

DOCUMENTO PRELIMINAR PARA LA DISCUSIÓN SOBRE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN ARGENTINA



Ministerio de
Educación
Presidencia de la Nación

Presidente de la Nación
Dra. Cristina Fernández de Kirchner

Ministro de Educación
Prof. Juan Carlos Tedesco

Secretario de Educación
Prof. Alberto Sileoni

Secretario de Políticas Universitarias
Dr. Alberto Dibbern

Subsecretaria de Equidad y Calidad
Prof. Susana Montaldo

Subsecretario de Planeamiento Educativo
Lic. Osvaldo Devries

Subsecretario de Coordinación Administrativa
Arq. Daniel Iglesias

Secretario General del Consejo Federal de Educación
Prof. Domingo de Cara

Directora Ejecutiva del Instituto Nacional de Educación Tecnológica
Prof. María Rosa Almandoz

Directora Ejecutiva del Instituto Nacional de Formación Docente
Prof. María Inés Abrile de Vollmer

Palabras iniciales del Ministro de Educación

El *Documento preliminar para la discusión sobre la educación secundaria en la Argentina* es fruto del trabajo de las autoridades educativas nacionales y jurisdiccionales, integradas en el Consejo Federal de Educación. Para su elaboración se contó, además, con el aporte de especialistas de reconocida trayectoria nacional y de las consultas a diferentes actores de la comunidad educativa. El *Documento* postula, a partir de un diagnóstico integral de la escuela secundaria y de sus principales problemáticas, las posibles líneas de acción destinadas a garantizar una educación de calidad y de alcance universal.

La escuela secundaria constituye uno de los ejes centrales de la actual agenda educativa. La Ley de Educación Nacional declaró la obligatoriedad de este nivel, lo cual tiene consecuencias muy profundas sobre los diseños curriculares, la organización institucional, los criterios pedagógicos, las normas de convivencia, los sistemas de evaluación y el desempeño docente. La obligatoriedad de la escuela secundaria implica un enorme desafío tanto para el Estado nacional y las administraciones jurisdiccionales como para la sociedad en su conjunto. Lograr la universalización de la escuela secundaria es mucho más que un programa educativo. Es un componente fundamental del proceso de construcción de una nación justa, solidaria e inclusiva.

La escuela secundaria ha sido objeto de múltiples reformas en las últimas décadas. Paradójicamente, esas transformaciones acentuaron la rigidez del modelo tradicional e hicieron cada vez más evidente la crisis de sentido y de identidad del nivel medio. La consecuencia más significativa de todo este proceso fue la creciente disociación entre la oferta educativa y las necesidades y demandas sociales, lo cual repercutió fuertemente en la calidad de los saberes.

Este fenómeno no tuvo lugar solamente en nuestro país. La literatura muestra que los diagnósticos y debates acerca de la transformación de la escuela secundaria tienen gran similitud en diferentes partes del mundo. En ese sentido, lo primero que debemos reconocer y aceptar es la enorme complejidad del problema, para evitar caer en la tentación de suponer que podemos enfrentarlo con estrategias simples o unidimensionales.

La obligatoriedad de la escuela secundaria plantea desafíos y responsabilidades a todos los actores sociales: en primer lugar, obviamente, al Estado; pero también a las familias, a los docentes, a los estudiantes y a la comunidad en su conjunto. Desde el momento que la sociedad ha definido por ley que todos tienen que culminar con éxito el nivel secundario, tenemos la obligación de garantizar condiciones para el acceso, la permanencia y el egreso de todos los estudiantes. En el escenario que plantea la Ley de Educación Nacional, el fracaso y la exclusión educativa ya no son sólo responsabilidad del alumno, sino fundamentalmente del Estado, del sistema educativo y del conjunto de la sociedad.

Una sociedad que declara obligatoria la escuela secundaria requiere niveles de equidad social y de distribución de la riqueza que permitan a las familias mantener a sus hijos en la escuela, sin tener que enviarlos a trabajar o hacerles abandonar prematuramente su escolaridad obligatoria.

Por ello, es indudable que la escuela no puede afrontar ni resolver por sí sola las problemáticas que atraviesan el nivel secundario, ni hacer frente a los desafíos que nos impone la obligatoriedad. Alcanzar la universalización de la cobertura de la escuela secundaria supone una economía en crecimiento, competitividad genuina basada en la incorporación de progreso técnico en la producción, empleos decentes, salarios dignos, democracia y ciudadanía reflexiva.

Por otra parte, la obligatoriedad modifica las múltiples dimensiones de la actividad educativa: la organización de las instituciones, los contenidos curriculares, los métodos de evaluación, los métodos de enseñanza, los regímenes de convivencia y de disciplina en el interior de la escuela.

La articulación entre educación y sociedad asume, en este contexto, formas diferentes a las del pasado. La universalización no puede ser asimilada a la idea de homogeneización. El reto es interpretar las condiciones de las cuales partimos y diseñar un modelo institucional de escuela secundaria que atienda la diversidad e intereses de nuestro alumnado, con propuestas educativas que se abran a múltiples alternativas de formación, que atiendan la multiplicidad de motivaciones, expectativas y proyectos de cada uno de nuestros adolescentes y jóvenes.

El reconocimiento de la diversidad, sin embargo, está asociado a la necesidad de fortalecer los contenidos comunes. Los saberes distribuidos por un nivel educativo obligatorio son *saberes básicos* necesarios para el desempeño en los diferentes ámbitos de la sociedad y del desarrollo personal: el trabajo, la familia, la ciudadanía política, la construcción de la identidad, el cuidado del cuerpo y de la salud, etc. En este sentido, los contenidos curriculares de la enseñanza secundaria deben tener carácter *integral* (no enciclopédico), al servicio de un objetivo central: *la orientación*. Al final de la escuela secundaria, el estudiante debe estar en condiciones de conocerse a sí mismo, conocer la sociedad y definir su proyecto de vida.

Universalizar el nivel secundario implica, asimismo, implementar acciones para jerarquizar la formación y condiciones de trabajo de los docentes, de forma tal que se promueva el trabajo en equipo, el compromiso institucional y un desempeño profesional basado en la convicción de que todos los estudiantes deben lograr niveles satisfactorios de aprendizaje.

Es sabido que existe una fuerte correspondencia entre las expectativas que los adultos tienen respecto de los adolescentes, las condiciones de enseñanza de los docentes y los resultados de los aprendizajes. Recuperar la confianza, estimular y recrear el interés de los alumnos, establecer límites, acordar y aplicar sanciones cuando estos límites no son respetados, son componentes fundamentales de una estrategia destinada a garantizar inclusión y calidad. La transformación de la escuela secundaria es, en última instancia, una transformación cultural.

En una época donde la inmediatez en la satisfacción de las necesidades y los requerimientos del consumo parecen ser las variables que rigen la vida cotidiana, recrear el sentido y la importancia de la educación es tarea que compete a toda la sociedad. Las acciones que suponen la enseñanza y el estudio requieren de una fuerte valoración social en tanto implican dedicación, empeño y perseverancia para construir futuro. La recuperación de estos valores es responsabilidad de los gobernantes pero también de la sociedad en su conjunto.

Una sociedad que asume el compromiso por el destino de las futuras generaciones debe ser capaz de diseñar un sistema educativo que incluya a todos y todas, que garantice iguales condiciones de calidad en la enseñanza y en los aprendizajes, que atienda y valore la diversidad. La educación anticipa el futuro y si queremos construir una sociedad justa, debemos trabajar para disponer hoy de una escuela justa. El compromiso con la escuela secundaria requiere, entonces, de voluntad política y acciones del Estado, pero también de la tarea cotidiana y permanente de la sociedad en su conjunto en pos de jerarquizar el valor de la educación como premisa de futuro.

Con esta perspectiva, convocamos a un debate nacional amplio y responsable. El propósito de este debate es poner en valor el sentido y la función de la escuela secundaria. El programa para alcanzar la meta de una educación secundaria obligatoria con iguales niveles de calidad para todos y todas supone una tarea compleja que requiere definir prioridades, precisar estrategias y concertar compromisos conjuntos. Aspiramos a que participen de este debate todos los actores sociales, tanto los de la comunidad educativa - docentes, estudiantes, padres y madres - como la ciudadanía en general. Para ello serán convocados los Consejos Consultivos del Consejo Federal de Educación, las organizaciones sociales, los centros académicos, los medios de comunicación y todos aquellos que quieran expresar sus opiniones, demandas y necesidades.

Sabemos que el camino a recorrer no será fácil. Sin embargo y a pesar de todas las incertidumbres que el futuro nos puede deparar, tenemos la convicción de que no existen destinos pre-establecidos si existe una fuerte voluntad política y un trabajo sostenido para alcanzar los fines propuestos. Y también poseemos una certeza: en la concreción de un proyecto de país justo, libre y solidario la educación tiene un papel determinante.

Juan Carlos Tedesco
Ministro de Educación

DOCUMENTO PRELIMINAR PARA LA DISCUSIÓN SOBRE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN ARGENTINA

Índice

9 I. INTRODUCCIÓN

9 Objetivos y alcances del documento

9 Contextualización de los procesos de cambio en la educación secundaria

11 II. DIAGNÓSTICO

11 COBERTURA

12 Los jóvenes no escolarizados

12 Inserción laboral de los jóvenes

14 Evolución de la matrícula secundaria

15 Repitencia

15 Abandono

16 Sobreedad

17 Egreso

18 Evaluación de la calidad

21 Infraestructura educativa

21 Los establecimientos y la heterogeneidad de las estructuras académicas

21 Regímenes de evaluación

22 Perfiles de los docentes del nivel secundario

25 Condiciones laborales docentes

28 III. PRINCIPALES PROBLEMAS

28 Exclusión y baja calidad del sistema

29 Crisis de identidad de la escuela secundaria

30 Modelo institucional selectivo

30 Crisis de autoridad pedagógica

31 Debilidad del Estado para influir en el sistema

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

31 A. LA IDENTIDAD DE LA ESCUELA SECUNDARIA Y LA NECESIDAD DE UNA REFORMULACIÓN CURRICULAR

32 Currículo integrado

33 B. DESARROLLO DE UN MODELO INSTITUCIONAL INCLUSIVO

- 33 Ingreso de los alumnos
- 34 Tránsito de un nivel a otro
- 34 Seguimiento de la trayectoria escolar
- 35 Alternativas de acompañamiento
- 36 Permanencia del alumno para el cursado
- 36 Red intersectorial para el control del ausentismo
- 37 Retención escolar y estrategias institucionales

- 39 **C. CONSTRUCCIÓN DE LA AUTORIDAD PEDAGÓGICA**
- 40 Condiciones para favorecer el desarrollo del trabajo docente
- 40 Mayor permanencia del profesor en la institución
- 41 Carrera horizontal
- 41 Aprender a vivir juntos
- 42 Disciplina y convivencia
- 42 Los sistemas de tipo restaurativo
- 43 Experiencias escolares en torno a la problemática

- 43 **D. FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD ESTATAL**
- 45 Planeamiento de la inversión
- 45 Recuperación de la idea de sistema nacional y federal
- 46 Gobierno educativo
- 47 Concurso para directivos
- 47 Capacitación para los equipos de conducción
- 47 Responsabilidad por los resultados
- 48 Un modelo de gestión a partir de la corresponsabilidad
- 48 Participación de las familias
- 49 Asociaciones de padres. Movimientos a favor de la escuela pública
- 49 Programas destinados a mejorar las condiciones sociales del aprendizaje
- 49 Legajo estudiantil
- 50 Libros
- 50 Becas: pertinencia y acceso
- 50 Transporte
- 51 Alimentación

- 53 **PREGUNTAS PARA ORIENTAR LA DISCUSIÓN EN TORNO A LA EDUCACIÓN SECUNDARIA**
- 53 Preguntas para directivos y docentes
- 54 Preguntas para las familias
- 55 Preguntas para los alumnos y las alumnas

DOCUMENTO PRELIMINAR PARA LA DISCUSIÓN SOBRE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN ARGENTINA

I. INTRODUCCIÓN

• Objetivos y alcances del documento

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

• Contextualización de los procesos de cambio en la educación secundaria

3. Las reformas en la escuela secundaria han sido una constante en las últimas décadas, tanto en América Latina como en Europa. Algunos estudios¹ que profundizan el análisis de estos cambios en los países europeos entre 1993 y 1998 explican estas reformas, entre otros factores, como respuestas a la crisis política generalizada en torno a la función social de este nivel educativo.
4. Algo similar ha sucedido en América Latina, en donde la agenda de reformas desde la década del ochenta tuvo especial impacto en la enseñanza secundaria. Sin abundar en el análisis sobre sus causas la existencia de una agenda común supone una conciencia general de crisis en la educación pensada para jóvenes y adolescentes, así como intentos parecidos de abordarla, aunque no siempre con resultados deseables.

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

5. En la Argentina, la escolarización secundaria se incrementó a partir del advenimiento de la democracia. Sin embargo, el proceso de descentralización de la gestión educativa a las provincias y Ciudad de Buenos Aires profundizó las inequidades regionales y generó fuertes tensiones. Al tiempo que debían implementarse los cambios que preveía la Ley Federal de Educación, las jurisdicciones experimentaron un cambio de escala en sus respectivos sistemas educativos jurisdiccionales, administración, financiamiento y organización de equipos técnicos. La confluencia de transformaciones operadas en la década de los 90 constituye un punto de inflexión en la calidad, igualdad y articulación del sistema educativo argentino.
6. Algunos académicos sostienen que en Argentina se planificó e impulsó una reforma que requería fuertes consensos, una inversión sostenida en el tiempo y una importante capacidad estratégica para “leer” los procesos históricos y ajustar esas acciones según esa lectura². Según su opinión, como producto de decisiones políticas asumidas, algunos de esos elementos no estuvieron presentes. Una concurrencia de factores, a los que debe agregarse la crisis económica y social que se profundiza en 2001, coadyuvaron a poner de manifiesto la necesidad de impulsar importantes cambios en materia educativa, especialmente en la educación secundaria. Si bien la aplicación de la Ley 24.195 marcó un aumento sostenido en la expansión de la matrícula, ésta no tuvo su correlato en la calidad de los aprendizajes. La exclusión social replicó especialmente en este nivel educativo.
7. El proceso que se inicia a partir de la sanción de la Ley de Educación Nacional, cuenta con un fuerte respaldo social y político y con crecientes recursos, fruto de una serie de leyes aprobadas desde 2003³. Otro punto a favor es la experiencia histórica acumulada en materia de reforma educativa. El análisis de las debilidades y fortalezas de la década de los noventa no puede ser soslayado al momento de avanzar en torno a los acuerdos a arribar para la transformación de la educación secundaria, según lo prevé la Ley 26.206.
8. Una de las metas más ambiciosas de la Ley de Educación Nacional es la extensión de la obligatoriedad para el nivel secundario. La Ley 26.206 constituye un programa de acción y legítimas demandas sociales en torno a condiciones para una educación de calidad para todos y todas. Pero no es sólo un proyecto educativo; es un capítulo fundamental de una política de Estado destinada a construir una sociedad justa, con una distribución del ingreso más equitativa, entendiendo que la educación es una estrategia fundamental para lograr estos propósitos. Alcanzar la obligatoriedad de la escuela secundaria constituye, entonces, un imperativo para el Estado y es, a la vez, una responsabilidad para la sociedad en su conjunto y para los ciudadanos en particular. Estado, sociedad y ciudadanos se deben obligar a generar las condiciones de universalidad para que todas y todos los jóvenes puedan ingresar, permanecer y egresar de la escuela secundaria. No obstante esta concurrencia de compromisos, es preciso enfatizar el rol del Estado en su responsabilidad principal e indelegable, para asegurar el desarrollo de acciones que ayuden a concretar los propósitos que prevé la ley de Educación Nacional en torno a la mejora de la educación argentina. Una empresa de objetivos tan amplios plantea un camino cuyo recorrido supone diagnosticar problemas, definir procedimientos y estrategias, establecer metas a corto, mediano y largo plazo a cumplirse desde un gran acuerdo nacional. Este documento intenta abordar en forma general la problemática y constituye un punto de partida con el objeto de que el desarrollo de esa transformación, cuyo punto de llegada es la universalidad, tenga sus cimientos en el debate y en la decisión colectiva.

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

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

9. La obligatoriedad de la escuela secundaria y demás acciones previstas por la Ley de Educación Nacional implica revisar su sentido formativo, en tanto es el nivel sobre el que se han generado mayores críticas y, a la vez, mayores demandas de calidad. La LEN establece que la "Educación Secundaria en todas sus modalidades y orientaciones tiene la finalidad de habilitar a los adolescentes y jóvenes para el ejercicio pleno de la ciudadanía, para el trabajo y para la continuación de estudios superiores". A la vez fija entre sus propósitos brindar una formación ética e integral; formar sujetos responsables, críticos, creativos, solidarios y respetuosos del patrimonio cultural y ambiental; desarrollar y consolidar capacidades de estudio, aprendizaje e investigación, de trabajo individual y en equipo, de esfuerzo, de iniciativa y responsabilidad; desarrollar competencias lingüísticas, orales y escritas y capacidades para la comprensión y utilización inteligente y crítica de los nuevos lenguajes de las tecnologías de la información y la comunicación; promover vínculos con el mundo del trabajo, la producción, la ciencia y la tecnología; promover la formación corporal y motriz de los adolescentes; desarrollar procesos de orientación vocacional⁴.
10. De estas consideraciones surge, en relación a las funciones específicas establecidas por la LEN, que el propósito fundamental de la Escuela Secundaria debe estar referido a su rol **orientador**. Se trata en definitiva de que cada joven adquiera las herramientas para construir su proyecto de vida. Es esa misión la que debe definir las decisiones curriculares. Es esa línea de pensamiento y ese cometido los que justifican la necesidad de que el alumno tenga un currículo diverso que le pueda permitir conocer e introducirse en las categorías fundamentales de los distintos campos de la cultura.

II. DIAGNÓSTICO PANORAMA DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN ARGENTINA

11. Se presentan aquí algunos de los datos relevantes para lograr un diagnóstico general de la educación secundaria en Argentina. Están relacionados con cobertura, matrícula, trayectoria escolar de los alumnos, edificios, diversos tipos de establecimiento, infraestructura. Se destaca un apartado referido a los perfiles y condiciones laborales de los docentes de enseñanza secundaria. La mayoría de los datos están tomados de estudios específicos realizados por la Dirección Nacional de Investigación y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE)⁵. Se remite a los mismos para su profundización y mayor análisis⁶.

• COBERTURA

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

⁴ Ley 26.206 art.30

⁵ DINIECE (2007) La obligatoriedad de la educación secundaria en Argentina. Deudas pendientes y nuevos desafíos. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. DINIECE (2008). "Panorama de la educación secundaria en el 2008. Elementos a tener en cuenta para la implementación de la Ley de Educación Nacional." - DINIECE (2006). *Censo Nacional de Docentes 2004. Resultados definitivos.* - DINIECE (2007). "El perfil de los docentes en la Argentina". Año 2, nº 4.

⁶ La presentación de un panorama general sobre el estado de la educación secundaria no exime de posibles debates en torno a la incidencia que las políticas educativas precedentes, junto con otros factores, han tenido en la actual crisis de la educación secundaria.

solo al 56% del grupo etario, en contraste con el ámbito urbano, cuya tasa de escolarización para este grupo asciende al 82%.

- **Los jóvenes no escolarizados**

13. A pesar de los avances realizados, los registros del Censo del año 2001 mostraban que, en todo el país, 600.000 jóvenes entre 13 a 17 años no asistían a la educación formal (15,0% del grupo poblacional). Y la proporción de jóvenes no escolarizados era ampliamente superior entre los jóvenes de 16 y de 17 años de edad. En el primer caso, 150.000 jóvenes aproximadamente (23,5%); y en el segundo 240.000 jóvenes (38,1%). Los números del INDEC provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del segundo semestre del 2005 plantean que mientras en el quintil más pobre de ingresos más del 30% de los jóvenes está desescolarizado, este problema afecta sólo al del 3% del quintil más rico.

- **Inserción laboral de los jóvenes**

14. En la última década se observa un crecimiento de la asistencia al sistema educativo de los jóvenes de 13 a 17 años. En el mismo grupo etáreo se advierte que disminuye la participación de los activos y concomitantemente aumenta el porcentaje de inactivos. Esta situación se explicaría por la menor participación de los desocupados, dado que el porcentaje de ocupados se mantiene estable en los extremos del período considerado. Los datos de EPH 2006 consideran que alcanza el 7,2 % el porcentaje de alumnos de entre 13 y 17 años con condición de ocupados.
15. Entre los jóvenes de 15-19 años que residen en zonas urbanas se advierte que casi las tres cuartas partes estudia (la inmensa mayoría de ellos realiza solo esa actividad mientras que otros la comparten con el trabajo y/o con la búsqueda de trabajo). El resto de los jóvenes del grupo etáreo no estudia. Una parte trabaja, otros buscan trabajo y un 10% no trabaja ni busca trabajo y abandonó sus estudios. Entre las mujeres el porcentaje en esta situación duplica al que se observa entre los varones, posiblemente porque se encargan de las tareas domésticas en el hogar o el cuidado de otros miembros de la familia. **(Cuadro 1)**. Si bien el porcentaje de jóvenes que estudian es mayor entre los no pobres que en los pobres, se destaca el hecho de que uno de cada cinco jóvenes no pobre entre 15-19 años estudia. Entre los pobres está en tal situación casi un tercio del grupo etáreo. **(Cuadro 2)**

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

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

En absoluto, en miles

Total	2.085	194	92	371	182	329	3253
Varones	985	98	53	271	87	116	1611
Mujeres	1100	96	39	99	95	213	1642

En porcentajes

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

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

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

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

En absolutos, en miles

Pobre	850	81	35	153	105	218	1442
No Pobres	1246	130	39	161	59	140	1775

En porcentajes

Pobre	58,9	5,6	2,4	10,6	7,3	15,1	100,0
No Pobres	1246	130	39	161	59	140	1775

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

• Evolución de la matrícula secundaria

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

Cuadro 3: Evolución de la matrícula del nivel secundario común según tipo de gestión⁷.
Total País

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

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

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

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

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

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

⁷Se ha mantenido para el período 2000-2006, la estructura de cinco años de nivel medio de enseñanza, prevaleciente hasta 1997, para mantener coherencia con el análisis histórico que se ha desarrollado.

• Repitencia

18. Como consecuencia de la repitencia, la sobreedad consecuyente y los abandonos temporarios solamente la mitad de los alumnos que ingresan al secundario con la edad teórica adecuada llegan al último año de estudio en el tiempo correspondiente. Según el relevamiento anual de la DINIECE (2007), la sobreedad en la escuela primaria era del 25% en el 2006 y registró un aumento de 3 puntos con relación a 1997, por lo que se trata de un problema que se inicia en este nivel y que se ha agravado en los últimos años. A pesar del aumento en la cobertura del Nivel Inicial, se llega a casi un 10% de repitencia en el primer grado. En 7º año la repitencia presenta un aumento en relación a décadas anteriores⁸ y asciende al 9,8%. En 8º año llega al 15,72%, al 12,21% en el 9º y al 12,15 en el 10º. El promedio de repitencia es del 10,7% en la escuela secundaria. Son marcadas las brechas entre educación privada (el 4,4%) y pública (el 13,1%) en cuanto al comportamiento de este indicador.
19. Se observan menores valores en las tasas de repitencia del ámbito rural (9,1 %). Una posible explicación consiste en que el problema principal en el ámbito rural es la baja cobertura en el nivel medio, por lo cual, se da una suerte de selección, quienes pueden continuar sus estudios secundarios están ya en una ventaja relativa pudiendo desarrollar una mejor trayectoria educativa. **(Cuadro 5)**

Cuadro 5: Tasa de repitencia por sector y ámbito

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

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

• Abandono

20. Los indicadores muestran que un grupo de jóvenes llega a la secundaria con un historial de fracaso escolar que los coloca en una situación de riesgo de abandono que se cristaliza en los primeros años del secundario. En los últimos años el abandono en la secundaria ha tendido a agravarse, especialmente en el 10º y en el último año de estudio. El 10º

⁸Algunos explican el fenómeno por el paso del 7º a otro nivel y sus problemas de articulación.

año de estudio implica un cambio de nivel para aquellas provincias que mantienen una estructura de 6-3-3 y 9-3. Ello muestra que la problemática de cambio de nivel o ciclo continúa siendo, como lo era históricamente, un nudo crítico en las trayectorias de los estudiantes.

21. En el análisis de este indicador, también se ven amplias diferencias por sector. Hay que observar que, en 7º año de estudio en el sector privado este indicador es negativo. Sin embargo, también es considerable el abandono en el último año de estudio en el sector privado. En el ámbito rural pueden notarse índices de abandono superiores a los del total país y a los del sector estatal en general en los primeros años del secundario, que van menguando hacia el final del nivel y terminan siendo menores que los correspondientes al sector estatal y al ámbito urbano. Es decir, que los estudiantes que logran permanecer entre el 7º y el 9º año de estudio quedan incluidos en proporciones más importantes. Se corrobora así la temprana selectividad del nivel también en el ámbito rural. Dado que aún existen en el ámbito rural muchas escuelas que ofrecen hasta 7º año de estudio, la alta tasa de abandono en ese año puede deberse, en parte, a la falta de oferta de nivel secundario. **(Cuadro 6)**

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

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

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

• **Sobreedad**

22. Los datos muestran que en el sector estatal y en el ámbito rural hay mayor sobreedad en los primeros años de estudio que en los últimos. Esto implica que luego de repetir y/o abandonar temporalmente y retornar al sistema unos años después, los estudiantes mayores a la edad teórica correspondiente al año de estudio, terminan dejando el sistema definitivamente. También en el sector privado se da una pérdida de estudiantes hacia el final de la trayectoria escolar, pero en porcentajes menores a los que se registran en el sector estatal y en el ámbito rural. A pesar de las diferencias cabe considerar que tanto la problemática de la sobreedad como de la repitencia y del abandono interanual

están presentes en el sector estatal como en el privado, con lo cual es posible pensar que estos problemas son estructurales de este nivel educativo y no específicos del sector estatal.

23. El análisis por año de estudio muestra diferencias importantes por ámbito. Mientras que en el total país los nudos más críticos en las trayectorias del nivel medio son el 8°, el 10° y el 11° año de estudio, años en que se registra una sobreedad más alta que la del año de estudio siguiente; en el ámbito rural la sobreedad, mucho mayor que en el ámbito urbano, comienza un descenso sostenido a partir del 8° año. Esto muestra que los estudiantes rurales son excluidos crecientemente a partir de 8° año de estudio, por razones que quizás se explican en buena medida por su temprana vinculación con el trabajo. Podría sostenerse que en el ámbito rural la sobreedad comienza a afectar la persistencia en el sistema sostenidamente a partir del 8° año de estudio mientras en el total país parecieran darse trayectorias más fluctuantes donde los estudiantes mayores van y vienen del sistema en diferentes momentos aún cuando terminen abandonando. **(Cuadro 7)**

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

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

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

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

• Egreso

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

• Evaluación de la calidad

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

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

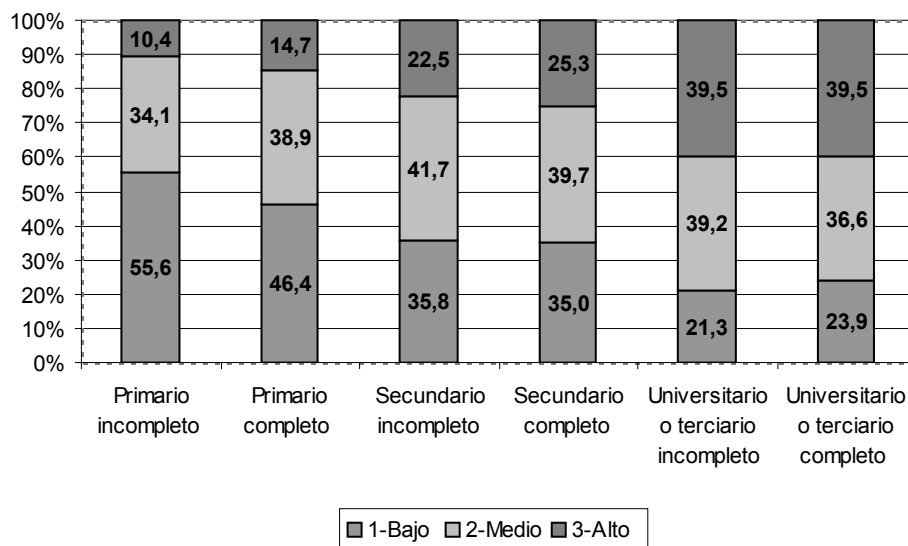
Año de estudio	Lengua			Matemática		
	Bajo	Medio	Alto	Bajo	Medio	Alto
Noveno año de EGB/2º ó 3º de Secundaria	53,6	24,2	22,3	54,8	33,0	12,2
Finalización de Secundaria	38,4	38,2	23,4	51,8	35,8	12,5

Fuente Ministerio de Educación - DINIECE

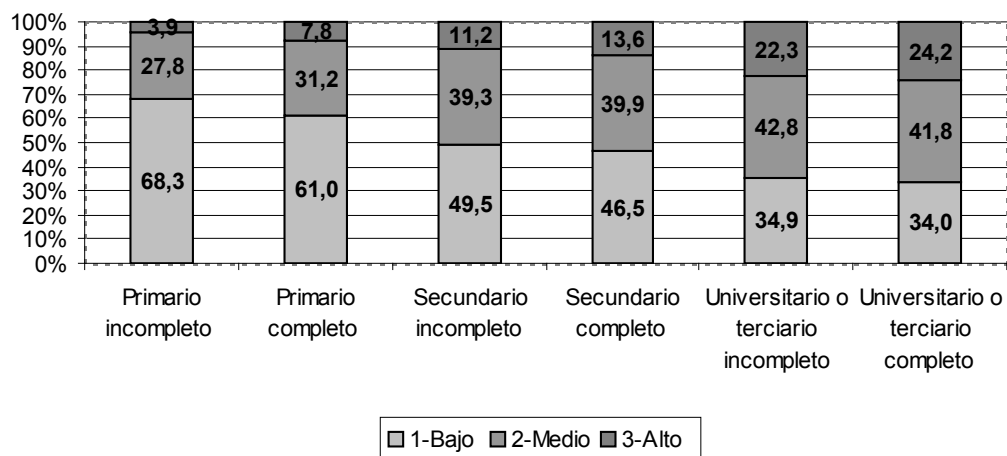
No obstante, en ambos casos se verifica una relación directa entre el nivel de escolaridad del padre/tutor y el rendimiento escolar de sus hijos: a mayor nivel educativo del padre/tutor, mayor rendimiento del alumno. **(Cuadro 9)**. También se advierte que, tanto en Lengua como en Matemática el rendimiento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

Cuadro 9

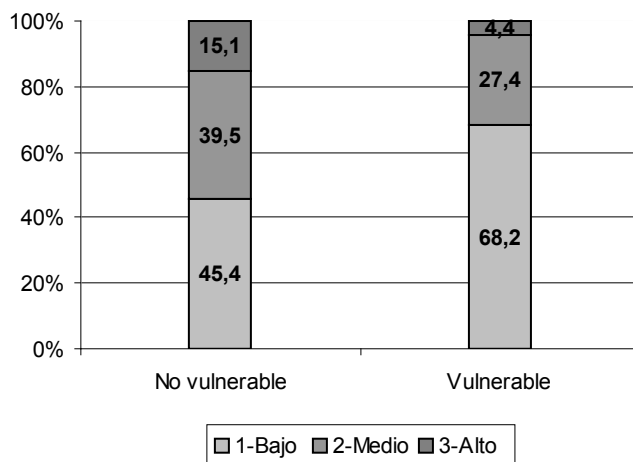
Porcentaje de alumnos de Finalización Secundaria por Nivel de Desempeño en Lengua según Nivel Educativo del padre o tutor



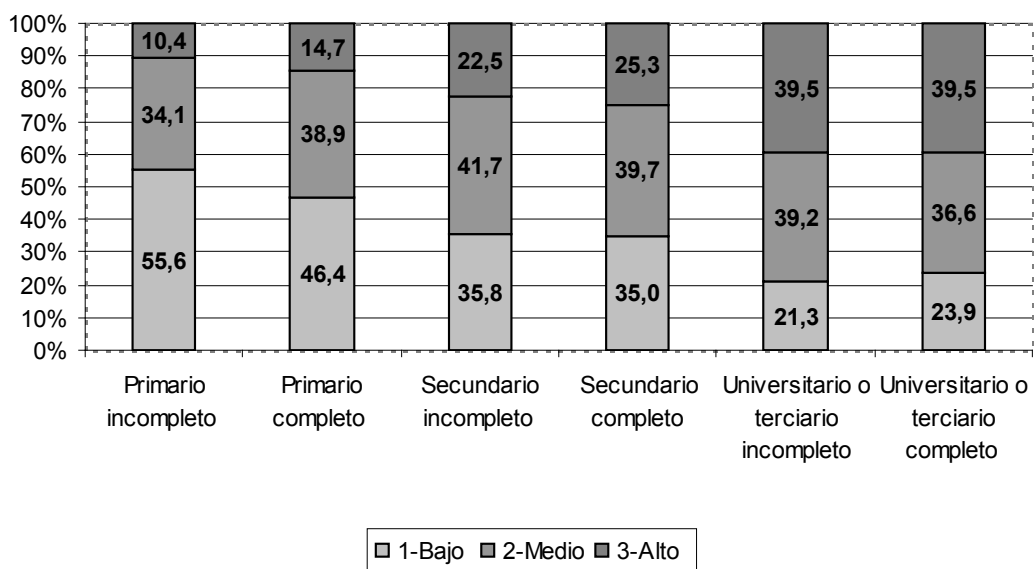
Porcentaje de alumnos de Finalización de secundaria por Nivel de Desempeño en Matemática según Nivel Educativo del padre o tutor



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



Porcentaje de alumnos de Finalización Secundaria por Nivel de Desempeño en Lengua según Nivel Educativo del padre o tutor



- **Infraestructura educativa**

26. El Ministerio de Educación ha estimado que en los próximos años se requerirá la construcción de más de 1.000 escuelas secundarias ya que se ha proyectado la necesidad de alrededor de 16.000 aulas nuevas para crear 500.000 nuevos cupos y así reinsertar en el sistema educativo a los jóvenes que no están escolarizados e incrementar la permanencia hasta finalizar los estudios.
27. Al mismo tiempo existe una inversión sostenida en infraestructura en TICs y bibliotecas que ha llegado a la mayoría de las escuelas secundarias comunes de gestión estatal, en especial aquellas situadas en zonas con mayor porcentaje de NBI, las que pueden contar hoy con laboratorios informáticos y bibliotecas actualizadas. Las escuelas técnicas, desde la Ley de Educación Técnico Profesional, cuentan con una inversión sostenida tanto por los proyectos presentados por ellas como por los programas centralizados del Instituto Nacional de Educación Tecnológica.

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

28. Del total de 28.236 establecimientos relevados al 2006, se observa una considerable variedad de organizaciones institucionales a tener en cuenta en este proceso de transición en la aplicación de la LEN. De los 22.530 establecimientos de gestión estatal, 2.150 son de EGB3, 6324 de EGB completa, 644 de Primario EGB completa, 361 de Media, 116 de Media EGB; 702 de Medio Polimodal, 1554 de polimodal EGB 3.
29. La heterogeneidad en la estructura académica y de planes y programas, constituye una de las problemáticas que hoy los gobiernos escolares están abordando, dado que se encontraban estructuras diferentes tanto entre jurisdicciones como al interior de las mismas. En la actualidad hay jurisdicciones con estructuras únicas de educación secundaria de 6 años, y otras de 5 años.

- **Regímenes de evaluación**

30. La fragmentación sufrida por la escuela secundaria tiene una de sus expresiones más claras en la diversidad de los regímenes de promoción y evaluación que coexisten en el territorio nacional y en algunos casos, al interior de cada provincia. Esta situación genera dificultades en un país cuya movilidad territorial sigue siendo una característica propia de la economía y extensión geográfica. Si se tiene en cuenta que muchas de las familias que se trasladan viven situaciones de vulnerabilidad, la problemática respecto de las diferencias en los sistemas de evaluación no hace más que profundizar la fragilidad de esas condiciones.
31. Las diferencias en los criterios de promoción y evaluación dentro de nuestro país tienen diferentes aspectos: en cuanto a la periodización, en cuanto al sistema cualitativo o numérico, dentro del sistema cualitativo en cuanto a la ponderación, dentro del sistema numérico en cuanto a la escala. De ese modo, hay provincias cuya periodización es bimestral, en otros casos es trimestral y en otras, cuatrimestral. Al mismo tiempo en

algunas jurisdicciones los alumnos aprueban con 6, en otras con 7 y en otras con escalas cualitativas que pueden contener 3, 4, 5 o más categorías (bueno, muy bueno, etc.). Hay provincias en las que no se utiliza el promedio y otras en las que los alumnos aprueban según un promedio de notas.

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

- 32. Según el Censo Nacional de Docentes realizado en nuestro país en el año 2004⁹ y que incluye tanto a la gestión estatal como a la privada fueron 168.997 profesores los que declararon dictar clases en unidades educativas de nivel secundario y tienen en promedio 41.6 años de edad.
- 33. Dos tercios de los profesores que enseñan en el nivel medio son mujeres. En las escuelas privadas el porcentaje de mujeres es mayor. La participación femenina en el plantel de profesores de las escuelas de cada sector de gestión es similar a la que se observaba en 1994. Asimismo, entre los profesores de mayor edad hay una participación masculina algo mayor que entre los jóvenes, mientras que el 65.6% de los que tienen menos de 40 años son mujeres, entre los que tienen 55 o más años la participación femenina no alcanza el 60%. Entre ambos censos nacionales docentes hubo un notable incremento del porcentaje de profesores con estudios superiores completos. Se pasó de un 73.2% con estudios superiores completos en el comienzo del período considerado, a un 91.2% en el 2004. **(Cuadro 10)**

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

Jurisdicción	Sector de gestión		
	Total	Estatal	Privado
Total País	91,2	90,5	93,7
Buenos Aires	92,0	91,4	93,8
Catamarca	92,2	92,6	92,0
Chaco	86,7	87,4	84,3
Chubut	81,6	82,2	79,8
Ciudad de Buenos Aires	90,1	86,6	93,9
Córdoba	95,8	96,4	95,7
Corrientes	89,8	89,7	91,7
Entre Ríos	92,5	92,3	94,8
Formosa	93,5	93,2	97,7
Jujuy	89,8	89,4	94,3
La Pampa	88,6	89,8	87,1

→ continúa

⁹DINIECE (2006). *Censo Nacional de Docentes 2004. Resultados definitivos.*

Jurisdicción	Sector de gestión		
	Total	Estatal	Privado
La Rioja	92,3	91,9	95,4
Mendoza	91,4	91,8	91,8
Misiones	91,1	92,2	90,8
Neuquén	82,5	81,4	88,9
Río Negro	82,3	82,1	86,1
Salta	87,6	86,8	92,4
San Juan	88,1	86,9	94,0
San Luis	93,5	93,3	94,8
Santa Cruz	79,8	78,5	87,5
Santa Fe	93,3	92,6	95,2
Santiago del Estero	90,5	90,0	93,5
Tierra del Fuego	93,3	93,2	93,3
Tucumán	91,8	89,7	96,0

Fuente: Censo Nacional de Docentes 2004

Nota. Se han descontado los casos sin información

34. La información relevada permite observar que ocho de cada diez profesores de nivel medio tiene formación específica para enseñar. El porcentaje es mayor entre los que tienen mayor antigüedad. Hasta los 20 años de antigüedad se advierte que la mayoría de los que tienen formación pedagógica son profesores egresados de institutos superiores. Entre los de 21 años o más de antigüedad, cuatro de cada diez tienen varios títulos en los que al menos uno tiene formación pedagógica, lo que podría estar evidenciando que entre los de mayor antigüedad hay un porcentaje que se ha formado como docente en las escuelas secundarias normales tradicionales y después ha obtenido otro tipo de título (docente o no). Si bien la mayor parte del plantel docente que dicta clases en el nivel medio y tiene estudios superiores completos se formó en instituciones no universitarias, se destaca que el 43,3% tiene un título universitario (profesor y/o profesional). Entre los que enseñan en escuelas del sector privado el porcentaje de universitarios es algo mayor (**Cuadro 11**). Es en esta variable donde las diferencias entre jurisdicciones son más notables. Mientras que en Jujuy solo algo más de una cuarta parte del plantel de profesores ha egresado de instituciones universitarias, en San Luis, La Pampa y San Juan este porcentaje llega al 67%.

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

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

Fuente: Censo Nacional de Docentes 2004

35. La asistencia a cursos de capacitación es otro indicador de la formación de los profesores. Siete de cada diez asistieron a cursos de capacitación de 40 horas o más presenciales en los cinco años anteriores al relevamiento. Las temáticas de capacitación más solicitadas son relaciones sociales y humanas (manejo del conflicto, trabajo en equipo, liderazgo, etc.), estrategias de enseñanza, didácticas especiales y nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Pero se advierten algunas diferencias entre los

de mayor y menor antigüedad. Se destaca que un tercio de los docentes más noveles desean capacitarse en estrategias de enseñanza y didácticas especiales, situación que podría estar señalando la percepción de un déficit en su formación de base. Por otra parte también el deseo de ser capacitado en manejo de conflictos y relaciones humanas indicaría la necesidad de apoyo para manejar la realidad de las aulas de hoy.

• Condiciones laborales docentes

36. Dos tercios trabaja únicamente en escuelas del sector de gestión estatal, un 30% en establecimientos privados y un 6% en escuelas de ambos sectores de gestión. Esta distribución entre sectores es casi idéntica a la que se observaba diez años antes. Al igual que lo ocurrido con el total del plantel docente del país, entre los que trabajan en el nivel medio se observa que en la década transcurrida entre los dos censos nacionales docentes (1994-2004) hubo una mayor "retención" de los mismos y consecuentemente una menor participación de "nuevos docentes" (docentes con hasta 5 años de antigüedad) en el plantel. Mientras que en 1994 el 34.8% de los docentes del nivel medio tenía hasta 5 años de antigüedad, en el 2004 solo el 23%¹⁰ tenía tal situación.
37. Uno de los aspectos más significativos de toda relación laboral es su estabilidad. En el caso del colectivo docente se advierte que dos tercios de los profesores de secundaria del país son titulares en sus cargos. **(Cuadro 12)**
38. La mayoría de los profesores de secundaria trabaja en dos o más establecimientos. Siete de cada diez trabajan en hasta dos escuelas y casi un 30% trabaja en tres o más. Esto influye sobre la situación laboral del docente y también sobre la tarea que desempeña en tanto es esperable que aquellos que tienen que trabajar en varias escuelas no tengan el tiempo suficiente para evaluar con las autoridades y colegas de las escuelas el proceso de enseñanza aprendizaje, situaciones particulares de los alumnos, etc. **(Cuadro 13)**

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

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

continúa →

¹⁰Estos datos se refieren al total de los docentes del nivel, incluyendo a los que están frente a alumnos, los de apoyo a la enseñanza y el personal directivo.

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

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

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

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

continúa →

Jurisdicción	Cantidad de establecimientos educativos			
	Uno	Dos	Tres	Más de tres
Formosa	48,9	32,2	15,4	3,5
Neuquén	49,3	30,1	14,0	6,6
Santa Fe	50,2	28,9	14,3	6,6
Corrientes	50,6	32,8	12,7	3,8
Ciudad de Buenos Aires	53,5	25,8	12,8	7,9
Córdoba	54,5	30,9	11,1	3,5
Chaco	58,2	29,9	8,9	3,0
San Luis	64,9	26,8	6,4	1,8

Fuente: Censo Nacional de Docentes 2004

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

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

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

Jurisdicción	% que trabaja hasta 36 hs. semanales
Formosa	52,4
Tierra del Fuego	55,5
Salta	56,2
Corrientes	58,2
Misiones	59,1
Santa Fe	59,5
Santiago del Estero	60,2

continúa →

Jurisdicción	% que trabaja hasta 36 hs. semanales
Tucumán	62,0
San Luis	62,6
Chubut	62,8
Buenos Aires	62,9
Entre Ríos	64,3
Ciudad de Buenos Aires	64,8
Total	66,2
La Rioja	66,6
Catamarca	66,6
Mendoza	69,4
Neuquén	69,5
San Juan	69,9
Río Negro	72,0
La Pampa	76,3
Jujuy	76,9
Santa Cruz	78,0
Córdoba	78,1
Chaco	79,4

Fuente: Censo Nacional de Docentes 2004

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

III. PRINCIPALES PROBLEMAS

- Exclusión y baja calidad del sistema

40. Algunas de las cifras presentadas en el diagnóstico constituyen una problemática educativa que entraña una fuerte exclusión social. El problema de la exclusión en sus cifras más duras presenta dimensiones diversas: por un lado la de los jóvenes no escolarizados, tanto los pertenecientes a las zonas rurales como urbanas y por otro lado, la realidad de los jóvenes cuya trayectoria escolar marcada por el fracaso culmina en altos niveles de deserción. Este problema de exclusión supone plantearse algunos desafíos estructurales. Hay que tener en cuenta que la obligatoriedad, tal como la plantea la LEN, tiene pocos antecedentes en otros países y por tanto demanda nuevos senderos estratégicos a construir y recorrer.

41. Como se enunció precedentemente, la obligatoriedad representa un cambio respecto al modelo institucional selectivo propio de su mandato original. Esto significa que determinadas exclusiones que eran datos "naturales" en el sistema, deben ser hoy puestas en cuestión. Se trata de "desnaturalizar" la exclusión, lo que entraña un proceso complejo y sostenido en el tiempo
42. Al mismo tiempo hablar de obligatoriedad supone la responsabilidad del Estado de generar condiciones integrales para que todos los jóvenes accedan, permanezcan y egresen de la escuela secundaria con aprendizajes de igual calidad. Una empresa de objetivos tan ambiciosos no puede limitarse a la acción de la escuela. Cuando se habla del Estado se está haciendo referencia a sus distintos estamentos: nacionales, provinciales y municipales, comprometido con un objetivo superior y que tiene a la escuela como su herramienta fundamental para promover la inclusión educativa. Pero es también una obligación para la sociedad en su conjunto, para los padres en particular y para los propios sujetos que deben ver plasmados en esta tarea de escolarización, un derecho y una oportunidad.
43. Se habla de baja calidad del sistema porque el desafío es no sólo universalizar la escolarización sino universalizar logros en relación con el proceso de enseñanza y aprendizaje. Procurar metas altas para todos los alumnos/as implica una finalidad política que parte de la base de que la justicia social significa la distribución equitativa de todos los bienes (en este caso el conocimiento) y por ello el sistema educativo se orienta a ese objetivo superior.
44. Tanto si se considera la calidad como los efectos positivamente valorados por nuestra sociedad respecto del proceso de formación que llevan a cabo nuestros alumnos como si se toma una definición de calidad en relación con el rendimiento académico, algunos datos presentados en el diagnóstico son contundentes en relación a la deficiencia, más aún si los ponemos en contexto internacional.

• Crisis de identidad de la escuela secundaria

45. Tanto cuando se habla de una enseñanza elitista de matriz académica propia del mandato original de la escuela secundaria como cuando se habla de una función terminal más relacionada con el mundo del trabajo, en la actualidad, puede advertirse una escuela secundaria atravesada por tensiones que devienen de demandas y necesidades sociales y culturales heterogéneas que no le son propias según las lógicas de su matriz fundacional. Se puede afirmar que la escuela secundaria está atravesada por dos tradiciones¹¹ y estas dos culturas de la enseñanza secundaria distan de haberse acrisolado en un modelo que concite el consenso social y curricular necesario para orientar una práctica coherente. Algo similar ocurre con sus normativas, tomadas muchas veces de la escuela primaria o de los estudios superiores, sin que se afirme una identidad y una racionalidad propia que le dé sentido. Esta falta de identidad termina influyendo en una oferta poco pertinente o atractiva para los sujetos a los que está destinada.
46. Se podría coincidir con algunos autores¹² en que la identidad de la secundaria se debate todavía hoy entre ser un nivel de formación básica o uno que proporcione conocimiento tanto para la continuidad de estudios superiores como para el acceso al mundo del trabajo, que arrastra tradiciones curriculares que se confrontan con la intencionalidad

¹¹Gimeno Sacristán, José. *La transición a la escuela secundaria*.(1996) Madrid, Morata.

¹²Sandoval Flores, Etelevina. *La trama de la escuela secundaria. Institución, relaciones, saberes* (2000) Méjico, Universidad Pedagógica Nacional.

de darle un nuevo enfoque y finalidad y que no logra aún marcar un perfil propio. Sigue siendo un espacio que, a tono con su historia, se asume como un lugar para la formación propedéutica y terminal y aún ambos aspectos los cubre en forma deficiente.

• Modelo institucional selectivo

47. El mandato fundacional de la escuela secundaria y por tanto su origen en Argentina, estuvo signado por la necesidad de formación de las elites políticas y burocráticas, así como la de docentes y profesores. Esta función selectiva, que se amplió con la preparación para el mundo del trabajo, se constituyó también en parte del atractivo que este nivel tuvo para vastos sectores sociales en un esquema de movilidad social ascendente como el que distinguió a la Argentina durante varias décadas. Si bien el siglo XX se caracteriza por una creciente expansión de nuestra escuela media, su función selectiva fue determinando a su vez la normativa de estos establecimientos y parte del corazón mismo de su cultura institucional.
48. Tal como se señaló en apartados precedentes, la expansión de la matrícula de la educación secundaria puso en crisis no sólo el sentido de ciertas prácticas institucionales clásicas, sino la propia racionalidad del nivel. El desacople entre la selectividad original y una realidad escolar atravesada por la heterogeneidad y la masividad generaron progresivas tensiones en su interior. La LEN, al hablar de la obligatoriedad de la escuela secundaria y al proclamar la titularidad de este derecho, pone el foco en esta crisis de sentido ya existente. Podría decirse que una de las líneas de acción más sustantivas de esta propuesta consiste en la necesidad de cambiar el paradigma selectivo del modelo institucional hacia un modelo inclusivo.

• Crisis de autoridad pedagógica

49. Al hablar de democratización de la vida escolar es imprescindible tener en cuenta que no puede existir relación pedagógica sin autoridad y que en las actuales circunstancias, los viejos criterios de autoridad “asignada” también están en crisis. En los orígenes de los sistemas educativos modernos, la autoridad del maestro tenía más relación con un “efecto” institucional que con un mérito personal. Algunos sociólogos señalan que la crisis de las instituciones (entre ellas la escuela) junto con una nueva concepción del niño y del joven como sujeto de derechos, hacen que el docente se vea obligado a considerar su autoridad como una conquista sujeta a renovación permanente y no como una propiedad inherente a su función¹³. Por ello, no se puede proponer la reconstrucción de la autoridad pedagógica, sin plantear al mismo tiempo un cambio en el modelo de institucionalidad escolar junto con el de una nueva profesionalidad de los docentes.
50. Se han planteado algunos de los problemas que arrastra la educación actual. La posibilidad de lograr un modelo institucional inclusivo con calidad para todos, de construir autoridad pedagógica, de generar capacidad estatal o de cimentar un perfil propio para la enseñanza secundaria, no son empresas sencillas ni a lograr por unos pocos actores. Para revertir las situaciones señaladas, es necesario proponer un debate de lineamientos nacionales en torno al tema, que incluya acciones de corto, mediano y largo plazo,

¹³Tenti, Emilio. “Viejas y nuevas formas de autoridad docente”. En: *Todavía*, abril de 2004.

que involucre a los distintos estamentos del Estado, a la sociedad en su conjunto, a las organizaciones sociales, a las empresas, a los sindicatos, etc.

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

51. Son muchos los investigadores que expresan que América Latina estaría llegando a un techo en el proceso de escolarización acelerado que fue propio de la década del 90 y que por lo tanto es necesario profundizar el ingenio y el esfuerzo de los Estados y de la sociedad en su conjunto para llegar a los sectores que aún falta incorporar y que pertenecen en muchos casos a los de la pobreza más dura¹⁴. Este techo en la escolarización habla de una especie de cuello de botella que es necesario ensanchar. Los planteos en torno a que la educación se instaló en las áreas duras de las políticas sociales implican que las herramientas de políticas que se mostraron muy eficientes al momento de iniciar los procesos de expansión de la cobertura, o aquellas otras que llevaron a los sistemas educativos al nivel de logros que pueden mostrar en la actualidad, pueden no ser hoy las adecuadas para avanzar hacia metas de educación de calidad para todos. Por tanto, al reconocer la necesidad de pensar en nuevos instrumentos y líneas de acción, es también necesario admitir la paradoja según la cual si no se realiza una inversión importante de recursos, se están dilapidando recursos.
52. Se han dado aquí varias cifras que podrían dar muestras de que es necesario mejorar la capacidad del Estado para generar condiciones que promuevan la inclusión de todos y que asegure procesos de enseñanza y aprendizajes de calidad. Pero pueden advertirse diversas situaciones que, aunque no son las predominantes, persisten en la realidad cotidiana de las instituciones escolares y son una expresión cualitativa de la necesidad de generar una apropiación social que requieren las acciones del Estado. En tal sentido, es necesario avanzar hacia la capacidad estatal de imponer "finalidad", en términos de una decisión colectiva de lograr una escuela con inclusión y calidad para todas y todos.

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

A. LA IDENTIDAD DE LA ESCUELA SECUNDARIA Y LA NECESIDAD DE UNA REFORMULACIÓN CURRICULAR

53. Las transformaciones acontecidas en los últimos tiempos en el plano de la cultura, la sociedad y la economía han replicado especialmente en la escuela secundaria, cuestionando las certezas sobre su sentido formativo. A la vez, el modelo institucional, pensado para otra realidad y otros adolescentes no ha sido lo suficientemente permeable a la diversidad del alumnado y a la heterogeneidad de sus experiencias, saberes e intereses. Esta rigidez ha contribuido, junto con otros factores, a la repitencia, ausencia de motivación por el estudio y, peor aún, a la exclusión educativa y a la devaluación del secundario en términos de calidad y valoración social.

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

54. La reformulación de la escuela secundaria como un espacio formativo para promover saberes que contribuyan a la construcción de ciudadanía, la vinculación con el mundo del trabajo y la continuidad de estudios, así como habilidades para la vida requiere de un programa de trabajo que contemple metas, estrategias y plazos que contribuya a concretar las previsiones de Ley de Educación Nacional. Esta tarea implica, a la vez, un debate en torno al lugar que hoy ocupa la experiencia escolar en las vidas de los jóvenes y decisiones curriculares que contribuyan al logro de los propósitos formativos del nivel, especialmente el referido a su rol orientador, para que cada joven adquiera las herramientas para construir su proyecto de vida.
55. La afirmación de la identidad de la escuela secundaria supone también interrogarse sobre quiénes son sus destinatarios y sobre las propuestas formativas que han de conformar el nivel. Construir escenarios que contengan a todos los adolescentes y jóvenes, en tanto la Ley asocia el derecho a la educación con la obligatoriedad de la escuela secundaria, implica asumir la necesidad de formular propuestas educativas que se abran a múltiples alternativas de formación en atención a la diversidad de motivaciones, expectativas y proyectos de los sujetos de aprendizaje. Esta diversidad debe, a la vez, garantizar aprendizajes básicos comunes y el desarrollo de competencias para la participación ciudadana, la inclusión laboral y la prosecución de estudios superiores en iguales condiciones de calidad. En tal sentido la propuesta sobre la mejora de la educación secundaria debe contemplar nuevos modelos institucionales y propuestas curriculares que prevean diferentes trayectorias formativas en función de la heterogeneidad del alumnado.
56. La definición curricular implica explicitar un proyecto educacional, el concepto de conocimiento que lo fundamenta, así como precisar las finalidades y las formas de la educación secundaria. Desde su variable de desarrollo, es una hipótesis de trabajo, flexible y abierto, en permanente contraste y reajuste que puede constituirse en una herramienta de transformación institucional. Desde su variable formativa, el currículo favorece el desarrollo personal y social de los alumnos y contribuye al desarrollo profesional de los docentes en sus distintos roles o funciones.

• Currículo integrado

57. También es necesario tener en cuenta la integración del currículo cuando hablamos de las tres funciones de la escuela secundaria. Tal como lo habíamos adelantado, las competencias habilitantes para estas tres funciones no pueden ser vistas como algo que se logra desde disciplinas aisladas con contenidos fragmentados sino como saberes integrados, planificados y propuestos por equipos docentes en forma secuenciada, articulada y en complejidad creciente.
58. Un currículo integrado se sustenta en un modelo de conocimiento dinámico, entendido como producto del trabajo social, siempre provisional e inacabado, que intenta dar cuenta de la complejidad de plurales interpretaciones de la realidad y que se expresa a través de una multiplicidad de lenguajes que conviven en la sociedad. Subyace en propuestas de enseñanza y concepciones de aprendizaje que tienden a combinar, en forma simultánea la unidad del sistema educativo y de sus instituciones, con la diversidad de situaciones de aprendizaje.

59. Se trata de que los docentes de las distintas disciplinas puedan plantear a los alumnos oportunidades de aprendizaje que supongan relacionar y articular distintos saberes para responder a problemas, reemplazando posturas dogmáticas por una mirada amplia sobre la complejidad del mundo contemporáneo y las nuevas problemáticas emergentes.
60. Una propuesta curricular integrada favorece el trabajo colectivo docente en la construcción, apropiación y distribución de los saberes, ya que propone un proceso mediante el cual se aborda el problema del sentido de los aprendizajes que tienen lugar en la escuela así como nuevas formas de relacionarse con el conocimiento, proceso que supone debates, divergencias y necesarios acuerdos al interior de una institución. Las interacciones sociales son además de una modalidad de organización didáctica, un contenido en sí mismo. Para que el trabajo colectivo se convierta en parte de lo que la escuela enseña, debe constituirse en una matriz de trabajo de los docentes que permita que la institución toda se convierta en una comunidad de aprendizaje.

B. DESARROLLO DE UN MODELO INSTITUCIONAL INCLUSIVO

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

• Ingreso de los alumnos

62. Puede existir el riesgo de explicar las cifras del fracaso por problemas exclusivamente relacionados con la falta de preparación de la escuela primaria o con factores de tipo familiar o de capacidades intelectuales, sin tener en cuenta que muchos de los chicos que fracasan aprenden muy rápido y en forma cotidiana en otros contextos. Esto supone poner en cuestión quiénes son y cómo son los estudiantes, qué saberes aportan, qué estrategias deben implementarse para jerarquizar y articular esos saberes con los contenidos escolares. Esto amerita pensar y generar estrategias que faciliten la adaptación a la cultura escolar y a las formas de socialización que esta situación impone, desde la valoración de las heterogéneas necesidades y trayectorias sociales, educativas y culturales de los alumnos. Diferenciar entre capacidad de aprendizaje y capacidad de participar del proceso educativo formal, constituye el punto de partida para generar posibilidades y condiciones de ingreso, permanencia y egreso de todos los jóvenes, a la escuela.
63. Pensar una escuela inclusiva que tenga a los adolescentes y jóvenes como protagonistas centrales de su propia formación, remite necesariamente a poner en el centro del debate las características de los sujetos que la misma debe formar. La adolescencia, es un tiempo de opciones permanentes, de pruebas, de angustias, de dudas, de búsqueda de nuevas experiencias que les permita ir constituyéndose. Implica una etapa de cambios, - que se inician con la pubertad-, y conlleva renovación de identificaciones, alejamiento de los ámbitos privilegiados de la niñez (familias, escuela), distanciamiento de los adultos

referentes, que dejan de ser idealizados (y por lo tanto son cuestionados), expansión de las relaciones sociales, irrupción de la sexualidad.

- **Tránsito de un nivel a otro**

64. El ingreso de todos y todas a la escuela secundaria supone generar dentro de la institución las condiciones que permitan una mejor trayectoria escolar. Un aspecto importante lo constituye el tránsito de un nivel a otro, por lo que se propone una mayor articulación a partir de diagnósticos de aprendizajes y experiencias compartidas entre los docentes de la escuela primaria y secundaria. Concurrentemente, un punto a considerar es la importancia de la calidad de la enseñanza en la escuela primaria para el efectivo tránsito de un nivel a otro. El crecimiento paulatino de una oferta de calidad de jornada extendida en la escuela primaria también se considera un factor importante para asegurar mejores niveles de articulación con el secundario. Al mismo tiempo resulta indispensable la generación de espacios para la constitución de un grupo o de una comunidad de aprendizaje en la que los jóvenes puedan adquirir los repertorios necesarios para ejercer el oficio de estudiantes y de adaptarse a una nueva cultura escolar.
65. Dado que es necesario que los padres y la sociedad en su conjunto naturalicen las normas que se desprenden de la LEN, a lo largo de la escolaridad primaria se debería trabajar la difusión de la obligatoriedad, tanto en las aulas como a través de jornadas destinadas a padres. Esta difusión podría llevarse a cabo en el marco de una campaña nacional de apoyo a la universalidad del secundario.

- **Seguimiento de la trayectoria escolar**

66. La necesidad de una escuela exigente y al mismo tiempo inclusiva no puede descansar solamente en el alumno si no existen acciones que supongan autoexigencia del Estado, de la institución escolar, de los docentes y de las familias. El abandono es el gran fracaso del sistema social, del gobierno escolar y de las instituciones. Un niño o un joven que se va de la escuela es un ciudadano en el que se acentúa la restricción de sus oportunidades de vida. Por otro lado, los estudios sobre abandono demuestran que es poco usual que el retiro escolar anticipado de los niños y jóvenes sea un evento inesperado. En general, se manifiesta como una cadena de hechos que paulatinamente incrementan la posibilidad de abandono. En este sentido, las inasistencias reiteradas, el bajo rendimiento y la repitencia se constituyen en señales de riesgo que integran antecedentes de abandono.
67. Los hallazgos de los últimos quince años refuerzan la tesis de que una buena experiencia educativa contrarresta las dificultades del contexto social de adolescentes y jóvenes. El diseño y ejecución de acciones de retención desde la escuela, implica reconocer que la incidencia de factores externos, sólo se vuelven determinantes cuando se enfrentan a una situación escolar que no considera las particularidades y necesidades de la población de niños y jóvenes, sino que sólo espera la adaptación del alumno a su normativa y prácticas. Asumir estrategias que apunten a retener a los estudiantes supone un compromiso con la trayectoria escolar de cada uno de los alumnos, entendida ésta como el recorrido personal a transitar en el continuo de niveles y ciclos de la estructura educati-

va, que produce a su vez, consecuencias cognitivas, legales, afectivas y socioeconómicas en la constitución de su identidad.

• Alternativas de acompañamiento

68. La LEN habla de las "alternativas de acompañamiento de los jóvenes, tales como tutores o coordinadores de curso, fortaleciendo el proceso educativo individual y/o grupal de los alumnos". Las instituciones tienen que ser capaces de seguir la trayectoria escolar de sus estudiantes y de generar las estrategias de retención para un aprendizaje exitoso. Este seguimiento debe iniciarse en la escuela primaria y acentuarse en el ingreso a la escuela secundaria, con el trabajo para la construcción de grupos y comunidades de aprendizaje; debe continuarse a través del trabajo en red para el control del ausentismo escolar y definirse cotidianamente en las prácticas institucionales y del aula. Estas estrategias, que implican la creación o reasignación de cargos docentes, ameritan que este tema sea contemplado en la agenda de la paritaria nacional, en consonancia con lo previsto por el art. 10 de la Ley 26.075.
69. El sujeto de aprendizaje no constituye una abstracción homogénea sino que debe considerarse en sus diferencias, en sus condiciones, en su cultura. Un modelo institucional inclusivo debe, a través de sus equipos de conducción promover una reflexión crítica acerca de quién es y cómo es el sujeto que debe protagonizar los aprendizajes en esta escuela secundaria, cuáles son sus necesidades y dificultades, y también sus derechos y posibilidades, qué sentido tiene para ellos y para los docentes, convocarlos desde un proyecto educativo al desafío de construir y poner a circular saberes y conocimientos que permiten una lectura crítica y una acción transformadora de la realidad. La diferencia y la heterogeneidad deben ser factores que enriquezcan la experiencia del proceso de enseñanza y aprendizaje. Por lo tanto es necesario atender esa diversidad para prever diferentes acciones y estrategias para promover aprendizajes significativos y de calidad. La igualdad de oportunidades se logra cuando todos los alumnos alcanzan resultados de aprendizaje equivalentes. En tanto la educación es un derecho para todos, es necesario una oferta educativa diversificada en las formas, de acuerdo a las particularidades de cada sujeto, pero igualitaria en cuanto a la calidad de la enseñanza y la pertinencia social y académica de los saberes a transmitir.
70. Cualquier seguimiento de la trayectoria escolar debe hacerse desde la confianza en las posibilidades de aprendizaje de los sujetos. Existen estudios que han indagado sobre las representaciones que portan los docentes frente a las posibilidades de éxito o fracaso de sus alumnos, concluyendo en que estas expectativas inciden en el desempeño de niños y jóvenes. Las expectativas de los docentes así como las condiciones en las que se enseña pueden condicionar no sólo lo que el docente haga con ellos sino en la opinión que el propio alumno se forma de sí mismo. Cuando un alumno se percibe como hábil, estará más estimulado y sus esfuerzos serán mayores. Las bajas expectativas son producto de una autopercepción negativa respecto de sus habilidades y saberes adquiridos. La falta de confianza en sí mismo afecta la autoestima y termina por condicionar las posibilidades de aprender.
71. Para los docentes, el permanente análisis y develamiento de las posiciones sobre este problema, junto a otros colegas y actores del sistema educativo, se convierte en un paso

necesario para reflexionar y consolidar estrategias pedagógicas que apunten a retener a los alumnos. Por ello, las instituciones deben tener un sistema de apoyo a los estudiantes que presenten dificultades. Este apoyo debe suponer no sólo una atención más personalizada sino también la variación de estrategias de enseñanza. Esta atención puede estar a cargo de las tutorías. Dado que se cuenta con algunas experiencias interesantes en ese sentido, alentadas por las jurisdicciones y por algunos programas nacionales, habría que capitalizarlas al momento de convertirlas en una estrategia más general.

- **Permanencia del alumno para el cursado**

72. Las propuestas presentadas implican la necesaria tarea en red en la que todas las instituciones estatales y de la sociedad civil se comprometan con el objetivo superior de proteger el derecho a la educación de niños y adolescentes; es también necesario reconocer el alto grado de indiferencia, naturalización o impotencia, según los casos, de la problemática de la deserción en algunas escuelas secundarias. Son numerosas las investigaciones que muestran que la existencia de alumnos salidos sin pase está altamente invisibilizada para muchos equipos de conducción de instituciones educativas tradicionales. Desde esa perspectiva, es necesario que los equipos de conducción de cada escuela lleve un registro claro de los alumnos que abandonan o que se encuentran en ese riesgo (más de cinco inasistencias sin justificar deberían constituir un alerta) y que esta situación además de hacerse manifiesta, se dimensione como un componente importante de la calidad educativa de la escuela. Para que estas tareas adquieran relevancia en términos sociales es menester además del trabajo en red, una política intersectorial que genere las condiciones para que, una vez detectados los factores de riesgo, se garanticen estrategias de seguimiento y demás condiciones pedagógicas y materiales para la permanencia de los alumnos. En este punto es necesario remarcar que un factor decisivo para sostener la inclusión y la permanencia lo constituye la implementación de un conjunto de acciones de políticas públicas concurrentes que refuercen el trabajo realizado por las escuelas y demás actores de la sociedad civil.

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

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

el Estado nacional y los estados provinciales, que deberán prever en término de metas, estrategias y plazos, las acciones conducentes a reducir el ausentismo escolar.

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

• Retención escolar y estrategias institucionales

75. A pesar de las cifras del fracaso, son muchas las escuelas que realizan ingentes esfuerzos por mejorar los niveles de aprendizaje de sus alumnos. Se incluyen algunos ejemplos que podrían ser resignificados en el marco de un nuevo modelo organizacional.
 - Revisión crítica acerca de qué y cómo se enseña y de qué manera los contenidos interpelan la vida de los estudiantes reales, a qué los convoca y de qué manera la formas de transmisión constituyen o no un desafío hacia los mismos para la producción de nuevos saberes y conocimientos.
 - Indagación y reconocimiento de las culturas juveniles, incorporando como motivo de análisis, de estudio, de reflexión y de discusión las prácticas y los saberes de los cuales los jóvenes son portadores.
 - Observación de la trayectoria escolar de los estudiantes que suponga un plan de seguimiento del avance en el aprendizaje de cada alumno y del grupo con el objeto de plantear estrategias unificadas en el proceso de enseñanza y de aprendizaje y acuerdos de las acciones a implementar.
 - Integración de actividades de diversas asignaturas a través del trabajo en las competencias básicas para el logro de habilidades de comprensión lectora, de producción de textos y de resolución de problemas.
 - Elaboración de guías de autoaprendizaje elaboradas en conjunto, probadas y revisadas por el equipo docente o entre instituciones con el objeto de garantizar coherencia y progresividad en el itinerario escolar. Luego de la aplicación de las guías, las experiencias señalan la conveniencia de incorporar instancias de reflexión conjunta con el alumnado, con el objeto de analizar las actividades realizadas. Estas guías proponen actividades para el trabajo en grupo, en forma individual o con la familia.
 - Conformación de un banco de guías de autoaprendizaje (institucional o interinstitucional) que consista en un archivo de todo el material utilizado, el cual debe ser continuamente compartido, enriquecido y actualizado. Estas guías pueden ser valiosas tanto al momento del apoyo específico a los alumnos con dificultades como para los alumnos avanzados que demandan profundizar conocimientos. En este banco es necesario tener en cuenta la incorporación de diversos recursos (bibliografía, recursos audiovisuales, calculadoras, computadoras, etc.) para la resolución de estas guías de aprendizaje.

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

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

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

C. CONSTRUCCIÓN DE LA AUTORIDAD PEDAGÓGICA

76. En el objetivo de reconstruir la autoridad pedagógica se plantean dos recorridos fundamentales: el desarrollo del trabajo docente junto con algunas propuestas en relación con la problemática de la convivencia y de la disciplina de los jóvenes. La crisis de autoridad pedagógica tiene un fuerte impacto sobre el sistema porque educar implica siempre un acto de autoridad que conlleva una responsabilidad: la de asumir la tarea de enseñar algo a otros, de introducirlos en otros lenguajes y códigos, de darles herramientas para moverse en el mundo.
77. No es posible renunciar a ejercer la autoridad, porque el acto educativo implica un acto de autoridad. Educar demanda asumir un lugar asimétrico. La escuela actual enfrenta el desafío de resignificar el lugar del docente como lugar del saber y de la autoridad legítima. Y por autoridad legítima se entiende aquella que encarna la cuota necesaria de ley que los adultos deben a los/as adolescentes y a los/as jóvenes. Se habla entonces de autoridad democrática que a la par que transmite saberes, incentiva en los alumnos la construcción de repertorios para la divergencia y la problematización de lo dado.
78. Los alumnos necesitan autoridad porque necesitan contención. Ahora bien, es necesario reconocer que la crisis de autoridad pedagógica es también un problema de los adultos y no simplemente un tema intergeneracional. En ocasiones son los padres los encargados de desautorizar a un docente. En la reformulación de las relaciones entre sociedad y escuela tiene una dimensión importante la reflexión entre los adultos del tema de la autoridad y de la necesidad de reconstruirla.
79. El análisis del rol de los docentes en este momento de profundos cambios sociales pone de manifiesto la enorme complejidad de los problemas y la necesidad de enfrentarlos con estrategias sistémicas de acción y no con políticas parciales. Hablar de enfoque sistémico¹⁵ de las estrategias educativas, y de reconocer la necesidad de enfrentar el problema en todas sus dimensiones no significa que sea posible ni aconsejable intentar resolver todo al mismo tiempo. El carácter sistémico debe ser entendido como la necesidad de definir una secuencia en las acciones, a través de la cual se ponga de manifiesto cuándo y cómo las distintas dimensiones del problema serán enfrentadas. Las estrategias deben adaptarse a las condiciones locales y es allí donde pueden definirse en forma adecuada.
80. Se proponen aquí lineamientos de propuestas generales respecto de una política integral que busque favorecer una nueva profesionalidad docente. La misma debería contemplar intervenciones articuladas en tres dimensiones básicas: la formación, las condiciones de trabajo y de ascensos que podría implicar la redefinición de criterios concernientes a la carrera docente, de acuerdo a lo previsto por la Ley de Educación Nacional (art. 69). Tal reformulación integral debe darse, necesariamente, en el marco de las paritarias docentes, de conformidad a las previsiones que establece el art. 10 de la Ley de Financiamiento Educativo¹⁶. La experiencia indica que ninguna reforma parcial,

¹⁵Tedesco, Juan Carlos y Tenti, Emilio (2002). *Nuevos tiempos y nuevos docentes*. IIPE- UNESCO

¹⁶Ley 26.075

es decir, que se concentra exclusivamente en una de estas dimensiones (el salario, la formación docente o el estatuto que regula el trabajo y la carrera) son suficientes para lo que algunos definen¹⁷ como esa profunda “reforma intelectual y moral” que necesita la profesión docente para garantizar niveles básicos de equidad en la distribución de ese capital estratégico que es el capital cultural.

- **Condiciones para favorecer el desarrollo del trabajo docente**

81. Se ha hablado acerca de que la autoridad pedagógica ha dejado de ser un efecto de autoridad “asignada” para constituirse en algo a lograr con el trabajo cotidiano. Ahora bien, será más fácil reconstruirla desde el trabajo de y con la institución, más que desde esfuerzos individuales aislados. Dado que el tema del desarrollo del trabajo docente aparece como una exigencia fundamental en cualquier proceso de transformación educativa, es preciso tener en cuenta que el docente es un profesional colectivo. No es posible pedirle a cada individuo que cumpla con todas las exigencias que se le demandan a la institución.
82. Es la institución escolar, no cada docente individualmente, la que debe dar las respuestas. Para que la respuesta personal exprese unidad de criterio desde lo institucional es preciso pensar en términos de institución y de equipo. Hablar de profesionalismo colectivo supone que todos los docentes se sienten corresponsables de los resultados de la institución por lo que de algún modo deben sentir que pueden participar en el proceso de la toma de decisiones. Es esta concepción del profesionalismo colectivo la que permite decir que así como no habrá cambio en las prácticas si no se construye un nuevo perfil profesional, no habrá nuevo perfil profesional si no existe un nuevo modelo institucional.

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

83. La reformulación de la organización laboral de los docentes constituye un punto de la agenda de la paritaria nacional, en el marco de lo previsto en el art. 10 de la Ley 26.075 y debería convertirse también en parte de la agenda de reformulación de los presupuestos provinciales si se quiere hablar de las bases para una carrera docente y demás condiciones para el desarrollo del trabajo docente. Sin desmedro de los espacios institucionales previstos por la norma vigente para la consideración de estos temas, las estrategias para la mejora de la educación secundaria y de las condiciones de los docentes ameritan incluir en la agenda pública este tipo de cuestiones que impactan en las condiciones de enseñanza y aprendizaje. Se propone analizar la pertinencia de recuperar algunas experiencias como la del profesor designado por cargo, según las cuales la unidad de trabajo la constituye el cargo equivalente a 12, 18, 24, 30 o 36 horas y la existencia de horas de clase curriculares al frente de alumnos y de extraclase según las necesidades de la institución. De ese modo el docente podría permanecer más tiempo en un mismo establecimiento, lo que además de ser un punto de partida para un mayor compromiso institucional, permitiría generar nuevos vínculos con los estudiantes y nuevas actividades en la escuela como las de apoyo educativo para alumnos con dificultades, tutorías o actividades coprogramáticas, que incentiven a los jóvenes según sus intereses. Este cambio en la organización laboral debería ir de la mano de un cambio en la organización curricular de manera tal de favorecer la presencia de áreas o de departamentos en

¹⁷Ibidem

relación con la cátedra lo que facilitaría el trabajo en equipo y una mayor flexibilidad a la hora de eventuales cambios curriculares o de planes. En vista de que esta estrategia es de difícil implementación en el corto plazo, se puede avanzar en una primera etapa hacia la concentración horaria para, progresivamente, proyectar la implementación de las transformaciones sostenidas en este punto. Estas propuestas, en cualquier caso, requieren de consensos, al modificar condiciones institucionales y laborales y, a su vez, de planeamiento presupuestario, al involucrar recursos. En tal sentido, lo que debe primar es el objetivo de que los docentes permanezcan más tiempo en la institución, en pos de promover un mayor compromiso y tiempos para la tarea docente.

• Carrera horizontal

84. La reformulación de las condiciones laborales debe constituir una faceta de una nueva carrera docente que junto con un nuevo modelo institucional tenga la capacidad de construir autoridad pedagógica. Las transformaciones de la carrera docente supone competencias¹⁸ relacionadas con saberes propios de su campo disciplinar y de su enseñanza; competencias culturales que le permitan valorar y relacionarse con las culturas juveniles; así como competencias éticas expresadas en el compromiso por los resultados, la capacidad de escuchar y de argumentar, la confianza en las posibilidades de los alumnos. Las competencias culturales y éticas además de ser vocacionales o naturales, deben formar parte del perfil docente. Respecto de estos nuevos perfiles, el INFOD está realizando una tarea importante de articulación y trabajo con las universidades, con los gobiernos escolares de las provincias, con los sindicatos, con los IFD.
85. Es fundamental dar inicio a consultas en torno a la reformulación de la carrera horizontal, tal como lo establece la LEN (art. 69), poniendo en valor la labor pedagógica específica y el vínculo con el estudiante y con el conocimiento. Esta carrera horizontal puede ser una herramienta fundamental para un nuevo perfil profesional.
86. Estas condiciones de carrera docente debe estar unida a la idea de que el docente es un trabajador colectivo y que para reconstruir autoridad pedagógica es fundamental que parte de esa tarea de profesionalización se realice en la institución. Por otro lado, la idea de equipo tanto para la conducción institucional como para la tarea del aula, debe ser la noción rectora de este proceso de transformación. Para generar corresponsabilidades de todos los actores es fundamental que estos equipos docentes se sientan parte de la toma de decisiones.

• Aprender a vivir juntos

87. Lo primero a tener en cuenta al hablar de convivencia es que el "aprender a vivir juntos" no puede ser un aprendizaje de competencia exclusivamente escolar. Más que nunca se aplica el concepto acerca de que lo que ocurre en la escuela no está aislado de su contexto social y que es necesario comprometer a otros actores con la problemática. Entre ese compromiso se encuentra el de los medios de comunicación. Generar espacios institucionales de debate sobre el papel de los medios de comunicación y articular políticas conjuntas que comprometan a un accionar responsable de éstos en el tratamientos de

¹⁸Según Perrenoud, la competencia "es una capacidad de actuar de manera eficaz en un tipo definido de situación, capacidad que se apoya en conocimientos pero que no se reduce a ellos... [ya que] generalmente requiere que usemos y asociemos varios recursos cognitivos complementarios"; en tal sentido una competencia tiene que ver con la capacidad de juzgar la conveniencia de los conocimientos de acuerdo a la situación y de manejarlos de la manera más adecuada. En PERRENOUD, P. *Construir competencias desde la escuela*, Chile, Dolmen, 2000.

ciertos temas que involucran la temática educativa debe ser parte de la agenda de trabajo de los distintos niveles del Estado.

88. Por otro lado, al momento de hablar de los y las jóvenes y adolescentes, es prudente tener en cuenta que las relaciones entre edad biológica y edad social no son lineales y por lo tanto resulta inapropiado incluir bajo el mismo concepto universos sociales que tienen pocas cosas en común. Más que de juventud habría que hablar de juventudes. En un caso está el universo de la adolescencia en sentido estricto, de irresponsabilidad provisoria, de economía cuasi lúdica, de dependencia paterna cuyas obligaciones se limitan a lo escolar. En el otro extremo se encuentran los jóvenes con estrategias de supervivencia en las calles, que forman parte de los recursos con los que la familia cuenta para vivir y que por distintas causas pueden constituirse hasta en jefes de hogar. Entre estas dos posiciones extremas, existe toda clase de figuras intermedias. Cuando se habla de escolaridad para todos y todas, es imprescindible que todas estas figuras se tengan en cuenta.

• Disciplina y convivencia

89. En la escuela tradicional, las regulaciones de las interacciones diarias entre adultos y jóvenes tuvieron como base el disciplinamiento, el respeto a la autoridad jerárquica y la existencia de rituales no cuestionados. Cuando estos esquemas entran en crisis, los comportamientos considerados adecuados por la cultura tradicional escolar así como los límites entre lo tolerable y no tolerable, son permanentemente desafiados por los estudiantes. A diferencia de lo que ocurre con el ausentismo, el censo del 2004 demuestra que la convivencia es una de las cuestiones que más preocupa a directivos y docentes. La construcción cotidiana de una convivencia que facilite la retención y a la vez cree el clima adecuado para el aprendizaje, se presenta como uno de los desafíos fundamentales de la escuela.
90. La mayor demanda de las instituciones con respecto a esta problemática está relacionada con la presencia de los gabinetes escolares, en especial la de profesionales de la salud que atiendan a los “chicos con problemas”. Sin embargo, son esos profesionales los que suelen señalar que las expresiones de conducta desajustadas responden más a identificaciones culturales que a problemas de salud mental. No se trata de idealizar la cultura joven, sino partir de los aspectos positivos de esa cultura para desarrollar los conocimientos y los repertorios complejos necesarios para una inserción creativa en el mundo adulto. A la hora de construir un clima institucional adecuado, el negativismo de asociar juventud con situaciones indeseables resulta tan nocivo como la demagogia. La incorporación de gabinetes sería importante en el ámbito de un nuevo modelo institucional que responda a una visión más amplia de la problemática.

• Los sistemas de tipo restaurativo

91. Para convivir, cualquier sociedad necesita normas. Así como es necesario que exista la sanción cuando se inflingen las normas, es preciso admitir que un sistema de sanciones de tipo retributivo por el que a cada falta corresponden amonestaciones o apercibimientos no alcanza para reflexionar o modificar la propia conducta. En ese sentido, los mayores avances se logran con códigos de convivencia de tipo restaurativo que incluyan

medidas reparatorias (relativas y proporcionales) del daño ocasionado y construcción de compromisos en torno a los mismos. Algunas de esas medidas reparatorias pueden desarrollarse en la propia escuela o en la comunidad de manera de involucrar a otros actores.

• Experiencias escolares en torno a la problemática

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

D. FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD ESTATAL

95. La capacidad del Estado¹⁹ expresada en la combinación entre capacidad política y capacidad técnico burocrática es fundamental a la hora de proponer objetivos como los que plantea la LEN. En ese sentido, un paso fundamental consiste en el sostenimiento de la inversión como lo indican las leyes vigentes. Un segundo avance lo constituye la claridad con la que la inversión se planifica en programas y proyectos concretos. Un tercer

¹⁹Repetto, Fabián. *Capacidad estatal. Requisito para el mejoramiento de la política social en Argentina*. (2004) BID - INDES. Serie de documentos de trabajo I-52

escalón está signado por la capacidad que tenga el Estado de que esta política educativa tenga una expresión concreta en la vida cotidiana de las escuelas.

96. Además de expresarse en la solvencia técnica y administrativa de los gobiernos escolares, fundamentalmente esta capacidad estatal se manifiesta en la cualidad de liderar esperanzas, construir compromisos, generar acuerdos que tengan un impacto concreto en la vida cotidiana de las escuelas. Esto que forma parte del proceso por el cual se pasa de la enunciación de un derecho a la construcción de ciudadanía, no puede limitarse a los gobiernos escolares o a las escuelas. Incluir a los sectores más vulnerables de nuestra sociedad es responsabilidad de los municipios, de los gobiernos provinciales y nacionales, de los órganos legislativos que deberán generar los instrumentos para esta nueva institucionalidad, de la Justicia que debe hacer cumplir la ley y de la capacidad de articulación con la red social (OSC, Empresas, Iglesias, Sindicatos) para convertir en hechos las decisiones colectivas definidas en el nuevo andamiaje normativo.
97. Una herramienta esencial para generar capacidad del Estado la constituye la Ley de Financiamiento Educativo (Nº 26.075), ya que prevé metas graduales de financiamiento y relación con el PBI. La existencia de convenios bilaterales ha sido fundamental para planificar el crecimiento en la inversión. Por ello es importante que cada jurisdicción tenga realizadas sus proyecciones en base a la premisa de inclusión con calidad. Esto implica que no sólo hay que planificar en términos cuantitativos en relación a la cantidad de chicos a escolarizar, sino también las previsiones para ponderar la inversión en acciones que hagan más eficiente la tarea de la escuela, tales como las aulas de aceleración, el apoyo a alumnos con materias previas, la posibilidad del establecimiento gradual de un régimen de profesor por cargo comenzando por la concentración horaria y el resto de las propuestas aquí contempladas.
98. La capacidad estatal de construir futuro se relaciona con las condiciones de escolarización no sólo desde la perspectiva de los recursos. Además es imprescindible sostener la motivación de las familias respecto del estudio. Aunque el secundario completo es una variable positiva tanto para el acceso como para la calidad del empleo, algunas de las cifras explicitadas en el diagnóstico dan cuenta de que en un contexto de crecimiento económico como el que vive la Argentina, puede existir competencia entre la escuela y el mercado de trabajo. En este punto se debe poner en juego la dimensión política de la capacidad estatal de construir futuro; se debe trabajar e imponer como algo natural la idea sencilla de que vale la pena estudiar.
99. Las condiciones sociales para el aprendizaje no se limitan a lo material ni al punto de vista puramente economicista de vincular los ingresos o los recursos materiales a la vulnerabilidad en la escolarización. La interacción con nuevos públicos así como la complejidad que hoy expresan las culturas juveniles, puede provocar en muchos docentes desborde y frustración cuando se carece de herramientas institucionales y/o profesionales para hacer frente a realidades tan complejas. Desde esa perspectiva tanto los gobiernos escolares y la escuela deben construir capacidad técnica y política desde sus prácticas institucionales y pedagógicas. En esta tarea es fundamental el apoyo del Estado en sus diferentes niveles, en tanto éstos deben coadyuvar a generar las condiciones para reforzar la escolarización, sin desmedro del papel protagónico que le cabe a la escuela.

100. Se plantean aquí algunas metas concretas: acuerdos nacionales y federales en torno a los sistemas de evaluación, promoción, equivalencias y acreditación, y a políticas sociales inclusivas y planeamiento de inversión y de acciones de acuerdo a resultados.

- **Planeamiento de la inversión**

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

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

103. Ya se ha hablado en el diagnóstico de distintas dimensiones de la fragmentación de la escuela secundaria en Argentina. La aplicación de la LEN debe constituirse en una oportunidad inmejorable para acordar criterios que coadyuven a la cohesión del sistema educativo nacional, respetando las particularidades jurisdiccionales y asegurando la movilidad horizontal y vertical de los alumnos.
104. En tal sentido se entiende que se deberían acordar criterios federales de evaluación, promoción y acreditación y consensuarse cuestiones relacionadas con la escala y periodización, los que deberían descansar en la idea de restablecer el concepto de sistema educativo nacional. A la vez, debe plantearse un debate acerca del sentido de la evaluación en un contexto de obligatoriedad. Este imperativo, a su vez, debe necesariamente impactar en nuevos métodos de evaluación, en tanto que ya no pueden ser validadas las lógicas de la expulsión y fracaso escolar en un nivel que la ley prevé como obligatorio. Este debate a la vez debe poner el foco en la necesidad de recuperar la cultura del esfuerzo, en tanto ésta constituye uno de los fines de la política educativa nacional (Ley 26.206 art. 11 inc.j). En orden a estas cuestiones, se debe avanzar en la implementación de una "política de evaluación concebida como instrumento de mejora de la calidad de la educación", según lo establece la Ley de Educación Nacional en su artículo art. 85 inc. d. Esto supone acuerdos que definan las prioridades pedagógicas institucionales, es decir, establecimiento de pisos

básicos²⁰, es decir de aprendizaje que todos los alumnos deben alcanzar para acreditar un año, un ciclo o un nivel. Es conveniente que estos acuerdos sean construidos en conjunto, recuperando los saberes de docentes y alumnos, y respetados y conocidos por todos los actores de la comunidad educativa. En tanto acuerdos colectivos en torno a aprendizajes prioritarios para la educación secundaria obligatoria, los NAPs deberían convertirse en una referencia ineludible a la hora de implementar instancias de evaluación que permitan instalar procesos sistemáticos de producción de conocimientos, coadyuyen a la comprensión de la complejidad de las situaciones que se dan en los procesos de enseñanza y aprendizaje y que permitan generar modificaciones que mejoren los aprendizajes de los alumnos. Esa unidad de concepción debe suponer periodización y escalas equivalentes en todo el país así como debería orientarse a una escuela exigente e incluyente que incorpore evaluaciones integradoras o globales al menos en algunas áreas o disciplinas. En tal sentido podría retomarse como modelo la propuesta aprobada por la Resolución CFCE 233/05, de acuerdo a las modalidades de promoción que las jurisdicciones estimen más pertinentes.

105. La importante transferencia de matrícula del nivel secundario a los centros de adultos, hace, a la vez, necesario rever los criterios de promoción para adquirir algunas de las modalidades con las que cuenta el sistema de adultos (como la acreditación gradual, modular), así como otros aspectos de su organización institucional que han producido buenos resultados en términos de calidad de aprendizajes e inclusión, permanencia y egreso de los alumnos. Esto implica a la vez pensar en regímenes de promoción flexibles y modelos institucionales acordes a las particularidades de cierta franja de la población adolescente, que va desde los 16 a los 18 años y que, independientemente de su extracción social, no encuentra en los formatos de escuela media actual un espacio afín a sus características y particularidades. Pensar escenarios alternativos para la escuela secundaria no implica de ningún modo impulsar circuitos diferenciados en términos de calidad en la enseñanza y en los aprendizajes, sino prever modelos institucionales y demás estrategias educativas que contrarresten la deserción, promuevan la socialización entre pares y garanticen una formación integral que habilite a los jóvenes para la formación ciudadana, la preparación para el mundo del trabajo y la prosecución de estudios superiores. Asimismo, las situaciones de embarazo, jefatura de hogar, trabajo o estrategias de supervivencia en la calle de los jóvenes, son contundentes como para crear condiciones más flexibles sin disminuir la calidad de la oferta. El plan FinEs constituye un valioso antecedente en ese sentido desde el que las jurisdicciones pueden generar nuevas alternativas.

• Gobierno educativo

106. En general cuando se habla de gobernabilidad de las instituciones públicas se piensa en el Estado. Hoy este concepto se amplió al conjunto de instituciones -patrones, estructuras y reglas de juego- que condicionan y posibilitan la acción política y social. Este giro redefine el campo de participación en el gobierno educativo, en torno al cual se estima la necesidad de promover progresivamente canales institucionales para asegurar la comunicación e intercambio en pos de una mayor democratización. Una escuela abierta a la comunidad exige el protagonismo de los docentes y estudiantes, padres y sindicatos de los trabajadores de la educación pero también debe abrirse a otros interlocutores como actores políticos y sociales estratégicos que actúan en el nivel nacional y subnacional

²⁰Se define como aprendizajes básicos a aquellos que deben ser comunes a todos los alumnos en el marco de un nivel obligatorio y que garantizan la igualdad en términos de calidad y desarrollo de habilidades para todos los alumnos y alumnas.

-poderes ejecutivo, legislativo y judicial, partidos políticos, sindicatos, movimientos- para incluir también ONGs, organismos internacionales, agrupaciones comunitarias, corporaciones privadas y diferentes redes de actores.

107. Si la educación debe ser una responsabilidad del conjunto social, así como se habla de la responsabilidad primera e indelegable del Estado, es necesario tener en cuenta otros actores que contribuyen al buen gobierno y que son fundamentales en el momento de redefinir un modelo institucional: las familias, los alumnos, los docentes. Hablar de ellos supone considerar sus distintos formatos de representación y promover su conformación y participación en la vida de las escuelas: las cooperadoras, los consejos de padres, los centros de estudiantes.

- **Concurso para directivos**

108. La mejora de la educación secundaria supone pensar a futuro nuevos horizontes para jerarquizar el papel de los directivos, a través de concursos contextualizados, adecuando su perfil a los intereses, necesidades y requerimientos de la comunidad educativa. Tales transformaciones deberían también ser parte de la agenda paritaria, en el marco de las futuras transformaciones de la carrera docente tal como lo prevé el art. 69 de la Ley de Educación Nacional. En la actualidad los concursos para personal directivo suponen un perfil único, sin considerar las distintas realidades de la escuela, según sea ésta de frontera, de una zona urbano periférica o urbano céntrica, rural, etc. En función de estas propuestas, se hace presente la necesidad de reflexionar en torno a la reformulación de los criterios para los concursos directivos, en el marco de futuras negociaciones paritarias.

- **Capacitación para los equipos de conducción**

109. La capacitación de equipos directivos constituye un pilar fundamental para la gestión de las escuelas. En ese sentido así como el Instituto Nacional de Formación Docente – INFOD – está desarrollando una capacitación para los equipos de conducción de los IFD, sería propicio generar una propuesta semejante para todos los directores de enseñanza media del país. Más allá de la tarea importante que desarrollan en ese sentido las jurisdicciones, un mismo eje de capacitación que permita sistemáticos encuentros interprovinciales suscita una sinergia y un espacio para el debate y la propuesta necesarios a la hora de establecer los nuevos cimientos para la enseñanza media. Esta capacitación debe apuntar tanto a los saberes pedagógicos como a los que tiendan a lograr competencias sociales y de conducción. A su vez se estima imperioso avanzar en una agenda que prevea los recursos y el personal necesario para garantizar una capacitación integral, permanente y en servicio, tal como lo plantea la ley de Educación Nacional.

- **Responsabilidad por los resultados**

110. La responsabilidad por los resultados o el hábito de rendición de cuentas debe involucrar a la escuela y al personal directivo, pero también debe trasladarse a todos los actores del sistema según funciones y atribuciones. En lo que atañe a las instituciones, esto

supone implementar procesos permanentes de evaluación en función de las condiciones reales en las que se desarrolla el trabajo de los docentes y alumnos, un marco de acuerdos en torno a metas, información clara de lo realizado, consecuencias que consideren cambios o fortalecimiento de lo actuado y participación que asegure las acciones planificadas. Esta propuesta supone cambios a mediano plazo en tanto que implica un proceso que, por su complejidad y alcances, involucra a una diversidad de actores, intercambios en torno al papel de la evaluación como una instancia formativa, identificación de los factores a evaluar, mecanismos de evaluación y estrategias de retroalimentación para mejorar los resultados. Concurrentemente, los funcionarios políticos deben dar cuenta de lo hecho para mejorar los resultados y lo mismo cabe para supervisores, directores, docentes, padres y alumnos, de acuerdo a sus respectivos deberes y derechos. La generación de una sinergia en torno al logro de resultados, además de constituir un pilar de la calidad educativa aporta de manera significativa a la calidad institucional. La posibilidad de dicha rendición de cuentas supone revalidar la tarea y construir autoridad social para mejorarla.

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

111. Así como el director asume un compromiso, es necesaria la generación de corresponsabilidades de los otros actores de la comunidad educativa. Las cartas de compromiso, tanto de docentes, padres y alumnos, pueden convertirse también en una buena herramienta que promuevan dinámicas democráticas de convocatoria y participación responsable de los actores de la comunidad educativa y un punto de partida para generar una cultura de autoevaluación institucional que permita revisar las prácticas pedagógicas y de gestión.
112. Una institución se fortalece con un equipo que construye su autoridad en la capacidad de generar acuerdos, de concretar metas, de hacerse cargo de los resultados. Pero para que esa responsabilidad por los resultados exista en todos los actores de la organización escolar, los mismos deben tomar parte en las decisiones. Por lo tanto se propone avanzar hacia modelos de gobierno escolar con más participación de docentes, padres y alumnos. La posibilidad de incorporar nuevos actores a la construcción de una política educativa, es un pilar de la calidad institucional de la escuela, de la calidad de la democracia y de la calidad educativa del sistema.

- **Participación de las familias**

113. Dado que la calidad de la educación en la sociedad del conocimiento constituye una realidad concreta que puede afectar la vida y el futuro de las familias, sería apropiada una convocatoria real a los padres a favor de la escuela. Este llamado podría constituirse en una oportunidad para la construcción de un modelo institucional que generara bases para un nuevo modelo social. Sin duda esta invitación debe hacerse con confianza y con conciencia de que las familias pueden realizar un significativo aporte a la escuela, atendiendo las diversas posibilidades de participación. En tal sentido, es esperable impulsar la reflexión acerca de las transformaciones en el seno de las familias. La familia tipo ha devenido en un mosaico de situaciones familiares que implican para las escuelas repensar estrategias para, también, atender esa

diversidad y, desde ese reconocimiento, enriquecer los vínculos entre las familias y la escuela.

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

114. La convocatoria al fortalecimiento de asociaciones de padres o de cooperadoras es una parte insoslayable de los objetivos del gobierno escolar al momento de construir gobernabilidad en el sistema y de reformular las relaciones entre la sociedad y el Estado. Sería interesante que cada escuela tuviera constituidas sus organizaciones de padres con autoridades elegidas en forma democrática. Dado que existen buenas experiencias al respecto, el planteo de objetivos que determinen el alcance de su accionar significan un primer paso hacia el trabajo conjunto y armónico con estas instituciones.
115. Más allá de la participación de las familias en la vida escolar, es necesario generar una sinergia a favor de la educación que permita un movimiento social de defensa de la escuela pública que le dé voz a nuevos actores sociales. Hoy se trata de una institución que recibe mucho más demandas que apoyos y a la que se le suele pedir la respuesta para los problemas que no ha resuelto la sociedad en su conjunto. Existen varios países en los que los movimientos de padres por la educación constituyen un factor de poder y también de fortalecimiento de la institución educativa. Sería muy interesante concebir desde las jurisdicciones programas destinados a que estos movimientos se constituyan en la Argentina.

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

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

- **Legajo estudiantil**

117. Una primera tarea al hablar de escolarización de todas y todos los jóvenes, la constituye el hecho de dar "visibilidad" a quienes se van de la escuela. Así como se ha hablado de control interinstitucional de ausentismo, es necesario referirse al legajo estudiantil y con éste, a la necesidad de registrar al adolescente y a su familia así como de facilitar la

documentación actualizada en forma gratuita y accesible. En tal sentido, muchas provincias que han logrado avances notorios en el registro de sus alumnos, han contado con el apoyo del PREGASE. Este sistema no sólo ofrece un valioso instrumento para el registro de los alumnos, sino que ha facilitado herramientas fundamentales para el gobierno de las escuelas tanto en la tarea pedagógica como administrativa. El equipamiento informático que ha llegado a las escuelas durante los últimos años, facilita este trabajo de organización. La libreta escolar que han incorporado programas como el PIIE, también es una forma de registrar, que suma datos sanitarios. Si se tiene en cuenta el elevado porcentaje de jóvenes que no cuenta con más cobertura de salud que la que pueda ofrecer el Estado en forma gratuita, estos datos son de gran interés a la hora de planificar cualquier política integral para adolescentes y jóvenes.

- Libros

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

- Becas: pertinencia y acceso

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

- Transporte

120. Un aspecto fundamental conectado con el acceso a la escuela secundaria lo constituye la problemática del transporte tanto en la zona rural como en la urbana. Las escuelas secundarias no tienen la tradición de extensión territorial de las escuelas primarias. Si

se tiene en cuenta que gran parte de los adolescentes no escolarizados pertenecen a la zona rural, la posibilidad de acercar la prestación educativa a estos jóvenes se presenta como una necesidad imperiosa. En estos casos no se trata de un boleto escolar sino de la búsqueda de otras alternativas tales como el recorrido de un transporte específico, la semipresencialidad, escuelas de alternancia o albergues estudiantiles cercanos a escuelas de referencia.

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

• Alimentación

122. Una decisión fundamental plasmada en la LEN, la constituye el hecho de poner un mínimo de 25 horas reloj semanales (artículo 32, inciso c). Este piso constituye una clave de organización del sistema que lo diferencia de las instituciones para adultos y que supone una significativa cantidad de horas en la escuela lo que en algunos días puede llevar al doble turno. Dado que tanto la jornada extendida como los comedores escolares o el refrigerio tienen una cobertura mucho más vinculada a la escuela primaria, es necesario organizar un tipo de prestación alimentaria en el secundario. En algunas escuelas esta prestación se da por iniciativa propia y con la colaboración de otros actores sociales como los municipios, las cooperadoras o las OSC. La articulación de estrategias que involucren a la comunidad en la prestación alimentaria debería compatibilizarse con previsiones tendientes a estudiar la factibilidad de crear nuevos cargos para asegurar este servicio, de modo tal de no recargar a la escuela con una misión que no le es específica pero sin la cual se resiente la tarea pedagógica.

PREGUNTAS PARA ORIENTAR LA DISCUSIÓN EN TORNO A LA EDUCACIÓN SECUNDARIA

El propósito de la jornada nacional de reflexión consiste en establecer un intercambio al interior de las instituciones educativas, basado en el documento "Discusión sobre la Educación Secundaria en Argentina". Esta convocatoria se realizará en todos los establecimientos educativos de nivel secundario del país, aunque cada jurisdicción determinará el día en que se llevará a cabo.

Con el fin de recabar las opiniones y propuestas de los participantes de la jornada, el documento propone una serie de interrogantes como base para llevar adelante la reflexión. Estos interrogantes se encuentran agrupados por temas, siguiendo la misma secuencia del documento. Si bien han sido pensados de la forma más amplia posible, abriendo varios interrogantes por cada temática, no pretenden agotar todas las dimensiones de la discusión. En este sentido, cada institución podrá decidir acerca de cuáles temáticas consideran prioritarias para ser debatidas, dejando afuera aquellas que las involucran de manera menos directa y a la vez realizar otras propuestas que estimen pertinentes.

Preguntas para directivos y docentes

- 1) ¿Cuáles serían los factores internos del sistema educativo que influyen en la exclusión y la baja calidad del sistema educativo? Ordénelos según su importancia. ¿Qué medidas propiciarían desde su institución para atraer a los jóvenes que abandonaron la escuela? ¿Y cuáles para los que nunca asistieron?
- 2) ¿Qué debilidades presenta hoy la escuela para motivar a los adolescentes y jóvenes y promover enseñanzas y valores que los habiliten para el trabajo, la continuación de estudios y la participación ciudadana? ¿Qué modificaciones deberían efectuarse para que la escuela secundaria cumpla con su rol orientador? ¿Qué acciones y espacios podrían implementarse para favorecer la construcción de un clima escolar que promueva y recupere las manifestaciones culturales de los adolescentes y jóvenes?
- 3) ¿Qué características debería tener un modelo institucional inclusivo? ¿Qué dinámicas institucionales habría que revisar para avanzar hacia un modelo institucional inclusivo que atienda la diversidad del alumnado y a la obligatoriedad del nivel? ¿Qué otras nuevas alternativas de acompañamiento podrían implementarse para mejorar el seguimiento de la trayectoria escolar de los alumnos? ¿Qué cambios supone esa acción?
- 4) ¿En torno a qué situaciones se producen más frecuentemente problemas de convivencia? ¿Qué tipo de acompañamientos necesitarían para mejorar el clima escolar? ¿Cuáles creen que son las principales causas de la pérdida de autoridad pedagógica de los docentes? Ordénelas según su importancia. ¿Qué estrategias y apoyos deberían recibir los docentes para recuperar su autoridad pedagógica? ¿Consideran que una mayor permanencia del profesor en la institución contribuye a mejorar el aprendizaje de los alumnos y el modelo de intervención institucional? Fundamenten. ¿Qué otras nuevas variables además de la antigüedad se deberían tener en cuenta para construir un sistema de promoción alternativo al actual en la carrera docente? ¿Qué les presenta mayor dificultad a la hora de enseñar? ¿Qué les resulta más grato? ¿Qué elementos y qué factores facilitarían el trabajo

en el aula? ¿Cómo se podría mejorar la formación continua del colectivo docente para que incida directamente en el desempeño profesional? Los jóvenes y adolescentes adquieren experiencias e información en ámbitos distintos a la escuela. ¿Consideran que la escuela debe tener en cuenta esos saberes? ¿Los docentes están preparados para esta tarea? Fundamenten.

- 5) ¿Qué opinan acerca de un sistema único de evaluación, de promoción y acreditación para los estudiantes secundarios en todo el país? ¿Qué características debería tener y por qué? ¿Consideran necesario y/o posible incorporar en la educación secundaria común formatos de cursado modulares u otros cambios en la organización institucional más flexibles, que permitan diversas trayectorias? Fundamenten. Además de las acciones de política social enunciadas en el documento, ¿Qué otras medidas consideran necesarias para avanzar progresivamente hacia la meta de obligatoriedad que prevé la Ley de Educación Nacional? ¿Qué modelos de gobierno educativo deberían implementarse para garantizar una mayor participación de los actores de la comunidad educativa?

Preguntas para las familias

- 1) ¿Cuáles serían los factores externos al sistema educativo que inciden en los aprendizajes y el abandono escolar? Ordénelos según su importancia.
- 2) ¿Qué esperan que aporten la escuela y los docentes a la formación de sus hijos? ¿Consideran que cumplen sus expectativas? Fundamenten. ¿Qué debilidades presenta hoy la escuela para motivar a los jóvenes y promover enseñanzas y valores que los habiliten para el trabajo, la continuación de estudios y la participación ciudadana?
- 3) ¿Qué medidas deberían tomar las autoridades educativas en relación a la convivencia y la disciplina para construir una escuela que promueva aprendizajes de calidad, ponga límites y, a la vez, no excluya? ¿Están de acuerdo con que los adolescentes y jóvenes concurren más horas de clase por día y tengan un calendario escolar más prolongado que el actual? Fundamenten. ¿Piensan que la implementación de sistemas de acompañamiento de la trayectoria escolar, tales como sistemas de tutorías, coordinadores de curso, entre otros, ayudaría a mejorar el rendimiento de los alumnos? Fundamenten.
- 4) ¿Cómo podrían las familias intervenir para mejorar la motivación para el estudio y los resultados educativos de sus hijos? ¿De qué forma podrían contribuir las familias para recuperar la autoridad pedagógica de los docentes?
- 5) La Ley de Educación Nacional dispone la obligatoriedad de la escuela secundaria. ¿Cuáles deberían ser las decisiones que debería tomar el Estado para concretar esta meta en el mediano plazo? Ordénelos según su importancia. ¿Consideran que la institución donde concurren sus hijos/as cuenta con las condiciones necesarias para garantizar un aprendizaje de calidad? Fundamenten. ¿Qué apoyos estatales consideran prioritarios para garantizar la obligatoriedad en el nivel secundario? Ordenen según su importancia y fundamenten.

Preguntas para los/as estudiantes

- 1) ¿Cuáles son los principales factores que influyen en el bajo rendimiento y el abandono escolar? Ordénelos de acuerdo a su importancia. ¿Cuáles son las condiciones y las formas de enseñanza recibidas que les han permitido aprender más y mejor?
- 2) ¿Qué les enseña la educación secundaria? ¿Qué debería enseñarles? ¿Cuáles son las causas que influyen en la pérdida de motivación por el estudio? ¿De qué maneras influyen las familias en el estudio y el rendimiento escolar? ¿Consideran que las actuales orientaciones de la escuela secundaria responden a sus expectativas e intereses? ¿Por qué? ¿Consideran que están haciendo todos los esfuerzos necesarios en su desempeño escolar? Fundamenten.
- 3) ¿Qué cambios propondrían para generar una escuela inclusiva? ¿Se sienten escuchados por los adultos en la escuela? ¿Por qué? ¿Cuáles son las funciones que debería cumplir el centro de estudiantes en la vida escolar?
- 4) ¿Qué propuestas concretas propondrían para mejorar la convivencia escolar? ¿Qué es lo que más valoran de un docente?
- 5) La Ley de Educación Nacional establece la obligatoriedad de la escuela secundaria: ¿Qué medidas debería tomar el Estado para concretar esta meta?

