



PROVINCIA DE SANTA FE
Ministerio de Educación

Septiembre, 2008.

Estimados

Supervisores, Directores y Docentes de nivel secundario:

Queremos compartir con Uds. el “Documento Preliminar para la discusión sobre la Educación Secundaria en Argentina” emanado del Consejo Federal de Educación en agosto de 2008.

El proceso de cambios que tenemos por delante nos implica a todos y es por esta razón que los invitamos a participar desde el comienzo mismo. Este camino culminará en una amplia gama de decisiones que nuestra provincia deberá realizar y que requiere un tránsito consensuado para garantizar el cumplimiento de la obligatoriedad del nivel en los términos de la Ley de Educación Nacional.

Esperamos que el documento pueda ser leído y debatido en el seno de las escuelas durante el mes de septiembre y primera quincena de octubre. Sus aportes serán recogidos y sistematizados a través de las Delegaciones Regionales por la vía habitual de comunicación (Directivos, Supervisores, Delegaciones Regionales). De este modo, antes de la finalización del presente ciclo lectivo, habremos avanzado en dirección de la escuela que queremos para nuestros jóvenes.

Con la confianza puesta en la construcción de un proyecto compartido, los saludamos cordialmente.

Lic. Letizia Mengarelli
Directora Provincial de Educación Secundaria

Prof. Élide Rasino
Ministra de Educación

DOCUMENTO PRELIMINAR PARA LA DISCUSIÓN SOBRE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN ARGENTINA

Borrador para el debate. Agosto, 2008

Índice

I. INTRODUCCIÓN

- **Objetivos y alcances del documento (1 y 2).**
- **Contextualización de los procesos de cambio en la educación secundaria.(3 a 8)**

II. DIAGNÓSTICO.

PANORAMA DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN ARGENTINA

- **Cobertura. (10)**
- **Los jóvenes no escolarizados. (11)**
- **Inserción laboral de los jóvenes. (12 y 13)**
- **Evolución de la matrícula secundaria. (14 y 15)**
- **Repitencia. (16 y 17)**
- **Abandono. (18 y 19)**
- **Sobreedad. (20 y 21)**
- **Egreso. (22)**
- **Evaluación de la calidad. (23)**
- **Infraestructura educativa. (24 y 25)**
- **Los establecimientos y la heterogeneidad de las estructuras académicas. (26 y 27)**
- **Regímenes de evaluación. (28 y 29)**

- **Perfiles de los docentes del nivel secundario. (30 a 33)**
- **Condiciones laborales docentes. (34 a 37)**

III. PRINCIPALES PROBLEMAS

- **Exclusión y baja calidad del sistema. (38 a 42)**
- **Debilidad del Estado para influir en el sistema. (43 y 44)**
- **Modelo institucional selectivo. (45 y 46)**
- **Crisis de identidad de la escuela secundaria. (47 y 48)**
- **Crisis de autoridad pedagógica. (49 y 50)**

IV. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE LA POLÍTICA EDUCATIVA PARA LA EDUCACIÓN SECUNDARIA

A. FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD ESTATAL. (51 a 56)

- **Planeamiento de la inversión. (57 y 58)**
- **Recuperación de la idea de sistema nacional y federal. (59 a 61)**
- **Gobierno educativo. (62 y 63)**
- **Concurso para directivos. (64)**
- **Capacitación para los equipos de conducción. (65)**
- **Responsabilidad por los resultados. (66)**
- **Un modelo de gestión a partir de la corresponsabilidad. (67 y 68)**
- **Participación de las familias. (69)**
- **Asociaciones de padres. Movimientos a favor de la escuela pública. (70 y 71)**
- **Programas destinados a mejorar las condiciones sociales del aprendizaje. (72)**
- **Cédula escolar. (73)**
- **Libros. (74)**
- **Becas: pertinencia y acceso. (75)**
- **Transporte. (76 y 77)**
- **Alimentación. (78)**

B. DESARROLLO DE UN MODELO INSTITUCIONAL INCLUSIVO. (80)

- Ingreso de los alumnos. (81)
- Tránsito de un nivel a otro. (82 y 83)
- Seguimiento de la trayectoria escolar. (84 y 85)
- Alternativas de acompañamiento. (86 a 89)
- Permanencia del alumno para el cursado. (90)
- Red intersectorial para el control del ausentismo. (91 y 92)
- Retención escolar y estrategias institucionales. (93)

C. CONSTRUCCIÓN DE LA AUTORIDAD PEDAGÓGICA. (94 a 98)

- Hacia una nueva profesionalidad docente. (99 y 100)
- Mayor permanencia del profesor en la institución. (101)
- Carrera horizontal. (102 a 104)
- Aprender a vivir juntos. (105 y 106)
- Disciplina y convivencia. (107 y 108)
- Sistemas de tipo restaurativo. (109)
- Experiencias escolares en torno a la problemática. (110 a 112)

**DOCUMENTO PRELIMINAR PARA LA
DISCUSIÓN SOBRE LA
EDUCACIÓN SECUNDARIA
EN ARGENTINA**

Borrador para el debate

Agosto, 2008

DOCUMENTO PRELIMINAR PARA LA DISCUSIÓN SOBRE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN ARGENTINA

I. INTRODUCCIÓN

- **Objetivos y alcances del documento**

1. Este documento de trabajo tiene como objetivo comenzar un debate en torno a propuestas para la educación secundaria y acciones a seguir para concretarlas, en consonancia con los objetivos planteados por la Ley de Educación Nacional (LEN) N° 26.206, la Ley de Financiamiento Educativo y la Ley de Educación Técnico-Profesional. En tal sentido, se han incorporado datos cuantitativos y cualitativos para contribuir a encuadrar los problemas del nivel y establecer posibles líneas de acción para comenzar a superarlos. Las acciones propuestas deben ser discutidas y analizadas por las jurisdicciones y demás miembros de la comunidad educativa, en tanto implican decisiones políticas y recursos, capacidad operativa y técnica y cambios institucionales y curriculares para poder concretarlas. Estas propuestas, por lo tanto, suponen para su viabilidad un alto grado de análisis y consenso.
2. Sin desconocer los pasos que las jurisdicciones han comenzado a transitar, en consonancia con las previsiones de las normas citadas y los acuerdos que el Consejo Federal (CF) ha arribado a partir de su vigencia, se entiende que un proceso de cambio para la escuela secundaria debe comenzar por definir objetivos y referencias nacionales, para luego, en función de ellos y de las realidades jurisdiccionales, establecer metas, a corto, mediano y largo plazo. Con este documento se inicia, pues, una agenda de discusión y de trabajo, con el propósito de comenzar a trazar ese camino que debe llevar a la transformación de la escuela secundaria, alcanzando los objetivos de obligatoriedad y calidad para todos que impone la Ley de Educación Nacional.

- **Contextualización de los procesos de cambio en la educación secundaria**

3. Las reformas en la escuela secundaria han sido una constante en las últimas décadas, tanto en América Latina como en Europa. Algunos estudios¹ que profundizan el análisis de estos cambios en los países europeos entre 1993 y 1998 explican estas reformas, entre otros factores, como respuestas a la crisis política generalizada en torno a la función social de este nivel educativo.
4. Algo similar ha sucedido en América Latina, en donde la agenda de reformas desde la década del ochenta tuvo especial impacto en la enseñanza secundaria. Sin abundar en el análisis sobre sus causas la existencia de una agenda común supone una conciencia

¹ Azevedo, Joaquim.(1999) O ensino secundário na Europa nos anos noventa. Tesis doctoral. Universidad del Lisboa

general de crisis en la educación pensada para jóvenes y adolescentes, así como intentos parecidos de abordarla, aunque no siempre con resultados deseables.

5. En Argentina, la creciente escolarización secundaria se fortaleció a partir del advenimiento de la democracia. Sin embargo, el proceso de descentralización de la gestión educativa a las provincias y Ciudad de Buenos Aires generó fuertes tensiones. Al tiempo que debían implementarse los cambios que preveía la Ley Federal de Educación, las jurisdicciones experimentaron un cambio de escala en sus respectivos sistemas educativos jurisdiccionales, administración, financiamiento y organización de equipos técnicos.
6. Algunos académicos sostienen que en Argentina se planificó e impulsó una reforma que requería fuertes consensos, una inversión sostenida en el tiempo y una importante capacidad estratégica para “leer” los procesos históricos y ajustar esas acciones según esa lectura². Según su opinión, como producto de ciertas vicisitudes históricas, algunos de esos elementos no estuvieron presentes. Una concurrencia de factores, a los que debe agregarse la crisis económica y social que se profundiza en 2001, coadyuvaron a poner de manifiesto la necesidad de impulsar importantes cambios en materia educativa, especialmente en la educación secundaria. Si bien la aplicación de la Ley 24.195 marcó un punto de inflexión en la expansión de la matrícula, no tuvo su correlato en la calidad de los aprendizajes. La exclusión social replicó especialmente en este nivel educativo.
7. El proceso que se inicia a partir de la sanción de la Ley de Educación Nacional, cuenta con un fuerte respaldo social y político y con crecientes recursos, fruto de una serie de leyes aprobadas desde 2003³. Otro punto a favor es la experiencia histórica acumulada en materia de reforma educativa. El análisis de las debilidades y fortalezas de la década de los noventa no puede ser soslayado al momento de avanzar en torno a los acuerdos a arribar para la transformación de la educación secundaria, según lo prevé la Ley 26.206.
8. Uno de las metas más ambiciosas de la Ley de Educación Nacional es la extensión de la obligatoriedad para el nivel secundario. Alcanzarla constituye un imperativo para el Estado, para la sociedad en su conjunto y para los ciudadanos en particular. Estado, sociedad y ciudadanos se deben obligar a generar las condiciones de universalidad para que todas y todos los jóvenes puedan ingresar, permanecer y egresar de la escuela secundaria. Una empresa de objetivos tan amplios plantea un camino cuyo recorrido supone diagnosticar problemas, definir procedimientos y estrategias, establecer metas a corto, mediano y largo plazo a cumplirse desde un gran acuerdo nacional. Este documento intenta abordar en forma general la problemática y constituye un punto de partida con el objeto de que el desarrollo de esa transformación cuyo punto de llegada es la universalidad, tenga sus cimientos en el debate y en la decisión colectiva.

² Terigi, Flavia. Collected papers: sobre las decisiones en el gobierno de la educación. En: Frigerio, Graciela y Diker, Gabriela (comps) Educar, ese acto político. Del estante. Serie Seminarios del Cem

³ Ley 26.075 de Financiamiento Educativo; Ley 26.058 de Educación Técnica profesional; Ley 25.864 de garantía de salario docente y 180 días de clase; Ley 25.919 Fondo Nacional de Incentivo Docente

II. DIAGNÓSTICO

PANORAMA DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN ARGENTINA

9. Se presentan aquí algunos de los datos relevantes para lograr un diagnóstico general de la educación secundaria en Argentina. Están relacionados con cobertura, matrícula, trayectoria escolar de los alumnos, edificios, diversos tipos de establecimiento, infraestructura. Se destaca un apartado referido a los perfiles y condiciones laborales de los docentes de enseñanza secundaria. La mayoría de los datos están tomados de estudios específicos realizados por la Dirección Nacional de Investigación y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE)⁴. Se remite a los mismos para su profundización y mayor análisis.

- **COBERTURA**

10. Los datos de los censos nacionales de población y vivienda dicen que desde mediados del siglo veinte se incrementó sustantivamente la población escolarizada de jóvenes de 13 a 17 años de edad. En términos absolutos, se pasó de 1.794.123 jóvenes en 1960 a 3.241.550 jóvenes en el año 2001, pasando del 45,9% en 1960 al 85,2% en el 2001. La tasa neta de escolarización en el nivel medio también creció considerablemente. En 1980 era de 42,2%, y de 59,3% en 1991 y alcanza a 71,5% en el año 2001. El crecimiento de la tasa neta de escolarización fue considerable en todas las jurisdicciones aunque aun existen importantes diferencias regionales. Se registra sin embargo un bajo nivel de cobertura en el ámbito rural, en especial aquella referida a la población de 15 a 17 años, que abarca solo al 56% del grupo etario, en contraste con el ámbito urbano, cuya tasa de escolarización para este grupo asciende al 82%.

- **Los jóvenes no escolarizados**

11. A pesar de los avances realizados, los registros del Censo del año 2001 mostraban que, en todo el país, 600.000 jóvenes entre 13 a 17 años no asistían a la educación formal (15,0% del grupo poblacional). Y la proporción de jóvenes no escolarizados era ampliamente superior entre los jóvenes de 16 y de 17 años de edad. En el primer caso, 150.000 jóvenes aproximadamente (23.5%); y en el segundo 240.000 jóvenes (38.1%). Los números del INDEC provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del segundo semestre del 2005 plantean que mientras en el quintil más pobre de ingresos más del 30% de los jóvenes está desescolarizado, este problema afecta sólo al 3% del quintil más rico.

⁴ DINIECE (2007) La obligatoriedad de la educación secundaria en Argentina. Deudas pendientes y nuevos desafíos. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

DINIECE (2008). "Panorama de la educación secundaria en el 2008. Elementos a tener en cuenta para la implementación de la Ley de Educación Nacional."

DINIECE (2006). *Censo Nacional de Docentes 2004. Resultados definitivos.*

DINIECE (2007). "El perfil de los docentes en la Argentina". Año 2, nº 4.

- **Inserción laboral de los jóvenes**

12. En la última década se observa un crecimiento de la asistencia al sistema educativo de los jóvenes de 13 a 17 años. En el mismo grupo etáreo se advierte que disminuye la participación de los activos y concomitantemente aumenta el porcentaje de inactivos. Esta situación se explicaría por la menor participación de los desocupados, dado que el porcentaje de ocupados se mantiene estable en los extremos del período considerado. Los datos de EPH 2006 consideran que alcanza el 7.2 % el porcentaje de alumnos de entre 13 y 17 años con condición de ocupados.

13. Entre los jóvenes de 15-19 años que residen en zonas urbanas se advierte que casi las tres cuartas partes estudia (la inmensa mayoría de ellos realiza solo esa actividad mientras que otros la comparten con el trabajo y/o con la búsqueda de trabajo). El resto de los jóvenes del grupo etáreo no estudia. Una parte trabaja, otros buscan trabajo y un 10% no trabaja, no busca trabajo y abandonó sus estudios. Entre las mujeres el porcentaje en esta situación duplica al que se observa entre los varones, posiblemente porque se encargan de las tareas domésticas en el hogar o el cuidado de otros miembros de la familia. (**Cuadro 1**). Si bien el porcentaje de jóvenes que estudian es mayor entre los no pobres que en los pobres, se destaca el hecho de que uno de cada cinco jóvenes de 15-19 años no pobre no estudia. Entre los pobres está en tal situación casi un tercio del grupo etáreo. (**Cuadro 2**)

Cuadro 1: Jóvenes de 15-19 años según condición de actividad y asistencia escolar.
EPH. 3er.trimestre 2006. Total Urbano Nacional

	Solo estudian	Estudian y trabajan	Estudian y buscan trabajo	Solo trabajan y abandonaron sus estudios	Buscan trabajo y abandonaron sus estudios	No trabajan, no buscan trabajo y abandonaron sus estudios	Total
--	---------------	---------------------	---------------------------	--	---	---	-------

En absoluto, en miles

Total	2.085	194	92	371	182	329	3.253
Varones	985	98	53	271	87	116	1611
Mujeres	1.100	96	39	99	95	213	1642

En porcentajes

Total	64.1	6.0	2.8	11.4	5.6	10.1	100.0
Varones	61.1	6.1	3.3	16.8	5.4	7.2	100.0
Mujeres	67.0	5.8	2.4	6.1	5.8	13.0	100.0

Fuente: Extraído de Trabajo Decente y Juventud. Argentina, OIT, Oficina Regional para América Latina, Lima, 2007.

Cuadro 2: Jóvenes 15-19 años por pobreza según condición de actividad y asistencia escolar. EPH, 3er.trimestre 2006. Total urbano nacional

	Solo estudian	Estudian y trabajan	Estudian y buscan trabajo	Solo trabajan y abandonaron sus estudios	Buscan trabajo y abandonaron sus estudios	No trabajan, no buscan trabajo y abandonaron sus estudios	Total
--	---------------	---------------------	---------------------------	--	---	---	-------

En absolutos, en miles

Pobres	850	81	35	153	105	218	1442
No pobres	1.246	130	39	161	59	140	1775

En porcentajes

Pobres	58,9	5,6	2,4	10,6	7,3	15,1	100,0
No pobres	70,2	7,3	2,2	9,1	3,3	7,9	100,0

Fuente: Extraído de Trabajo Decente y Juventud. Argentina, OIT, Oficina Regional para América Latina, Lima, 2007

- **Evolución de la matrícula secundaria**

14. La tendencia expansiva de la matrícula de educación secundaria que se reinició con el retorno a la democracia se mantuvo hasta el año 2002, momento que registró el mayor número de estudiantes en la educación media desde sus inicios. A partir del período lectivo siguiente, año 2003, la matrícula de la secundaria común ha comenzado a disminuir lentamente. Este fenómeno se verifica exclusivamente para el sector estatal. Cabe considerar que la situación de cada jurisdicción es diferente y eso condiciona el ritmo de crecimiento. (**Cuadro 3**).

Cuadro 3: Evolución de la matrícula del nivel secundario común según tipo de gestión⁵.

Total país

Año	Matrícula Total	Estatal	Privada
2000	2.736.947	1.980.371	756.576
2001	2.790.203	2.016.012	774.191
2002	2.794.495	2.018.056	776.439
2003	2.761.553	1.990.407	771.146
2004	2.744.803	1.958.996	785.807
2005	2.731.224	1.938.736	792.488
2006	2.725.318	1.928.694	796.624

Fuente: DINIECE, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.

⁵ Se ha mantenido para el período 2000-2006, la estructura de cinco años de nivel medio de enseñanza, prevaleciente hasta 1997, para mantener coherencia con el análisis histórico que se ha desarrollado.

15. Parte de la disminución de la matrícula de educación común puede explicarse por el traslado que se viene registrando de alumnos desde la educación común a la educación de adultos. Al comparar la evolución de los jóvenes que asisten al nivel medio entre los años 2002 y 2006 en función del tipo de oferta –educación común o educación de adultos– puede verse que un poco más del 70%, de la disminución de la matrícula de la educación común podría explicarse por el incremento de jóvenes en la educación de adultos. **(Cuadro 4).**

Cuadro 4: Matrícula de Polimodal/Medio Superior de educación común y de adultos. Total país

Tipo de oferta educativa	2002	2006	2006-2002
Alumnos 8º, 9º de EGB/ Polimodal/Medio Común	2.794.521	2.725.318	-69.203
Alumnos 8º, 9º de EGB/ Polimodal/Medio Adultos hasta 18 años	98.640	147.121	48.481
Total de alumnos del Nivel Medio (Común y Adultos)	2.893.161	2.872.439	-20.722

Fuente: Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa.

- **Repitencia**

16. Sólo la mitad de los alumnos que ingresan al secundario con la edad teórica adecuada llegan al último año de estudio en el tiempo correspondiente como consecuencia de la repitencia, la sobreedad consecuente y los abandonos temporarios. Según el relevamiento anual de la DINIECE (2007), la sobreedad en la escuela primaria era del 25% en el 2006 y registró un aumento de 3 puntos con relación a 1997, por lo que se trata de un problema que se inicia en este nivel y que se ha agravado en los últimos años. A pesar del aumento en la cobertura del Nivel Inicial, se llega a casi un 10% de repitencia en el primer grado. En 7º año la repitencia presenta un aumento en relación a décadas anteriores⁶ y asciende al 9,8%. En 8º año llega al 15,72%, al 12,21% en el 9º y al 12,15 en el 10º. El promedio de repitencia es del 10.7% en la escuela secundaria. Son marcadas las brechas entre educación privada (el 4,4%) y pública (el 13,1%) en cuanto al comportamiento de este indicador.
17. Se observan menores valores en las tasas de repitencia del ámbito rural (9,1 %). Una posible explicación consiste en que el problema principal en el ámbito rural es la baja cobertura en el nivel medio, por lo cual, se da una suerte de selección, quienes pueden continuar sus estudios secundarios están ya en una ventaja relativa pudiendo desarrollar una mejor trayectoria educativa. **(Cuadro 5)**

⁶ Algunos explican el fenómeno por el paso del 7º a otro nivel y sus problemas de articulación.

Cuadro 5: Tasa de repitencia por sector y ámbito

Tasa de repitencia 2005-2006	Total (seis años de estudio)	Año de estudio					
		7º	8º	9º	10º	11º	12º
TOTAL	10,7	9,8	15,4	11,7	12,1	8,2	1,4
Estatal	13,1	11,7	18,3	14,2	14,7	10,4	1,8
Privado	4,4	3,6	6,5	4,9	6,0	3,8	0,5
Urbano	11,0	10,2	15,9	12,2	12,5	8,5	1,5
Rural	9,1	7,6	13,1	9,4	11,3	6,5	0,9

Fuente: Relevamientos Anuales 2005 y 2006. DiNIECE. MECyT. Datos provisorios.

- **Abandono**

18. Los indicadores muestran que un grupo de jóvenes llega a la secundaria con un historial de fracaso escolar que los coloca en una situación de riesgo de abandono que se cristaliza en los primeros años del secundario. En los últimos años el abandono en la secundaria ha tendido a agravarse, especialmente en el 10º y en el último año de estudio. El 10º año de estudio implica un cambio de nivel para aquellas provincias que mantienen una estructura de 6-3-3 y 9-3. Ello muestra que la problemática de cambio de nivel o ciclo continúa siendo, como lo era históricamente, un nudo crítico en las trayectorias de los estudiantes.
19. En el análisis de este indicador, también se ven amplias diferencias por sector. Hay que observar que, en 7º año de estudio en el sector privado este indicador es negativo. Sin embargo, también es considerable el abandono en el último año de estudio en el sector privado. En el ámbito rural pueden notarse índices de abandono superiores a los del total país y a los del sector estatal en general en los primeros años del secundario, que van menguando hacia el final del nivel y terminan siendo menores que los correspondientes al sector estatal y al ámbito urbano. Es decir, que los estudiantes que logran permanecer entre el 7º y el 9º año de estudio quedan incluidos en proporciones más importantes. Se corrobora así la temprana selectividad del nivel también en el ámbito rural. Dado que aún existen en el ámbito rural muchas escuelas que ofrecen hasta 7º año de estudio, la alta tasa de abandono en ese año puede deberse, en parte, a la falta de oferta de nivel secundario. **(Cuadro 6).**

Cuadro 6: Tasa de abandono interanual por sector y ámbito – 2005-2006

Tasa de Abandono Interanual 2005-2006	Año de estudio					
	7º	8º	9º	10º	11º	12º
TOTAL	3,5	11,7	13,5	19,7	13,5	26,5
Estatal	5,5	13,9	15,9	23,0	16,6	30,4
Privado	-2,7	6,1	7,2	10,9	7,1	19,5
Urbano	1,7	11,6	13,2	18,7	12,7	27,1
Rural	23,9	13,8	13,4	17,5	11,1	20,9

Fuente: Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología. Relevamiento Anual 2006 (datos provisorios). Los porcentajes incluyen datos estimados para los faltantes en todos los años.

- **Sobreedad**

20. Los datos muestran que en el sector estatal y en el ámbito rural hay mayor sobreedad en los primeros años de estudio que en los últimos. Esto implica que luego de repetir y/o abandonar temporalmente y retornar al sistema unos años después, los estudiantes mayores a la edad teórica correspondiente al año de estudio, terminan dejando el sistema definitivamente. También en el sector privado se da una pérdida de estudiantes hacia el final de la trayectoria escolar, pero en porcentajes menores a los que se registran en el sector estatal y en el ámbito rural. A pesar de las diferencias cabe considerar que tanto la problemática de la sobreedad como de la repitencia y del abandono interanual están presentes en el sector estatal como en el privado, con lo cual es posible pensar que estos problemas son estructurales de este nivel educativo y no específicos del sector estatal.
21. El análisis por año de estudio muestra diferencias importantes por ámbito. Mientras que en el total país los nudos más críticos en las trayectorias del nivel medio son el 8º, el 10º y el 11º año de estudio, años en que se registra una sobreedad más alta que la del año de estudio siguiente; en el ámbito rural la sobreedad, mucho mayor que en el ámbito urbano, comienza un descenso sostenido a partir del 8º año. Esto muestra que los estudiantes rurales son excluidos crecientemente a partir de 8º año de estudio, por razones que quizá se explican en buena medida por su temprana vinculación con el trabajo. Podría sostenerse que en el ámbito rural la sobreedad comienza a afectar la persistencia en el sistema sostenidamente a partir del 8º año de estudio mientras en el total país parecieran darse trayectorias más fluctuantes donde los estudiantes mayores van y vienen del sistema en diferentes momentos aún cuando terminen abandonando. **(Cuadro 7)**

Cuadro 7 Porcentaje de alumnos con sobreedad por sector y ámbito - 2006

Porcentaje de Sobreedad 2006	Año de estudio					
	7º	8º	9º	10º	11º	12º
TOTAL	32,8	38,9	36,1	38,2	34,8	27,7
Estatal	38,9	45,8	43,3	45,7	42,9	35,1
Privado	13,0	17,6	17,3	20,4	18,7	15,0
Urbano	31,6	38,2	35,6	38,1	34,7	27,4
Rural	43,6	45,9	42,1	39,4	36,3	32,8

Fuente: Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología.

Relevamiento Anual 2006 (datos provisorios). Los porcentajes incluyen datos estimados para los faltantes en todos los años.

- **Egreso**

22. Las estadísticas señalan un 52% de jóvenes de 20 a 29 años que no cuenta con el certificado de escuela secundaria y que a pesar de la escolarización creciente que desarrollaron las provincias en la década del 90, no existen diferencias significativas en el egreso entre los grupos de 25 a 29 años y los que tienen 20 a 24. Incluso prevalece una importante cantidad de alumnos que termina de cursar sus estudios secundarios pero que no puede obtener su título.

- **Evaluación de la calidad**

23. En los operativos nacionales de evaluación de la calidad administrados en el país en la última década, se advierte la persistencia de problemas en el rendimiento de los alumnos de las escuelas secundarias. En las pruebas de Lengua y Matemática correspondientes al último año, el rendimiento oscila entre el 58 y el 64%. Además, se advierte que en las últimas mediciones hubo una ligera caída en el rendimiento. En Lengua el porcentaje de alumnos con rendimiento alto es mayor que en Matemática.

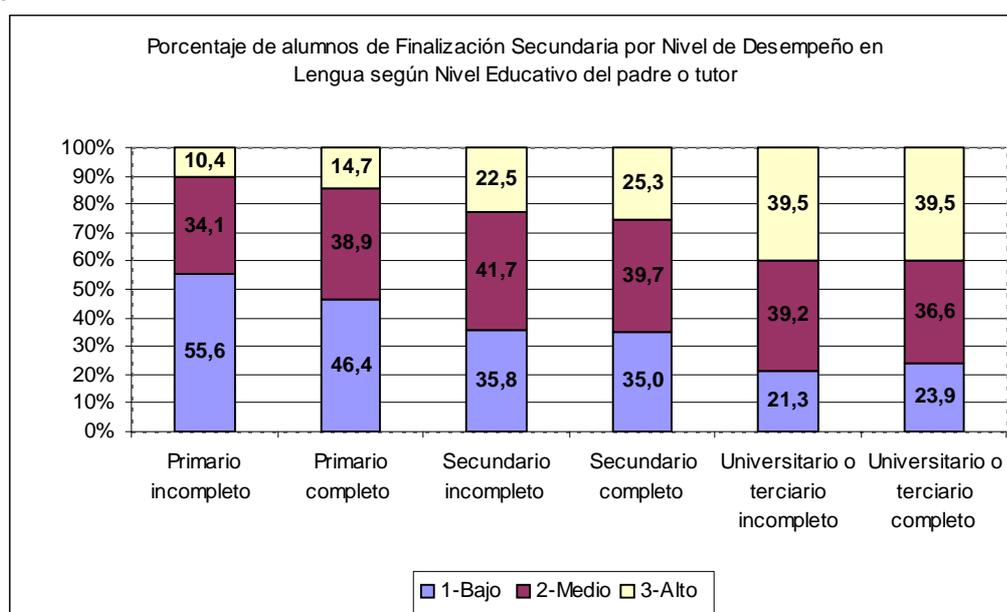
Cuadro 8 Porcentaje por nivel de desempeño de los estudiantes según año de estudio - Total País - ONE 2005

Año de estudio	Lengua			Matemática		
	Bajo	Medio	Alto	Bajo	Medio	Alto
Noveno año de EGB/2 ó 3 de Secundaria	53,6	24,2	22,3	54,8	33,0	12,2
Finalización de Secundaria	38,4	38,2	23,4	51,8	35,8	12,5

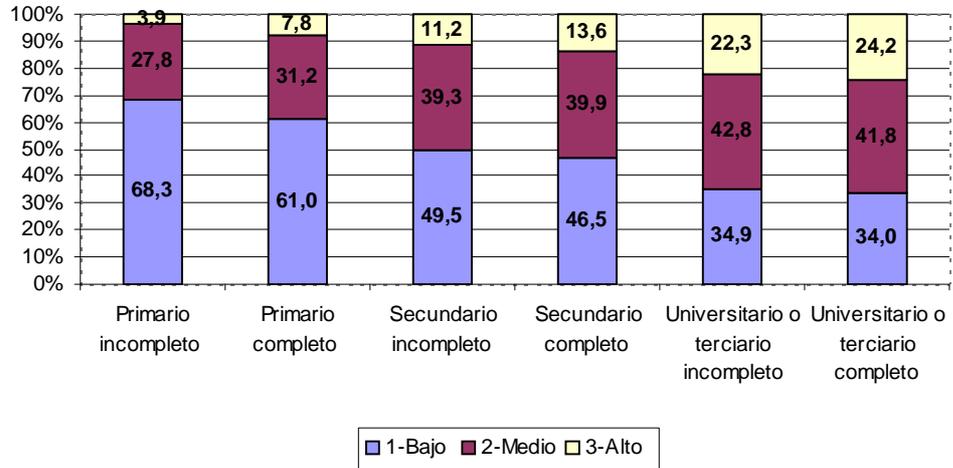
Fuente Ministerio de Educación - DINIECE

No obstante, en ambos casos se verifica una relación directa entre el nivel de escolaridad del padre/tutor y el rendimiento escolar de sus hijos: a mayor nivel educativo del padre/tutor, mayor rendimiento del alumno. (**Cuadro 9**). También se advierte que, tanto en Lengua como en Matemática el rendimiento escolar es mayor en las escuelas con menor vulnerabilidad social.

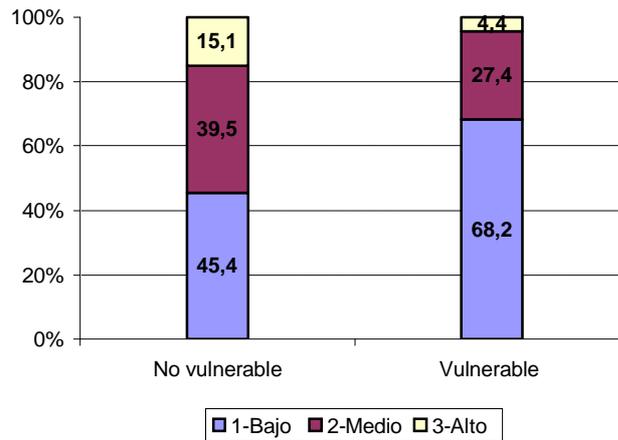
Cuadro 9

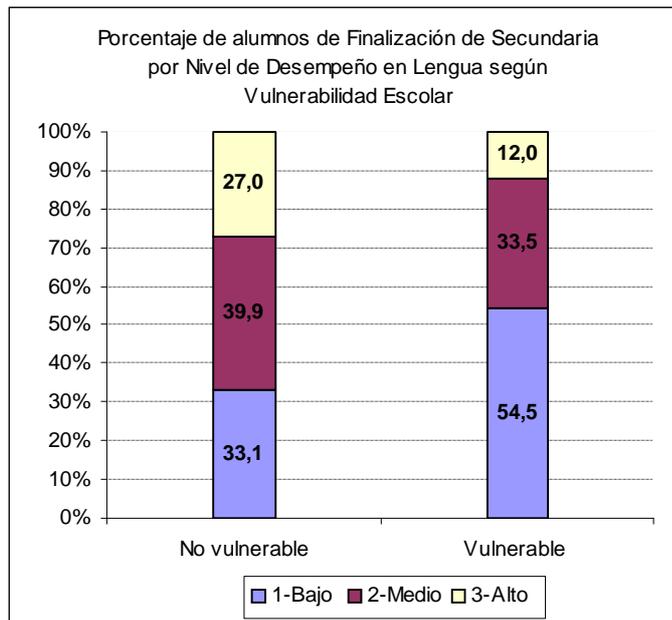


Porcentaje de alumnos de Finalización de secundaria por Nivel de Desempeño en Matemática según Nivel Educativo del padre o tutor



Porcentaje de alumnos de Finalización de Secundaria por Nivel de Desempeño en Matemática según Vulnerabilidad Escolar





- **Infraestructura educativa**

24. El Ministerio de Educación ha estimado que en los próximos años se requerirá la construcción de más de 1.000 escuelas secundarias ya que se ha proyectado la necesidad de alrededor de 16.000 aulas nuevas para crear 500.000 nuevos cupos y así reinsertar en el sistema educativo a los jóvenes que no están escolarizados e incrementar la permanencia hasta finalizar los estudios.

25. Al mismo tiempo existe una inversión sostenida en infraestructura en TICs y bibliotecas que ha llegado a la mayoría de las escuelas secundarias comunes de gestión estatal, en especial aquellas situadas en zonas con mayor porcentaje de NBI, las que pueden contar hoy con laboratorios informáticos y bibliotecas actualizadas. Las escuelas técnicas, desde la Ley de Educación Técnico Profesional, cuentan con una inversión sostenida tanto por los proyectos presentados por ellas como por los programas centralizados del Instituto Nacional de Educación Tecnológica.

- **Los establecimientos y la heterogeneidad de las estructuras académicas**

26. Del total de 28.236 establecimientos relevados al 2006, se observa una considerable variedad de organizaciones institucionales a tener en cuenta en este proceso de transición en la aplicación de la LEN. De los 22.530 establecimientos de gestión estatal, 2.150 son de EGB3, 6324 de EGB completa, 644 de Primario EGB completa, 361 de Media, 116 de Media EGB; 702 de Medio Polimodal, 1554 de polimodal EGB 3.

27. La heterogeneidad en la estructura académica y de planes y programas, constituye una de las problemáticas que hoy los gobiernos escolares están abordando, dado que se

encontraban estructuras diferentes tanto entre jurisdicciones como al interior de las mismas. En la actualidad hay jurisdicciones con estructuras únicas de educación secundaria de 6 años, y otras de 5 años.

- **Regímenes de evaluación.**

28. La fragmentación sufrida por la escuela secundaria tiene una de sus expresiones más claras en la diversidad de los regímenes de promoción y evaluación que coexisten en el territorio nacional y en algunos casos, al interior de cada provincia. Esta situación genera dificultades en un país cuya movilidad territorial sigue siendo una característica propia de la economía y extensión geográfica. Si se tiene en cuenta que muchas de las familias que se trasladan viven situaciones de vulnerabilidad, la problemática respecto de las diferencias en los sistemas de evaluación no hace más que profundizar la fragilidad de esas condiciones.

29. Las diferencias en los criterios de promoción y evaluación dentro de nuestro país tienen diferentes aspectos: en cuanto a la periodización, en cuanto al sistema cualitativo o numérico, dentro del sistema cualitativo en cuanto a la ponderación, dentro del sistema numérico en cuanto a la escala. De ese modo, hay provincias cuya periodización es bimestral, en otros casos es trimestral y en otras, cuatrimestral. Al mismo tiempo en algunas jurisdicciones los alumnos aprueban con 6, en otras con 7 y en otras con escalas cualitativas que pueden contener 3, 4, 5 o más categorías (bueno, muy bueno, etc.). Hay provincias en las que no se utiliza el promedio y otras en las que los alumnos aprueban según un promedio de notas.

- **Perfiles de los docentes del nivel secundario.**

30. Según el Censo Nacional de Docentes realizado del 2004⁷ y que incluye tanto a la gestión pública como a la privada, en nuestro país fueron 168.997 profesores los que declararon dictar clases en unidades educativas de nivel medio y tienen en promedio 41.6 años de edad.

31. Dos tercios de los profesores que enseñan en el nivel medio son mujeres. En las escuelas privadas el porcentaje de mujeres es mayor. La participación femenina en el plantel de profesores de las escuelas de cada sector de gestión es similar a la que se observaba en 1994. Asimismo se observa entre los profesores de mayor edad una participación masculina algo mayor que entre los jóvenes, mientras que el 65.6% de los que tienen menos de 40 años son mujeres, entre los que tienen 55 o más años la participación femenina no alcanza el 60%. Entre ambos censos nacionales docentes hubo un notable incremento del porcentaje de profesores con estudios superiores completos. Se pasó de un 73.2% con estudios superiores completos en el comienzo del período considerado, a un 91.2% en el 2004 (**Cuadro 10**).

⁷ DINIECE (2006). *Censo Nacional de Docentes 2004. Resultados definitivos*.

CUADRO 10 - Porcentaje de profesores de nivel medio con estudios superiores completos según jurisdicción y sector de gestión

Jurisdicción	Sector de gestión		
	Total	Estatal	Privado
Total País	91,2	90,5	93,7
Buenos Aires	92,0	91,4	93,8
Catamarca	92,2	92,6	92,0
Chaco	86,7	87,4	84,3
Chubut	81,6	82,2	79,8
Ciudad de Buenos Aires	90,1	86,6	93,9
Córdoba	95,8	96,4	95,7
Corrientes	89,8	89,7	91,7
Entre Ríos	92,5	92,3	94,8
Formosa	93,5	93,2	97,7
Jujuy	89,8	89,4	94,3
La Pampa	88,6	89,8	87,1
La Rioja	92,3	91,9	95,4
Mendoza	91,4	91,8	91,8
Misiones	91,1	92,2	90,8
Neuquén	82,5	81,4	88,9
Río Negro	82,3	82,1	86,1
Salta	87,6	86,8	92,4
San Juan	88,1	86,9	94,0
San Luis	93,5	93,3	94,8
Santa Cruz	79,8	78,5	87,5
Santa Fe	93,3	92,6	95,2
Santiago del Estero	90,5	90,0	93,5
Tierra del Fuego	93,3	93,2	93,3
Tucumán	91,8	89,7	96,0

Fuente: Censo Nacional de Docentes 2004

Nota. Se han descontado los casos sin información

32. La información relevada permite observar que ocho de cada diez profesores de nivel medio tiene formación específica para enseñar. El porcentaje es mayor entre los que tienen mayor antigüedad. Hasta los 20 años de antigüedad se advierte que la mayoría de los que tienen formación pedagógica son profesores egresados de institutos superiores no universitarios. Entre los de 21 años o más de antigüedad, cuatro de cada diez tiene varios títulos en los que al menos uno tiene formación pedagógica, lo que podría estar evidenciando que entre los de mayor antigüedad hay un porcentaje que se ha formado como docente en las escuelas secundarias normales tradicionales y después ha obtenido otro tipo de título (docente o no). Si bien la mayor parte del plantel docente que dicta clases en el nivel medio y tiene estudios superiores completos se formó en instituciones no universitarias, se destaca que el 43,3% tiene un título universitario (profesor y/o profesional). Entre los que enseñan en escuelas del sector privado el porcentaje de universitarios es algo mayor (**Cuadro 11**). Es en esta variable donde las diferencias entre jurisdicciones son más notables. Mientras que en Jujuy solo algo más de una cuarta parte

del plantel de profesores ha egresado de instituciones universitarias, en San Luis, La Pampa y San Juan este porcentaje llega al 67%.

CUADRO 11 - Porcentaje de profesores con estudios superiores completos que tienen estudios universitarios (ordenadas en forma creciente)

Jurisdicción	% Universitarios
Jujuy	25,6
Entre Ríos	26,7
Santiago del Estero	29,0
Corrientes	33,0
La Rioja	34,2
Chaco	35,7
Formosa	37,4
Buenos Aires	38,7
Misiones	39,0
Santa Fe	39,7
Ciudad de Buenos Aires	42,3
Total	43,3
Catamarca	43,3
Tierra del Fuego	47,6
Salta	48,6
Neuquén	50,3
Río Negro	50,3
Santa Cruz	50,8
Córdoba	50,8
Tucumán	54,5
Chubut	57,6
Mendoza	61,5
San Luis	66,7
La Pampa	67,0
San Juan	67,0

Fuente: Censo Nacional de Docentes 2004

33. La asistencia a cursos de capacitación es otro indicador de la formación de los profesores. Siete de cada diez asistieron a cursos de capacitación de 40 horas o más presenciales en los cinco años anteriores al relevamiento. Las temáticas de capacitación más solicitadas son relaciones sociales y humanas (manejo del conflicto, trabajo en equipo, liderazgo, etc.), estrategias de enseñanza, didácticas especiales y nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Pero se advierten algunas diferencias entre los de mayor y menor antigüedad. Se destaca que un tercio de los docentes más noveles deseen capacitarse en estrategias de enseñanza y didácticas especiales, situación que podría estar señalando la percepción de un déficit en su formación de base. Por otra parte también el deseo de ser capacitado en manejo de conflictos y relaciones humanas indicaría la necesidad de apoyo para manejar la realidad de las aulas de hoy.

- **Condiciones laborales docentes**

34. Dos tercios trabaja sólo en escuelas del sector de gestión estatal, un 30% en establecimientos privados y un 6% en escuelas de ambos sectores de gestión. Esta distribución entre sectores es casi idéntica a la que se observaba diez años antes. Al igual que lo ocurrido con el total del plantel docente del país, entre los que trabajan en el nivel medio se observa que en la década transcurrida entre los dos censos nacionales docentes (1994-2004) hubo una mayor “retención” de los mismos y consecuentemente una menor participación de “nuevos docentes” (docentes con hasta 5 años de antigüedad) en el plantel. Mientras que en 1994 el 34.8% de los docentes del nivel medio tenía hasta 5 años de antigüedad, en el 2004 solo el 23%⁸ tenía tal situación.

35. Uno de los aspectos más significativos de toda relación laboral es su estabilidad. En el caso del colectivo docente que se advierte que dos tercios de los profesores de secundaria del país son titulares en sus cargos. (**Cuadro 12**).

36. La mayoría de los profesores de secundaria trabaja en dos o más establecimientos. Siete de cada diez trabajan en hasta dos escuelas y casi un 30% trabaja en tres o más. Esto influye sobre la situación laboral del docente y también sobre la tarea que desempeña en tanto es esperable que aquellos que tienen que trabajar en varias escuelas no tengan el tiempo suficiente para evaluar con las autoridades y colegas de las escuelas el proceso de enseñanza aprendizaje, situaciones particulares de los alumnos, etc. (**Cuadro 13**)

CUADRO 12 - Profesores de nivel medio por situación de revista según antigüedad docente

Antigüedad	Situación de Revista								Total
	Titular excl.	Interino excl.	Suplente excl.	Contratado excl.	Otra sit.excl.	Titular y otras	Otras combinac. (excluy.titular)	S/I	
Hasta 5 años	20,8	21,9	29,8	2,7	0,5	11,4	11,8	1,2	100,0
6-20 años	45,3	14,7	8,4	0,7	0,3	23,7	5,3	1,5	100,0
21 años y más	63,3	5,9	2,5	0,3	0,2	24,3	1,6	1,9	100,0
Total (*)	44,0	14,7	12,3	1,1	0,4	20,1	5,8	1,7	100,0

(*)Excluyendo a los que no tenían información respecto a antigüedad. Fuente: Censo Nacional de Docentes 2004

⁸ Estos datos se refieren al total de los docentes del nivel, incluyendo a los que están frente a alumnos, los de apoyo a la enseñanza y el personal directivo.

CUADRO 13 - Profesores de nivel medio por cantidad de establecimientos en los que trabajan según jurisdicción

Jurisdicción	Cantidad de establecimientos educativos			
	Uno	Dos	Tres	Más de tres
Catamarca	31,3	31,8	19,0	17,9
La Pampa	32,2	30,2	18,0	19,7
Buenos Aires	33,2	25,7	18,5	22,6
Tierra del Fuego	34,3	29,4	22,6	13,6
Mendoza	35,1	27,7	19,1	18,1
Salta	36,8	28,5	19,5	15,2
Jujuy	38,4	31,7	18,4	11,5
Santa Cruz	38,9	35,1	17,5	8,4
San Juan	39,1	26,5	18,0	16,4
Río Negro	40,1	30,5	17,8	11,6
Entre Ríos	40,4	29,0	18,1	12,5
Santiago del Estero	40,5	30,8	17,8	10,9
Total País	43,0	28,1	15,8	13,1
La Rioja	44,1	30,8	15,4	9,7
Chubut	44,7	30,9	16,5	7,8
Misiones	46,2	29,7	15,7	8,4
Tucumán	47,0	29,7	14,9	8,4
Formosa	48,9	32,2	15,4	3,5
Neuquén	49,3	30,1	14,0	6,6
Santa Fe	50,2	28,9	14,3	6,6
Corrientes	50,6	32,8	12,7	3,8
Ciudad de Buenos Aires	53,5	25,8	12,8	7,9
Córdoba	54,5	30,9	11,1	3,5
Chaco	58,2	29,9	8,9	3,0
San Luis	64,9	26,8	6,4	1,8

Fuente: Censo Nacional de Docentes 2004

(*) Los docentes que trabajan en más de un establecimiento pueden hacerlo en el mismo o distinto nivel educativo, tipo de educación y/o sector de gestión

37. En los últimos años, se incrementó en forma considerable la carga laboral promedio de los profesores del nivel medio y en la actualidad cerca de un tercio trabaja más de 36 horas. (**Cuadro 14**) La mayor carga laboral de los profesores corrobora la hipótesis del menor reclutamiento de nuevos docentes en el período por acumulación de horas por parte de los que ya estaban trabajando. El incremento en la carga laboral de los profesores permite inferir que el docente promedio atiende mayor número de cursos que antes, lo cual también implica mayores dificultades para el seguimiento de los alumnos, etc. Casi el 90% de los profesores de secundario trabaja con exclusividad en la docencia. El resto, alterna este trabajo con otros de índole no docente. Esta situación es similar a la que se observaba en 1994 respecto a la totalidad del colectivo docente.

CUADRO 14 - Porcentaje de profesores de nivel medio que tienen hasta 36 horas semanales de carga horaria (*)

Jurisdicción	% que trabaja hasta 36 hs. semanales
Formosa	52,4
Tierra del Fuego	55,5
Salta	56,2
Corrientes	58,2
Misiones	59,1
Santa Fe	59,5
Santiago del Estero	60,2
Tucumán	62,0
San Luis	62,6
Chubut	62,8
Buenos Aires	62,9
Entre Ríos	64,3
Ciudad de Buenos Aires	64,8
Total	66,2
La Rioja	66,6
Catamarca	66,6
Mendoza	69,4
Neuquén	69,5
San Juan	69,9
Río Negro	72,0
La Pampa	76,3
Jujuy	76,9
Santa Cruz	78,0
Córdoba	78,1
Chaco	79,4

Fuente: Censo Nacional de Docentes 2004

(*)Se trata de la carga horaria que los profesores acumulan en uno o varios establecimientos, niveles educativos y/o funciones.

III. PRINCIPALES PROBLEMAS

- **Exclusión y baja calidad del sistema**

38. Algunas de las cifras presentadas en el diagnóstico constituyen una problemática educativa que entraña una fuerte exclusión social. El problema de la exclusión en sus cifras más duras presenta dimensiones diversas: por un lado la de los jóvenes no escolarizados, tanto los pertenecientes a las zonas rurales como urbanas y por otro lado, la realidad de los jóvenes cuya trayectoria escolar marcada por el fracaso culmina en altos niveles de deserción. Este problema de exclusión supone plantearse algunos desafíos estructurales. Hay que tener en cuenta que la obligatoriedad, tal como la plantea la LEN, tiene pocos antecedentes en otros países y por tanto demanda nuevos senderos estratégicos a construir y recorrer.
39. Como se enunció precedentemente, la obligatoriedad representa un cambio respecto al modelo institucional selectivo propio de su mandato original. Esto significa que determinadas exclusiones que eran datos “naturales” en el sistema, deben ser hoy puestas en cuestión. Se trata de “desnaturalizar” la exclusión, lo que entraña un proceso complejo y sostenido en el tiempo
40. Al mismo tiempo hablar de obligatoriedad supone la responsabilidad del Estado de generar condiciones integrales para que todos los jóvenes accedan, permanezcan y egresen de la escuela secundaria con aprendizajes de igual calidad. Una empresa de objetivos tan ambiciosos no puede limitarse a la acción de la escuela. Cuando se habla del Estado se está haciendo referencia a sus distintos estamentos: nacionales, provinciales y municipales, comprometido con un objetivo superior y que tiene a la escuela como su herramienta fundamental para promover la inclusión educativa. Pero es también una obligación para la sociedad en su conjunto, para los padres en particular y para los propios sujetos que deben ver plasmados en esta tarea de escolarización, un derecho y una oportunidad.
41. Se habla de baja calidad del sistema porque el desafío no es universalizar la escolarización sino universalizar logros en relación con el proceso de enseñanza y aprendizaje. Procurar metas altas para todos los alumnos/as implica una finalidad política que parte de la base de que la justicia social significa la distribución equitativa de todos los bienes (en este caso el conocimiento) y por ello el sistema educativo se orienta a ese objetivo superior.
42. Tanto si se considera la calidad como los efectos positivamente valorados por nuestra sociedad respecto del proceso de formación que llevan a cabo nuestros alumnos como si se toma una definición de calidad en relación con el rendimiento académico, algunos datos presentados en el diagnóstico son contundentes en relación a la deficiencia, más aún si los ponemos en contexto internacional.

- **Debilidad del Estado para influir en el sistema**

43. Además de las cifras ya apuntadas, son muchos los investigadores que expresan que América Latina estaría llegando a un techo en el proceso de escolarización acelerado que fue propio de la década del 90 y que por lo tanto es necesario profundizar el ingenio y el esfuerzo de los Estados y de la sociedad en su conjunto para llegar a los sectores que aún falta incorporar y que pertenecen en muchos casos a los de la pobreza más dura⁹. Este techo en la escolarización habla de una especie de cuello de botella que es necesario ensanchar. Los planteos en torno a que la educación se instaló en las áreas duras de las políticas sociales implican que las herramientas de políticas que se mostraron muy eficientes al momento de iniciar los procesos de expansión de la cobertura, o aquellas otras que llevaron a los sistemas educativos al nivel de logros que pueden mostrar en la actualidad, pueden no ser hoy las adecuadas para avanzar hacia metas de educación de calidad para todos. Por tanto, al reconocer la necesidad de pensar en nuevos instrumentos y líneas de acción, es también necesario admitir la paradoja según la cual si no se realiza una inversión importante de recursos, se están dilapidando recursos.
44. Se han dado aquí varias cifras que podrían dar muestras de que es necesario mejorar la capacidad del Estado para generar condiciones que promueva la inclusión de todos y todas y que asegure procesos de enseñanza y aprendizajes de calidad. Pero pueden advertirse diversas situaciones que, aunque no son las predominantes, persisten en la realidad cotidiana de las instituciones escolares y son una expresión cualitativa de la necesidad de generar una apropiación social que requieren las acciones del Estado. En tal sentido, es necesario avanzar hacia la capacidad estatal de imponer “finalidad”, en términos de una decisión colectiva de lograr una escuela con inclusión y calidad para todas y todos.

- **Modelo institucional selectivo**

45. El mandato fundacional de la escuela secundaria y por tanto su origen en Argentina, estuvo signado por la necesidad de formación de las élites políticas y burocráticas, así como la de docentes y profesores. Esta función selectiva, que se amplió con la preparación para el mundo del trabajo, se constituyó también en parte del atractivo que este nivel tuvo para vastos sectores sociales en un esquema de movilidad social ascendente como el que distinguió a la Argentina durante varias décadas. Si bien el siglo XX se caracteriza por una creciente expansión de nuestra escuela media, su función selectiva fue determinando a su vez la normativa de estos establecimientos y parte del corazón mismo de su cultura institucional.
46. Tal como se señaló en apartados precedentes, la expansión de la matrícula de la educación secundaria puso en crisis no sólo el sentido de ciertas prácticas institucionales clásicas, sino la propia racionalidad del nivel. El desacople entre la selectividad original y una realidad escolar atravesada por la heterogeneidad y la

^{9[2]} SITEAL (2007) *Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina*. OEI- UNESCO

masividad generaron progresivas tensiones en su interior. La LEN, al hablar de la obligatoriedad de la escuela secundaria y al proclamar la titularidad de este derecho, pone el foco en esta crisis de sentido ya existente. Podría decirse que una de las líneas de acción más sustantivas de esta propuesta consiste en la necesidad de cambiar el paradigma selectivo del modelo institucional hacia un modelo inclusivo.

- **Crisis de identidad de la escuela secundaria**

47. Tanto cuando se habla de una enseñanza elitista de matriz académica propia del mandato original de la escuela secundaria como cuando se habla de una función terminal más relacionada con el mundo del trabajo, en la actualidad, puede advertirse una escuela secundaria atravesada por tensiones que devienen de demandas y necesidades sociales y culturales heterogéneas que no le son propias según las lógicas de su matriz fundacional. Se puede afirmar que la escuela secundaria está atravesada por dos tradiciones¹⁰ y estas dos culturas de la enseñanza secundaria distan de haberse acrisolado en un modelo que concite el consenso social y curricular necesario para orientar una práctica coherente. Algo similar ocurre con sus normativas, tomadas muchas veces de la escuela primaria o de los estudios superiores, sin que se afirme una identidad y una racionalidad propia que le dé sentido. Esta falta de identidad termina influyendo en una oferta poco pertinente o atractiva para los sujetos a los que está destinada.

48. Se podría coincidir con algunos autores¹¹ en que la identidad de la secundaria se debate todavía hoy entre ser un nivel de formación básica o uno que proporcione conocimiento tanto para la continuidad de estudios superiores como para el acceso al mundo del trabajo, que arrastra tradiciones curriculares que se confrontan con la intencionalidad de darle un nuevo enfoque y finalidad y que no logra aún marcar un perfil propio. Sigue siendo un espacio que, a tono con su historia, se asume como un lugar para la formación propedéutica y terminal y aún ambos aspectos los cubre en forma deficiente.

- **Crisis de autoridad pedagógica**

49. Al hablar de democratización de la vida escolar es imprescindible tener en cuenta que no puede existir relación pedagógica sin autoridad y que en las actuales circunstancias, los viejos criterios de autoridad “asignada” también están en crisis. En los orígenes de los sistemas educativos modernos, la autoridad del maestro tenía más relación con un “efecto” institucional que con un mérito personal. Algunos sociólogos señalan que la crisis de las instituciones (entre ellas la escuela) junto con una nueva concepción del niño y del joven como sujeto de derechos, hacen que el docente se vea obligado a considerar su autoridad como una conquista sujeta a renovación permanente y no como una propiedad inherente a su función¹². Por ello, no se puede proponer la

¹⁰ Gimeno Sacristán, José. *La transición a la escuela secundaria*.(1996) Madrid, Morata.

¹¹ Sandoval Flores, Etelevina. La trama de la escuela secundaria. Institución, relaciones, saberes (2000) Méjico, Universidad Pedagógica Nacional.

¹² Tenti, Emilio. “Viejas y nuevas formas de autoridad docente”. En: *Todavía*, abril de 2004.

reconstrucción de la autoridad pedagógica, sin plantear al mismo tiempo un cambio en el modelo de institucionalidad escolar junto con el de una nueva profesionalidad de los docentes.

50. Se han planteado algunos de los problemas que arrastra la educación actual. La posibilidad de lograr un modelo institucional inclusivo con calidad para todos, de construir autoridad pedagógica, de generar capacidad estatal o de cimentar un perfil propio para la enseñanza secundaria, no son empresas sencillas ni a lograr por unos pocos actores. Para revertir las situaciones señaladas, es necesario proponer un debate de lineamientos nacionales en torno al tema, que incluya acciones de corto, mediano y largo plazo, que involucre a los distintos estamentos del Estado, a la sociedad en su conjunto, a las organizaciones sociales, a las empresas, a los sindicatos, etc.

IV. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE LA POLÍTICA EDUCATIVA PARA LA EDUCACIÓN SECUNDARIA

A. FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD ESTATAL

51. La capacidad del Estado¹³ expresada en la combinación entre capacidad política y capacidad técnico burocrática es fundamental a la hora de proponer objetivos como los que plantea la LEN. En ese sentido, un paso fundamental consiste en el sostenimiento de la inversión como lo indican las leyes vigentes. Un segundo avance lo constituye la claridad con la que la inversión se planifica en programas y proyectos concretos. Un tercer escalón está signado por la capacidad que tenga el Estado de que esta política educativa tenga una expresión concreta en la vida cotidiana de las escuelas.
52. Además de expresarse en la solvencia técnica y administrativa de los gobiernos escolares, fundamentalmente esta capacidad estatal se manifiesta en la cualidad de liderar esperanzas, construir compromisos, generar acuerdos que tengan un impacto concreto en la vida cotidiana de las escuelas. Esto que forma parte del proceso por el cual se pasa de la enunciación de un derecho a la construcción de ciudadanía, no puede limitarse a los gobiernos escolares o a las escuelas. Incluir a los sectores más vulnerables de nuestra sociedad es responsabilidad de los municipios, de los gobiernos provinciales y nacionales, de los órganos legislativos que deberán generar los instrumentos para esta nueva institucionalidad, de la Justicia que debe hacer cumplir la ley y de la capacidad de articulación con la red social (OSC, Empresas, Iglesias, Sindicatos) para convertir en hechos las decisiones colectivas definidas en el nuevo andamiaje normativo.
53. Una herramienta esencial para generar capacidad del Estado, la constituye la Ley de Financiamiento Educativo (Nº 26.075) ya que prevé metas graduales de financiamiento y relación con el PBI. La existencia de convenios bilaterales ha sido fundamental para planificar el crecimiento en la inversión. Por ello es importante que cada jurisdicción tenga realizadas sus proyecciones en base a la premisa de inclusión con calidad. Esto implica que no sólo hay que planificar en términos cuantitativos en relación a la cantidad de chicos a escolarizar, sino también las previsiones para ponderar la inversión en acciones que hagan más eficiente la tarea de la escuela, tales como las aulas de aceleración, el apoyo a alumnos con materias previas, la posibilidad del establecimiento gradual de un régimen de profesor por cargo comenzando por la concentración horaria y el resto de las propuestas aquí contempladas.
54. La capacidad estatal de construir futuro se relaciona con las condiciones de escolarización no sólo desde la perspectiva de los recursos. Además es imprescindible sostener la motivación de las familias respecto del estudio. Aunque el secundario

¹³ Repetto, Fabián. Capacidad estatal. Requisito para el mejoramiento de la política social en Argentina. (2004) BID – INDES. Serie de documentos de trabajo I-52

completo es una variable positiva tanto para el acceso como para la calidad del empleo, algunas de las cifras explicitadas en el diagnóstico dan cuenta de que en un contexto de crecimiento económico como el que vive la Argentina, puede existir competencia entre la escuela y el mercado de trabajo. En este punto se debe poner en juego la dimensión política de la capacidad estatal de construir futuro; se debe trabajar e imponer como algo natural la idea sencilla de que vale la pena estudiar.

55. Las condiciones sociales para el aprendizaje no se limitan a lo material ni al punto de vista puramente economicista de vincular los ingresos o los recursos materiales a la vulnerabilidad en la escolarización. La interacción con nuevos públicos así como la complejidad que hoy expresan las culturas juveniles, puede provocar en muchos docentes desborde y frustración cuando se carece de herramientas institucionales y/o profesionales para hacer frente a realidades tan complejas. Desde esa perspectiva tanto los gobiernos escolares y la escuela deben construir capacidad técnica y política desde sus prácticas institucionales y pedagógicas. En esta tarea es fundamental el apoyo del Estado en sus diferentes niveles, en tanto éstos deben coadyuvar a generar las condiciones para reforzar la escolarización, sin desmedro del papel protagónico que le cabe a la escuela.
56. Se plantean aquí algunas metas concretas: acuerdos nacionales y federales en torno a los sistemas de evaluación, promoción, equivalencias y acreditación, y a políticas sociales inclusivas y planeamiento de inversión y de acciones de acuerdo a resultados.

- **Planeamiento de la inversión**

57. La existencia de convenios de financiamiento en función de metas ha sido un paso adelante en la necesaria construcción de capacidad estatal. Hablar de falta de recursos en el Estado constituye un lugar común, sin embargo poco se habla de las acciones concretas que habría que llevar a cabo con esos recursos. Algunos economistas expertos en educación señalan que en la ecuación de la equidad de la educación, la incógnita de los recursos necesarios sólo es posible encontrarla cuando se conoce el resultado de la incógnita referida a las políticas, proyectos y acciones concretas para alcanzarla. Por lo tanto más que preguntarse cuánto dinero se necesita, hay que explicitar la política a llevar adelante y, derivada de ésta, su costo y los recursos necesarios para concretar las acciones que ésta implique.
58. Incorporar estándares académicos y líneas de base en la tarea de planeamiento constituye un compromiso real con los resultados. Una condición necesaria para la capacidad estatal es la competencia técnica de los gobiernos escolares. Un planeamiento pertinente debe constituirse en la base de la acción educativa de las jurisdicciones nacional y provinciales. En este aspecto, las previsiones de la LEN y los recursos y acciones previstas por la LFE, constituyen una oportunidad para acordar metas conjuntas a través de convenios bilaterales, tal como se viene haciendo.

- **Recuperación de la idea de sistema nacional y federal**

59. Ya se ha hablado en el diagnóstico de distintas dimensiones de la fragmentación de la escuela secundaria en Argentina. La aplicación de la LEN debe constituirse en una oportunidad inmejorable para acordar criterios que coadyuven a la cohesión del sistema educativo nacional, respetando las particularidades jurisdiccionales y asegurando la movilidad horizontal y vertical de los alumnos.
60. En tal sentido se entiende que se deberían acordar criterios federales de evaluación, promoción y acreditación, los que deberían descansar en la idea de restablecer el concepto de sistema educativo nacional y en el de la necesidad de recuperar la cultura del esfuerzo. En este punto, además de acordar cuestiones relacionadas con escala y periodización, sería interesante incorporar modelos de evaluación integradora, ya propuestos por la resolución 233 /2005 del CFE. Esto supone acuerdos que definan las prioridades pedagógicas institucionales, es decir, establecimiento de pisos básicos de aprendizaje que todos los alumnos deben alcanzar para acreditar un año, un ciclo o un nivel. Es conveniente que estos acuerdos sean construidos en conjunto, respetados por todos los docentes y conocidos por los padres y alumnos. Los NAPs del secundario deberían convertirse en el eje de dichos acuerdos. Esa unidad de concepción debe suponer periodización y escalas equivalentes en todo el país así como debería orientarse a una escuela exigente e incluyente que incorpore evaluaciones integradoras o globales al menos en algunas áreas o disciplinas.
61. La importante transferencia de matrícula del nivel secundario al de adultos, hace necesario rever los criterios de promoción del nivel medio para adquirir algunas de las modalidades con las que cuenta el sistema de adultos (como la acreditación gradual, modular.) así como otros aspectos de su organización institucional que han producido resultados satisfactorios al momento de incluir población con temprano acceso al mercado de trabajo. Las situaciones de embarazo, jefatura de hogar, trabajo o estrategias de supervivencia en la calle de los jóvenes son contundentes como para crear condiciones más flexibles. El plan FINES constituye un valioso antecedente en ese sentido desde el que las jurisdicciones pueden generar nuevas alternativas

- **Gobierno educativo**

62. En general cuando se habla de gobernabilidad de las instituciones públicas se piensa en el Estado. Hoy este concepto se amplió al conjunto de instituciones -patrones, estructuras y reglas de juego- que condicionan y posibilitan la acción política y social. Este giro redefine los protagonistas relevantes, que pasan de ser no solamente los actores políticos y sociales estratégicos que actúan en el nivel nacional y subnacional - poderes ejecutivo, legislativo y judicial, partidos políticos, sindicatos, movimientos- para incluir también ONGs, organismos internacionales, agrupaciones comunitarias, corporaciones privadas y diferentes redes de actores.
63. Si la educación debe ser una responsabilidad del conjunto social, así como se habla de responsabilidad del Estado, es necesario tener en cuenta otros actores que contribuyen al buen gobierno y que son fundamentales en el momento de redefinir un modelo institucional: las familias, los alumnos, los docentes. Hablar de ellos supone tener en cuenta sus distintos formatos de representación y promover su conformación y

participación en la vida de las escuelas: las cooperadoras, los consejos de padres, los centros de estudiantes.

- **El concurso para directivos**

64. Si bien la organización por hora cátedra responde al modelo de educación superior, a la hora de elegir directores el sistema de educación media se asimila al de educación primaria. De ese modo, generalmente los concursos para personal directivo suponen un perfil similar, sin considerar las distintas necesidades y/o realidades de la escuela, según sea esta de frontera, de una zona urbano periférica o urbano céntrica, rural, etc. Otra vez se hace presente la necesidad de reformular la relación escuela –sociedad frente a los cambios de las últimas décadas por los que las hipótesis de igualdad social u homogeneidad constituyen más un punto de llegada que un punto de partida.

- **Capacitación para los equipos de conducción**

65. La capacitación de equipos directivos constituye un pilar fundamental para la gestión de las escuelas. En ese sentido así como el INFOD está desarrollando una capacitación para los equipos de conducción de los IFD, sería propicio generar una propuesta semejante para todos los directores de enseñanza media del país. Más allá de la tarea importante que desarrollan en ese sentido las jurisdicciones, un mismo eje de capacitación que permita encuentros interprovinciales suscita una sinergia y un espacio para el debate y la propuesta necesarios a la hora de establecer los nuevos cimientos para la enseñanza media. Esta capacitación debe apuntar tanto a los saberes pedagógicos como a los que tiendan a lograr competencias sociales y de conducción.

- **Responsabilidad por los resultados**

66. La responsabilidad por los resultados o el hábito de rendición de cuentas debe involucrar a la escuela y al personal directivo, pero también debe trasladarse a todos los actores del sistema. Esto supone acuerdos en torno a metas, información clara de lo realizado, consecuencias que consideren cambios o fortalecimiento de lo actuado y participación que asegure las acciones planificadas. Los funcionarios políticos deben dar cuenta de lo hecho para mejorar los resultados y lo mismo cabe para supervisores, directores, docentes, padres y alumnos, de acuerdo a sus respectivos deberes y derechos. La generación de una sinergia en torno al logro de resultados, además de constituir un pilar de la calidad educativa aporta de manera significativa a la calidad institucional. La posibilidad de dicha rendición de cuentas supone revalidar la tarea y construir autoridad social para mejorarla.

- **Un modelo de gestión a partir de la corresponsabilidad**

67. Así como el director asume un compromiso, es necesaria la generación de corresponsabilidades de los otros actores de la comunidad educativa. Las cartas de compromiso, tanto de docentes, padres y alumnos, pueden convertirse también en una buena herramienta de legitimación y un punto de partida para generar una cultura de autoevaluación institucional que dé cuenta de los logros así como de los fracasos y desafíos.

68. Una institución se fortalece con un equipo que construye su autoridad en la capacidad de generar acuerdos, de concretar metas, de hacerse cargo de los resultados. Pero para que esa responsabilidad por los resultados exista en todos los actores de la organización escolar, estos actores deben sentirse parte en la toma de decisiones. Por lo tanto se propone avanzar hacia modelos de gobierno escolar con más participación de docentes, padres y alumnos. La posibilidad de incorporar nuevos actores a la construcción de una política educativa, es un pilar de la calidad institucional de la escuela, de la calidad de la democracia y de la calidad educativa del sistema.

- **Participación de las familias**

69. Dado que la calidad de la educación en la sociedad del conocimiento constituye una realidad concreta que puede afectar la vida y el futuro de las familias, sería apropiada una convocatoria real a los padres a favor de la escuela. Este llamado podría constituirse en una oportunidad para la construcción de un nuevo modelo institucional que generara bases para un nuevo modelo social. Sin duda esta invitación debe hacerse con confianza y con conciencia de que las familias pueden realizar un significativo aporte a la escuela, atendiendo las diversas posibilidades de participación.

- **Asociaciones de padres. Movimientos a favor de la escuela pública**

70. La convocatoria al fortalecimiento de asociaciones de padres o de cooperadoras es una parte insoslayable de los objetivos del gobierno escolar al momento de construir gobernabilidad en el sistema y de reformular las relaciones entre la sociedad y el Estado. Sería interesante que cada escuela tuviera constituidas sus organizaciones de padres con autoridades elegidas en forma democrática. Dado que existen buenas experiencias al respecto, el planteo de objetivos que determinen el alcance de su accionar significan un primer paso hacia el trabajo conjunto y armónico con estas instituciones.

71. Más allá de la participación de las familias en la vida escolar, es necesario generar una sinergia a favor de la educación que permita un movimiento social de defensa de la escuela pública que le dé voz a nuevos actores sociales. Hoy se trata de una institución que recibe mucho más demandas que apoyos y a la que se le suele pedir la respuesta para los problemas que no ha resuelto la sociedad en su conjunto. Existen varios países en los que los movimientos de padres por la educación constituyen un factor de poder y también de fortalecimiento de la institución educativa. Sería muy interesante concebir desde las jurisdicciones programas destinados a que estos movimientos se constituyan en Argentina.

- **Programas destinados a mejorar las condiciones sociales del aprendizaje**

72. Cuando las condiciones sociales para aprender no están provistas por la familia, en un contexto de obligatoriedad educativa, es el Estado el que debe proveerlas desde sus diversos organismos. El derecho universal a la escuela secundaria supone también la

necesidad de generar políticas universales para su acceso: el boleto escolar para los estudiantes secundarios, los libros, son algunas de las herramientas que deben conformar un horizonte de condiciones para la obligatoriedad del secundario. Al mismo tiempo, la necesidad de incluir prestaciones alimentarias forma parte de una dinámica escolar que prevé un piso de 25 horas reloj por semana para un adolescente. La existencia de la cédula escolar y de un sistema único de registro en todo el país va a permitir controlar el ausentismo, prevenir la deserción e ir a buscar a los jóvenes que no están escolarizados. Para estos niveles de acción interinstitucional deberá construirse y ponerse en juego la capacidad estatal desde la cual la sociedad en su conjunto se articula con el objetivo de proveer un derecho.

- **Cédula escolar**

73. Una primera tarea al hablar de escolarización de todas y todos los jóvenes, la constituye el hecho de dar “visibilidad” a quienes se van de la escuela. Así como se ha hablado de control interinstitucional de ausentismo, es necesario referirse a la cédula escolar y con ella, a la necesidad de registrar al niño y a su familia así como de facilitar la documentación actualizada en forma gratuita y accesible. En tal sentido, muchas provincias que han logrado avances notorios en el registro de sus alumnos, han contado con el apoyo del PREGASE. Este sistema no sólo ofrece un valioso instrumento para el registro de los alumnos, sino que ha facilitado herramientas fundamentales para el gobierno de las escuelas tanto en la tarea pedagógica como administrativa. El equipamiento informático que ha llegado a las escuelas durante los últimos años, facilitan este trabajo de organización. La libreta escolar que han incorporado programas como el PIIIE, también es una forma de registración que suma datos sanitarios. Si se tiene en cuenta el elevado porcentaje de jóvenes que no cuenta con más cobertura de salud que la que pueda ofrecer el Estado en forma gratuita, estos datos son de gran interés a la hora de planificar cualquier política integral para adolescentes y jóvenes.

- **Libros**

74. La lengua escrita sigue siendo la herramienta fundamental para la adquisición de saberes en el camino hacia la sociedad del conocimiento, por lo tanto, sería redundante explayarse sobre la importancia del acceso al libro en los alumnos de la escuela secundaria. Más aún si se tiene en cuenta que ya no se trata de uno o dos manuales, sino de una pequeña biblioteca particular y de nutridas bibliotecas de aula. En ese sentido debe destacarse la importante inversión realizada en los últimos años por el Ministerio de Educación de la Nación y por varios ministerios provinciales. El reemplazo de libros por fotocopias constituyó uno de los ejemplos más claros de la decadencia de la educación argentina así como el apogeo de su industria editorial coincidió con una etapa en la que nuestro país estaba a la vanguardia de América Latina en materia educativa. Esta compra de materiales unida a algunos programas nacionales y provinciales pueden sostener una política de acceso al libro, indispensable para hablar de calidad en una escuela inclusiva.

- **Becas: pertinencia y acceso**

75. Resulta complejo hablar de universalizar un derecho como el de la educación a partir de programas focalizados que puedan facilitar el ejercicio de ese derecho. Existen antecedentes de beneficios universales relacionados con los trabajadores como lo son la asignación escolar que se paga hoy a todos los asalariados del país y el salario familiar. Para contribuir a la universalización de la educación secundaria habría que prever acciones que, en forma gradual, avancen hacia esos criterios en los no asalariados.

- **Transporte**

76. Un aspecto fundamental conectado con el acceso a la escuela secundaria lo constituye la problemática del transporte tanto en la zona rural como urbana. Las escuelas secundarias no tienen la tradición de extensión territorial de las escuelas primarias. Si se tiene en cuenta que gran parte de los adolescentes no escolarizados pertenecen a la zona rural, la posibilidad de acercar la prestación educativa a estos jóvenes se presenta como una necesidad imperiosa. En estos casos no se trata de un boleto escolar sino de la búsqueda de otras alternativas tales como el recorrido de un transporte específico, la semipresencialidad, escuelas de alternancia o albergues estudiantiles cercanos a escuelas de referencia.

77. Una situación distinta, aunque igualmente compleja, la presentan los jóvenes de las zonas urbanas donde la presencia del boleto escolar para el secundario, debería constituirse en norma. Muchos de los estudiantes deben tomar más de un colectivo para llegar a la institución escolar, con más razón el transporte se convierte en obstáculo para los sectores pobres que pueblan la periferia de las grandes ciudades. Sin embargo hay que tener en cuenta que en la actualidad el transporte cuenta, al menos en las grandes ciudades, con subsidios que permiten abaratar el costo del boleto mínimo. Ese subsidio se entrega en general a la empresa dado que se trata de un sistema de asistencia a la oferta más que a la demanda. Por consiguiente, no sería desatinado empezar a cambiar esta lógica y hablar de subsidios a las personas concretas a las cuales se les quiere garantizar un derecho, como en este caso a los estudiantes secundarios a partir del abono escolar. Redireccionar los subsidios en función de objetivos superiores, constituye un paso adelante que expresa capacidad estatal.

- **Alimentación**

78. Una decisión fundamental plasmada en la LEN, la constituye el hecho de poner un mínimo de 25 horas reloj semanales (artículo 32, inciso c). Este piso constituye una clave de organización del sistema que lo diferencia de las instituciones para adultos y que supone una significativa cantidad de horas en la escuela lo que en algunos días puede llevar al doble turno. Dado que tanto la jornada extendida como los comedores escolares o el refrigerio tienen una cobertura mucho más vinculada a la escuela primaria, es necesario organizar un tipo de prestación alimentaria en el secundario. En algunas escuelas esta prestación se da por iniciativa propia y con la

colaboración de otros actores sociales como los municipios, las cooperadoras o las OSC. Esta relación puede ser imprescindible para no recargar a la escuela con una misión que no le es específica pero sin la cual se resiente la tarea pedagógica.

B. DESARROLLO DE UN MODELO INSTITUCIONAL INCLUSIVO

80. Un modelo institucional se configura a partir de vínculos, normativas, historias, culturas que suponen un proceso complejo. Cada establecimiento institucional conforma un ámbito donde se reproduce, en parte, la configuración social en general y donde se generan formas específicas de organización e instituciones singulares que se legitiman y garantizan. En el presente documento se profundizarán aquellos aspectos vinculados a la normativa y a las prácticas de seguimiento de la trayectoria individual de los alumnos y del gobierno escolar que coadyuven a la construcción de un nuevo modelo institucional participativo, inclusivo, democrático y abierto a la comunidad.

- **Ingreso de los alumnos**

81. Puede existir el riesgo de explicar las cifras del fracaso por problemas exclusivamente relacionados con la falta de preparación de la escuela primaria o con factores de tipo familiar o de capacidades intelectuales, sin tener en cuenta que muchos de los chicos que fracasan aprenden muy rápido y en forma cotidiana en otros contextos. Por ello, habría que referirse a la adaptación a la cultura escolar y a las formas de socialización que esta situación impone. Diferenciar entre capacidad de aprendizaje y capacidad de participar del proceso educativo formal, constituye el punto de partida para generar posibilidades y condiciones de ingreso, permanencia y egreso de todos los jóvenes a la escuela.

- **Tránsito de un nivel a otro**

82. El ingreso de todos y todas a la escuela secundaria supone generar dentro de la institución las condiciones que permitan una mejor trayectoria escolar. Un aspecto importante lo constituye el tránsito de un nivel a otro, por lo que se propone una mayor articulación a partir de diagnósticos de aprendizajes y experiencias compartidas entre los docentes de la escuela primaria y secundaria. Concurrentemente, un punto a considerar es la importancia de la calidad de la enseñanza en la escuela primaria para el efectivo tránsito de un nivel a otro. El crecimiento paulatino de una oferta de calidad de jornada extendida en la escuela primaria también se considera un factor importante para asegurar mejores niveles de articulación con el secundario. Al mismo tiempo resulta indispensable la generación de espacios para la constitución de un grupo o de una comunidad de aprendizaje en la que los jóvenes puedan adquirir los repertorios necesarios para ejercer el oficio de estudiantes y de adaptarse a una nueva cultura escolar.

83. Dado que es necesario que los padres y la sociedad en su conjunto naturalicen las normas que se desprenden de la LEN; a lo largo de la escolaridad primaria se debería trabajar la difusión de la obligatoriedad, tanto en las aulas como a través de jornadas destinadas a padres. Esta difusión podría llevarse a cabo en el marco de una campaña nacional de apoyo a la universalidad del secundario.

- **Seguimiento de la trayectoria escolar**

84. La necesidad de una escuela exigente y al mismo tiempo inclusiva no puede descansar solamente en el alumno si no existen acciones que supongan autoexigencia del Estado, de la institución escolar, de los docentes y de las familias. El abandono es el gran fracaso del sistema social, del gobierno escolar y de las instituciones. Un niño o un joven que se va de la escuela es un ciudadano en el que se acentúa la restricción de sus oportunidades de vida. Por otro lado, los estudios sobre abandono demuestran que es poco usual que el retiro escolar anticipado de los niños y jóvenes sea un evento inesperado. En general, se manifiesta como una cadena de hechos que paulatinamente incrementan la posibilidad de abandono. En este sentido, las inasistencias reiteradas, el bajo rendimiento y la repitencia se constituyen en señales de riesgo que integran antecedentes de abandono.

85. Los hallazgos de los últimos quince años refuerzan la tesis de que una buena experiencia educativa contrarresta las dificultades del contexto social de adolescentes y jóvenes. El diseño y ejecución de acciones de retención desde la escuela implica reconocer que la incidencia de factores externos, sólo se vuelven determinantes cuando se enfrentan a una situación escolar que no considera las particularidades y necesidades de la población de niños y jóvenes, sino que sólo espera la adaptación del alumno a su normativa y prácticas. Asumir estrategias que apunten a retener a los estudiantes supone un compromiso con la trayectoria escolar de cada uno de los alumnos, entendida ésta como el recorrido personal a transitar en el continuo de niveles y ciclos de la estructura educativa, que produce a su vez, consecuencias cognitivas, legales, afectivas y socioeconómicas en la constitución de su identidad.

- **Alternativas de acompañamiento**

86. La LEN habla de las “alternativas de acompañamiento de los jóvenes, tales como tutores o coordinadores de curso, fortaleciendo el proceso educativo individual y/o grupal de los alumnos”. Las instituciones tienen que ser capaces de seguir la trayectoria escolar de sus estudiantes y de generar las estrategias de retención para un aprendizaje exitoso. Este seguimiento debe iniciarse en la escuela primaria y acentuarse en el ingreso a la escuela secundaria, con el trabajo para la construcción de grupos y comunidades de aprendizaje; debe continuarse a través del trabajo en red para el control del ausentismo escolar y definirse cotidianamente en las prácticas institucionales y del aula.

87. El sujeto de aprendizaje no constituye una abstracción homogénea sino que debe considerarse en sus diferencias, en sus condiciones, en su cultura. La diferencia y la heterogeneidad debe ser factores que enriquezcan la experiencia del proceso de enseñanza y aprendizaje. Por lo tanto es necesario atender esa diversidad para prever diferentes acciones y estrategias para lograr objetivos educativos de calidad. La igualdad de oportunidades se logra cuando todos los alumnos alcanzan resultados de aprendizaje equivalentes. Para alcanzar esta meta, es necesario una oferta educativa diversificada en las formas, pero igualitaria en cuanto a la pertinencia social y académica de los saberes a transmitir.

88. Cualquier seguimiento de la trayectoria escolar debe hacerse desde la confianza en las posibilidades de aprendizaje de los sujetos. Existen estudios que han indagado sobre las representaciones que portan los docentes frente a las posibilidades de éxito o fracaso de

sus alumnos, concluyendo en que estas expectativas inciden en el desempeño de niños y jóvenes. Las expectativas de los docentes pueden condicionar no sólo lo que el docente haga con ellos sino en la opinión que el propio alumno se forma de sí mismo. Cuando un alumno se percibe como hábil, estará más estimulado y sus esfuerzos serán mayores. Las bajas expectativas son producto de una autopercepción negativa respecto de sus habilidades y saberes adquiridos. La falta de confianza en sí mismo afecta la autoestima y termina por condicionar las posibilidades de aprender.

89. Para los docentes, el permanente análisis y develamiento de las posiciones sobre este problema, junto a otros colegas y actores del sistema educativo, se convierte en un paso necesario para reflexionar y consolidar estrategias pedagógicas que apunten a retener a los alumnos. Por ello, las instituciones deben tener un sistema de apoyo a los estudiantes que presenten dificultades. Este apoyo debe suponer no sólo una atención más personalizada sino también la variación de estrategias de enseñanza. Esta atención puede estar a cargo de las tutorías. Dado que se cuenta con algunas experiencias interesantes en ese sentido, alentadas por las jurisdicciones y por algunos programas nacionales, habría que capitalizarlas al momento de convertirlas en una estrategia más general.

- **Permanencia del alumno para el cursado**

90. Las propuestas presentadas implican la necesaria tarea en red en la que todas las instituciones estatales y de la sociedad civil se comprometan con el objetivo superior de proteger el derecho a la educación de niños y adolescentes; es también necesario reconocer el alto grado de indiferencia, naturalización o impotencia, según los casos, de la problemática de la deserción en algunas escuelas secundarias. Son numerosas las investigaciones que muestran que la existencia de alumnos salidos sin pase está altamente invisibilizada para muchos equipos de conducción de instituciones educativas tradicionales. Desde esa perspectiva es necesario que cada escuela lleve un registro claro de los alumnos que abandonan o que se encuentran en ese riesgo (más de cinco inasistencias sin justificar deberían constituir un alerta) y que esta situación además de hacerse manifiesta, se dimensione como un componente importante de la calidad educativa de la escuela.

- **Red intersectorial para el control del ausentismo**

91. El ejercicio del derecho a la educación de adolescentes y jóvenes debe tener una protección clara del Estado en sus distintas dimensiones. Más que nunca hay que hablar de las condiciones que aseguran la escolarización y que no dependen de la escuela, así como de las que tienen dependencia directa con ella. En sintonía con las acciones que llevan a cabo los países que se comprometen con objetivos ambiciosos respecto a la escolarización, cada jurisdicción debería generar líneas de trabajo permanente en este sentido. Un programa intersectorial de control de ausentismo supone la articulación entre distintos niveles del Estado: áreas de educación, salud, desarrollo social, trabajo, etc. los municipios y también el Poder judicial a través de los juzgados de familia o afines, las organizaciones de la sociedad civil. Las escuelas deberían trabajar mancomunadamente con los supervisores a fin de que éstos articulen con los municipios, para iniciar desde el ámbito local el trabajo correspondiente con las familias de los alumnos con riesgo escolar.

92. La realización de jornadas interinstitucionales que ayuden a dimensionar la problemática tanto desde la comunidad educativa como de los otros actores involucrados es fundamental a la hora de darle visibilidad a los alumnos que abandonan la escuela y por lo tanto para desnaturalizar un hábito de exclusión en el sistema educativo. La problemática de la exclusión educativa debe estar presente en la formación docente y en especial en la de los equipos de conducción.

- **Retención escolar y estrategias institucionales**

93. A pesar de las cifras del fracaso, son muchas las escuelas que realizan ingentes esfuerzos por mejorar los niveles de aprendizaje de sus alumnos. Se incluyen algunos ejemplos que podrían ser resignificados en el marco de un nuevo modelo organizacional.

- a. Observación de la trayectoria escolar de los estudiantes que suponga un plan de seguimiento del avance en el aprendizaje de cada alumno y del grupo con el objeto de plantear estrategias unificadas en el proceso de enseñanza y de aprendizaje y acuerdos de las acciones a implementar.
- b. Integración de actividades de diversas asignaturas a través del trabajo en las competencias básicas para el logro de habilidades de comprensión lectora, de producción de textos y de resolución de problemas.
- c. Elaboración de guías de autoaprendizaje elaboradas en conjunto, probadas y revisadas por el equipo docente o entre instituciones con el objeto de garantizar coherencia y progresividad en el itinerario escolar. Luego de la aplicación de las guías, las experiencias señalan la conveniencia de incorporar instancias de reflexión conjunta con el alumnado, con el objeto de analizar las actividades realizadas. Estas guías proponen actividades para el trabajo en grupo, en forma individual o con la familia.
- d. Conformación de un banco de guías de autoaprendizaje (institucional o interinstitucional) que consista en un archivo de todo el material utilizado, el cual debe ser continuamente compartido, enriquecido y actualizado. Estas guías pueden ser valiosas tanto al momento del apoyo específico a los alumnos con dificultades como para los alumnos avanzados que demandan profundizar conocimientos. En este banco es necesario tener en cuenta la incorporación de diversos recursos (bibliografía, recursos audiovisuales, calculadoras, computadoras, etc.) para la resolución de estas guías de aprendizaje.
- e. Apoyos individuales, especialmente dirigidos a los alumnos que presentan dificultades de aprendizaje, que se focalicen en las áreas básicas y en los contenidos considerados prioritarios.
- f. Apoyos individuales transitorios fuera del aula de referencia del alumno y utilizados cuando otras medidas se hayan agotado.

- g. Proyectos para la generación de instancias de apoyo entre pares de modo de influir en el desarrollo de competencias sociales que predisponen y ayudan al aprendizaje. La promoción del aprendizaje cooperativo puede desarrollarse a través de estrategias como: a) la conformación de grupos heterogéneos (alumnos más avanzados comparten el grupo con compañeros más rezagados), b) la promoción de la responsabilidad individual (si bien trabajan juntos, cada uno tiene que alcanzar los mismos aprendizajes).
- h. Alternativas no convencionales en cuanto a trayectos escolares para los alumnos que deben recurrir, a través de monitores (alumnos avanzados y alumnos de profesorado) y el acompañamiento de los pares (completamiento de carpetas, ayudas para el acceso a la información a través de diversos recursos, etc.).
- i. Apoyo académico desarrollado por alumnos del profesorado, padres, profesores especialmente designados durante el ciclo lectivo, destinado a aquellos alumnos que por diversas circunstancias adeudan asignaturas de un año a otro o para alcanzar la certificación del nivel.
- j. Proyectos de orientación y tutoría basados en la reflexión individual y grupal sobre los propios procesos, sus facilidades, las dificultades para aprender, para la convivencia, el replanteo del accionar, etc. con el objeto de apuntalar el desarrollo de la autoestima en el ámbito del respeto por las diferencias y asumiendo responsabilidades. Este tipo de planes no se desarrollan en forma yuxtapuesta, sino de modo integrado a las actividades escolares habituales.
- k. Estrategias de elaboración y articulación con otras instituciones a fin de pensar, repensar y redireccionar las acciones emprendidas en conjunto o de modo individual.
- l. Flexibilización de tiempos a cargo de los equipos docentes a través de la planificación horaria móvil en la semana, en la quincena y en el mes, priorizando su uso en alguna asignatura o temática.
- m. Flexibilización del espacio y de los agrupamientos: a) clases compartidas con alumnos de la misma institución y con alumnos de escuelas cercanas. b) desdoblamiento de grupos para el trabajo en áreas instrumentales básicas.
- n. Articulación entre las instituciones para la organización de eventos, concursos, olimpiadas de matemáticas u otras disciplinas, maratones de lectura, campamentos científicos, campeonatos deportivos, etc; que permitan poner en valor las capacidades de alumnos destacados en aspectos específicos y fortalecer su autoestima, generando pertenencia institucional, importante para la construcción de identidad de los jóvenes.
- o. Programas de promoción asistida o de aulas de aceleración en el secundario básico, que se apoyen en el seguimiento permanente y la exigencia cotidiana. Estas experiencias han tenido resultados positivos en distintas jurisdicciones. Es

importante que el alumno que ha experimentado alguna situación de fracaso, recupere la confianza en sí mismo a partir de experiencias exitosas fundadas en el esfuerzo cotidiano.

- p. Desarrollo de actividades de extensión; experiencias educativas fuera del ámbito escolar; acciones de aprendizaje servicio; uso de las instalaciones escolares para actividades recreativas, expresivas y comunitarias.

C. CONSTRUCCIÓN DE LA AUTORIDAD PEDAGÓGICA

94. En el objetivo de reconstruir la autoridad pedagógica se plantean dos recorridos fundamentales: el desarrollo de un nuevo perfil profesional junto con algunas propuestas en relación con la problemática de la convivencia y de la disciplina de los jóvenes. La crisis de autoridad pedagógica tiene un fuerte impacto sobre el sistema porque educar implica siempre un acto de autoridad que conlleva una responsabilidad: la de asumir la tarea de enseñar algo a otros, de introducirlos en otros lenguajes y códigos, de darles herramientas para moverse en el mundo.
95. No es posible renunciar a ejercer la autoridad, porque el acto educativo implica un acto de autoridad. Educar demanda asumir un lugar asimétrico. La escuela actual enfrenta el desafío de resignificar el lugar del docente como lugar del saber y de la autoridad legítima. Y por autoridad legítima se entiende aquélla que encarna la cuota necesaria de ley que los adultos deben a los/as adolescentes y a los/as jóvenes. Se habla entonces de autoridad democrática que a la par que transmite saberes, incentiva en los alumnos la construcción de repertorios para la divergencia y la problematización de lo dado.
96. Los alumnos necesitan autoridad porque necesitan contención. Ahora bien, es necesario reconocer que la crisis de autoridad pedagógica es también un problema de los adultos y no simplemente un tema intergeneracional. En ocasiones son los padres los encargados de desautorizar a un docente. En la reformulación de las relaciones entre sociedad y escuela tiene una dimensión importante la reflexión entre los adultos del tema de la autoridad y de la necesidad de reconstruirla.
97. El análisis del rol de los docentes en este momento de profundos cambios sociales pone de manifiesto la enorme complejidad de los problemas y la necesidad de enfrentarlos con estrategias sistémicas de acción y no con políticas parciales. Hablar de enfoque sistémico¹⁴ de las estrategias educativas, y de reconocer la necesidad de enfrentar el problema en todas sus dimensiones no significa que sea posible ni aconsejable intentar resolver todo al mismo tiempo. El carácter sistémico debe ser entendido como la necesidad de definir una secuencia en las acciones, a través de la cual se ponga de manifiesto cuándo y cómo las distintas dimensiones del problema serán enfrentadas. Las estrategias deben adaptarse a las condiciones locales y es allí donde pueden definirse en forma adecuada.
98. Se proponen aquí lineamientos de propuestas generales respecto de una política integral que busque favorecer una nueva profesionalidad docente. La misma debería contemplar intervenciones articuladas en tres dimensiones básicas: la formación, las condiciones de trabajo y de carrera y el sistema recompensas materiales y simbólicas que se ofrecen. La experiencia indica que ninguna reforma parcial, es decir, que se concentra exclusivamente en una de estas dimensiones (el salario, la formación docente o el estatuto que regula el trabajo y la carrera) son suficientes para lo que algunos definen¹⁵ como esa profunda "reforma intelectual y moral" que necesita la profesión docente para garantizar niveles básicos de equidad en la distribución de ese capital estratégico que es el capital cultural.

¹⁴ Tedesco, Juan Carlos y Tenti, Emilio (2002). Nuevos tiempos y nuevos docentes. IIPE- UNESCO

¹⁵ Ibidem

- **Hacia una nueva profesionalidad docente**

99. Se ha hablado acerca de que la autoridad pedagógica ha dejado de ser un efecto de autoridad “asignada” para constituirse en algo a lograr con el trabajo cotidiano. Ahora bien, será más fácil reconstruirla desde el trabajo de y con la institución, más que desde esfuerzos individuales aislados. Dado que el tema de la profesionalización docente aparece como una exigencia fundamental en cualquier proceso de transformación educativa, es preciso tener en cuenta que el profesional docente es un profesional colectivo. No es posible pedirle a cada individuo que cumpla con todas las exigencias que se le demandan a la institución.

100. Es la institución escolar, no cada docente individualmente, la que debe dar las respuestas. Para que la respuesta personal exprese unidad de criterio desde lo institucional es preciso pensar en términos de institución y de equipo. Hablar de profesionalismo colectivo supone que todos los docentes se sienten corresponsables de los resultados de la institución por lo que de algún modo deben sentir que pueden participar en el proceso de la toma de decisiones. Es esta concepción del profesionalismo colectivo la que permite decir que así como no habrá cambio en las prácticas si no se construye un nuevo perfil profesional, no habrá nuevo perfil profesional si no existe un nuevo modelo institucional.

- **Mayor permanencia del profesor en la institución**

101. La reformulación de la organización laboral de los docentes constituye un punto de la agenda de la paritaria nacional y debería convertirse también en parte de la agenda de reformulación de los presupuestos provinciales si se quiere hablar de un nuevo perfil profesional. Se propone analizar la pertinencia de recuperar algunas experiencias como la del profesor designado por cargo, según las cuales la unidad de trabajo la constituye el cargo equivalente a 12, 18, 24, 30 o 36 horas y la existencia de horas de clase curriculares al frente de alumnos y de extraclase según las necesidades de la institución. De ese modo el docente podría permanecer más tiempo en un mismo establecimiento, lo que además de ser un punto de partida para un mayor compromiso institucional, permitiría generar nuevos vínculos con los estudiantes y nuevas actividades en la escuela como las de apoyo educativo para alumnos con dificultades, tutorías o actividades coprogramáticas, que incentiven a los jóvenes según sus intereses. Este cambio en la organización laboral debería ir de la mano de un cambio en la organización curricular de manera tal de favorecer la presencia de áreas o de departamentos en relación con la cátedra lo que facilitaría el trabajo en equipo y una mayor flexibilidad a la hora de eventuales cambios curriculares o de planes. En vista de que esta estrategia es de difícil implementación en el corto plazo, se puede avanzar en una primera etapa hacia la concentración horaria para, progresivamente, proyectar la implementación de las transformaciones sostenidas en este punto. Estas propuestas, en cualquier caso, requieren de consensos, al modificar condiciones institucionales y laborales y, a su vez, de planeamiento presupuestario, al involucrar recursos. En tal sentido, lo que debe primar es el objetivo de que los docentes permanezcan más tiempo en la institución, en pos de promover un mayor compromiso y tiempos para la tarea docente.

- **Carrera horizontal**

102. La reformulación de las condiciones laborales debe constituir una faceta de una nueva profesionalidad docente que junto con un nuevo modelo institucional tenga la capacidad de construir autoridad pedagógica. Esta profesionalidad supone competencias relacionadas con saberes propios de su campo disciplinar y de su enseñanza; competencias culturales que le permitan valorar y relacionarse con las culturas juveniles; así como competencias éticas expresadas en el compromiso por los resultados, la capacidad de escuchar y de argumentar, la confianza en las posibilidades de los alumnos. Las competencias culturales y éticas además de ser vocacionales o naturales, deben formar parte del perfil profesional. Respecto de estos nuevos perfiles profesionales, el INFOD está realizando una tarea importante de articulación y trabajo con las universidades, con los gobiernos escolares de las provincias, con los sindicatos, con los IFD.

103. Es fundamental dar inicio a consultas en torno a la reformulación de la carrera horizontal, tal como lo establece la LEN (art. 69), la que podría considerar incentivos económicos diferentes de la antigüedad así como que sostenga la tarea del aula como vía de ascenso, poniendo en valor la labor pedagógica específica y el vínculo con el estudiante y con el conocimiento. Esta carrera horizontal puede ser una herramienta fundamental para un nuevo perfil profesional.

104. Esta nueva profesionalización debe estar unida a la idea de que el docente es un profesional colectivo y que para reconstruir autoridad pedagógica es fundamental que parte de esa tarea de profesionalización se realice en la institución. Por otro lado, la idea de equipo tanto para la conducción institucional como para la tarea del aula, debe ser la noción rectora de este proceso de transformación. Para generar corresponsabilidades de todos los actores es fundamental que estos equipos docentes se sientan parte de la toma de decisiones.

- **Aprender a vivir juntos**

105. Lo primero a tener en cuenta al hablar de convivencia es que el “aprender a vivir juntos” no puede ser un aprendizaje de competencia exclusivamente escolar. Más que nunca se aplica el concepto acerca de que lo que ocurre en la escuela no está aislado de su contexto social y que es necesario comprometer a otros actores con la problemática. Entre ese compromiso se encuentra el de los medios de comunicación. Generar espacios institucionales de debate sobre el papel de los medios de comunicación y articular políticas conjuntas que comprometan a un accionar responsable de éstos en el tratamientos de ciertos temas que involucran la temática educativa debe ser parte de la agenda de trabajo de los distintos niveles del Estado.

106. Por otro lado, al momento de hablar de los y las jóvenes y adolescentes, es prudente tener en cuenta que las relaciones entre edad biológica y edad social no son lineales y por lo tanto resulta inapropiado incluir bajo el mismo concepto universos sociales que tienen pocas cosas en común. Más que de juventud habría que hablar de juventudes. En un caso está el universo de la adolescencia en sentido estricto, de

irresponsabilidad provisoria, de economía cuasi lúdica, de dependencia paterna cuyas obligaciones se limitan a lo escolar. En el otro extremo se encuentran los jóvenes con estrategias de supervivencia en las calles, que forman parte de los recursos con los que la familia cuenta para vivir y que por distintas causas pueden constituirse hasta en jefes de hogar. Entre estas dos posiciones extremas, existe toda clase de figuras intermedias. Cuando se habla de escolaridad para todos y todas, es imprescindible que todas estas figuras se tengan en cuenta.

- **Disciplina y convivencia**

107. En la escuela tradicional, las regulaciones de las interacciones diarias entre adultos y jóvenes tuvo como base el disciplinamiento, el respeto a la autoridad jerárquica y la existencia de rituales no cuestionados. Cuando estos esquemas entran en crisis, los comportamientos considerados adecuados por la cultura tradicional escolar así como los límites entre lo tolerable y no tolerable, son permanentemente desafiados por los estudiantes. A diferencia de lo que ocurre con el ausentismo, el censo del 2004 demuestra que la convivencia es una de las cuestiones que más preocupa a directivos y docentes. La construcción cotidiana de una convivencia que facilite la retención y a la vez cree el clima adecuado para el aprendizaje, se presenta como uno de los desafíos fundamentales de la escuela.

108. La mayor demanda de las instituciones con respecto a esta problemática está relacionada con la presencia de los gabinetes escolares, en especial la de profesionales de la salud que atiendan a los “chicos con problemas”. Sin embargo, son esos profesionales los que suelen señalar que las expresiones de conducta desajustadas responden más a identificaciones culturales que a problemas de salud mental. No se trata de idealizar la cultura joven, sino partir de los aspectos positivos de esa cultura para desarrollar los conocimientos y los repertorios complejos necesarios para una inserción creativa en el mundo adulto. A la hora de construir un clima institucional adecuado, el negativismo de asociar juventud con situaciones indeseables resulta tan nocivo como la demagogia. La incorporación de gabinetes sería importante en el ámbito de un nuevo modelo institucional que responda a una visión más amplia de la problemática.

- **Los sistemas de tipo restaurativo**

109. Para convivir cualquier sociedad necesita normas. Así como es necesario que exista la sanción cuando se inflingen las normas, es preciso admitir que un sistema de sanciones de tipo retributivo por el que a cada falta corresponde amonestaciones o apercibimientos no alcanza para reflexionar o modificar la propia conducta. En ese sentido, los mayores avances se logran con códigos de convivencia de tipo restaurativo que incluyan medidas reparatorias (relativas y proporcionales) del daño ocasionado y construcción de compromisos en torno a los mismos. Algunas de esas medidas reparatorias pueden desarrollarse en la propia escuela o en la comunidad de manera de involucrar a otros actores.

- **Experiencias escolares en torno a la problemática**

110. Es necesario capitalizar experiencias positivas realizadas en varias jurisdicciones así como otras organizadas por el ME por las que cada escuela, construye su régimen de convivencia con la participación de sus alumnos y de los padres, para que éste sea reformulado o recreado en cada ciclo escolar. Un sistema de convivencia democrático que genere corresponsabilidades, que se alimente de medidas restaurativas, que tiendan a formar repertorios conductuales, cognitivos, emocionales e interaccionales alternativos y que pongan el foco más en las fortalezas de los jóvenes que en sus debilidades y problemas es hoy un desafío fundamental al interior de las instituciones. Estos códigos de convivencia deben ser conocidos por los padres y trabajados por los docentes a fin de que exista una coherencia institucional indispensable para la existencia de autoridad y generación de autodisciplina.
111. El desarrollo del razonamiento moral que tiene que ver con el “aprender a vivir juntos” y con el “aprender a ser” que componen objetivos de la escuela, no puede limitarse a un régimen de convivencia sino que compromete en forma sustantiva al ideario institucional o al PEI. En ese sentido es importante capitalizar la riqueza de experiencias de escuelas de gestión privada y de gestión estatal en mediación escolar, afrontamiento, contratos pedagógicos, pedagogía del silencio, alumnos mediadores, parlamentos juveniles, créditos, etc. Además de promover la convivencia estas experiencias concretan un paso adelante en los procesos de democratización de la escuela.
112. La decisión de vivir en una sociedad democrática y de adoptar el paradigma de los niños como sujetos de derecho (Constitución de 1994 y Ley 26061) deben reflejarse de manera concreta en la vida cotidiana de las escuelas. Porque no puede enseñarse la democracia como contenido conceptual de la curricula desde una organización institucional autocrática. Para ello no sólo es necesario apoyar y fortalecer la existencia de Centros de Estudiantes o de otro tipo de asociación de los adolescentes y jóvenes, sino darles participación efectiva en algunos niveles de la toma de decisiones. Esta participación genera corresponsabilidades y compromisos que además de constituir pilares de la convivencia escolar, son un aporte fundamental a la calidad institucional de la escuela. Lejos de reconocer la pérdida de la autoridad de los docentes, estas formas de participación generan nuevas formas de autoridad, más adecuadas a las circunstancias.

PROPUESTA PARA LA ORGANIZACIÓN CURRICULAR DE LA ESCUELA SECUNDARIA

Criterios generales

La LEN en el art. N°30 establece que la “Educación Secundaria en todas sus modalidades y orientaciones tiene la finalidad de habilitar a los adolescentes y jóvenes para el ejercicio pleno de la ciudadanía, para el trabajo y para la continuación de estudios superiores”. Esto supone la necesidad de posibilitar el alcance de estas funciones en un mundo cada vez más complejo y competitivo. De ese modo se hablaría de capacidades que permitan una apropiación permanente de nuevos conocimientos, de capacidades para trabajar y de capacidades de participar de la vida ciudadana.

Por otro lado, y tal como lo indican los desafíos de este nuevo siglo, es necesario redefinir el sistema escolar en perspectiva de *aprendizaje a lo largo de toda la vida para todos*, es decir de un aprendizaje que no se agota en las instancias de la educación formal ni en cuanto a los espacios que esta puede ofrecer ni en relación con los tiempos estructurados que supone. Por tanto no se trata sólo de enseñar aquellos saberes necesarios para el ingreso a la Universidad sino de habilitar las herramientas para que el alumno pueda apropiarse en forma eficiente de los conocimientos. Por otro lado, no estamos hablando de empleo ni de oficio sino de trabajo. Al mismo tiempo, el pensamiento autónomo y la capacidad de respetar reglas de juego constituyen competencias básicas para la función de ciudadanía.

De estas consideraciones surge, en relación a las funciones específicas establecidas por la LEN, que el propósito fundamental de la Escuela Secundaria debe estar referido a su rol **orientador**. Se trata en definitiva de que cada joven adquiera las herramientas para construir su proyecto de vida. Es esa misión la que debe definir las decisiones curriculares. Es esa línea de pensamiento y ese cometido los que justifican la necesidad de que el alumno tenga un currículo diverso que le pueda permitir conocer e introducirse en las categorías fundamentales de los distintos campos de la cultura.

La gran cantidad de asignaturas que conservan en la actualidad algunos polimodales dificulta la posibilidad de integración, por lo que no se debe superar los diez espacios curriculares simultáneos dentro de las 25 horas reloj que prevé la Ley. La opción de aumentar ese crédito horario debería pertenecer al alumno.

La carga horaria total de la escuela secundaria tiene como piso mínimo 5400 horas reloj.

La LEN, en su art. N° 31, habla de dos ciclos: “un (1) Ciclo Básico de carácter común a todas las orientaciones y un (1) Ciclo Orientado carácter diversificado según distintas áreas del conocimiento, del mundo social y del trabajo.” Por tanto se impone la existencia de un campo de formación general y otro orientado cuyos contenidos dependerán del ámbito de conocimiento de la modalidad y orientación elegida.

Los campos de la formación

La base de la estructura curricular del secundario está constituida por la formación general básica que debe contemplar los **Núcleos de Aprendizaje Prioritarios del secundario**, según el correspondiente acuerdo del CFE que atañe a todo el país, incluyendo a las instituciones de todas las modalidades del nivel secundario. Estos NAPs abarcan: lengua (la lengua propia y una segunda lengua), ciencias naturales, formales y sociales así como educación física y artística, como sus disciplinas de referencia. Las competencias que hoy exige el ejercicio pleno de la ciudadanía nos obliga a un trabajo sostenido enriquecido en la construcción de los aprendizajes fundamentales fortaleciendo de manera especial la alfabetización científica que habilita una comprensión mayor del mundo en el que vivimos.

La especificidad de la orientación académica en el segundo ciclo se desarrolla como un campo de profundización disciplinar en función de la opción elegida. Así mismo resultaría estratégica la organización de espacios opcionales en este campo que habiliten a la elección de los alumnos

Dentro de la formación general, tanto en el Ciclo Básico como en el Orientado, es pertinente incorporar un itinerario específico (Juventud, Participación y Ciudadanía) a lo largo de toda la escuela secundaria que contribuya al autoconocimiento, a fortalecer capacidades de autonomía, responsabilidad ciudadana, actitud crítica y reflexiva, propiciar el protagonismo juvenil en proyectos solidarios, aprendizaje-servicio y otras formas de intervención comunitaria que impliquen una transformación en función de los valores que asume.

Los contenidos a ser integradas en este trayecto podrían tener formato de taller¹⁶ de prácticas ciudadanas a fin de contemplar la concreción de proyectos, debates, foros, búsqueda de datos, que además de incluir los problemas relacionados con las culturas juveniles, permita instancias de autoconocimiento, descubrimiento de los propios intereses y de la vocación.

La función de acompañamiento y tutorías debe plasmarse en el modelo institucional, en el diseño curricular, en la necesidad de una respuesta para cada alumno en particular, en la relación docente- alumno..

Acerca del tiempo de transición

Dado que todas las opciones deben incluir la posibilidad de relación con el mundo académico y el del trabajo, el punto de partida más importante deben ser los campos del conocimiento tanto desde la perspectiva de las disciplinas como desde la aplicación productiva de estos saberes. En

¹⁶ Existen antecedentes de talleres en la Provincia y en la Ciudad de Buenos Aires. Se propone incorporar contenidos de orientación vocacional y otros en un itinerario organizado a lo largo de todo el secundario.

consonancia con esta necesidad se propone una estructura curricular organizada en campos formativos que compongan itinerarios articulados. En ese sentido, se proponen tres ámbitos a distinguir: uno de ellos relacionado con el campo de la formación general básica indispensable y común a todos/as los/as alumnos/as del país; uno segundo de carácter diversificado en relación a las áreas del conocimiento, del mundo social y del trabajo que diferencien a las distintas propuestas y el tercero destinado a la función orientadora.

Dado que la LEN plantea la existencia de modalidades del sistema educativo, el nivel secundario de enseñanza técnica y artística deberían inscribirse dentro de las modalidades de educación técnico profesional y artística respectivamente. Por tanto deberíamos hablar de una educación secundaria orientada (Humanidades, Economía y Ciencias Naturales) y dos modalidades: la técnico profesional (escuelas técnicas) y la artística (escuelas artísticas). A fin de facilitar este tránsito y no generar situaciones de rechazo en quienes hoy están en las escuelas y deben convertirse en protagonistas de los cambios, se sugiere tener en cuenta las modalidades que generó el Polimodal y sus posibles derivaciones a la nueva propuesta:

Entendemos que la modalidad de Bienes y Servicios debería ser captada por la alternativa de las escuelas técnicas, con planes de estudio específico que –al menos en determinados oficios- suponen un año más de cursado para la acreditación de estudios secundarios en relación al resto de la oferta del nivel medio. Es una buena oportunidad para definir el lugar de las escuelas técnicas en los casos de las provincias que abandonaron esa modalidad en la década del noventa. Las orientaciones dependerían de la formación técnico profesional cuyos acuerdos de homologación están regulados por el INET y cuentan con su agenda de trabajo y de acuerdos federales desde que se promulgó la Ley de Educación Técnica.

La orientación de Comunicación, Arte y Diseño podría dar lugar a una escuela secundaria con modalidad en Arte que contemple un abanico de opciones formativas dentro de dicho campo, estamos hablando de la música, las artes plásticas, el teatro y la danza. Además de la formación en las disciplinas artísticas, en su relación con el mundo del trabajo debería incluir la producción de eventos artísticos, la cartelería o los productos de tipo artesanal así como del uso de las herramientas tecnológicas apropiadas. La LEN abre una posibilidad de darle institucionalidad específica a estas escuelas lo que a futuro supone mecanismos homogéneos de homologación.

En el caso de Economía y Gestión de las Organizaciones, debería ser incluida en el campo de las Ciencias Sociales con orientación en Economía. Esta orientación en Economía contempla la inclusión de otras disciplinas dentro del campo de las ciencias sociales. En su trayecto vinculado al trabajo debe reunir contenidos tales como los de sistemas y técnicas contables, manejo de herramientas informáticas específicas, etc.

El Polimodal en Ciencias Sociales y Humanidades debería dar lugar a un secundario humanístico que incluya a las ciencias sociales tradicionales y a la comunicación. Desde el punto de vista laboral habría que definir en esta modalidad contenidos que

faciliten la inserción en ámbitos como el del turismo, los servicios, el uso de las herramientas tecnológicas apropiadas, etc.

El Polimodal de Ciencias Naturales podría dar lugar a una orientación con el mismo nombre. Por lo tanto además de incluir las disciplinas básicas de las ciencias naturales: la física, la química y la biología; debe ofrecer alternativas que se relacionen con las opciones laborales de dicho campo en su aplicación concreta. Las nociones fundamentales de higiene de los alimentos, de uso de materiales en el laboratorio y de herramientas tecnológicas apropiadas, podrían incorporarse en el trayecto laboral de esta orientación.

Así mismo se hace necesario establecer criterios para posibilitar la movilidad de los alumnos y para garantizar una prescripción Curricular que asegure la igualdad en cuanto a la formación general que la educación secundaria obligatoria debe posibilitarle a todos los adolescentes.

En este sentido se sugiere:

-Asegurar en el cursado del ciclo de educación secundaria básica, una estructura que prevea 900hs reloj en cada año, incorporando el campo de orientación de los jóvenes en la construcción de ciudadanía, proyecto de vida y participación. Esta premisa nos pone en el camino de considerar que los séptimos años de escolarización, independientemente de su localización (primaria o secundaria) deben organizarse con esa carga horaria y orientación. Del mismo modo se sugiere analizar la posibilidad de planificar espacios opcionales.

-Plantear para todas las modalidades y orientaciones, un campo de formación general equivalente que constituya el núcleo de la educación secundaria obligatoria incorporando las disciplinas que se prevean de cursado similar para todos los formatos. Para este campo se definirán Núcleos Prioritarios de Aprendizajes que serán aprobados por el Consejo General

-Así como para la educación técnico profesional, la especificidad de la modalidad se ha resuelto en los campos de formación científico-tecnológica , en la Formación para el trabajo y en las prácticas profesionalizadas, en la educación secundaria orientada , la profundización en el campo de conocimiento de la orientación , se resolverá en las horas destinadas a la Formación Orientada .

EDUCACION SECUNDARIA ORIENTADA

- Humanidades
- Economía
- Ciencias Naturales

MODALIDADES

- Educación Técnico-Profesional
- Educación Artística

CICLO	AÑOS DE DURACION	CAMPOS DE LA FORMACIÓN			
Secundario Básico	2 o 3 años (900 horas por año como mínimo) Total: 2700 hs	Formación general Porcentual de carga horaria: 90%		Juventud, Participación y Ciudadanía 270 hs (10%)	
Secundario Orientado	3 años (25 horas reloj - 900 horas por año como mínimo) Total: 2700 hs	Formación general 1890hs (70%)	Formación orientada 540 hs (20%)		Juventud, Participación y Ciudadanía 270 hs (10%)
Formación técnico profesional	4 años (30 horas reloj-1080 horas por año))	Formación general (Mínimo 2000 hs)	Formación científico tecnológica (mínimo 1700 hs)	Formación para el trabajo (mínimo 2000 hs)	Prácticas profesionaliz. (mínimo 200 hs)

Para el ciclo de educación secundaria básica está previsto concluir en este cuatrimestre, la construcción de los Naps que faltan.

Se hace imprescindible constituir una mesa federal para discutir el contenido de cada campo de formación para el ciclo superior.