

VI Jornadas de Sociología de la UNLP
“Debates y perspectivas sobre Argentina y América Latina en el marco del
Bicentenario. Reflexiones sobre las Ciencias Sociales”
La Plata – Diciembre de 2010

Ponencia:

“La obligatoriedad del nivel Secundario: sentidos y diversidad de la oferta. Caracterización de la estructura y la voz de los actores”

Autores:

Bottinelli, Leandro. Facultad de Ciencias Sociales (UBA). DiNIECE - Ministerio de Educación de la Nación. (leandrobottinelli@yahoo.com.ar)

Cappellacci, Inés. Facultad de Filosofía y Letras (UBA). DiNIECE - Ministerio de Educación de la Nación. (inesca@intermedia.com.ar)

Ginocchio, María Virginia. Facultad de Filosofía y Letras (UBA). DiNIECE - Ministerio de Educación de la Nación. (virshie@hotmail.com)

Lara, Lina. DiNIECE - Ministerio de Educación de la Nación. (lina.lara@gmail.com)

Schoo, Susana. Facultad de Psicología – (UBA). DiNIECE - Ministerio de Educación de la Nación (susanaschoo@yahoo.com.ar)

“La obligatoriedad del nivel Secundario: sentidos y diversidad de la oferta. Caracterización de la estructura y la voz de los actores”.

Introducción

La sanción de la Ley Nacional de Educación N° 26.206/06 (LEN) dispuso la obligatoriedad del nivel Secundario y su estructura académica en el marco de una transformación integral del sistema¹. Sin embargo, los logros relativos a su democratización se hallan en tensión entre la función tradicional de este nivel y las dificultades de los adolescentes por acceder, permanecer y finalizar sus estudios². En función de este escenario, el presente trabajo retoma algunos resultados de dos investigaciones realizadas en el marco de la DiNIECE³ con la intención de lograr abordar la complejidad de esta temática. El primero estudio, de abordaje cuantitativo, se centra en el análisis de la estructura académica del nivel de educación Secundario. El segundo abordaje, de corte cualitativo, indaga lo/s sentido/s que le otorgan diferentes actores institucionales a la obligatoriedad de la escuela Secundaria.

1. El nivel Secundario en transformación

El nivel Secundario ha sido objeto de diversas transformaciones operadas en el transcurso de las últimas dos décadas. La Ley N° 24.049/92 de Transferencia de Servicios Educativos a las Provincias y la Municipalidad de Buenos Aires estableció el traspaso de la educación Secundaria a las jurisdicciones⁴. Un año más tarde, la Ley Federal de Educación N° 24.195/93 (LFE) extendió la obligatoriedad escolar a un total de diez años, incluyendo la sala de 5 años del nivel inicial, e instituyó una serie de cambios en la estructura académica de este nivel en el marco de una transformación integral del sistema. Se reorganizó los años de estudio en nueve años de Educación

¹ La Ley de Educación Nacional N° 26.206/06 establece la extensión del rango de obligatoriedad escolar a un total de 13 años, comprendiendo desde la sala de 5 años del nivel Inicial hasta la culminación de la educación Secundaria (artículo 16).

² En 2001, la tasa neta de escolarización superaba el 70% para el total país, registrándose una fluctuación entre el 50% y el 85% en virtud de la situación de las distintas jurisdicciones.

³ Los trabajos de investigación en cuestión son: “Estudios cualitativos sobre la obligatoriedad de la Educación Secundaria” y “Diversidad de oferta y desigualdad educativa. Serie de estudios sobre el nivel secundario” elaborados entre 2009 y 2010 en el marco del Área de Investigación y Evaluación de Programas de la DiNIECE – Ministerio de Educación de la Nación.

⁴ Mediante esta ley, el sistema educativo quedó formalmente descentralizado. Fueron transferidos los servicios educativos de la educación superior no universitaria y las ofertas de educación de adultos, artística y la supervisión sobre la enseñanza privada.

General Básica (EGB), estructurada en tres ciclos de tres años cada uno. El tercer ciclo (EGB3), por lo tanto, se correspondió con el 7º grado de la educación primaria y los dos primeros años de la antigua escuela Secundaria. Así, esta reforma implicó una significativa transformación al marcar una ruptura con el patrón clásico que había prevalecido en el sistema educativo desde sus orígenes.

Son numerosos los trabajos⁵ que han analizado la diversidad que asumió la implementación del EGB3, mostrando las variantes jurisdiccionales en su localización y su tipo de concreción, dando lugar a la configuración de los siguientes escenarios: algunas provincias no modificaron su estructura académica en función de la LFE, por lo que mantuvieron la educación primaria de 7 años y la educación Secundaria de 5 años, con excepción de los seis años de educación técnica; en otras jurisdicciones predominó la localización del EGB3 en las antiguas escuelas primarias y en varias provincias primó la ubicación del EGB3 en las escuelas Secundarias. Además, al interior de algunas provincias, la implementación de esta estructura académica se dio de manera diferenciada sin que prevaleciera una modalidad en particular (Falcón y Roggi, 2007). Como resultado de estos procesos, llegaron a convivir una gran cantidad de tipos de establecimientos que combinaban, de diversos modos, la oferta educativa de los niveles Primario y Secundario, EGB y Polimodal (Cappellacci, Gruschetsky y Serra, 2005).

La LEN redefinió la estructura académica del sistema educativo dando lugar a una nueva propuesta para el nivel Secundario. La Ley estableció dos opciones de estructura académica: una estructura de 6 años para el nivel Primario y 6 años para el nivel Secundario o una estructura de 7 años para el nivel Primario y 5 años para el nivel Secundario (artículo 134).

En virtud del cumplimiento del plazo de dos años estipulado por el CFE (Resolución N° 84/09) para la revisión de normas y prácticas que faciliten el cumplimiento de la obligatoriedad de la educación Secundaria, las jurisdicciones se encuentran en un proceso de revisión y adecuación de su normativa. Hasta el momento, 6 jurisdicciones sancionaron una nueva ley provincial de educación; 12 establecieron otro tipo de normativa (resolución, decreto o acuerdo) para definir la estructura académica del sistema; 3 determinaron que continuarán en vigencia las leyes

⁵ La Unidad de Investigaciones Educativas (actualmente: Área de Investigación y Evaluación de Programas) desarrolló una línea de investigación acerca del EGB3 por ser uno de los temas de agenda entre fines de la década del '90 y principios de los años 2000. Para mayor información, se sugiere consultar el sitio de la DiNIECE: http://diniece.me.gov.ar/index.php?option=com_content&task=section&id=4&Itemid=9 consultado en septiembre de 2010.

provinciales preexistentes a la LEN y, finalmente, 3 jurisdicciones se encuentran elaborando la normativa. Tal como se sintetiza en el Cuadro N°1, doce jurisdicciones optaron por el tipo de estructura 6-6 y otras doce por el tipo 7-5.

**Cuadro N° 1: Estructura académica por opción según región geográfica y jurisdicción.
Año 2010**

Región Geográfica	Opciones de estructura académica	
	6 años – 6 años	7 años - 5 años
CENTRO	Buenos Aires – Córdoba Entre Ríos	Ciudad de Buenos Aires Santa Fe
SUR	Chubut - La Pampa Santa Cruz - Tierra del Fuego	Neuquén Río Negro
NEA	Corrientes Formosa	Chaco Misiones
NOA	Tucumán	Catamarca - Jujuy – Salta Santiago del Estero
CUYO	San Juan San Luis	La Rioja Mendoza
TOTAL	12	12

Fuente: Consejo Federal de Educación (datos actualizados a marzo de 2010).

Dado que los cambios en la estructura académica implican importantes desafíos que van más allá de la dimensión normativa, interesa analizar el grado de aproximación de la estructura actual respecto de la opción definida por cada jurisdicción para dimensionar el proceso de transición en el que se encuentran. En el Cuadro N°2, se clasifican las provincias a partir de la suma de los tipos de establecimiento y la matrícula de cada jurisdicción que ofrece el nivel Secundario que ya está en proceso de implementación de la nueva estructura. La clasificación cuenta con tres categorías: Alto (más de 75%), Mediano (entre 50 y 75%) y Bajo (menos de 50%) que indican el porcentaje de la oferta y la matrícula que se encuentra definida en función de la estructura académica establecida en la normativa provincial respecto de su situación en 2009.

Gran parte de las jurisdicciones (12 en relación con la adecuación de los establecimientos y 13 en relación con la adecuación de la matrícula) presentan un grado de aproximación *Alto* entre la distribución actual de establecimientos y la matrícula respecto de la definición de estructura académica realizada. En cambio, el grado de aproximación es *Bajo* en 11 provincias lo que implica que queda pendiente aún un esfuerzo significativo para la adecuación de la estructura del nivel Secundario. Desde

esta perspectiva, los datos están mostrando que la estructura académica del sistema se encuentra en un momento de plena transición con grados de avance muy dispares.

Cuadro N° 2: Jurisdicciones por grado de aproximación a la decisión tomada según establecimientos y matrícula de nivel Secundario. 2009

Grado de Aproximación	Aproximación	
	Establecimientos	Matrícula
Alto (Más del 75%)	Ciudad de Buenos Aires Buenos Aires Córdoba Corrientes Chubut Entre Ríos Formosa Neuquén Río Negro San Juan San Luis Santa Fe Tucumán	Ciudad de Buenos Aires Buenos Aires Córdoba Corrientes Chubut Entre Ríos Formosa Jujuy Misiones Neuquén Río Negro San Juan San Luis Santa Fe Tucumán
Mediano (Entre 50 y 75 %)	Jujuy Misiones	
Bajo (Menos de 50%)	Catamarca Chaco La Pampa La Rioja Mendoza Salta Santa Cruz Santiago del Estero Tierra del Fuego	Catamarca Chaco La Pampa La Rioja Mendoza Salta Santa Cruz Santiago del Estero Tierra del Fuego

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Información del CFE (actualizado a junio de 2010) y el RA 2008. DiNIECE – ME.

La obligatoriedad planteada en la LEN supone, por una parte, la tarea del Estado por garantizar la oferta entendida como espacios escolares destinados a los alumnos. Ello es condición necesaria pero no suficiente puesto que avanzar en la obligatoriedad del nivel Secundario implica, entre otros aspectos, tener en cuenta los distintos sentidos que los actores tienen respecto de esta problemática.

2. Sentidos en torno a la obligatoriedad de la educación Secundaria

La obligatoriedad de la educación Secundaria se presenta como una nueva instancia de discusión en torno a temas que se manifiestan de manera recurrente desde la conformación histórica de este nivel y que, a partir del crecimiento y la ampliación de

la matrícula, se problematizaron y complejizaron. La indagación cualitativa permite entrever los sentidos que los distintos actores escolares le otorgan a esta nueva particularidad del nivel Secundario⁶.

2.1. ¿Expansión versus calidad?

En un primer análisis, se ponen de manifiesto las discusiones sobre las funciones y las finalidades del nivel Secundario. ¿Debe proveer una formación general y de preparación para proseguir estudios superiores o, bien, incluir contenidos para la formación para el trabajo? ¿Debe predominar la formación para la ciudadanía? ¿Estas funciones son complementarias? En tal sentido, ¿qué tipo de organización curricular debe pensarse para este nivel?

Vinculado con lo anterior, un segundo conjunto de preguntas refiere a los sujetos destinatarios de la educación Secundaria. Frente al proceso de expansión de la matrícula en el marco de una propuesta educativa definida tradicionalmente para pocos, los interrogantes refieren a cómo garantizar el acceso y la permanencia de todos los jóvenes y, en especial, de aquéllos destinatarios “no esperados” o “inesperados”. En términos generales, la ampliación del ingreso implicaría una “*baja en la calidad educativa*” de este nivel. Esta mirada fue registrada en el trabajo de campo, en particular, desde la perspectiva de los docentes. En este sentido, en casi todos los directivos, docentes e integrantes de los gabinetes: la mayoría acuerda con la obligatoriedad de la educación secundaria en tanto principio filosófico o valor a alcanzar. No obstante, cuestionan y/o dudan que, frente a los actuales contextos y las particularidades de los jóvenes de los sectores empobrecidos, realmente se pueda llevar a cabo:

“Dicen que el hecho de que sea obligatorio lo que hace es bajar el nivel y te lo dicen todos. Por el hecho de que como es obligatorio, el chico tiene que estar en la escuela y tiene que terminar aprobando y tiene que terminar. Es como que no te queda otra que apruebe. Cuando no es obligatorio, decís bueno, sólo el sistema lo excluye, que es terrible también pensar eso, decir que hay chicos que no van a acceder al título, que nunca van a llegar por motivos x y van a fracasar. Pero hay profesores que te dicen: Y sí, para lograr que todos terminen y que todos tengan su título estamos de alguna manera bajando el nivel de exigencia” (Miembro de Jefatura de sección).

⁶ Los aportes de este apartado del trabajo fueron extraídos de una investigación desarrollada en 2007, incluida en un estudio más amplio acerca de las políticas educativas orientadas al cumplimiento de la obligatoriedad de nivel Secundario. El trabajo de campo se llevó a cabo en tres escuelas del conurbano bonaerense donde se realizaron entrevistas a directivos y profesores así como entrevistas grupales a estudiantes de educación Polimodal.

“No va a ser sencillo (la obligatoriedad). Será un desafío pero vamos a tener que bajar las expectativas de logro, naturalmente con el paso de los años se va dando una decantación natural del chico de 1º, de 2º, de 3º (de Polimodal) que antes iba a trabajar. Ahora, ¿qué van a hacer esos chicos? ¡No pueden! Porque van a tener que tener la escuela Secundaria porque, al ser obligatoria, tienen que terminarla. Me parece bien que el colegio sea hasta la edad de los 17, 18 años, que se capaciten me parece bien pero no el marco curricular porque muchos no están en condiciones sino que me lo demuestren. Antes, probablemente repetían porque sus condiciones naturales no le daban o querían insertarse en la actividad del mundo laboral y lo podían hacer porque tenían 7º grado. El padre le decía: vos vas al Secundario y si no estudiás te vas a laburar. Entonces tenía que ir a la escuela. Ahora no le puede decir, porque tiene la obligatoriedad de tener la escuela media” (Vicedirector).

Estos relatos condensan las miradas que, por un lado, naturalizan la pirámide educacional y, por otro, asocian la masificación con la baja de la calidad, especialmente cuando se trata de sectores “no esperados”. La propuesta para estos sectores es orientarlos hacia una formación manual percibida como una alternativa para quienes no poseen habilidades cognitivas necesarias para cumplir con la escolaridad obligatoria.

Si bien algunos docentes reconocen que para lograr la permanencia de los jóvenes deben “bajar el nivel de los contenidos” que enseñan, también reflexionan sobre la necesidad de hacer cambios curriculares que favorezcan el aprendizaje y que lo conviertan en una instancia realmente significativa para ellos. Como complemento, también hay otra serie de explicaciones sobre las posibilidades de sostener la escolaridad que cuestionan los dispositivos institucionales que no facilitan la permanencia de los adolescentes y los jóvenes en las escuelas y la apropiación de esos espacios. Así, más que repensar la propuesta tradicional, prevalece la función contenedora de la escuela, donde el contenido pasaría a un segundo plano:

“Para contener al pibe acá, no encuentro demasiadas ideas que no sean contenerlo, que esté cómodo, no que sea fácil ¿entendés? Que sea un desafío la escuela, todo bien, pero que sea donde esté contenido, que se sienta querido, un lugar de contención y ahí el chico se queda. En cuanto el chico encontró un lugar y está a gusto, no se va, no se va. Nosotros tenemos ex alumnos que nos vienen a visitar, que vienen. O sea, cuando el chico está a gusto no se va, lo que pasa es que hay que encontrarle la vuelta a que todos se encuentren a gusto

y no que sean los 30 o los 40 (alumnos) que logramos que se queden”
(Docente del Ciclo Orientado).

De todas formas, también hay quienes comprenden que en las situaciones de vida de los adolescentes y los jóvenes, además de los contenidos curriculares la escuela debe repensarse, y para ello, requiere escuchar lo que los estudiantes tienen para decir. Pero persiste una mirada donde los lazos afectivos son los que pueden llegar a alojar a los estudiantes en la escuela. Como contraste, los malos tratos y el desinterés de los docentes serían un límite más a la permanencia de los chicos en las escuelas:

“(los chicos) te cuentan cosas muy personales, te cuentan cosas de profesores, colegas míos: ¿Sabe lo que me dijo fulano? no se encariñen conmigo porque yo no los quiero, no los voy a querer porque me voy. (...) la escuela no es lugar donde vos educás solamente con información, tenés que darle otras pautas al chico. Yo creo que el trato que vos le des al alumno hace que el pibe te responda más o menos” (Directora del Ciclo Orientado).

Esto se complementa con miradas de algunos jóvenes que, justamente, valoran a las escuelas según el compromiso que, perciben, tienen los profesores con la vida particular de los estudiantes. En un mismo sentido, la alta rotación de los docentes es asociada con la falta de compromiso: no llegan a tener tiempo de conocerlos ni enterarse sobre las diversas situaciones de los estudiantes:

“Sí, de la calidad de profesores, de la manera de tratarte de los profesores de que capaz podés ir y sentarte y ponerte a hablar con un profesor, que como nos pasa a algunos, nos puede aconsejar un profesor y la calidad de compañeros es muy distinto que en otro colegio de medio turno y con profesores que van y vienen y llega fin de año y vos no sabés el apellido del profesor. También influye mucho la calidad del colegio, acá todo es muy distinto y por eso me quedo porque me gusta. Me gusta la calidad de personas que hay y los profesores” (Alumna del Ciclo Básico).

2.2. Obligatoriedad ¿de quiénes y para quiénes? En qué condiciones?

Otro punto particular donde las perspectivas de directivos y docentes coinciden con los estudiantes es en reconocer la importancia sobre la obligatoriedad de la educación Secundaria. Tal como ya señalamos, para los adultos la

obligatoriedad es vista como algo positivo; pero también se expresa fuertemente la percepción de que la escuela Secundaria no es para todos. Así, el ingreso de los jóvenes a la escuela, especialmente de aquellos que se presupone que “no desean estudiar”, sumados a los representados como “no capacitados”, tensiona -desde la perspectiva de los entrevistados- lo que consideran el objetivo central de la institución educativa: enseñar. Pero entonces, ¿cómo es significada la obligatoriedad? Algunos actores institucionales la percibe críticamente, ya que el poder selectivo de la escuela -que podía, en alguna medida, diferenciar entre los que “están capacitados” para ir al Secundario de los que “estaría mejor que vayan a otras instituciones”- es impugnado por la nueva normativa. Pero, también por los padres que exigen un lugar para sus hijos; y hasta por los mismos jóvenes que reclaman y oscilan entre el “voy porque me mandan”, pensando que las credenciales educativas les posibilitarán un futuro mejor o incluso hasta “ser alguien”:

“Si es obligatorio es un incentivo para el chico para, bueno, lo tengo que hacer, como para decir, bueno, lo tengo que hacer. Es importante eso, porque después de más grande te das cuenta” (Alumna del Ciclo Orientado).

“En mi casa pensaban que sí, que es necesario que sea obligatorio porque tenemos vecinos que por ahí no terminaron el Secundario y te cuesta mucho conseguir trabajo” (Alumna del Ciclo Orientado).

*“Inv: ¿Ustedes creen que la escuela Secundaria les da la posibilidad de armar un futuro?
-: si, de ser alguien en la vida.
-: por lo menos para ser alguien. No quiero ser una persona que está poniendo mercadería en una bolsa o sea, yo quiero ser alguien.
-: para que la gente te vea desde otro punto de vista”.*
(Alumnas/os del Ciclo Orientado)

Si bien en minoría, hay estudiantes que cuestionan la obligatoriedad, especialmente cuando consideran que los pone en una situación de “ilegalidad” en un contexto en el que “no ir a la escuela” es una decisión condicionada por situaciones que van más allá de una opción individual. En tal sentido, exigen del Estado las garantías para poder cumplir con la obligatoriedad:

*“-: Pero los pibes la dejaron desde antes, desde 5º, 6º, 8º. No se formaron bien. No les gusta la escuela, no sé...
-: Pero viene desde la casa...
-: Claro, viene desde la casa...”*

-: Viene desde la casa, la escuela puede hacer algo, pero no todo. Vos podés hacer que el pibe sea inteligente pero no lo podés educar si una madre nunca lo educó. No lo podés educar desde cero por cuatro horas que esté en el colegio. Contra las veinticuatro que están en la casa.

-: Eso no tiene nada que ver.

-: Yo a mi mamá no la veo en todo el día. No es culpa de nada, es el país que está así.

-: Pero el tiempo que estuvo con vos.

-: Sí, yo cuando era chiquito pero ahora, mi vieja no está en todo el día en mi casa. La escuela tiene que ayudar un poco a hacer de madre y de padre. ¿Por qué? Porque el país está mal, entonces tiene que ayudar un poco en ese sentido” (Alumnas/os del Ciclo Orientado).

“Yo creo que la obligatoriedad es hasta un poco represiva porque hay mucha gente que no puede hacer el colegio (...). Por ejemplo, yo el año pasado no pude hacer el colegio, tuve que trabajar todo el año, tenía tres trabajos, porque tenía que darle de comer a mi familia (...) Yo digo represivo porque te están obligando a hacer algo que no está en tus posibilidades, no está accesible a vos” (Alumno del Ciclo Orientado).

En este marco, se cuestiona que quienes dejen la escuela luego se “arrepientan”: si no hay condiciones materiales que garanticen la escolaridad, la decisión va mucho más allá de una opción individual. Por ejemplo, una profesora comentaba en la entrevista que las dificultades de la implementación de la obligatoriedad, en el caso particular de su escuela, tenían que ver con las condiciones de vida de los jóvenes ya que para poder asistir tenían que hacer grandes recorridos desde sus casas ubicadas en barrios alejados. A esta situación, agregaba el que muchos chicos trabajan en empleos precarios para sostener o ayudar en la economía familiar. Todos estos factores, para la docente entrevistada, intervienen en el complejo proceso de desgranamiento escolar.

Por su parte, los jóvenes no sólo consideran que las situaciones de vida son complejas y que inciden en su trayectoria escolar (como tener que trabajar, quedar embarazada, cuidar a los hermanos), sino que consideran cuestiones asociadas directamente con la oferta escolar. La lejanía de la escuela puede convertirse en una fuerte limitación para sostener la escolaridad. Como ya mencionamos, la falta de compromiso de algunos de los docentes, su alta rotación; pero también las limitaciones para acceder a materiales de estudio, no tener espacios propios cálidos en la escuela (especialmente en aquellas que son de jornada completa):

“-: O ponernos aunque sea un comedor acá porque tenemos que morirnos de frío en la plaza a comer cualquier sanguchito o cualquier cosa.

-: Un buffet” (Alumnos/as del Ciclo Orientado).

“Inv: Y ustedes, ¿qué quisieran? qué les den las fotocopias.

-: sí y algunos libros. Porque hay algunos libros que no los tienen acá y entonces esos son los que tenemos que sacar fotocopias” (Alumnos/as del Ciclo Orientado).

Por parte de los adultos, junto con los sentidos críticos sobre las características de las escuelas secundarias, el diseño curricular, el tipo de contenidos que se enseñan, las dificultades que tienen los jóvenes de sectores populares para sostener la escolaridad, etc., existe una fuerte tendencia a adjudicar las responsabilidades de sostener la obligatoriedad y el fracaso escolar a los propios jóvenes. Se suma también a esto una naturalización muy pronunciada sobre la atribución de ciertas características a los jóvenes de sectores populares. Los sentidos relevados en la mayoría de las entrevistas dan cuenta de esta tendencia:

“los chicos ahora son muy vagos”

“no tienen ganas de estudiar”

“repiten, repiten hasta que abandonan”

“en 1° (del Ciclo Orientado) se produce la gran baja, siempre es así”

“los chicos empiezan a trabajar y las chicas se embarazan”

Los jóvenes, por su parte, vierten opiniones críticas acerca del rol del Estado, los adultos y las instituciones educativas en relación con los soportes que ellos consideran indispensables para permanecer y sostener la escolaridad y, así, poder hacer efectiva la obligatoriedad. Junto con esto, también, los estudiantes entrevistados parecieran haber internalizado fuertemente las valoraciones acerca de la importancia del mérito y el esfuerzo personal como pivotes para sortear aquellas dificultades materiales que, en otros tramos de sus discursos, adjudican claramente a los constreñimientos estructurales y las prácticas que despliegan los actores antes mencionados.

3. Las obligaciones por parte del Estado

Si bien desde la perspectiva de los sujetos, la obligatoriedad aparece más relacionada con decisiones individuales, la actual legislación pone al Estado (en sentido

amplio) como garante de que el conjunto de la población acceda, permanezca y culmine los estudios secundarios. En tal sentido, a continuación se analiza la oferta educativa existente que presenta importantes desafíos para la universalización de este nivel educativo.

3.1. Garantizar la oferta de establecimientos de nivel Secundario

A partir de 2006, se observa un proceso de transformación de la oferta a partir de la aplicación de la LEN lo que supuso, en muchos casos, la articulación, la integración y/o la unificación de ciclos educativos independientes (Básico y Orientado) en establecimientos de Secundaria completa, junto con la redefinición del año de inicio del nivel y la reestructuración de sus ciclos. Así, la variación en el número total de establecimientos responde a un proceso de transformación de la oferta (por ejemplo, de la predominancia del EGB3 sin Polimodal se pasa a una mayor presencia de escuelas Secundarias completas de 5 y 6 años de duración).

En el año 2006, la oferta de establecimientos de nivel Secundario en nuestro país ascendía a 17.243 establecimientos mientras que, en el año 2009, este total desciende a 14.510, lo cual representa una variación negativa de 15,8% que se acentúa en los establecimientos de gestión estatal y obedece a este proceso de reordenamiento de la oferta.

Por su parte, la matrícula correspondiente al año 2006 para todo el país era de 3.388.516 alumnos mientras que en 2009 asciende a 3.457.250 alumnos. Esto evidencia un crecimiento neto total de 68.734 alumnos. Este dato resulta importante en la medida que algunos 7° años de estudio han sido reubicados en el nivel primario restando matrícula al nivel Secundario en el marco del proceso de adecuación de la estructura académica a la LEN y, aún así, crece la matrícula de este nivel en el total de nuestro país. En otras palabras, el nivel Secundario experimentó un crecimiento en el volumen de alumnos suficiente como para absorber y compensar –en promedio- la merma de alumnos por la redefinición del 7° año de estudio (Tabla N° 1).

Tabla N° 1: Establecimientos y Matrícula del nivel Secundario según ámbito geográfico y sector de gestión. Total país. Años 2006 y 2009.

Ambito / Sector	Establecimientos			Matrícula		
	2006	2009	Var %	2006	2009	Var %
Total país	17.243	14.510	-15,8	3.388.516	3.457.250	2,0
Urbano	12.383	10.969	-11,4	3.169.548	3.230.725	1,9
Rural	4.860	3.541	-27,1	218.968	226.525	3,5
Estatad	12.333	10.020	-18,8	2.438.706	2.474.822	1,5
Privado	4.910	4.490	-8,6	949.810	982.428	3,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los RA 2006 y 2009. DiNIECE – ME.

Es importante señalar la situación particular de la matrícula y la oferta de establecimientos del sector estatal ubicados en el ámbito rural. Entre los años considerados, se reorganiza la oferta y, como consecuencia, desciende la cantidad total de establecimientos (4.646 en el año 2006 y 3.330 en el año 2009), sin embargo, la matrícula aumenta 3% (196.171 alumnos en 2006 y 202.466 en 2009).

3. 2. Garantizar la oferta de todos los años de estudio

Una de las características de la organización del nivel consiste en la convivencia de un estructura académica completa (de 5 ó 6 años) junto con otra incompleta (ciclos independientes de 2 ó 3 años). Los establecimientos con oferta exclusiva de Ciclo Básico presentan un obstáculo adicional pues los jóvenes deben procurar instituciones de Ciclo Orientado en donde proseguir (y concluir) sus estudios.

Los datos correspondientes al año 2009, muestran que algo más del 36% del total de establecimientos de este nivel ofrece Secundaria Completa. Los establecimientos con oferta de Ciclo Básico de Secundaria representan menos del 27% mientras que la oferta de COSI representa cerca del 11% del total de establecimientos. Cabe señalar que los restantes establecimientos aún no definieron el modelo de Secundario (de 5 ó 6 años de duración).

En efecto, sin tener en cuenta los establecimientos que ofrecen todos los años de estudio del nivel, se observa que de cada 5 establecimientos con oferta de Ciclo Básico hay sólo uno que ofrece el Ciclo Orientado. En el sector estatal, esta relación es de 7 a 1, mientras que en el sector privado es de 1,5 a 1. En el ámbito urbano, de cada 3 establecimientos con oferta de Ciclo Básico sólo hay uno con oferta de Ciclo Orientado. Finalmente, en el caso del ámbito rural, esta relación es de 20 a 1.

En relación con la matrícula, la distribución muestra que más del 50% del total de alumnos concurre a establecimientos con oferta de Secundarias Completas, poco menos del 20% asiste a establecimientos con oferta de Ciclo Básico y el 12% asiste a establecimientos de Ciclo Orientado. El resto de los alumnos asiste a establecimientos que aún no han definido la estructura académica adecuada a la LEN.

En el caso de la oferta del sector estatal ubicada en el ámbito rural, se comprueba que la Secundaria Completa duplica su participación relativa en el total de establecimientos (13% en el año 2006 y 26% en el año 2009) y aumenta significativamente en términos absolutos (622 establecimientos en el año 2006 y 877 en el año 2009). La matrícula sigue el mismo comportamiento y se incrementa 36% en las instituciones con oferta de Secundaria Completa.

La reorganización de la oferta explica, en parte, la disminución del total de alumnos y establecimientos con oferta de Ciclo Básico (-32% y -39%, respectivamente) y Ciclo Orientado (-34% y -39%, respectivamente).

3. 3. Garantizar la oferta de establecimientos de nivel Secundario a los sectores más vulnerables

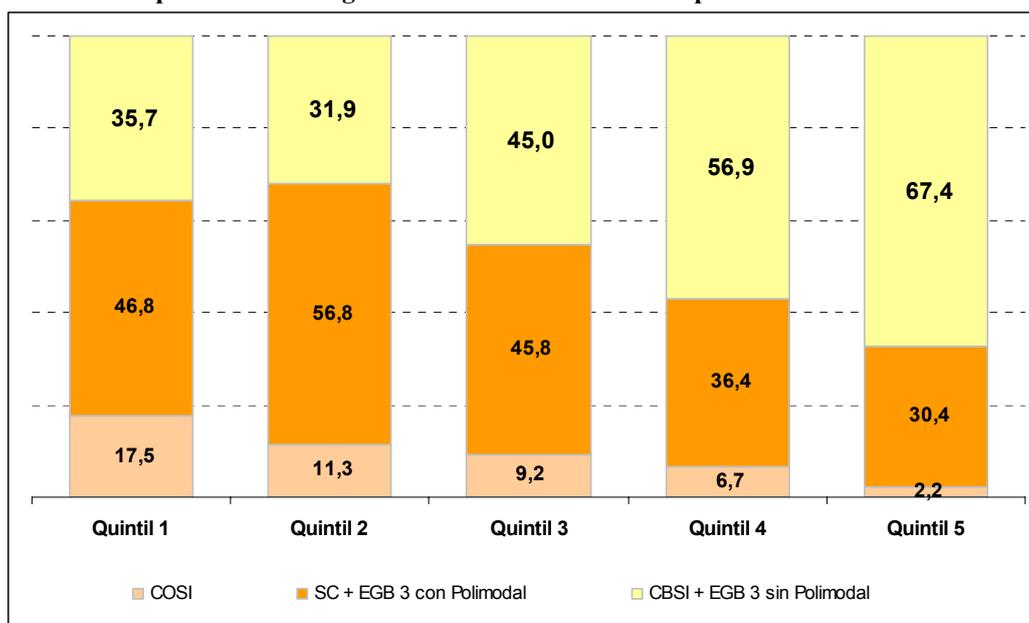
Otro elemento fuertemente marcado en los testimonios se relaciona con la pobreza y las escasas oportunidades de continuar los estudios. Tal como se mencionó anteriormente, la distribución de establecimientos no es homogénea en el territorio sino que se concentra en ciertos hábitats. Para analizar este fenómeno, se clasificó a los establecimientos según el nivel de pobreza de su contexto, a partir de un indicador de “quintiles del porcentaje de hogares NBI” de la fracción censal de la escuela” según datos del Censo de Población 2001. En el primer quintil, se agruparon las escuelas ubicadas en contextos de menor pobreza mientras que en el quinto, las escuelas en contextos de mayor pobreza.

Los datos muestran que mientras en los ámbitos más pobres se observa que predomina una oferta incompleta, concentrada en el Ciclo Básico, en las zonas de mayores recursos prevalece la oferta de Secundario Completo. En estos términos, se observa que en los quintiles 4 y 5 -los que representan mayor pobreza- predomina como oferta el Ciclo Básico de Secundaria (60% y 70% en uno y otro quintil, respectivamente). En tanto, en los quintiles con menor proporción de población de

escasos ingresos, la oferta que prevalece corresponde al nivel Secundario Completo. En este caso, en los quintiles 1 y 2 este tipo de oferta supera el 50% de la oferta total.

El gráfico N° 1 sintetiza la clasificación de los establecimientos según el nivel de pobreza de su contexto:

Gráfico N° 1: Distribución de establecimientos de nivel Secundario en cada quintil de NBI según alcance de la oferta. Total país. Año 2009



Fuente: Elaboración propia sobre la base del RA 2009, DiNIECE – ME y Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 – INDEC. Nota: el Quintil 1 representa al conjunto de hogares de mejores condiciones y el Quintil 5 al de peores condiciones.

4. Reflexiones finales

El cumplimiento de la obligatoriedad representa un desafío para las políticas educativas en términos de lograr escolarizar a aquellos jóvenes y adolescentes que, en la actualidad, no asisten a la escuela al mismo tiempo que ofrecer una oferta de calidad para todos y garantizar la terminalidad del nivel. Además, implica garantizar el acceso, la permanencia y la terminalidad de los estudios de todos los jóvenes y los adolescentes, y en particular de aquellos pertenecientes a aquellos sectores sociales que no fueron sus destinatarios históricos.

Desde la perspectiva de análisis de la oferta educativa, la actual estructura académica del nivel Secundario se halla inmersa, en términos generales, en un doble

proceso: por un lado, su reorganización por lo que la situación que presenta cada provincia es dispar y, por el otro, la transformación de la oferta del nivel y sus ciclos.

La indagación cualitativa permite entrever los desafíos que conlleva la obligatoriedad escolar, especialmente cuando de manera recurrente se manifiesta que la Secundaria “*no es para todos*”. En esta apreciación, la mayoría de los actores entrevistados (adultos y jóvenes) coloca el énfasis en la eventual presencia o ausencia de *capacidades* por parte de los estudiantes condensada en la frase: “*no les da la cabeza*”. Estas representaciones acerca de las capacidades cognitivas de los estudiantes suele referirse a jóvenes atravesados por procesos de vulnerabilidad social acentuando, así, el estigma de la pobreza. A partir de la ampliación de la matrícula de este nivel de enseñanza, esa escuela reservada para un sujeto “ideal” se ve confrontada a incluir a estudiantes no esperados: los jóvenes de los sectores subalternos que ingresan con expectativas de que los certificados escolares les sirvan de puente para lograr una mejor integración social y laboral. En tal sentido, la asociación entre la expansión de la matrícula y la “baja en la calidad” queda manifestada en forma reiterada.

Desde las perspectivas de los jóvenes, es posible distinguir dos tendencias generales. Por un lado, una consideración de la norma con el poder de, en sí misma, contrarrestar decisiones que, en realidad, asumen su sentido en el marco de urgencias materiales que atraviesan a los adolescentes y sus familias; como si el dejar la escuela para trabajar y así colaborar con el sustento familiar pudiera evitarse por la presencia de una norma que obliga a los jóvenes a asistir a la escuela Secundaria. La valoración de la escuela convive con otras miradas que, aún cuando resaltan las “*bondades*” del título Secundario, señalan que la obligatoriedad puede constituirse en un acto de coerción. Por otro lado, y a pesar de las críticas al funcionamiento de las instituciones educativas y la estructura social para posibilitar el tránsito escolar, predomina la apropiación de la arraigada mirada anclada en la importancia del mérito y el esfuerzo personal como pivotes para sortear las imposibilidades materiales, de raíz estructural y las características obstaculizadoras del propio funcionamiento de las instituciones educativas.

Por último, el análisis de los últimos datos disponibles permite explicar que como consecuencia del actual proceso de transformación de la oferta se observa una disminución en la cantidad de establecimientos de educación Secundaria como resultados del proceso de integración o articulación de los ciclos del nivel antes

ofertados en forma independiente. En efecto, si bien algunos 7º años de estudio – anteriormente pertenecientes al EGB3- han sido reubicados en el nivel primario, se verifica un crecimiento de la matrícula total del nivel Secundario.

No obstante, y a pesar del crecimiento del volumen de alumnos, se observa una visible tensión en el equilibrio de la oferta escolar entre ambos ciclos. Esta situación se agrava en el ámbito rural y aún más en relación con la población más vulnerable. Los datos muestran que en los ámbitos más pobres predomina una oferta incompleta en comparación con las zonas de mayores recursos en las que prevalece la oferta de Secundario Completo.

En suma, el escenario actual del nivel Secundario representa un desafío real para el Estado (tanto Nacional como jurisdiccional) en términos de garantizar la oferta privilegiando a los sectores más vulnerables y generar políticas que permitan el efectivo cumplimiento de la obligatoriedad del nivel.

5. Bibliografía

- Bottinelli, L.; Cappellacci, I.; Ginocchio, M. V. y Lara, L. (2010) Diversidad de oferta y desigualdad educativa. Serie de estudios sobre el nivel Secundario. Área de Investigación y Evaluación de Programas. DiNIECE. Buenos Aires: Ministerio de Educación de Nación.
- Cappellacci, I. y Miranda, A. (2007) La obligatoriedad de la educación Secundaria en Argentina. Deudas pendientes y nuevos desafíos. Serie La Educación en debate. Documentos N° 4. Área de Investigación y Evaluación de Programas. DiNIECE. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.
- Cappellacci, I.; Falcone, J.; Ginocchio, M. V. y Roggi, C. (2008) Estructura del nivel Secundario. Análisis de la oferta en las jurisdicciones. Áreas de Investigación Educativa y de Información. DiNIECE. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.
- Cappellacci, I.; Gruschetsky, M. y Serra, J. C. (2005) El Tercer Ciclo de la Educación General Básica. Descripción de la oferta del sector estatal. Área de Investigación Educativa. DiNIECE: Buenos Aires. Ministerio de Educación de la Nación.
- DiNIECE (2000) Estado de la situación curricular en las provincias. Unidad de Investigaciones Educativas. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.
- DiNIECE (2002) Estado del arte sobre la implementación del Tercer ciclo de la Educación General Básica. Unidad de Investigaciones Educativas. Ministerio de Educación de la Nación.
- Falcón, J. y Roggi, C. (2007) Bases para la implementación de la Ley de Educación Nacional – Un abordaje al problema de la heterogeneidad de la estructuración de

la oferta. Área de Estadística. DiNIECE. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.

Frigerio, G. y Poggi, M. (1996) El análisis de la institución educativa. Hilos para tejer proyectos. Buenos Aires: Santillana.

Galarza, D. (2000) La estructura curricular básica del Tercer Ciclo de la EGB en ocho jurisdicciones. Unidad de Investigaciones educativas. DiNIECE: Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.

Gluz, N. (2000) El Tercer Ciclo desde la mirada docente: avances y desafíos frente a la extensión de la obligatoriedad escolar. Unidad de Investigaciones Educativas. DiNIECE. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.

Gruschetsky, M. y Serra, J. C. (2003) El Tercer Ciclo de Educación General Básica. Estado del arte sobre la implementación del Tercer Ciclo de la Educación General Básica. Área de Investigación Educativa. DiNIECE. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.

Hirschberg, S. (2000) Implementación y localización del Tercer Ciclo de EGB. Las prescripciones y su impacto en los actores institucionales. Unidad de Investigaciones Educativas. DiNIECE: Buenos Aires. Ministerio de Educación de la Nación.

INDEC (2003) Mapa de necesidades básicas insatisfechas 2001. REVISTA INFORMATIVA DEL CENSO 2001. Número 7 - setiembre 2003. ISSN 0329 – 7586.

Montesinos, M. P.; Sinisi, L. y Schoo, S. (2009) Sentidos en torno a la “obligatoriedad” de la Educación Secundaria. Área de Investigación y Evaluación de Programas. DiNIECE. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación. Disponible en: <http://diniece.me.gov.ar/images/stories/diniece/publicaciones/boletin/obligatoriedad-ed-media.pdf> consultado en Septiembre de 2010.

Pascual, L. (2006) “La escolarización primaria en la Argentina: ¿en qué punto nos encontramos?” en: Terigi, F. (Comp.) Diez miradas sobre la escuela primaria. Buenos Aires: Siglo XXI Editores/ Fundación OSDE.

Ruiz, G. (2009): “La ley de educación reformada. Cuestiones problemáticas en torno a la recurrencia de reformas educativas” en: Revista Derecho y Ciencias Sociales N° 1. La Plata: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.