

## Veinte años de políticas educativas para la educación secundaria: ampliación del acceso y persistencia de desigualdades

*Núcleo de Estudios sobre los Procesos Educativos en la Contemporaneidad – Grupo Viernes<sup>5</sup>  
y Proyecto Ciudadanía y sistema educativo en el mundo contemporáneo<sup>6</sup>,  
FLACSO Argentina*

El presente capítulo aborda las políticas sociales y educativas implementadas en el país a partir del año 2000 que tuvieron como foco la ampliación del acceso para cumplir con la obligatoriedad, el incremento de la terminalidad del nivel y la búsqueda de alternativas pedagógicas destinadas a repensar la educación secundaria en el contexto del siglo XXI.

El texto está organizado en tres apartados. En el primero, se presenta la estructura del sistema educativo, la organización del gobierno de la educación y distribución de funciones entre la nación y las provincias, así como el marco normativo vigente. Luego, se describen los principales indicadores que dan cuenta de la cobertura, las trayectorias estudiantiles y el acceso según condiciones socioeconómicas y territoriales de diferentes grupos.

En un segundo apartado, se analizan las políticas implementadas para caracterizar y comprender las opciones que se llevaron adelante ante el mandato de expansión de la secundaria, tanto por su obligatoriedad legal, como por el consenso social acerca del peso de la escuela secundaria como ámbito de socialización y formación de los jóvenes en diálogo con el mundo contemporáneo. El trabajo aborda los diagnósticos y las políticas que colocaron el énfasis inicialmente, en el acompañamiento de las trayectorias escolares de los estudiantes y en la modificación de lo que en el contexto local se dio

en llamar “régimen académico” –introduciendo variantes al formato escolar tradicional– como vía para la mejora de los indicadores de acceso y permanencia en el sistema educativo y, en un período más reciente, las iniciativas de políticas de cambio del modelo institucional que ponen el foco en los procesos de enseñanza, aprendizaje y evaluación, así como en otros aspectos curriculares (organización de espacios y tiempos escolares, entre otros) y algunas características del trabajo docente. También se hace hincapié en la promoción de las políticas de convivencia escolar y participación estudiantil y cómo estas perspectivas se articulan en un contexto de cambios en los sentidos que adquiere la escuela secundaria.

Por último, un tercer apartado aborda de modo sintético tres tensiones actuales que condicionan la posibilidad de los cambios para la educación secundaria: la primera se refiere al financiamiento educativo y a la distribución de responsabilidades entre el Estado nacional y las provincias; la segunda tensión es la que da cuenta de la persistencia de desigualdades territoriales en términos de acceso y de resultados educativos. La tercera, pone atención sobre la formación docente inicial, en tanto esta última no acompañó los procesos de cambio, obstaculizando así que la docencia pueda asumir los desafíos de las transformaciones en curso.

5 El Núcleo de Estudios sobre los Procesos Educativos en la Contemporaneidad investiga temas de educación secundaria desde el año 2001 bajo la coordinación de Guillermina Tiramonti. Participan por este espacio en esta publicación Mariana Nobile, Nancy Montes y Sandra Ziegler.

6 El Programa Ciudadanía y Sistema Educativo en el mundo contemporáneo se conformó en el año 2019 como un espacio que reúne investigaciones y experiencias de proyectos institucionales sobre experiencia escolar, convivencia y participación política. Participan por este espacio en la publicación Luisa Vecino, Jaime Piracón, Lucía Litichever, Denise Fridman y Pedro Núñez.

### La educación secundaria en la Argentina

Este apartado presenta un panorama de la educación secundaria en la Argentina a partir del año 2000, describiendo su estructura, los marcos normativos y legales que la regulan, las políticas que se implementaron y sus principales características a partir de un conjunto de indicadores que dan cuenta tanto de la expansión del nivel secundario como de la persistencia de desigualdades.

En cuanto a su estructura, el nivel secundario se organiza en dos ciclos: básico, años 1 a 3 y orientado, años 4 a 5/6. Para ingresar, se requiere haber completado el nivel primario y tener 12 o 13 años cumplidos al 30 de junio, según la estructura vigente en cada provincia. La última información disponible muestra que, considerando a la educación común (incluyendo la educación técnico-profesional) que comprende a la mayor parte de la matrícula del sistema educativo, para el año 2018 asisten a la educación secundaria unas 4.429.600 personas, de las cuales el 86,5% concurre a unos 11.709 establecimientos de la educación común y al 73% de escuelas de gestión estatal. Ese mismo año egresaron unos/as 345.170 estudiantes de la educación común.

**Cuadro 1. Estudiantes y porcentaje que asiste al sector estatal según modalidad. Año 2018**

Modalidades	Estudiantes		% que asiste al sector estatal
	Absolutos	Porcentajes	
Total	4.429.600	100	73
Común	3.832.054	86,5	70,4
Especial	39.743	0,9	69,2
Adultos	557.803	12,6	90,9

Fuente: Anuario 2018 del MECCYT

### Organización del gobierno de la educación y marco normativo vigente

El gobierno de la educación es de carácter federal, compartido entre la nación y las provincias<sup>7</sup>. Las

provincias, en tanto estados, tienen la prerrogativa de sancionar sus propias leyes, las cuales deben estar en sintonía con marcos normativos nacionales.

Para el año 2000, producto de la transferencia de servicios educativos de nivel secundario realizada en el año 1992, la mayoría de las escuelas están a cargo de las provincias. El estado nacional reserva para sí la regulación del sistema educativo y, en el marco del Consejo Federal de Educación<sup>8</sup>, propone la realización de acuerdos que las provincias, de modo autónomo, suscriben.

La Ley Federal de Educación (N° 25.195/93) organizaba la estructura y gobierno del sistema e inauguró un proceso de reforma del sistema educativo que, si bien amplió los años de escolarización considerada obligatoria de siete a diez, implicó cambios en las estructuras de los niveles de enseñanza: se pasó de una educación primaria obligatoria de 7 años y una secundaria de 5 años a una Educación General Básica obligatoria de 9 años (sumada a la obligatoriedad de la sala de 5 del Nivel Inicial) y un Ciclo Polimodal de 3 años que implicó la reorganización de los puestos de trabajo docente, cambios en los diseños curriculares y una descentralización de las definiciones de política educativa. Producto de un proceso de implementación muy diverso y de condiciones económicas y técnicas dispares en las provincias, se produjo un proceso de fragmentación del sistema educativo. Dicha fragmentación además estuvo asociada a un período de crecimiento de la pobreza que tuvo una fuerte incidencia en la configuración del sistema educativo en virtud de fuertes procesos de polarización social, del cual las investigaciones realizadas hacia mediados de la década del 2000 habían dado cuenta (Tiramonti, 2004; Kessler, 2002).

En el año 2005 se sancionó la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075 que estableció un norte en materia de inversión educativa, estipulando un incremento gradual de la inversión cuyo objetivo máximo sería alcanzar el 6% del PBI en el año

<sup>7</sup> Se utilizará la expresión "provincias", considerando que resulta más afín a la denominación que otros países también usan. En Argentina, dada la existencia de la Ciudad de Buenos Aires como un gobierno no provincial, el término correcto sería "jurisdicciones".

<sup>8</sup> Dicho Consejo funciona en la órbita del Ministerio de Educación Nacional y está integrado por los ministros de educación de las 24 provincias y el ministro de educación designado por el poder ejecutivo nacional.

2010. Esa ley priorizó la atención a los sectores desfavorecidos y, en relación con el nivel secundario, promovió avanzar en la universalización de la oferta educativa, la terminalidad de los estudios y la mejora de las condiciones laborales y salariales de los docentes.

Actualmente, otras dos leyes regulan de modo específico la educación secundaria: la Ley de Educación Técnico–Profesional (N° 26.058) sancionada en el año 2005 y la Ley de Educación Nacional (N° 26.206) promulgada en el año 2006, que establece la obligatoriedad de todo el nivel y, en materia del gobierno de la educación, convierte en obligatorias (para las provincias) las decisiones tomadas por el Consejo Federal de Educación iniciando, de ese modo, un proceso de “recentralización”. También modifica la estructura anterior de los niveles, definiendo dos esquemas de duración aún vigentes: un nivel primario de 6 o de 7 años y un nivel secundario de 5 o 6 años de duración obligatorios<sup>9</sup>. Cada provincia define el tipo de estructura que adoptará.

A pesar de los intentos desplegados por recuperar cierta “homogeneidad” del sistema a nivel nacional, particularmente en el período 2006–2011, se consolidaron sus tendencias centrífugas. En tanto el Ministerio a nivel nacional no es responsable directo de la gestión de las instituciones asume un rol de promotor de algunos programas nacionales que financia y las provincias ejecutan y plantean la definición de algunos ejes de las políticas educativas en consonancia con las resoluciones del Consejo Federal de Educación. Las provincias con mayor capacidad contributiva, al combinar el presupuesto que definen de impuestos nacionales con los que

recaudan a nivel provincial (Morduchowicz, 2008), cuentan con más elementos para desarrollar políticas educativas, independientemente de la orientación de las mismas, aspecto que se retoma en el tercer apartado.

En lo relativo al nivel secundario en el plano normativo, el Consejo Federal de Educación produjo en 2009 dos resoluciones destinadas al nivel secundario con las que procuró promover la incorporación de los adolescentes y jóvenes al nivel. Son las resoluciones N° 84/09 y N° 93/09, en las que se definen los “Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria” y “Orientaciones para la organización pedagógica e institucional de la educación obligatoria”<sup>10</sup>. En el año 2017 el Consejo Federal de Educación impulsó la resolución 330/17 a partir de la cual se aprueban dos documentos “Marco de Organización de los Aprendizajes para la Educación Obligatoria Argentina” (MOA) y los “Criterios para la elaboración de los Planes Estratégicos Jurisdiccionales del nivel secundario”. Mediante dicha resolución se acuerda que las provincias elaborarán un Plan Estratégico para el período 2018–2025 que involucra una propuesta para la renovación integral de la educación secundaria<sup>11</sup>. Asimismo, durante los últimos años se promovieron políticas que, si bien no tuvieron como eje únicamente el nivel secundario, repercutieron sensiblemente en las dinámicas de sociabilidad y en los aprendizajes. Se trata de políticas que organizan la convivencia escolar, que siguen una tendencia similar a las planteadas en otros países de la región<sup>12</sup> aunque enfatizan un cambio de paradigma sobre las normas escolares que regulan la convivencia y promueven la participación estudiantil a través de Centros de Estudiantes, instancias que presentan

9 La Ley 27045, del año 2014, sustituye el artículo 16 de la Ley de Educación Nacional (N°26206) y establece que la obligatoriedad escolar se extiende desde los 4 años de edad hasta la finalización de la escolarización secundaria.

10 La resolución N° 84/09 promueve renovar las propuestas formativas, reorganizar la escuela, redefinir el trabajo docente y desarrollar estrategias para el sostenimiento de las trayectorias escolares (art. 3°), con la posibilidad de generar diferentes itinerarios pedagógicos y formatos para enseñar y aprender a fin de garantizar el derecho a la educación secundaria. Por su parte, la resolución N° 93/09 brinda “Orientaciones para la organización pedagógica e institucional de la educación secundaria obligatoria”, propiciando la ampliación de la concepción de escolarización vigente; recomendando el trabajo colectivo de los educadores y la resignificación del vínculo de la escuela con su contexto.

11 Entre los lineamientos que propone el MOA se incorpora el enfoque de la enseñanza de capacidades y competencias digitales y el aprendizaje interdisciplinario; asimismo, propicia la concentración horaria de los/las docentes y/o la conformación de cargos con horas frente a los/las estudiantes y tiempo extra clase que permita acompañar sus trayectorias y generar oportunidades para el desarrollo de propuestas formativas renovadas.

12 Desde fines de los años 2000, es posible encontrar iniciativas de este tipo en Uruguay, Chile, Colombia y México, que ponen el foco en la convivencia libre de violencia y la participación.

denominaciones similares en países cercanos, pero que tienen en el caso argentino una relevancia diferencial según las provincias –debido a su carácter de país federal (este aspecto será trabajado en el segundo apartado).<sup>13</sup>

La condición de desigualdad en la cobertura escolar en determinados territorios y grupos poblacionales generó algunas políticas específicas para apoyar el acceso. En el año 2009 la Asignación Universal por Hijo/a (AUH) fue una iniciativa que contó con financiamiento del Estado para subsidiar a las familias con hijos/as de los/as trabajadores/as del sector informal y de las trabajadoras domésticas que ganaran un sueldo inferior al mínimo vital y móvil, y a los/as hijos/as de los desocupados/as y de los trabajadores temporarios registrados del sector agropecuario. En 2016, se incorporaron a los/as hijos/as de monotributistas (trabajadores independientes que registran bajos ingresos). Actualmente la AUH cubre a 695.946 adolescentes que asisten a establecimientos educativos del nivel secundario (<https://www.anses.gob.ar/informacion/datos-abiertos-asignaciones-universales>). El subsidio tiene como requisito obligatorio la asistencia escolar y los controles sanitarios.

Conectar Igualdad fue otra de las políticas diseñadas con el objetivo de reducir la brecha digital. Bajo este programa se entregaron netbooks a estudiantes de escuelas secundarias de gestión estatal. Más recientemente, el Programa Asistire y las Becas Progresar buscan apoyar la situación de jóvenes en situación de vulnerabilidad social y educativa para promover la permanencia escolar.

### El proceso de ampliación del acceso

Según datos provenientes de los censos de población, la tasa neta de asistencia creció entre los años 2001 y 2010 un 6,5% considerando a la

población que tiene entre 13 y 17 años. Para el año 2010 esa tasa se ubica en el 75,2%. El resto de los adolescentes y jóvenes de ese grupo de edad se encontraban asistiendo con retraso al nivel primario (12%) o no escolarizados (12,8%). En el año 2010 unos/as 75.539 adolescentes que tenían entre 12 y 14 años no se encontraban asistiendo (lo que da cuenta de un alto porcentaje de asistencia al ciclo básico) mientras que, en el grupo de edad correspondiente al ciclo superior (15 a 17 años) no asistían unos/as 389.506 jóvenes, magnitud que da cuenta del tamaño de la asignatura pendiente en términos de inclusión educativa.

El cuadro que se presenta a continuación permite dos lecturas. Por un lado, da cuenta del proceso de ampliación del acceso en esos quince años, dado que todos los grupos sociales incrementan su participación, al tiempo que se verifica una disminución de la brecha o distancia entre los sectores más desfavorecidos y los mejores posicionados de unos 5,6 puntos porcentuales. Por otro lado, también da cuenta de las desigualdades que se mantienen en términos de inclusión, mientras que 9 de 10 jóvenes que pertenecen a hogares mejor posicionados se encuentran asistiendo al nivel secundario, lo hacen 6,5 de cada 10 de hogares más desfavorecidos. El último dato disponible tomando como fuente la Encuesta Permanente de Hogares elaborada por el INDEC<sup>14</sup> (que tiene como universo de referencia los grandes aglomerados urbanos) ubica la tasa neta de asistencia para el año 2017 en un 89%. Otra desigualdad que caracteriza al nivel secundario es la relativa al ámbito rural. Allí, el 20,6% de los adolescentes y jóvenes que tienen entre 12 y 17 años no asistían a un establecimiento en el año 2010 (última información disponible). Hay todavía una deuda con la oferta educativa disponible en parajes y localidades del interior que se saldó para el nivel primario, pero no para este nivel de enseñanza.

13 El país cuenta, desde el año 2004, con un Programa Nacional de Convivencia Escolar (Resolución 1.619/04) que impulsa políticas educativas a través de convenios con las distintas provincias. Las políticas de convivencia escolar aparecen así nombradas en la Ley de Educación Nacional de 2006 y en las resoluciones del Consejo Federal de Educación y del Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente que hacen referencia a la necesidad de fomentar la participación de las y los estudiantes y a la consolidación de una cultura democrática en las escuelas. En el año 2013 el Congreso Nacional sancionó la Ley N°. 26.892 para la Promoción de la Convivencia y el Abordaje de la conflictividad social en las institucionales educativas. Este entramado legal establece que las instituciones deben elaborar de manera colectiva, con participación de estudiantes y docentes, Acuerdos Institucionales de Convivencia o Acuerdos Escolares de Convivencia (la denominación puede cambiar de acuerdo a cada provincia) así como conformar un Consejo de Convivencia Escolar con representación de los diferentes actores educativos.

14 El INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) es el organismo oficial responsable de elaborar los datos estadísticos y poblacionales del país.

**Cuadro 2. Tasa neta de escolarización secundaria según clima educativo [\*] del hogar. Años 2000, 2010 y 2014**

Clima educativo del hogar	2000	2010	2014
Bajo	62,2	61,4	65,3
Medio	81,8	82	86,7
Alto	91,7	90,2	89,2

[\*] El clima educativo del hogar mide el promedio de años de escolarización alcanzado por las personas que conviven en el hogar y que tienen más de 18 años. Se considera “bajo” cuando ese promedio es de hasta 6 años, “medio” cuando se ubica entre los 7 y los 11 años y “alto” cuando supera los 12 años. Este indicador se toma como “proxy” de condición socioeconómica.

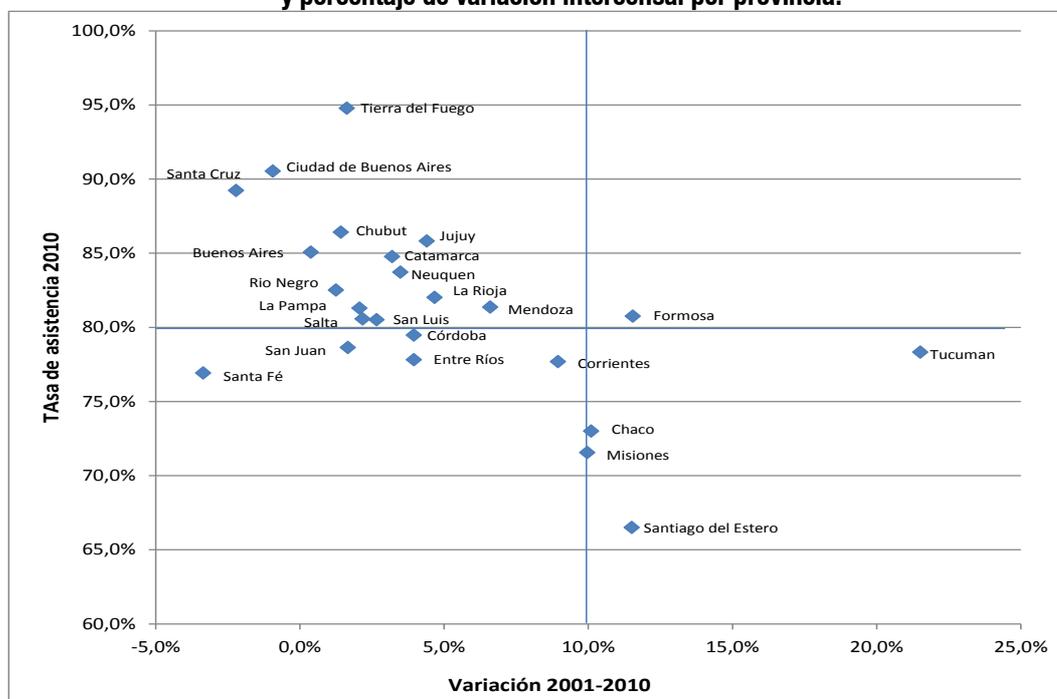
Fuente: SITEAL, Base de indicadores disponible en: <http://www.siteal.iipe.unesco.org/>

Esta característica se traslada también a la diferencial posibilidad de asistencia para el conjunto de las provincias. El gráfico que se presenta a continuación muestra, para el grupo de 15 a 17 años, con datos del último censo de población, la tasa de asistencia y la variación intercensal entre los años 2001 y 2010. Mientras algunos territorios

han incorporado al sistema escolar a más del 80% de los/as adolescentes y jóvenes, otros tienen tasas que oscilan entre el 67 y el 75%. Hay, entre algunas provincias, unos 30 puntos porcentuales de distancia.

En el cuadrante superior izquierdo se ubican las provincias que tienen altas tasas de asistencia para el año 2010, es decir, superiores al promedio nacional, pero bajo crecimiento entre los años 2001 y 2010. Ese crecimiento, inferior al 10%, también está asociado a que parten de un piso elevado de asistencia. En el otro extremo, en el cuadrante inferior derecho, están las provincias que han tenido un importante porcentaje de incremento en la asistencia en ese período pero que tienen, para el año 2010, tasas por debajo del promedio nacional. Esta información da cuenta del estado de situación a la mitad del período que este estudio pretende abordar, vale la pena aclarar que al año 2020, las posiciones de las provincias habrán mejorado, producto de las políticas implementadas en los últimos años.

**Gráfico 1. Tasa de asistencia de adolescentes y jóvenes de 15 a 17 años en 2010 y porcentaje de variación intercensal por provincia.**



Fuente: Elaboración propia con base en información de censos nacionales de población, años 2001 y 2010, INDEC.

### Dinámica de los principales indicadores

Un conjunto de indicadores permite caracterizar las trayectorias de los/as estudiantes en términos de pasaje entre años de estudio y de desempeño. Presentamos una breve caracterización de esos comportamientos a partir de la última información disponible.

**Cuadro 3. Tasas de abandono interanual, repitencia y promoción efectiva y porcentaje de sobreedad.**

**Años 2000, 2010 y 2017.**

Indicadores	2000	2010	2017
Abandono	12,8	10,9	9,4
Repitencia	7	9,8	10,8
Promoción	80,3	79,2	79,7
Sobreedad	34,5	38,3	32

Fuente: Elaboración propia con base en Anuarios 2020 y 2017 e Informe La educación en cifras 2013, MECCYT.

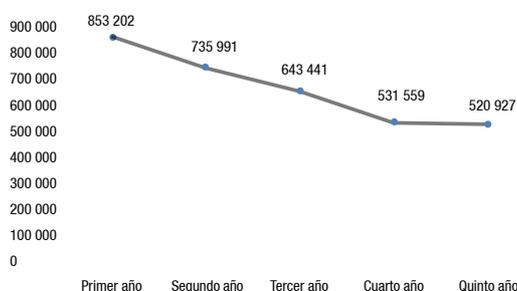
La lectura del conjunto de indicadores permite advertir la mejora en términos de reducción de los niveles de abandono de la escolaridad, consistente con los esfuerzos por retener a los/as estudiantes, aún con niveles de repitencia y de sobreedad que se incrementaron o se mantuvieron con pocas variaciones. Si bien dan cuenta de un proceso de permanencia de los estudiantes (de los cuales muchos de ellos son primera generación en sus familias que accede a este nivel de enseñanza), también alerta sobre las dificultades de transitar trayectorias continuas y completas. La misma característica puede plantearse con los porcentajes de promoción, que parecen inalterados.

Esta condición remite a la pregunta sobre la incidencia y el impacto de políticas y programas que tienen como objetivo promover trayectorias completas para los estudiantes y que, sin embargo, no terminan modificando prácticas muy arraigadas, culturales, institucionales y áulicas que son las que siguen condicionando los “destinos escolares” de los adolescentes y jóvenes de nuestro país. Entre dichas prácticas se registra el funcionamiento de mecanismos históricos, como por ejemplo el sistema de evaluación que fue creado justamente

para sostener un modelo de escuela secundaria que buscaba ser selectiva, no obligatoria y estaba destinada a un grupo reducido de la población. De esta forma se incrementa la distancia entre las trayectorias teóricas y las reales (Terigi, 2007), lo que deja en evidencia la persistencia de un formato escolar basado en la gradualidad y la anualización de los grados que establece como trayectorias temporalmente ideales para el inicio y finalización de la escolaridad secundaria a aquellas que se ajustan a los años preconfigurados. Por tanto, como reverso necesario, quedan en evidencia todas aquellas situaciones que no cumplen de manera adecuada con sus requerimientos, a saber, los jóvenes que no asisten, así como aquellos que asisten, pero no lo hacen en el tiempo y la forma que exige la secundaria. Son los jóvenes provenientes de los sectores populares, quienes con mayor frecuencia se alejan de estas trayectorias teóricas, acumulando así mayores desventajas en el sistema educativo.

Este desfase entre el tiempo considerado ideal para la realización de los estudios y los recorridos e itinerarios de los estudiantes puede observarse con mayor claridad si apelamos al método de cohortes teóricas. Dicho método permite también advertir las dificultades para promover a los estudiantes, en especial a partir de los años superiores del nivel secundario. De un total de 853.202 ingresantes a primer año, logran llegar al último año de estudios en el tiempo considerado teórico unos/as 520.927 estudiantes, es decir, un 61,1%. Si se considera además sobre esa misma base de ingresantes al número de egresados, ese porcentaje se ubica en 40,5%.

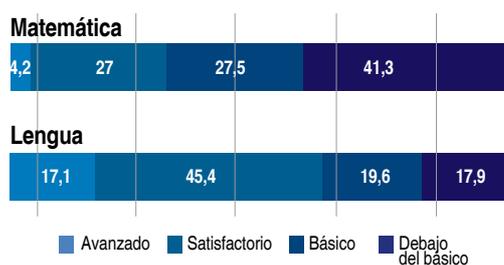
**Gráfico 2. Estudiantes matriculados por año de estudio. Año 2018**



Fuente: Elaboración propia con base en Anuario 2018, MECCYT.

Otro conjunto de indicadores, los relativos a los resultados de las pruebas de aprendizaje, también señala las dificultades de los sistemas escolares tradicionales para promover saberes y capacidades en las asignaturas que concentran la mayor carga horaria de los planes de estudio.

**Gráfico 3. Niveles de desempeño en lengua y matemática. Último año del nivel secundario. Año 2017.**



Fuente: Elaboración propia con base en Informe de Resultados Aprender 2017. MECCYT

### Políticas destinadas a la educación secundaria 2000 – 2018

El logro de ampliar el acceso a la educación secundaria se ve, en el caso argentino, constantemente limitado por la permanencia de dinámicas selectivas que conducen a que muchos jóvenes experimenten la vivencia del fracaso escolar. Es así que, con base en lo registrado en los datos del apartado anterior, el mayor problema de la educación secundaria no es sólo continuar ampliando el acceso, sino revertir los indicadores negativos de repitencia, abandono y sobreedad que registran niveles más elevados entre los más desfavorecidos. A esta situación se agregan los resultados en las evaluaciones de rendimiento de los estudiantes, que si bien presentan diferencias entre las evaluaciones internacionales (PISA–OCDE) y las pruebas nacionales (Operativos Nacionales de Evaluación y Aprender), son poco satisfactorios y se ven afectados por las condiciones socioeconómicas de la población, habiendo una alta correlación entre bajo rendimiento y pobreza (Kessler, 2014; Rivas, 2010).

En síntesis, la paulatina democratización del acceso a la secundaria no se ve acompañada por una democratización del egreso ni de los saberes,

persistiendo una dinámica de incorporación y expulsión, en tanto se amplía el inicio de la secundaria pero los estudiantes no logran su finalización en tiempo y forma.

Los desiguales procesos de inclusión de los sectores sociales no sólo se deben a que los jóvenes de las capas más bajas de la población son los “últimos en llegar” de su grupo etario al nivel secundario (Fogolino *et al.*, 2008), sino que son aquellos sujetos con los cuales la escuela secundaria tradicional tiene mayores dificultades para trabajar. El modelo institucional del bachillerato, con su currículum enciclopédico, sus interacciones docente–alumno prefiguradas por medio de un reconocimiento de una autoridad basada en el conocimiento disciplinar y definida por nociones de respeto específicas, configuraron una cultura institucional a la que se adecuan mejor los jóvenes provenientes de sectores sociales más afines a la cultura escolar y que, por tanto, se acercan al patrón estudiantil que la escuela secundaria espera como destinatario. De modo que ha habido un avance en el acceso a la educación de un grupo amplio de la población, en el marco de una escuela que porta un modelo institucional ideado para un grupo restringido proveniente de los sectores medios y altos de la población.

Por otra parte, hasta la década del '80, el tránsito por la secundaria operó como factor de movilidad social ascendente; de esta manera, los sujetos estudiantiles aceptaban sus formas de trabajo, las relaciones de autoridad y las pautas de interacción propias de esta institución que les prometía una gratificación futura en términos de inserción social y laboral. Hoy en día, dicha promesa se vuelve difusa en un mundo social más incierto y ya no parece ser suficiente para aceptar sin cuestionamientos formas institucionales pretéritas que muestran signos de agotamiento (Tiramonti, 2011b), si consideramos la matriz de conocimiento que ofrece como también por el cambio en las subjetividades de los jóvenes que desafía a la escuela como institución. El proceso de ampliación de la matrícula se da junto a una crisis de sentido de la institución fuertemente asociada a los cambios culturales propios de la modernidad tardía que cuestionan tanto el enciclopedismo del

currículum del secundario como las formas de autoridad e interacción (Tenti Fanfani, 2003; Tobeña, 2011). Esto genera tensiones que derivan en la prevalencia de prácticas expulsivas, especialmente hacia aquellos estudiantes que no han sido los destinatarios históricos del nivel, tal como señalamos en el apartado anterior

Ante el escenario aquí descrito cabe preguntarse acerca de las respuestas planteadas desde las políticas que el sistema educativo argentino ha dado en los últimos años a fin de revertir la dinámica de incorporación y expulsión de la población que dificulta la meta de la universalización y el logro de los aprendizajes.

El corpus normativo que se describió estuvo orientado a impulsar cambios en las provincias con el fin de promover una escuela secundaria que, en el marco de su obligatoriedad, avanzara en procesos de inclusión educativa. En efecto, a partir de la obligatoriedad del nivel, las políticas han intervenido inicialmente con la finalidad de promover la terminalidad, abordando como cuestión prioritaria, la problemática de las trayectorias fallidas de los estudiantes (tal como se registra en el apartado anterior). Resulta factible plantear que en el período que comprende este informe buena parte de las orientaciones y las políticas han puesto el foco en el problema de la democratización de la escuela secundaria y, en tal sentido, se partió del diagnóstico acerca de su estructura y sus efectos en la producción de situaciones que afectan al proceso de democratización.

En relación con las políticas emprendidas y a los fines de esbozar una clasificación, podemos distinguir entre aquellas medidas que son introducidas en las escuelas secundarias “comunes”, a las cuales asisten la mayoría de los estudiantes, y otras estrategias alternativas que se dan por fuera de estas instituciones.

La principal estrategia implementada en las secundarias comunes desde el año 2009 consiste en la elaboración por parte de cada escuela de un “Plan de Mejora Institucional” con el propósito de que sea ella misma quien identifique sus principales problemáticas y desarrolle acciones para mejorar la adquisición de aprendizajes significativos, así como la integración de los estudiantes a la vida escolar. El foco se ha puesto fuertemente en el acompañamiento de las trayectorias de los estudiantes y la flexibilización del régimen académico<sup>15</sup>, así como la introducción de medidas para volverlo más explícito y visible, con el fin de generar ambientes escolares más inclusivos (Bracchi, 2014; GCBA, 2014). Así se incorporan nuevas figuras docentes –tutores, coordinadores de curso, parejas pedagógicas– y se generan espacios de apoyo y talleres para fortalecer los aprendizajes (Vecino *et al*, 2018). Otras experiencias, más escasas tal vez por desafiar la organización escolar tradicional, consisten en acciones para evitar la repitencia de los estudiantes o bien acelerar las trayectorias de quienes se encuentran atrasados respecto de la trayectoria escolar teórica.

Otro conjunto de medidas de política educativa se concentra en la generación de instituciones alternativas de escolarización que introducen variaciones al formato tradicional de la secundaria con la finalidad de flexibilizarlo y adaptarlo a las posibilidades de las poblaciones que atiende<sup>16</sup>, modificando por ejemplo la gradualidad (organización de los grupos en años de acuerdo a las edades de los estudiantes) y las formas de cursado, régimen de asistencia a la escuela y promoción de un año escolar al siguiente. Constituyen una alternativa de escolarización para una población que no encuentra ofertas específicas en el sistema, jóvenes que han repetido sucesivos cursos, o que han suspendido temporalmente la escolaridad, considerando que el desfasaje de edad plantea un escollo al momento de regresar a la escuela. En este sentido, se presentan

15 Por régimen académico se entiende el “...conjunto de regulaciones sobre la organización de las actividades de los alumnos y sobre las exigencias a las que éstos deben responder” (Baquero *et al.*, 2009: 293), muchas veces no completamente explícitas, lo cual afecta el desempeño en la escuela.

16 Entre estos “nuevos formatos” encontramos la experiencia en la Ciudad de Buenos Aires de las llamadas “Escuelas de Reingreso”, en la provincia de Córdoba el Programa de Inclusión y Terminalidad de la Escuela Secundaria para Jóvenes entre 14 y 17 años (PIT 14–17), los Centros de Escolarización Secundaria para Adolescentes y Jóvenes (CESAJ), en la provincia de Buenos Aires. UNICEF Argentina publicó una serie de documentos que recopilan estas experiencias, llamada “Educar en las Ciudades”, los cuales pueden ser consultados en: [http://www.unicef.org/argentina/spanish/education\\_20777.htm](http://www.unicef.org/argentina/spanish/education_20777.htm)

como una iniciativa para cubrir una vacancia del sistema educativo que no ofrece propuestas específicas para estos jóvenes. Un rasgo típico de estas experiencias es la generación trayectorias personalizadas a partir de mecanismos que permitan un seguimiento más cercano de la escolarización. Asimismo, fomentan vínculos más estrechos entre docentes y alumnos a partir de una redefinición de los patrones de interacción, promoviendo sentimientos de pertenencia que contribuyan a su permanencia en la escuela (Nobile, 2014). Por último, resta mencionar aquellos programas de “terminalidad” –por ejemplo, el Plan FinEs<sup>17</sup>–, que permiten que quienes adeudan asignaturas del secundario y lo hayan abandonado, alcancen la titulación.

En los últimos años se observa el traspaso de una proporción de la matrícula de la secundaria tradicional hacia este tipo de ofertas, así como también hacia la educación de adultos, ya que éstas contemplan mejor las condiciones de vida de los estudiantes, particularmente de quienes provienen de sectores populares (GCBA, 2011). Este traspaso habla de la calidad de la experiencia que vivencian los estudiantes en la secundaria “tradicional”, caracterizadas en muchas ocasiones por la “baja intensidad” (Kessler, 2004), sin que estos jóvenes logren prefigurar el sentido de sostener la escolarización, optando en muchas ocasiones por el alejamiento temporario o definitivo de la institución. La persistencia de culturas institucionales conservadoras, que en muchas ocasiones se resisten a modificar las miradas prevalecientes sobre los jóvenes que no han sido destinatarios históricos de este nivel, habilitan que la secundaria “común” continúe expulsando una porción de su matrícula la cual es captada por las ofertas alternativas de escolarización.

Como fue observado, este conjunto de medidas de distinta índole, que bajo el mandato de la inclusión se proponen eliminar los rasgos más expulsivos de la matriz de la secundaria tradicional, dan cuenta, al mismo tiempo, de la debilidad de la institucionalidad de la escuela secundaria para concretar su labor de transmisión de la cultura al mismo tiempo que refleja su dificultad para repensar sus prácticas. Así,

la incorporación de nuevas figuras a los equipos docentes –tutores, talleristas, asesores pedagógicos, miembros de los gabinetes psicopedagógicos, entre otros– reflejan la búsqueda por subsanar las dificultades que los profesores tienen a la hora de establecer un vínculo pedagógico con los estudiantes. A esto se suma la emergencia de otros espacios de trabajo con los alumnos –tutorías, clases de apoyo, talleres–, muchos de ellos funcionando en los márgenes de la institución.

En este sentido, queda en evidencia que la incorporación de estos dispositivos y estos actores escolares se organizan en torno al apuntalamiento de los estudiantes (Nobile, 2016), buscando su adaptación a una institucionalidad que muestra signos de agotamiento (Tiramonti, 2011b). El foco se pone así en las “necesidades” de una población construida como vulnerable y, por tanto, necesitada de una atención particular para lograr su inserción en una institución que no estuvo pensada para albergarla, recurriendo a la generación de sentimientos de pertenencia a la escuela por medio de vínculos de afectividad que enfatizan la contención, y relegan a un segundo plano la especificidad de los vínculos escolares en torno al saber y la transmisión cultural.

Las políticas referidas afrontaron el desafío que implica la incorporación de nuevos sectores sociales a la educación secundaria teniendo en cuenta que tal expansión se produjo sin modificar el modelo institucional de la escuela tradicional que se ha mantenido estable. Por tanto, esta suerte de “ortopedia” (Arroyo y Poliak, 2011) tiende más a sostener la situación actual del nivel secundario que a dar una respuesta que habilite una transformación integral que configure una institucionalidad acorde con el mundo contemporáneo.

Como arrojan investigaciones previas del Grupo Viernes, estas alternativas intervinieron fuertemente y lograron avances en cuanto a las trayectorias de los estudiantes, la organización institucional y las dimensiones de orden vincular entre los adolescentes y adultos en las instituciones (Nobile, 2012). Sin embargo, las dimensiones referentes

17 El Plan de Finalización de los Estudios Primarios y Secundarios, de alcance nacional, está destinado a quienes no finalizaron sus estudios obligatorios, brindándoles acompañamiento de tutores y profesores durante la preparación de materias adeudadas en escuelas sede del plan.

a la organización del conocimiento escolar y las relaciones entabladas con el saber se mantuvieron estables en la medida que el currículum parcializado en disciplinas altamente diferenciadas y las formas de contratación de los profesores se conservaron como matriz constante. De modo que hubo modificaciones en algunas dimensiones en torno a la organización escolar, al mismo tiempo que la relación con los saberes escolares continuó con el canon establecido (Ziegler, 2011).

Es de destacar que estas iniciativas fueron cruciales para instalar el tópico de los nuevos formatos y para interrogar la matriz tradicional de la escuela secundaria. A partir de ellas, varias provincias produjeron modificaciones y normativas y colocaron a la educación secundaria y su transformación en el centro del debate. La exigencia de consolidar una escuela secundaria que efectivamente resulte incluyente y relevante para habitar las demandas contemporáneas exige modificaciones que abarcaran el conjunto de las dimensiones que se necesitan para el cambio. Se trata de una exigencia que se proyecta sobre los grupos que recientemente han llegado a la escuela secundaria de la mano de su obligatoriedad, pero que también incluye al modelo completo de la secundaria, en tanto hay una necesidad de contar con una escuela que supere sus rasgos de discriminación en el acceso al saber y que dialogue más con las demandas de los jóvenes y de los cambios contemporáneos.

Una serie de trabajos recientes (Steinberg *et al*, 2019; Montes *et al*, 2019; DIEE, 2019) coinciden en analizar un conjunto de iniciativas que se vienen registrando desde 2014 en adelante. A diferencia de las anteriores, estas políticas de cambio redefinieron los ejes que estructuran la secundaria, adoptando progresivamente una perspectiva multidimensional e integral<sup>18</sup>.

Para sintetizar los abordajes que está produciendo estas políticas podemos mencionar las orientaciones que se detallan a continuación. La mayoría de estas

políticas busca superar la fragmentación del saber en parcelas disciplinares, la inclusión de proyectos genuinos asociados a problemas de las sociedades actuales, la revisión de los procesos y sentidos de la evaluación, la reorganización del puesto de trabajo docente y sus formas de selección, la reestructuración del uso del tiempo escolar y sus agrupamientos, entre otras dimensiones alcanzadas por modificaciones sustantivas, obedece a la búsqueda de una propuesta escolar que integra múltiples aspectos que convergen en el cambio de la escuela secundaria. Así, es factible reconocer la incorporación de una visión en la que el problema no reside estrictamente en cuestiones de orden organizacional, sino en el complejo ensamble de los diferentes elementos constitutivos de las instituciones, que favorecen dinámicas, experiencias y resultados educativos. Si las reformas de inicios de los 2000 pusieron el foco en resolver la incorporación de nuevos públicos a la escuela, garantizar el derecho a la educación y fomentar los mecanismos de participación estudiantil, estas últimas, tanto en las orientaciones nacionales como en las políticas provinciales (aún incipientes en su escala), procuran incidir en múltiples dimensiones de la escuela con énfasis en los diferentes focos enumerados más arriba (las dimensiones organizacionales, la estructura del currículum y del modelo pedagógico en su conjunto). En los últimos años, el diagnóstico o punto de partida no coloca estrictamente el énfasis en la incorporación de nuevos públicos (si bien aún es una meta persistente), sino que el foco central reside en una revisión profunda del propio modelo escolar que presentaría límites para escolarizar al conjunto de los estudiantes en el tiempo presente, en tanto se encuentra desfasado de las condiciones culturales y las exigencias de la contemporaneidad. Cabe preguntarse si se trata de una revisión del rumbo de las políticas o de una intervención de orden incremental en la orientación de las transformaciones impulsadas.

Se puede señalar que las políticas mencionadas en su gran mayoría son de corte experimental y

18 Entre estas políticas se incluyen las siguientes: Nueva Escuela para Adolescentes (PLaNEA) en la provincia de Tucumán, Programa Avanzado en Educación con énfasis en TIC (PROA) en la provincia de Córdoba, Nueva Escuela Secundaria Rionegrina (Río Negro), Secundarias del Futuro de la Ciudad de Buenos Aires– Fortalecimiento de los procesos de transición entre educación primaria y secundaria (Chaco), e InnovarTE en la provincia de La Rioja. Una caracterización de estas políticas puede revisarse en <https://www.ecys.flacso.org.ar/politicas-provinciales-tranformar-e>

abarcan un universo restringido de instituciones educativas, con la salvedad del caso de la provincia de Río Negro<sup>19</sup> que se trata de una política destinada a todas las escuelas secundarias diurnas de gestión estatal. De modo que en líneas generales estamos ante unas orientaciones que se están centrando no solo en las trayectorias, como vimos en la primera línea de las políticas, sino que están abarcando a un conjunto mayor de dimensiones de las políticas.

Por último, otro de los componentes incluidos en lo que localmente se denomina “régimen académico” es el relativo a la participación de los estudiantes en la vida institucional, toda vez que una de las finalidades señaladas para la educación secundaria en la Ley de Educación Nacional es “habilitar a los adolescentes y a los jóvenes para el ejercicio pleno de la ciudadanía” (Art. 30, Ley 26206/06).

Ahora bien, durante los años 2012 y 2013 se sancionó en la Argentina un conjunto de leyes que tuvieron por objetivo ampliar la participación política de los/as jóvenes en diferentes ámbitos, incluido el escolar. Allí se legislaron dos aspectos: la promoción de la convivencia escolar y la formación de centros de estudiantes en las escuelas secundarias. Aún cuando estas leyes contaban ya con antecedentes nacionales y provinciales –como la ya mencionada Resolución 93/09 del CFE que incluía temáticas de convivencia y, en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la ley local de centros de estudiantes de 1998–, la sanción a nivel nacional implicó la búsqueda de lineamientos y la instalación de la temática de la participación de los jóvenes para todas las provincias del país. Un común denominador a nivel nacional es el hecho de que casi la totalidad de las veinticuatro provincias cuentan con leyes locales que buscan promover, regular y establecer tanto la participación política de las juventudes en el espacio público y escolar, así como reducir los conflictos en las instituciones escolares, propiciando también espacios de participación de todos los

actores escolares a través de sus representantes.

En el año 2012, varias noticias de situaciones de conflictos entre pares en el ámbito escolar fueron presentadas por los medios de comunicación como un nuevo fenómeno denominado bullying. En este escenario, se sancionó un año después la Ley N° 26.892 para la Promoción de la Convivencia y el Abordaje de la Conflictividad Social en las Instituciones Educativas. Si bien el concepto de bullying no es mencionado en su texto, la vinculación fue establecida en la agenda pública, ya que se hizo conocida como “la ley antibullying”, pese a que la misma se distancia de la aproximación a la problemática en términos individualizantes para buscar abordarla desde un marco institucional.

La ley establece las bases para la promoción, intervención institucional y la investigación y recopilación de experiencias sobre la convivencia, así como sobre el abordaje de la conflictividad social en las instituciones educativas de todos los niveles y modalidades del sistema educativo nacional. La norma busca potenciar las iniciativas jurisdiccionales sobre el tema aportando, desde una perspectiva centralizada, una respuesta a la demanda que emergió desde diferentes voces del sistema educativo frente a la percepción del incremento de situaciones de violencia en el ámbito escolar. En relación con la participación estudiantil, promueve la conformación de espacios donde participen todos los actores escolares y hace hincapié en garantizar la intervención de los estudiantes, atendiendo al nivel y la modalidad

No necesariamente todas las provincias promulgaron leyes, sino que los Ministerios de Educación provinciales fueron los que tomaron la iniciativa mediante resoluciones que actuaron como medidas de gobierno, así como también, en algunos casos, decretaron políticas públicas en torno a la convivencia y el conflicto escolar<sup>20</sup>. Los avances

19 Provincia del sur del país, región patagónica.

20 A nivel jurisdiccional se puede observar una situación muy heterogénea. Las normativas sancionadas de manera posterior a la nacional son las de las provincias de Chubut (adhesión a la ley nacional en 2014), Corrientes (Ley 6212/2013), Mendoza (Resolución 445/2013) y Misiones (Resolución 632/2013). El resto de las provincias sancionaron o reglamentaron normativas en relación a la convivencia escolar varios años antes: Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ley 223/1999), Jujuy (5279/2001), Chaco (5221/2003), Catamarca (5189/2006), La Rioja (8295/2008), Provincia de Buenos Aires (Resolución 1593/2002 reemplazada por Resolución 1709/09), Santa Fe (Decreto 181/2009), Entre Ríos (Resolución 1692/2009), Córdoba (Resolución 149/2010), Santa Cruz (Resolución 788/2010), Formosa (Resolución 3262/2012), Neuquén (Resolución 1172/2012) y San Luis (Resolución 826/2012).

de las investigaciones desarrolladas en diferentes provincias del país<sup>21</sup> permiten observar que la metodología varía de acuerdo con cada proyecto: creación de planes, promoción de acuerdos de convivencia, establecimiento de normativas internas en las instituciones educativas, promoción de espacios de diálogo, entre otros. Por otra parte, las escuelas secundarias tienen de hecho reglamentos internos donde establecen acuerdos comunes de convivencia, comportamiento, sanciones, entre otros. Algunas de ellas poseen acuerdos de convivencia; otras, reglamentos y otras, consejos de convivencia o de aula, de modo que cada institución promueve diferentes formas de generar buenas prácticas de convivencia.

Un aspecto que entrecruza cuestiones de convivencia, experiencia escolar y aprendizajes refiere a la diversificación de los dispositivos electrónicos, de incremento de la capacidad de procesamiento de dichos dispositivos, de expansión de los tipos usuarios para los que resultan accesibles y de las prácticas culturales que se desarrollan. Si bien distintos sectores del mundo de la tecnología apelan a una retórica democratizadora e igualitaria en dicho proceso (Van Dijk, 2016) es innegable que el proceso ha sucedido de maneras desiguales. En muchas ocasiones los dispositivos tecnológicos son incorporados de manera especial en las normas escolares ya que son señalados como disruptores y fuente de conflicto. La atención, en dichas normas, se volcó hacia la necesidad, pertinencia o no de usar el celular en el aula con un marcado énfasis en la discrecionalidad, tanto de los que usan el celular como de quienes regulan ese uso en las escuelas (Piracón *et al*, 2019).

En definitiva, las investigaciones muestran que estas normativas establecen parámetros generales para contribuir en la institucionalización de esas prácticas, pero luego, cada institución establece los modos de implementarla y es allí donde se pueden observar diferencias significativas, sobre todo en el lugar que se les habilita a los estudiantes en la resolución de

los conflictos así como en la discrecionalidad en la aplicación de las sanciones. Asimismo, su impacto en las instituciones escolares ha sido dispar.

A grandes rasgos, se pueden mencionar como cambios a destacar de la etapa que se está analizando la promoción de la gestión de conflictos desde la conformación de acuerdos colectivos y el establecimiento de vías de participación y expresión a través de representantes, buscando una construcción de ciudadanía juvenil basada en mecanismos democráticos y marcos comunes de justicia entre estudiantes y docentes (Núñez, 2013; Fridman y Litichever, 2019). La participación de los distintos actores escolares en la discusión de las normas de convivencia y la búsqueda de resolución de los conflictos trae aspectos novedosos interesantes que reconfiguran los vínculos intra e inter-generacionales en el espacio escolar.

Las dinámicas relativas a la convivencia que cobran forma en las escuelas permiten analizar los procesos de desigualdad que se configuran en la experiencia escolar de las y los estudiantes ya que este aspecto está vinculado con la posibilidad de acoger, de hacerle lugar a sus vivencias para que puedan transitar su escolaridad, pero a la vez da cuenta de la forma en la que la misma es transitada. Así, no es lo mismo si algunas normas al ser implementadas dejan afuera de la escuela a algunos estudiantes que si se contempla que estén elaboradas desde el paradigma de la inclusión. Tampoco es lo mismo si las sanciones son más severas sobre algunos estudiantes que sobre otros. Pero también marca una forma distinta de habitar las escuelas y una posibilidad de esgrimir sus opiniones cuando los estudiantes son sujetos activos que participan de algunas decisiones que los involucra o de las formas de resolver los conflictos en las escuelas. De este modo, la mayor o menor participación los/as constituye como ciudadanos críticos y les fomenta el ejercicio de prácticas democráticas donde pueden formular opiniones y sostener sus posturas pese a que no sea la misma que la de otros actores institucionales.

21 Se hace referencia al proyecto de investigación: "Escuela secundaria, políticas públicas e impacto en la desigualdad: convivencia y formación intergeneracionales" (PICT 2014–2958), llevado a cabo por quienes hoy integran El Programa Ciudadanía y Sistema Educativo en el mundo contemporáneo

En relación a los procesos de construcción de la ciudadanía, las normativas promovidas, asumen una particular interacción con las prácticas políticas concretas de las juventudes en la escuela. En muchos casos amparadas por dichas normas, en otros, excediéndolas y tensionando la relación entre participación política en la escuela y las temporalidades juveniles, principalmente a partir y a través de ciertos modos de intervenir propiciados por los centros de estudiantes<sup>22</sup> en su mayoría, o por pequeños grupos de jóvenes, que implican, entre muchas otras cuestiones, una disrupción del tiempo escolar planificado. Los años más recientes fueron escenario de transformaciones en el movimiento estudiantil secundario, fundamentalmente de sus demandas y repertorios de acción.

Durante ese año se sucedieron una serie de conflictos ante el intento por parte del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires de aplicar una reforma en el nivel secundario. También existieron demandas tanto en relación con los Acuerdos Institucionales de Convivencia (en particular por la vestimenta que las estudiantes debían llevar) y la aplicación de la Ley de Educación Sexual Integral. Estos aspectos se vinculan con una coyuntura de discusión de otras agendas sociales: el reclamo por la eliminación de la violencia de género, la visibilización lograda por movimientos feministas a partir de las movilizaciones de #NiUnaMenos (González del Cerro, 2018), del #8M (a las cuales varios estudiantes dicen haber ido) y el debate parlamentario del proyecto de ley de legalización del aborto que tuvo lugar durante 2018.

En definitiva, es plausible señalar que el escenario donde tiene lugar la experiencia escolar en el nivel secundario ha sufrido diversas transformaciones, aunque esto no siempre se tradujo en la capacidad institucional para generar mecanismos que promovieran otras formas de sociabilidad escolar ni la resolución de conflictos vía la participación juvenil, aún cuando existieron distintas iniciativas. Como hemos señalado en la primera parte de este capítulo, la masificación de la escuela secundaria y

la sanción de la Ley 26.206, implicó la multiplicación de políticas de inclusión de los estudiantes pero, a su vez, conllevó el trastocamiento y transformación de los sentidos históricamente atribuidos a la misma. Por un lado, se consolidó el carácter de “obligación social” (más allá de la regulación legal) de la escuela secundaria y, desde ésta, se consolidó la relación con el futuro laboral de los jóvenes, es decir, el mandato de tener que “hacer el secundario” para estar mejor posicionados en el futuro. Dos sentidos adquiere este mandato: por un lado, se referencia en la necesidad de la obtención del título habilitante y la conciencia de la devaluación de las certificaciones educativas en relación a generaciones anteriores; y, por otro, en la formación en cuanto a saberes y capacidades específicas que la escuela aportaría para una inclusión en tanto adultos en la sociedad en general y en el mercado de trabajo en particular. La escuela aparece, entonces, asociada a la ampliación de posibilidades a futuro, lo cual expresa también un alto grado de deseabilidad debido a que la obtención del título es un logro socialmente reconocido y valorado.

El sentido de la escolarización que sigue predominando en la percepción de los estudiantes, según diversas investigaciones realizadas<sup>23</sup>, supone que ésta preparará para encontrarse mejor posicionados en el futuro, para sortear ciertas condiciones sociales indeseables, heredadas de sus familias y/o del contexto que les tocó vivir. La relación jóvenes–escuela que se les propone –y que ellos asumen como parte de la lógica escolar– implica que acumulen hoy para un mañana donde utilicen, ya transformados en otros, sus capitales escolares acumulados, remarcándose además que la centralidad está puesta en la trasmisión de valores que se necesitará activar o poner en juego, cuando ingresen a la adultez. Podemos decir que en esta percepción sobre la escolarización sigue teniendo estabilidad y es parte del entramado de sentido que se mantiene desde el inicio de su proceso de masificación en Argentina a mediados del siglo XX.

22 Los Centros de Estudiantes son instancias institucionales de representación y defensa de los derechos de los alumnos. Sus representantes son elegidos anualmente. Si bien existe una ley que avala su conformación, su presencia es más extendida en escuelas de mayor tradición y las que buscan impulsar formas de participación juvenil.

23 Se hace referencia al trabajo que dentro del Área de Educación de Flacso viene desarrollando de manera ininterrumpida el año 2006 quienes hoy integran el Programa Ciudadanía y Sistema Educativo en el mundo contemporáneo.

Estos sentidos configurados en la expansión de la escuela secundaria que, como ya se mencionó, no se conmueven o modifican aún en el marco de las transformaciones normativas relacionadas con la participación estudiantil, la convivencia y la experiencia cotidiana escolar, también conviven con el surgimiento de otros sentidos acerca del proceso de escolarización que es necesario destacar. La escuela se presenta para los estudiantes como un ámbito de socialización entre pares y de encuentro con amigos, que valoran como importante en sus vidas, pero también es vista como un espacio de intercambio intergeneracional a través de un clima y un vínculo particular que supone ese espacio en común. Es, entonces, un ámbito de socialización entre pares, de adquisición de aprendizajes “importantes para la vida” y de conocimiento/reconocimiento de los/con los adultos que allí se encuentran. Esta caracterización de la escuela implica la asignación de un rasgo singular al proceso educativo, que supone la construcción de un vínculo particular entre docentes y estudiantes. La experiencia escolar es valorada y ponderada también en tiempo presente y de intercambio intergeneracional, a través del vínculo particular que supone el espacio escolar (Vecino y Guevara, 2020). Estos nuevos sentidos que comienzan a emerger en las experiencias de escolarización secundaria en Argentina, se alimentan necesariamente del marco normativo que propicia la participación y el ejercicio de la ciudadanía juvenil y, a su vez, retroalimentan a éste.

Por otro lado, cuando se señalan las desigualdades internas del sistema en épocas más recientes, y se busca realizar una comparación con la escuela secundaria anterior, se cae en el riesgo de comparar dos universos bien distintos, uno selectivo y meritocrático y otro inclusivo con claros indicios de redefinición de esa lógica o matriz (Vecino, 2017). La ampliación del acceso a la escolarización secundaria ocurre de manera concomitante con dificultades para sostener la escolarización, expresadas en la construcción de fronteras simbólicas y estigmas (Chaves *et al*, 2016) y con la centralidad que adquieren otras esferas como el trabajo y/o las dinámicas de cuidado y reproducción de la vida doméstica.

Las políticas que aquí analizamos ocurren en un espacio escolar donde las trayectorias se realizan de modos diversos. La persistencia de las distancias sociales y la fragmentación del sistema educativo conduce inevitablemente a la problematización en torno a la experiencia educativa de los jóvenes, y en particular acerca de sus percepciones respecto a los sentidos de la escuela secundaria.

La democratización en el acceso al nivel secundario no implica que las características de este “tiempo escolar” sean similares. La expansión de los sistemas educativos amplía la posibilidad de ser joven, aunque el tiempo que cada uno puede destinar a su experiencia escolar es desigual. El desafío de la escuela secundaria actual en Argentina en relación al ejercicio de la ciudadanía y la participación supone habilitar, en la escuela, lógicas de participación en la vida institucional que no necesariamente emergen de la misma, sino que provienen de otros ámbitos de socialización juvenil que retroalimentan y se retroalimentan de la lógica escolar tensionando sentidos sedimentados.

### **Tensiones en torno a la implementación de cambios en la educación secundaria**

Este apartado presenta tres aspectos estructurales que condicionan la posibilidad de los cambios que requieren ser realizados para incidir sobre la escuela secundaria o sobre algunas de sus dinámicas. Son presentados para complementar el apartado anterior, toda vez que el interés político y pedagógico es avanzar en cambios integrales que son, a la vez, multidimensionales y requieren la concurrencia de un conjunto de factores para acompañar y reorientar las políticas desarrolladas y por implementar en el mediano plazo.

En primer lugar, interesa señalar que muchos de los cambios propuestos por las normativas o implementados por algunas de las provincias necesitan un conjunto de recursos o una erogación presupuestaria que no está garantizada para el conjunto de las provincias ni de los establecimientos.

Un análisis de la inversión educativa (Claus y Sánchez, 2019) muestra que el gasto consolidado

en educación (tanto nacional como provincial) creció entre los años 2005 hasta el 2011. A partir de allí se verifica un proceso de estancamiento y, del año 2016 en adelante, una tendencia decreciente. El estudio señala la asociación de estas variaciones con variables macroeconómicas (crecimiento, inflación, endeudamiento externo). Si bien en el año 2015 se logró la meta del 6% del gasto destinado a educación en relación con el PBI, luego no se sostuvo. La necesidad de ampliar la oferta educativa allí donde no existe, en particular en áreas rurales para escolarizar a quienes aún no acceden a este nivel de enseñanza, o de ampliar la oferta del ciclo superior, requiere inversión edilicia y de puestos docentes para desarrollar estas funciones.

Por otra parte, las propuestas de concentración horaria, establecimiento de horas extraclase para asumir otras funciones que organizan el trabajo docente en escuelas que modifican su organización institucional (Pinkasz, 2019) o bien el esquema de profesores por cargo, requieren, para su implementación una reasignación de los recursos o un incremento de la inversión educativa<sup>24</sup>. Los salarios docentes, componente importante del gasto en educación sufrieron a partir del año 2016 una pérdida de su poder adquisitivo, que se agudizó en el año 2018, en el que muchas de las provincias quedaron con un 20% de sus salarios por debajo del salario mínimo establecido. Esta situación generó, en algunas provincias, la pérdida de días de clase por la realización de reclamos salariales.

El contexto de restricción presupuestaria ha definido que algunas provincias avancen en un número acotado de establecimientos con cambios al formato o a la estructura y distribución de horas y cargos docentes o a partir de la incorporación de otros perfiles<sup>25</sup>. Esta condición también ofrece un mapa variado de las escalas en las que estos cambios tienen lugar.

Un segundo punto hace referencia a las desigualdades territoriales. En materia de financiamiento educativo, indicadores como el porcentaje de inversión

destinada a educación, el salario docente o el costo por alumno dan cuenta de una distancia importante entre las provincias, del orden de los 20 o 30 puntos según el indicador considerado.

“...La persistencia de estas brechas aun en los años para los que existen datos nuevos vuelve a recordarnos que promover desde el Estado Nacional una mayor equidad entre las jurisdicciones provinciales en materia de inversión educativa constituye un desafío pendiente. Es necesario avanzar en la construcción de acuerdos sobre instrumentos redistributivos concretos que permitan compensar la profunda desigualdad que persiste en el territorio nacional; algo que los mecanismos vigentes en materia de financiamiento educativo y coordinación fiscal federal no han podido revertir en las últimas décadas...” (Claus y Sánchez, 2019: 47).

En la Argentina, las desigualdades en el acceso a la educación secundaria que persisten están vinculadas al ámbito geográfico y a la condición social de los estudiantes y sus familias. Para el ámbito rural, según datos del censo de población realizado en el año 2010, la asistencia del grupo de 12 a 14 años se ubicaba en el 92,4% y para el grupo de 15 a 17 años de edad en el 65,8%. Con relación a la población que habita áreas urbanas, la brecha es de 4,6 puntos porcentuales para el primer grupo de edad y de 17,6 para el grupo de 15 a 17 años (Paredes, 2018).

En relación con la condición socioeconómica, como ya se presentó en el apartado 1, el cuadro 2 que presenta las tasas de asistencia según clima educativo de los hogares, da cuenta de una distancia de 23,9 puntos porcentuales en la asistencia entre adolescentes y jóvenes que pertenecen a hogares desfavorecidos respecto de quienes viven en hogares con adultos que han completado la secundaria y/o han accedido a estudios superiores. La información publicada recientemente que presenta los resultados de las pruebas de evaluación PISA según el nivel

24 La provincia de Río Negro, que masificó para las escuelas estatales diurnas este tipo de designaciones invirtió durante los años 2017 y 2018 un 30% más en el total de recursos destinados para la cobertura de cargos y horas docentes (Steinberg et al., 2019).

25 Un análisis detallado de estas políticas puede revisarse en Steinberg et al., 2019.

socioeconómico de los estudiantes también da cuenta de las desigualdades en los logros educativos que esa medición considera (Lengua, Matemática y Ciencias para jóvenes de 15 años). En todas las disciplinas las diferencias entre estudiantes del primer cuartil y del cuarto cuartil se ubica en 100 puntos (Arena *et al*, 2019).

Por último, resta señalar que la formación docente inicial, si bien fue alcanzada por políticas que han tenido por objetivo actualizar los planes de estudio, no ha logrado conmovir una matriz tradicional de la formación, muy centrada aún en la transmisión de contenidos disciplinares y menos propensa a incorporar otros modos de enseñanza, como algunos de los cambios propuestos por las normativas aprobadas federalmente requieren.

El sistema de formación docente destinado a la educación secundaria está integrado tanto por las instituciones universitarias como por institutos de educación superior que dependen de las provincias. Este conjunto de instituciones pertenece a distintas instancias de gobierno y no se han desarrollado hasta el momento políticas estables que ligen a la educación superior que forma profesores con las necesidades y demandas actuales que penden sobre la educación secundaria. En este sentido, se advierte que las políticas que han avanzado en transformaciones en la secundaria se encuentran con un fuerte límite cuando los nuevos profesores que ingresan a las escuelas provienen con matrices de formación que se orientan en un sentido bien diferente –más ligado al formato histórico del nivel–.

El planteo en torno a la transformación cultural contemporánea, su expresión en nuevas propuestas para el trabajo de enseñar en la secundaria, los sentidos de la escolarización en escuelas inclusivas, las formas de participación juvenil, en síntesis, los aspectos que son objeto de transformación de la educación secundaria que han sido desarrollados en el apartado anterior, son temas que en general quedan por fuera de la formación que reciben los profesores. Asimismo, la propia experiencia y la socialización estudiantil en las instituciones formadoras da escaso lugar a experimentar otras formas de trabajo con el conocimiento y en la convivencia en las instituciones. Por ende, la propia experiencia de formación requiere también de una revisión profunda que colabore con los procesos de transformación que la escuela secundaria demanda.

Para finalizar, el texto ha presentado las características del nivel secundario en la Argentina recuperando las principales discusiones planteadas por las investigaciones recientes y señalando algunos desafíos para las políticas educativas. La experiencia recabada da cuenta de avances en la cobertura, en el diseño de políticas novedosas, así como en cambios en el régimen académico que implican nuevos retos para la construcción de un sistema educativo más justo e igualitario que haga frente a la formación de una ciudadanía acorde a lo que los nuevos tiempos requieren.

**BIBLIOGRAFÍA**

- ARENA, E., CETRÁNGOLO, O. (coord.), KURCIO, J. Y KIT, I. (2019). *Argentina en PISA 2018. Informe de resultados*. Buenos Aires, Secretaría de Evaluación Educativa, MECCyT.
- ARROYO, M. y POLIAK, N. (2011). "Discusiones en torno a fragmentación, identidades y compromiso. Enseñar en las escuelas de reingreso". En Tiramonti, G. (Dir.) *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media*. Rosario: Homo Sapiens.
- BAQUERO, R., TERIGI, F., TOSCANO, A., BRISCIOLI, B. y SBURLATTI, S. (2009). "Variaciones del régimen académico en escuelas medias con población vulnerable. Un estudio de casos en el Área Metropolitana de Buenos Aires". *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación* Vol. 7, n° 4, 292–319.
- BRACCHI, C. (2014). "La escuela secundaria: del paradigma de la selección al de la obligatoriedad. Políticas y experiencias de inclusión", en *Novedades Educativas* Nro. 283.
- CLAUS, A. y SÁNCHEZ, B. (2019). El financiamiento educativo en la Argentina: balance y desafíos de cara al cambio de década. Documento de trabajo N° 178. Buenos Aires, Cippec.
- CHAVES, M.; FUENTES, S.; VECINO, L. (2016) *Experiencias juveniles de la desigualdad. Fronteras y merecimientos en sectores populares, medios altos y altos*. Buenos Aires; Grupo Editor Universitario.
- DIEE (2019). *Concreciones de políticas para la innovación en la educación secundaria en cuatro jurisdicciones argentinas (2017– 2018)*. Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación. Buenos Aires.
- FRIDMAN, D. y LITICHEVER, L. (2019) "¿Qué es injusto en la escuela?" La educación en debate N.º 71 Suplemento Junio 2019 *Le Monde Diplomatique*. UNIPE. <http://editorial.unipe.edu.ar/la-educacion-en-debate/numeros-68-al-77ano2019/item/97-que-es-injusto-en-la-escuela>.
- FOGLINO, A. M., FALCONI, O. y LÓPEZ MOLINA, E. (2008). "Una aproximación a la construcción de la experiencia escolar de adolescentes y jóvenes de grupos sociales urbanos en condiciones de pobreza en Córdoba". *Cuadernos de Educación de FFYH – UNC*. Año VI No. 6, julio, 227–243.
- GCBA (2011). *La educación secundaria en la Ciudad de Buenos Aires. Dinámica de la matrícula y desafíos institucionales para la inclusión*. Dirección de Investigación y Estadística del Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires.
- GCBA (2014). *Iniciativas institucionales para la retención y promoción de los aprendizajes en el primer año de la escuela secundaria*. Informe Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires.
- GUEVARA, B. y VECINO, L. (2020). "Representaciones en torno al ser estudiante secundario. Tensiones entre la meritocracia y la inclusión". En Southwell, M. (Dir.) *Hacer posible la escuela*. Buenos Aires; UNIPE.
- GÓNZALEZ DEL CERRO, C. (2018). *Una etnografía sobre la transversalización de la perspectiva de género en una escuela secundaria del al Ciudad Autónoma de Buenos Aires* (tesis doctoral). Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires [http://repositorio.filo.uba.ar/bitstream/handle/filodigital/9999/uba\\_ffyl\\_t\\_2018\\_se\\_cerro.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.filo.uba.ar/bitstream/handle/filodigital/9999/uba_ffyl_t_2018_se_cerro.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- KESSLER, G. (2002). *La experiencia escolar fragmentada. Estudiantes y docentes en la escuela media en Buenos Aires*. Buenos Aires, IPE–UNESCO Buenos Aires.

- KESSLER, G. (2004). *Sociología del delito amateur*. Buenos Aires, Paidós.
- KESSLER, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad. Argentina 2003–2013*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- MONTES, N., PINKASZ, D. y ZIEGLER, S. (2019). “Los cambios en las políticas para la educación secundaria en la Argentina de los últimos años en el contexto regional”. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VII, Núm. 13, 103–127.
- NOBILE, M. (2012). “Análisis de una estrategia de personalización de los vínculos en escuelas secundarias de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina”, en *RBSE. Revista Brasileira de Sociologia da Emoção*, vol. 11, núm. 31, pp. 206–232.
- NOBILE, M. (2014). “Emociones, agencia y experiencia escolar: el papel de los vínculos en los procesos de inclusión escolar en el nivel secundario”. *RELACES – Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad*, n°14, Año 6, Abril–Julio, 68–80. Recuperado de: <http://relaces.com.ar/index.php/relaces/article/view/299/202>
- NUÑEZ, P. (2013) *La política en la escuela*. Buenos Aires, La Crujía.
- PAREDES, D. (2018). “El nivel secundario en el ámbito rural: análisis cuantitativo sobre sus tendencias recientes”. Serie La Educación en Debate N° 22, Buenos Aires, DIIE, MECCyT.
- PINKASZ, D. (2019). Revisión a los Regímenes Académicos en los últimos diez años. Una aproximación a la normativa y a sus aplicaciones en siete provincias, Buenos Aires, FLACSO.
- PIRACÓN, J., LINNE, J. Y NUÑEZ, P. (2019) “Las TIC en los vínculos escolares. Una indagación sobre apropiaciones en escuelas medias”. En Sociedad 2019
- RIVAS, A. (2010). *Radiografía de la educación argentina*. Buenos Aires, Fundación CIPPEC–Fundación Arcor–Fundación Roberto Noble.
- STEINBERG, C., TIRAMONTI, G. y ZIEGLER, S. (2019). *Políticas provinciales para transformar la escuela secundaria en la Argentina. Avances de una agenda clave para los adolescentes en el siglo XXI*, Buenos Aires, UNICEF–FLACSO.
- TENTI FANFANI, E. (2003). *La educación media en la Argentina: desafíos de la universalización*. Buenos Aires: IIPE – UNESCO Buenos Aires.
- TERIGI, F. (2007). “Los desafíos que plantean las trayectorias escolares”. Ponencia presentada en el II Foro Latinoamericano de Educación “Jóvenes y docentes. La escuela secundaria en el mundo de hoy”. Buenos Aires: Fundación Santillana.
- TERIGI, F. (2008), “Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles”, en *Propuesta Educativa*, núm. 28, pp. 63–71.
- TIRAMONTI, G. (2004) *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*. Buenos Aires: Ed. Manantial.
- TIRAMONTI, G. (2011a). “La escuela media en su límite. Diferencias y continuidades en las configuraciones nacionales de la región: los casos de Brasil, Argentina y Chile”. *Educação & Sociedade* 2011, 32 (Julio–Septiembre), 857–875. Recuperado de: <http://www.scielo.br/pdf/es/v32n116/a13v32n116.pdf>.
- TIRAMONTI, G. (2011B). “Escuela media: la identidad forzada”. En Tiramonti, G. (Comp.) *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media*. Rosario: Homo Sapiens.
- TOBEÑA, V. (2011). “La escuela en el mundo contemporáneo. Notas sobre el cambio cultural”, en Tiramonti, G. (Comp.) *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media*. Rosario, Homo Sapiens.
- UNESCO (2013). *Las políticas educativas de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, LLECE.

- VECINO, L. (2017). *La construcción del nosotros/otros en la escuela secundaria obligatoria*. Buenos Aires, Teseo, Disponible en <https://www.teseopress.com/laconstrucciondelnosotrosotros>
- VECINO, L.; JACOME, A.; NOGUERA, M. (2018). “Representaciones docentes sobre la inclusión en escuelas secundarias que atienden a sectores populares”, en Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; Inclusión, trayectorias y diversidad cultural; Tomo 3; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; 2018; PP. 64–86
- ZIEGLER, S. (2011). “Entre la desregulación y el tutelaje: ¿hacia dónde van los cambios en los formatos escolares?”, en Tiramonti, G. (dir.), *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media*, Rosario, Homo Sapiens.