

**Aportes para la discusión y el planeamiento
de las políticas educativas**

**LA EDUCACIÓN SECUNDARIA PARA ADOLESCENTES,
A PARTIR DE LA LEY DE EDUCACIÓN NACIONAL**

La Subsecretaría de Planeamiento Educativo ha elaborado el presente documento en conjunto con la Subsecretaría de Equidad y Calidad. Contiene aportes para definir una agenda de cuestiones prioritarias vinculadas con la definición de políticas para el nivel secundario destinado a las y los adolescentes.

Es el primero de una serie que irá abordando otros temas de interés, a lo largo del próximo año.

Noviembre de 2007

Versión Preliminar – Sujeta a revisión -

Objetivos para planificar las políticas del nivel secundario

Las definiciones de la Ley de Educación Nacional con respecto al nivel secundario requieren considerar una serie de objetivos políticos que orientarán el planeamiento de las acciones a desarrollar tanto en el corto como en el mediano y largo plazo. Dichos objetivos son:

1. Producir las condiciones para asegurar el cumplimiento progresivo de la obligatoriedad.

Ampliar la cobertura del nivel mejorando la oferta en los ámbitos rural y urbano, así como mejorar las condiciones para el acceso de los alumnos, son apuestas ineludibles, en dirección a asegurar paulatinamente la obligatoriedad.

2. Superar la fragmentación del nivel, para asegurar su unidad pedagógica y organizativa.

Reconfigurar y/o consolidar el nivel secundario a partir de unificar su gobierno y asumir decisiones respecto de la estructura y los aspectos organizativos, pedagógicos y curriculares que sean comunes al país, son caminos para asegurar la unidad pedagógica y organizativa de la educación secundaria.

3. Renovar el modelo pedagógico-organizacional de la escuela secundaria y su propuesta de enseñanza.

Revisar la organización institucional de los establecimientos, su propuesta pedagógica, y la reconfiguración de los puestos de trabajo, son condiciones para mejorar la tarea docente y la experiencia educativa de los estudiantes, en dirección a construir una escuela secundaria inclusiva.

4. Atender las trayectorias escolares de las y los adolescentes.

Atender la trayectoria escolar de las y los adolescentes a partir de la promoción de diversas formas pedagógicas de acompañamiento a las mismas, es un objetivo central. No cabe duda que hacer del tránsito por la escuela, una experiencia más rica y diversa, tanto para los docentes como para los alumnos, a la vez que implica trabajar sobre los fenómenos asociados al rezago y fracaso, tendrá como una de sus consecuencias la mejora de los indicadores educativos.

Se presenta a continuación, una serie de acciones vinculadas con cada objetivo, que deberían ser analizadas a la hora de construir una agenda política para el nivel, definir prioridades y encarar el corto plazo, con vistas al planeamiento de mediano y largo plazo.

1. Producir las condiciones para asegurar el cumplimiento progresivo de la obligatoriedad.

En las últimas décadas se amplió el acceso de adolescentes y jóvenes a la escolaridad secundaria; sin embargo aún son muchos los que no están incluidos. Por otra parte, este proceso de ampliación del acceso no se tradujo en una transformación de la experiencia de tránsito por la escuela ni evitó que muchos se fueran sin terminar.

Esto señala cuando menos dos rumbos para las políticas: asegurar el acceso y ejercicio efectivo del derecho de todas y todos los jóvenes a la educación y el trabajo sobre la permanencia y finalización de los mismos en las instituciones educativas

Se trata de la definición de una política de inclusión que implique el desarrollo de estrategias dirigidas al acceso y la permanencia escolar, pero también la necesidad de hacer del tránsito por la escuela media una experiencia más rica, que habilite a todas y todos en igualdad de condiciones para la participación en el mundo del trabajo, la cultura, la sociedad, y les permita estar en condiciones de continuar estudios superiores. Hoy, el pasaje por la escuela media y la posesión de las credenciales que otorga se vuelven más imprescindibles para el acceso al trabajo y a la participación plena.

Es así que una apuesta central de las políticas orientadas al cumplimiento de la obligatoriedad, es la de contribuir a garantizar la igualdad para que todos puedan vivir ese tiempo de adolescencia/juventud en el que sea posible ensayar el futuro adulto e imaginar otros caminos. Y es precisamente en esta construcción donde la escuela, como institución, puede albergar estos ensayos, dar sentido a este tiempo, inscribirlos en la cultura y mostrarles el mundo. No para entregarles todas las respuestas pero si para construir con ellos aquellas posibles que requiere el tiempo de hoy.

Hacer obligatoria la escuela secundaria es reafirmar este espacio y tiempo como una oportunidad para el cuidado a través de la enseñanza, donde el encuentro con adultos permite la transmisión del patrimonio cultural de nuestra comunidad. En este sentido pensar la obligatoriedad implica también reafirmar los derechos de las y los adolescentes y jóvenes a la educación, saldar la histórica deuda con los sectores más postergados, en primera instancia.

Esto implica la construcción de nuevas condiciones para que las promesas de formación para la ciudadanía activa, para el mundo del trabajo y para la continuidad de los estudios vuelvan a ser posibles no sólo en la escuela sino también en el imaginario de todas las familia, de todos los jóvenes.

A partir de la sanción de la nueva Ley de Educación Nacional, la obligatoriedad de la educación secundaria interpela en primer lugar al estado nacional y a los estados jurisdiccionales, quienes

deben “asegurar el cumplimiento de la misma a través de alternativas institucionales, pedagógicas y de promoción de derechos, que se ajusten a los requerimientos locales y comunitarios, urbanos y rurales, mediante acciones que permitan alcanzar resultados de calidad equivalente en todo el país y en todas las situaciones sociales”(art. 16).

Como primer paso se requiere la ampliación progresiva de la cobertura, incorporando a los jóvenes no escolarizados que están en edad de asistir al nivel secundario y lograr que permanezcan en el sistema y avancen en su trayectoria escolar. La universalización del nivel se podrá alcanzar en forma plena, en el mediano plazo.

Para este fin se requiere planificar las siguientes acciones:

1.1. Construir edificios escolares con espacios que alojen de otro modo las propuestas de enseñanza, el trabajo conjunto de docentes, la participación de la comunidad; espacios de aproximación y vinculación con los saberes que excedan el aula. Se priorizará el sector de gestión estatal, tanto en el ámbito urbano como en el rural, para aumentar la disponibilidad de vacantes en las localidades que no tienen oferta suficiente. Deberá procurarse que dichas vacantes estén cercanas en lo posible, al lugar de residencia de los jóvenes a escolarizar-al menos en el ciclo básico-para mejorar sus posibilidades de permanencia en el nivel.

1.2. Tender hacia una progresiva reorganización de las escuelas, que se encuentren sobredimensionadas por la gran matrícula de alumnos, en unidades educativas de un tamaño menor a los efectos de mejorar el gobierno institucional, el trabajo colectivo de los docentes y la atención a los alumnos.

1.3. Crear plantas orgánico-funcionales para los establecimientos nuevos y ampliar las de los establecimientos existentes, cuando hubiera necesidad de crear secciones o anexos.

1.4. Ampliar la provisión de becas destinadas a apoyar a las familias más vulnerables, asociándolas a la implementación de proyectos institucionales y la instalación de espacios escolares no formales como tránsito hacia procesos de reinserción escolar plena.¹

1.5. Promover la vinculación del sector educativo con otras áreas del estado, para mejorar las condiciones de acceso a la escolaridad, tales como la provisión de servicios de transporte, salud, etc.

¹ Considerar los avances realizados por el Plan Nacional de Becas Estudiantiles y el Programa Nacional de Inclusión Educativa.

1.6. Proponer o consolidar estrategias específicas para garantizar la oferta en el ámbito rural, teniendo en cuenta que en este caso los indicadores de abandono y de no terminalidad se asocian con debilidades de la oferta². Lo que requiere:

- Consolidar los *agrupamientos* de instituciones de diferentes niveles y modalidades, para superar el aislamiento relativo dado por la distancia a centros de concentración urbana y por las condiciones de accesibilidad y disponibilidad de servicios básicos.³
- Promover la implementación del nivel secundario *en cada agrupamiento o en subconjuntos de escuelas de cada agrupamiento*, a través de las siguientes alternativas:
 - o La instalación de un *multiaño* (sección múltiple, integrada por estudiantes de los tres años del ciclo básico), a cargo de un docente estable, con funciones de tutor académico, en cada una de las escuelas primarias integrantes del mismo; y la asignación de un equipo de profesores formados en las áreas de enseñanza específicas, para el conjunto de las escuelas primarias mencionadas, que darán clases en cada una, con una frecuencia quincenal. Será necesario financiar el traslado de los docentes y proveer a alumnos y profesores de materiales curriculares específicos.
 - o La ampliación de los establecimientos secundarios integrados a los agrupamientos o cercanos a ellos (las “secundarias de referencia”) a través de la creación de secciones o de un anexo; en este caso será necesario financiar el traslado de los estudiantes.

La primera alternativa es la más adecuada para la instalación del ciclo básico en las poblaciones dispersas y aisladas porque permite a los jóvenes continuar estudiando en la misma sede en la cual cursaron los años de la primaria, evitando traslados largos o complejos, lo que mejora sus posibilidades de permanencia. La segunda, es una opción más accesible para el ciclo básico de las poblaciones rurales de mayor tamaño; e ineludible para el ciclo orientado.

2. Superar la fragmentación del nivel, para asegurar su unidad pedagógica y organizativa.

El proceso de reconfiguración de la estructura del sistema educativo argentino en la última década tuvo como característica principal la reacomodación de los diferentes tipos institucionales que combinaron diversos años de estudio, ciclos y niveles educativos. Un especial lugar tuvo la localización del Tercer Ciclo de la EGB.

² Considerar los avances realizados al respecto por el MECyT y las jurisdicciones, a través del Área de Educación Rural.

³ Actualmente existen 1322 agrupamientos en todo el país, que toman como base las 12000 instituciones de nivel primario/EGB.

Como producto de estos procesos, el sistema educativo argentino presenta aún, una gran heterogeneidad en la oferta, caracterizada por la convivencia de diferentes modelos, algunos de ellos configurados por una “hibridación” de tradiciones y culturas institucionales diferentes; que impactan en el cotidiano escolar a través de los modos de abordar los problemas, los regímenes de contratación de los docentes, los estilos pedagógicos, los regímenes de evaluación, acreditación y promoción, etc.

Las nuevas configuraciones institucionales coexisten con una segmentación histórica que se expresa en los circuitos diferenciados de calidad educativa, como lo muestran diversas investigaciones desde los '80. Dichos circuitos no sólo son diferentes por la localización de las escuelas y las características de la población que accede a ellos, sino porque sus propuestas son distintas, así como las condiciones institucionales, la composición y organización de las plantas funcionales, las expectativas de los padres y de los docentes respecto de sus alumnos, entre otros aspectos.

La LEN define a la educación secundaria como un nivel con unidad pedagógica y organizativa; y asigna a los niveles primario y secundario una estructura académica de doce años de duración, con la opción de ubicar el séptimo año de estudios en uno u otro, a elección de cada jurisdicción.

Estas definiciones representan un desafío importante para la planificación de las políticas porque inciden por un lado, en las decisiones curriculares y por otro, en la organización de los establecimientos, las supervisiones y aún el nivel de gobierno escolar; especialmente teniendo en cuenta la heterogeneidad del punto de partida entre las jurisdicciones. Se requiere desarrollar entre otras, las siguientes acciones:

2.1. Promover la constitución de una conducción jurisdiccional unificada del nivel que planifique y ejecute políticas públicas orientadas a hacer efectivo el acceso al derecho de todos los adolescentes y jóvenes a la educación así como al cumplimiento de la obligatoriedad de la escolaridad secundaria

2.2. Promover la conformación de equipos pedagógicos, en cada jurisdicción, destinados al acompañamiento de las instituciones educativas.

2.3. Desarrollar propuestas de formación específicas para los supervisores y los equipos pedagógicos destinados al acompañamiento institucional.

2.4. Tomar las decisiones organizativas, laborales, curriculares y de inversión en infraestructura escolar que sean necesarias para acompañar el tránsito de la actual estructura vigente en cada jurisdicción a una de las dos alternativas definidas por la LEN.

2.5. Revisar y actualizar la estructura curricular del nivel y establecer criterios organizativos y pedagógicos comunes y núcleos de aprendizajes prioritarios a nivel nacional; así como organizar el plan de estudios en dos ciclos: uno básico y común y otro orientado, de carácter diversificado según áreas del conocimiento, del mundo social y del trabajo.

2.6. Asegurar una duración mínima de 25 horas reloj-de clase semanales, para todo el nivel; considerando en especial la particular situación de eslabón del séptimo año de estudio, para facilitar la movilidad de los estudiantes en cada jurisdicción y entre distintas jurisdicciones.

2.7. Abordar la especificidad de las escuelas técnicas, garantizando el tránsito paulatino a la reconfiguración de la modalidad, atendiendo además a la duración mínima propiciada por el INET, de treinta horas-reloj de clase semanales.

3. Renovar el modelo pedagógico-organizacional de la escuela secundaria y su propuesta de enseñanza.

Las transformaciones del mundo cultural y social desafían el papel de la escuela media en múltiples aspectos: la formación de ciudadanía, la vinculación con el mundo del trabajo, la adquisición de saberes para la continuidad de estudios, el lugar que ocupa la experiencia escolar en las vidas de los adolescentes. Las certezas que caracterizaban a la escuela media en el pasado son puestas en cuestión por estos cambios.

La extensión de la obligatoriedad y la masificación interpelan los modos de organizar la escuela, la función y propuestas de la enseñanza media, y la experiencia escolar de sus destinatarios, cuestionando su sesgo selectivo. Se agregan además las transformaciones productivas y económicas.

Como producto y manifestación de los cambios en estos últimos años las nuevas identidades juveniles, la heterogeneidad de experiencias personales, de trayectorias escolares, de formas de estar integrando una familia y una comunidad, de relacionarse con el mundo de los adultos y de vincularse con la cultura, puso en cuestión un tipo de relación docente - alumno que caracterizaba a la escuela de antaño. Sus efectos se hicieron visibles en la transformación del vínculo pedagógico, manifestado en el cambio de expectativas de docentes y alumnos. No asumir los intereses de los adolescentes y jóvenes como construcciones sociales que deben ser problematizadas en la vida escolar, pareciera ser también un elemento que no contribuye a una lectura compleja del vínculo pedagógico.

Los nuevos modos de acceder, acumular y valorar conocimiento, cuestionan la escuela media en su función educativa y sus modos de transmisión del patrimonio cultural. Las formas de organización de la vida escolar y su propuesta, con centralidad en la enseñanza, adquieren relevancia en un proyecto pedagógico que se proponga motivar e interesar a los adolescentes y jóvenes para desarrollar aprendizajes en términos de la cultura contemporánea. Tanto como recrear un proceso de enseñanza que implique confianza y expectativas de los docentes respecto de su tarea, así como compromiso de los alumnos con el aprendizaje.

La LEN enuncia innovaciones en la organización de las instituciones educativas del nivel, que implican la definición de nuevos espacios que cuestionan las formas escolares más tradicionales, incorpora nuevas funciones y propone otras formas organizativas de los equipos docentes, poniendo en el centro la trayectoria escolar de todas y todos los adolescentes jóvenes, en dirección a conformar un modelo de escuela secundaria inclusiva. Esto requiere planificar acciones tendientes a:

3.1. El desarrollo de una propuesta pedagógica que tenga como eje central la trayectoria escolar de los alumnos, entendida como el recorrido a través del cual adquieren aprendizajes equivalentes, a partir de un conjunto común de saberes, para toda/os y cada uno de las/os adolescentes y jóvenes de nuestro país.

3.2. Promover una experiencia escolar con variados espacios escolares y extraescolares, con propuestas capaces de producir renovados vínculos con los saberes, mediados por diferentes soportes y lenguajes, integrando los diversos recorridos culturales de los jóvenes y produciendo un mejor encuentro entre ellos y los adultos.

3.3. Mejorar el vínculo pedagógico que se teje entre educadores y alumnos con estrategias adecuadas, para garantizar una convivencia y un diálogo entre los diferentes modos de relacionarse con los lenguajes y con la cultura, que fortalezca la autoridad docente, desde el saber y desde el lugar de un adulto responsable que acompaña el tránsito de los jóvenes.

3.4. Fortalecer las condiciones y procesos de enseñanza, en el marco de un proyecto escolar que reconozca a los adolescentes y jóvenes como sujetos que construyen saberes y valoraciones del mundo, como protagonistas de la sociedad actual, con diversas experiencias culturales y diferentes medios de acceso, acumulación y construcción del conocimiento. Los proyectos escolares deben ser herramientas para la conformación de colectivos docentes, la participación de los alumnos, aglutinando voluntades y esfuerzos en torno a objetivos comunes.

3.6. Promover procesos de reconfiguración de los puestos de trabajo docente que permitan, la integración de nuevas funciones, y la conformación de equipos de trabajo con mayor estabilidad, que

3.7 Incorporar tutores para el ciclo básico, priorizando el 1er y 2do año del ciclo básico, considerados como años críticos en el inicio de la escolaridad secundaria. Si bien la función tutorial será responsabilidad de toda la institución y sus actores, los tutores serán los encargados de acompañar a los alumnos y grupos en su primer tramo del tránsito escolar. Su tarea es central en el diálogo con el resto de los docentes de cada grupo así como con las familias y otros actores institucionales.

3.8. Promover la conformación de gabinetes interdisciplinarios que apoyen a las escuelas en la identificación de problemas de salud y sociales; en el trabajo con los estudiantes y sus familias; y en la articulación con otros sectores de la administración pública para atender los problemas mencionados.

3.9. Crear y consolidar espacios de actividades juveniles orientados al arte, el deporte, la recreación y la apropiación crítica de diferentes procesos y manifestaciones de la ciencia, el arte y la cultura (art.32. inc.e). Un desafío central es construir un diálogo entre estos espacios, las producciones juveniles y las propuestas escolares, tal que permitan reconocer los nuevos modos de producción y vinculación con los saberes.

3.10. Promover el intercambio de estudiantes de diferentes ámbitos y contextos, así como la organización de actividades de voluntariado juvenil y proyectos educativos solidarios.

3.11. Promover la vinculación de las escuelas secundarias con el mundo de la producción y el trabajo, a través del desarrollo de prácticas educativas, en tanto procesos de construcción de identidad, producción de saberes y soporte de proyectos individuales y colectivos.

4. Atender las trayectorias escolares de las y los adolescentes.

Un dato que es necesario resaltar es que si bien los cambios que se implementaron en la última década, han permitido la incorporación de decenas de miles de jóvenes, estos no se han correspondido de igual manera con alteraciones sustantivas en la cultura institucional de la escuela media, ni con los resultados esperados respecto de la calidad de los aprendizajes, del tránsito por ciclos y niveles y de las condiciones de egreso de los jóvenes de todo el país.

Además de que la escuela media fue especialmente erosionada por el peso de la crisis, muchas veces su propuesta institucional continuó alentando prácticas tradicionales que no permitieron mejorar la trayectoria de los jóvenes. Las cifras actuales de repitencia y abandono dan cuenta, más

allá del impacto de su análisis estadístico, de la gravedad de los procesos masivos de exclusión educativa que ponen en riesgo un futuro mejor para cientos de miles de jóvenes que abandonan la escolarización formal, año a año.

Construir políticas para la obligatoriedad implica, no sólo proveer condiciones para que se incorporen los que aun no acceden a la escuela, sino también para que aquellos que transitan por ella lo hagan de un modo más rico y diverso. Sostener el acompañamiento a la trayectoria escolar de los adolescentes y jóvenes como un objetivo central en el marco del cumplimiento del derecho a la educación y de la obligatoriedad, requiere de políticas que tengan efectos sobre los indicadores educativos del nivel.

La repitencia, la sobreedad y el retraso escolar inciden en el abandono -o expulsión- de los estudiantes; el porcentaje de no graduados entre quienes cursaron el último año del nivel da cuenta del desaprovechamiento de parte de los esfuerzos realizados por el Estado, los sujetos y sus familias. Se trata de fenómenos muy complejos en los cuales incide una multiplicidad de factores, muchos de los cuales son externos al sistema; sin embargo es posible planificar acciones orientadas a mejorar la trayectoria escolar de los alumnos, tales como:

4.1. Promover el desarrollo de propuestas pedagógico-didácticas, con el objeto de atender las trayectorias escolares de los alumnos, atravesadas por sus particularidades personales y contextuales, preservando un conjunto de aprendizajes comunes y equivalentes para todos.

4.2. Promover para el acompañamiento en el ingreso y primera etapa del ciclo básico, espacios para el aprendizaje de herramientas que contribuyan a la apropiación de la experiencia escolar en la secundaria.

4.3. Promover el acompañamiento a la progresión de las trayectorias escolares, mediante propuestas de aceleración para alumnos con sobreedad, alternativas para repitentes, acompañamiento en exámenes con turnos especiales y modalidades diversas de evaluación.

4.4. Revisar y reformular los regímenes de evaluación, calificación y promoción del nivel secundario para introducir modificaciones.

4.5. Organizar y financiar dispositivos específicos de apoyo para los estudiantes con dificultades, paralelamente a la cursada de las clases comunes; como por ejemplo, clases complementarias sobre los temas identificados como de más complejo aprendizaje, a lo largo del año y en los períodos de receso escolar.

4.6 Organizar y financiar dispositivos para la finalización de la secundaria, para alumnos que habiendo egresado de la escuela adeuden materias para completar su escolaridad obligatoria. Del mismo modo desarrollar estrategias de apoyo a alumnos rezagados, con turnos y modalidades de exámenes especiales para materias adeudadas de años anteriores, a los efectos de agilizar su tránsito.

4.7 Promover propuestas de vinculación institucional que viabilicen visitas y/o diversas formas de aproximación a los estudios superiores, al mundo del trabajo y otros ámbitos y actividades relacionados con la construcción social y cultural de los proyectos futuros de los jóvenes.

4.8. Atender el circuito de tránsito de los jóvenes de la escolaridad común a las ofertas de jóvenes y adultos, a través de dispositivos que las vinculen en un trabajo conjunto, para identificar los motivos por los cuales parece resultar más atractiva una oferta pensada específicamente para otros sujetos.