



Cambio y escuela secundaria: conceptos y experiencias para analizar la situación en la Argentina¹

Change and Secondary school: concepts and experiences to analyze the situation in Argentina

Felicitas Acosta²

Resumen

A través de un enfoque histórico comparado el artículo analiza las principales tendencias de cambio en la escuela secundaria. Parte de la definición del problema en términos de la relación expansión-modelo institucional y lo aborda desde tres dimensiones: histórica, sistémica y de internacionalización. Incluye la comparación de experiencias de cambio en el nivel internacional, regional y local para dar cuenta de ciertas continuidades en políticas recientes y sus posibles riesgos sobre la expansión del nivel secundario.

Palabras clave/ Escuela secundaria - Internacionalización - expansión - modelo institucional - cambio

Abstract

Through a historical and comparative approach the article analyzes the principal trends of change in secondary school. It partakes from the definition of the problem in terms of the relationship between expansion and institutional model and it approaches it from three dimensions: historical, systemic and of internationalization. It includes the comparison of experiences of change in the international, regional and local level in order to show certain continuities in recent policies and their possible risks over secondary school expansion.

Key words/ Secondary school - internationalization - expansion - institutional model - change

¹ El artículo constituye una versión revisada de la presentación como panelista invitada en el XI Congreso nacional y IV Congreso internacional sobre democracia de la Universidad Nacional de Rosario en Septiembre de 2014. El panel fue organizado por Mariano Sironi bajo el título "Problemas de implementación de la política educativa: Reformas curriculares y extensión de la obligatoriedad" dentro del Simposio: "Políticas educativas y Democracia: La innovación y el malestar dentro del nivel medio y la formación del Profesorado"

² Universidad Nacional de General Sarmiento/ acostafelicitas@gmail.com

Introducción

A fines del año 1999 el IIPE UNESCO Buenos Aires realizó uno de sus primeros seminarios bajo el título “La educación secundaria: cambio o inmutabilidad”. Una de las organizadoras de ese evento e impulsora del título fue Cecilia Braslavsky. El intercambio realizado en torno de la organización de escritos para el seminario constituyó un insumo para interrogantes propios que luego se plasmarían en proyectos de investigación.

Visto de manera retrospectiva pueden destacarse dos: por un lado, el problema del cambio en la escuela secundaria (o, más bien, ¿de dónde viene la idea de inmutabilidad de una institución que pareciera destinada al fracaso?); por otro lado la necesidad de mirar más allá de la experiencia local para intentar comprender el isoformismo pedagógico en buena parte de las políticas de esos años destinadas a dicha escuela (¿es sólo el contexto -por ejemplo “los ‘90”- lo que está detrás de ese isomorfismo?; ¿qué otros elementos pueden ser pensados como causas comunes frente a respuestas políticas parecidas?).

En un trabajo bastante anterior al arriba mencionado, Braslavsky (1985) se refería a este interrogante en términos del “problema universal”. El foco allí estaba puesto en las funciones sociales de los sistemas educativos y las características estructurales de segmentación, desarticulación y subsidiarización de dichos sistemas (en las que la escuela secundaria ocupaba un lugar preponderante) como origen de los circuitos educativos en el sistema educativo argentino y la consecuente discriminación en la distribución de los saberes.

En el escenario de fines de los años ‘90, ese problema universal no estaba ya planteado en términos de funciones sociales y efectos de los sistemas educativos (por su propia lógica interna) sino más bien en la relación con el contexto. Decía Braslavsky en “La educación secundaria ¿cambio o inmutabilidad?": “...en el contexto actual existe mucho más cambio que inmutabilidad, y que esos cambios requieren que se encaren profundos procesos de innovación y de reforma en la educación secundaria” (2001, p. 468). Y proponía para ello una revisión de los antecedentes de los procesos de reforma (y sus efectos sobre las instituciones y los actores) así como una renovación de las categorías para diagnosticar los problemas micro.

Este trabajo retoma esa perspectiva: renovar las categorías. Para ello se estructura en tres partes. La primera ofrece un marco conceptual para analizar el problema del cambio en la escuela secundaria desde la dimensión histórica, sistémica y de internacionalización de los procesos de escolarización. La segunda parte desarrolla dicho problema en los países de modernización educativa temprana (Argentina entre ellos) desde la dimensión histórica y sistémica mientras que la tercera parte avanza sobre programas recientes dirigidos a la escuela secundaria desde la dimensión internacional. Finalmente se presentan un conjunto de consideraciones respecto del problema analizado y las perspectivas de intervención.

1. El problema del cambio en la escuela secundaria: el par expansión-modelo institucional

Para abordar el problema del cambio en la escuela secundaria se propone como argumento principal la corroboración de la existencia de dificultades comunes en los sistemas educativos de Occidente en relación con el par *expansión-modelo institucional* de la escuela secundaria.

En términos generales, es posible identificar tres causas asociadas a la expansión de la escuela secundaria. Una referida a los cambios en la estructura económica y en el mercado de trabajo y sus efectos sobre la expansión de la escolarización secundaria (formación de recursos humanos y/o contención del desempleo juvenil). Otra ligada a las transformaciones demográficas, particularmente el desarrollo de la población joven y la necesidad de extender instituciones destinadas a la regulación social de los jóvenes. Una tercera, de índole sistémico- institucional, vinculada con las formas de expansión de los sistemas educativos y sus efectos sobre las trayectorias educativas en contextos de expansión. Este trabajo se centra en esta última hipótesis, que no excluye a las otras pero que propone para el análisis un abordaje con gran potencialidad explicativa.

De acuerdo con esta hipótesis, a medida que el completamiento de niveles básicos de escolarización fue presionando sobre la expansión de la educación secundaria, ciertas características de la organización tradicional de ésta generaron dificultades para retener a todos los estudiantes y asegurar la certificación de los estudios. Históricamente, las políticas de extensión de la escolarización secundaria han encontrado problemas de ajuste entre los modelos institucionales y los nuevos sectores sociales que acceden a ese nivel.

Estudios realizados para el IIPE UNESCO en el año 2010 (Acosta, 2011a) permitieron corroborar la existencia de dificultades comunes en el mundo occidental en relación con el par masificación-organización de la escuela secundaria: ciertas características de su

organización estarían asociadas a la dificultad para asegurar trayectorias exitosas para todos los estudiantes. Fueron las políticas (las reformas) las que daban cuenta del desajuste entre la obligatoriedad (forzar la expansión) y la forma de organización. En este trabajo, el problema ha sido reformulado en términos del par *expansión-modelo institucional*³.

Respecto de este punto, el relevamiento de la literatura especializada permitió:

- Detectar desafíos y dificultades recurrentes en el plano internacional y en el plano local en la relación entre expansión e institución escuela secundaria.
- Detectar áreas de vacancia para explicar esos desafíos y dificultades recurrentes (particularmente por el énfasis en el enfoque sociológico que suele centrar el problema del fracaso en las características de los estudiantes y no en el modelo institucional de la escuela secundaria).
- Detectar respuestas políticas similares en distintas escalas (internacional, regional, local) para dar respuesta al problema de la tensión entre expansión/institución escuela secundaria.
- Detectar los límites de la transferencia de marcos prescriptivos presentados como globales para explicar casos particulares y la necesidad de la producción de categorías con componente local.

Una forma de atender este conjunto de desafíos y vacancias desde una perspectiva analítica es la construcción de un marco histórico comparado que pusiese énfasis en tres dimensiones:

- La dimensión histórica en la configuración de la escuela secundaria: herencias institucionales que se arrastran entre modelos y prácticas (Acosta, 2014).
- La dimensión sistémica: el lugar que ocupa la escuela secundaria en los procesos de sistematización y segmentación educativa propios de la configuración de los sistemas educativos (Viñao, 2002; Acosta 2011b y 2014).
- La dimensión ligada a los procesos de internacionalización de la educación: esto es la relación entre tendencias de internacionalización y prácticas de localización en la expansión de la escolarización. La relación entre lo internacional y lo local –o lo global y lo local- remite al problema del contexto: tratar de comprender la confluencia de prácticas y objetos que entran en contacto en procesos de constante mutación; véase Sobe y Kowalczyk, 2012).

La construcción de un marco de este tipo se apoya en algunos supuestos. Se parte de la tesis del proceso de *internacionalización* de ideas y modelos en la configuración de los sistemas educativos en general y de la escuela secundaria en particular. El concepto de internacionalización, tal como lo desarrolla Schriewer (2002; 2010), refiere al proceso de migración, de difusión y de recepción transnacional de discursos y prácticas educativas, proceso constituido históricamente en una variedad de lógicas de apropiación determinadas por estructuras culturales profundas (Caruso y Tenorth, 2011). Supone, al mismo tiempo, la difusión global de guiones educativos estandarizados transnacionalmente y la persistencia de varias redes de interrelación sociocultural (Schriewer, 2010).

Respecto de la configuración de los sistemas educativos y la escuela secundaria, se toman como puntos de partida los siguientes procesos de internacionalización:

- El triunfo de un formato escolar a fines de siglo XIX bajo las variables de la estatalización, la simultaneidad, la gradualidad, la constitución de nuevos oficios (docentes y alumnos).
- La articulación de instituciones educativas bajo procesos de sistematización y segmentación como matriz de configuración de los sistemas educativos (Mueller, Ringer y Simon, 1992).
- La configuración de la escuela secundaria como institución con rol diferencial en el proceso de segmentación educativa a partir dos elementos: su propio modelo institucional y su expansión a partir de modelos institucionales con funciones de instituciones determinantes (Steedman, 1992).

Estos supuestos forman parte del conocimiento acumulado sobre el objeto “escuela secundaria”. Son supuestos que se ubican en dos dimensiones: la sistémica y la de la mediana y larga duración respecto de los procesos de escolarización. En el estudio de los

³ En este trabajo el concepto de modelo institucional supone la condensación de tres elementos: por un lado una cultura de la escolarización (que supone las variables de la gramática de la escuela sumada a aquellas propias de la sistematización); por otro lado la localización de esa cultura (la que depende de cada escenario y confluye en distintos tipos de regímenes académicos); finalmente la institucionalización de la escuela secundaria en tanto forma histórica (instituciones determinantes en el marco de procesos de sistematización educativa). Véase al respecto Acosta, 2014.

sistemas educativos, las dimensiones sistémica y de mayor duración operan juntas. ¿Por qué considerar estas dimensiones para el estudio de la escuela secundaria?

En primer lugar, porque tanto la escuela secundaria como los propios sistemas escolares son producto de largos procesos de *sedimentación institucional*: una conjunción de herencias e invenciones que comienza en el siglo XI, cobra forma entre los siglos XV y XVI y se estabiliza entre los siglos XVIII, XIX y mediados del siglo XX. Es claro que esto no quiere decir que para comprender la escuela secundaria haya que remontarse a las Escuelas catedralicias y a los Colegios humanistas, pero sí adoptar el uso de categorías que reflejen este proceso de herencia.

En segundo lugar, porque la escuela secundaria adquiere sus funciones específicas cuando se *sistematiza*, esto es, cuando entra en conexión con otras ofertas institucionales existentes (Mueller, 1992; Viñao, 2002). Por ejemplo, puede decirse que por procesos de herencia institucional el modelo de institución sobre el que se originó la escuela secundaria (los colegios humanistas del siglo XV) siempre distribuyó un tipo de contenido con función selectiva, pero esa selección se transformó en segmentación sólo una vez que ese tipo de institución (en una reactualización, recreación o cuasi invención) formó parte de un sistema. Lo mismo ocurrió en la relación con la Universidad: el carácter propedéutico era algo que ya estaba en las Facultades de Artes del siglo XIII; pero fue recién cuando se crearon exámenes de ingreso a la Universidad o de finalización de bachillerato para acceder a esa institución cuando la función de la escuela secundaria quedó ligada a la de formación para los estudios universitarios.

Ubicar a la escuela secundaria como objeto de estudio en el marco del sistema educativo habilita explicaciones dinámicas sobre su funcionamiento como parte de procesos de escolarización, en relación con las demandas y vacancias de otros niveles educativos y sus instituciones, en articulación –o no- con esas instituciones y niveles.

Hasta aquí se señaló un problema: la expansión de la escuela secundaria en su encuentro con un modelo institucional; y se propuso un marco analítico en tres dimensiones (histórica, sistémica, de la internacionalización). Interesa ahora analizar este problema desde estas dimensiones en diferentes contextos y a través de diversos ejemplos sobre programas de cambio para la escuela secundaria.

2. El problema en perspectiva histórica y sistémica: herencias y desafíos para la escuela secundaria en países de modernización educativa temprana

Tal como se ha documentado en la Historia de la Educación, el modelo institucional de la escuela secundaria tradicional fue el de los antiguos colegios humanistas⁴. Estas instituciones eran selectivas: se accedía a través de requisitos de ingreso y mantenían el *currículum* humanista clásico, ya que su finalidad era el ingreso a la Universidad. Eran socialmente excluyentes, por lo que en la primera parte del siglo XX se crearon ramas o modalidades diferentes para los sectores sociales que no accederían a los estudios superiores. Se trataba de una experiencia educativa que afectaba a un porcentaje muy bajo del grupo de edad.

Esta situación se alteró progresivamente en la medida en que avanzó la expansión de la escuela primaria. Los sectores sociales pertenecientes a las clases medias y medias bajas aspiraron a continuar su formación más allá de la frontera de la escuela primaria e incluso más allá de los límites que suponían los seminarios o cursos de oficios posteriores a esa escuela elemental. Se presentó entonces un nuevo problema para la burguesía triunfante en las emergentes sociedades industriales. Si a comienzos del siglo XIX el debate educativo se centró en imponer la idea de educar a todos, incluyendo a los sectores populares, entre fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX el debate fue otro: ¿hasta qué nivel de escolarización deben llegar?

Con un *impasse* impuesto por la Segunda Guerra Mundial, este debate se retomó luego de finalizada la contienda y es precisamente con el espíritu de la posguerra cuando se sancionaron las leyes que declararon obligatoria y, en algunos casos, gratuita, la escuela secundaria. Emergió entonces el problema de la escolarización de la hasta entonces “segunda enseñanza” en escala de masas.

Durante los años ‘60 los países de Europa central y los Estados Unidos produjeron una serie de reformas que acompañaron la extensión de escuela secundaria obligatoria para la mayoría de la población. Estas reformas, conocidas como reformas comprensivas y concebidas como un movimiento democratizador, fueron acompañadas por una serie de modificaciones en el interior de las escuelas secundarias: se aseguró un ciclo común de formación general para todos los ingresantes, se evitó la segregación temprana de los niños en escuelas de modalidades diferentes, se dio lugar a la flexibilización curricular a través del sistema de opcionalidades en el que los alumnos podían elegir parte de los contenidos a cursar a lo largo de su escolaridad, y se crearon sistemas de “apoyo”

⁴ Una profundización sobre el modelo de los colegios humanistas puede verse en Acosta, 2011b y Acosta y Pinkasz, 2007.

a la función de enseñanza (profesores tutores, consejos de orientación, entre otros)⁵. Estos cambios fueron, entre otros, las escuelas comprensivas en Gran Bretaña y los países nórdicos, el *Collège* en Francia y ya sobre los años '80, la Educación Secundaria Obligatoria (ESO) en España.

Esta primera expansión se produjo durante los llamados “Treinta años de oro” en Europa, un período (1945-1975) de bonanza económica extraordinaria, que planteaba como desafío la incorporación de nuevas generaciones a un mercado de trabajo en expansión y de creciente complejidad tecnológica, al consumo suntuario y cultural y al ejercicio de una ciudadanía plena. En este marco, países como Inglaterra y Francia lograron incluir a más del 50% de los jóvenes en la escuela secundaria.

Cuando esta bonanza cesó, a mediados de los años setenta, los principales desafíos para la sociedad en su conjunto y para el sistema educativo en particular, consistieron en absorber el impacto social y cultural de la reconversión productiva y de la reformulación del Estado de Bienestar e incorporar a los inmigrantes de las ex colonias, situación que promovió el estudio y la preocupación por el tratamiento de la diferencia.

El estancamiento del crecimiento, el incremento de la desocupación y las dificultades de integración de los flujos migratorios, temas propios de la agenda de un mundo globalizado, tuvieron lugar cuando las reformas comprensivas y el proceso de universalización de la educación pos primaria ya era una realidad en prácticamente la mayoría de los países que conformaban la comunidad Europea (Kaelbe, 2011).

En la actualidad, en Europa la educación secundaria superior es vista como el nivel mínimo a alcanzar para hacer una transición exitosa al mercado de trabajo. Sin embargo, uno de cada siete jóvenes europeos abandona hoy el sistema educativo sin tener las habilidades o las calificaciones consideradas como necesarias para la participación activa en la economía contemporánea (Nevala y Hawley, 2011).

Por lo tanto, el abandono escolar prematuro se ha convertido en una de las prioridades de las políticas públicas de Europa. En 2001, los ministros europeos de educación decidieron establecer un objetivo – como parte del Marco estratégico para la educación y la formación - para reducir la tasa de abandono escolar prematuro del 17,6% en 2000 al 10% en 2010. Este objetivo no se cumplió: en 2010, la tasa de abandono escolar prematuro en la Unión Europea se situó en el 14,1%.

En un lapso de 30 años estos países lograron masificar, tanto en términos de acceso como de finalización, la escuela secundaria. Del 6% que accedía entre los años '30 y '40 se pasó a un 50% que finalizaba en los '60 hasta un 75% en los '90. Esta situación difiere, como se verá a continuación, del caso de los países de la región latinoamericana.

El problema en perspectiva local: la escuela secundaria argentina

La organización de la enseñanza secundaria en la Argentina, por su parte, también se enmarca en el contexto de la configuración de los sistemas educativos nacionales occidentales. En efecto, es a partir de 1860 cuando se intervino de manera directa y decisiva sobre el perfil que habría de adquirir este tramo del futuro sistema educativo.

La configuración del nivel medio en la Argentina se originó con la creación de los colegios nacionales durante la segunda mitad del siglo XIX. Los colegios nacionales fueron las instituciones encargadas de la formación de las clases dirigentes y de la formación para la universidad y se caracterizaron por su carácter selectivo y por su contenido humanista⁶.

Durante la mayor parte del siglo XX hubo cuatro modalidades dominantes: bachillerato, magisterio, comercial e industrial; el bachillerato concentró aproximadamente la mayor parte de la matrícula, el magisterio formaba para la carrera docente pero también fue usado tempranamente por las clases medias como vía de acceso a la universidad (Tedesco, 1986) y en particular por las mujeres y, conforme avanzó el siglo, todas las modalidades permitieron el acceso a la universidad –aunque el bachillerato era la “preparatoria” por excelencia-.

⁵ El modelo de las escuelas comprensivas supuso una extensión de la educación común, el desarrollo de un curriculum diversificado entre materias obligatorias y optativas así como la implementación de estructuras y figuras de apoyo al sostenimiento de la escolarización (tutores, orientadores, consejeros, entre otros). Para un análisis de la experiencia en Inglaterra y Australia véase Campbell y Sherington, 2006; para el caso de los países escandinavos en comparación con la experiencia de Inglaterra y Alemania véase Wiborg, 2009. Un análisis sobre los límites de las reformas comprensivas en Francia y Alemania puede verse en Weiler, 1998 y Wiborg, 2010.

⁶ El Colegio Nacional de Buenos Aires fue creado por decreto durante la presidencia de Mitre en 1863. Se lo definió como una casa de educación científica preparatoria en la que se cursarían las Letras, las Humanidades, las Ciencias Morales, Físicas y Matemáticas. En 1864 se crean los colegios nacionales de Catamarca, Tucumán, Mendoza, San Juan y Salta con programas que debían ajustarse al programa del Colegio Nacional de Buenos Aires.

En el período de los dos primeros gobiernos peronistas (1946-1955) se produjo un cambio significativo con la expansión de la enseñanza técnica aunque se sostuvo el desarrollo de los colegios nacionales⁷. Si bien la escuela secundaria argentina refleja un crecimiento sostenido en el tiempo, se observan períodos de fuerte aumento de la matrícula entre los años '50 y '60 (entre 1947 y 1955 la matrícula pasó de 177.912 alumnos a 455.250) y entre mediados de los años '80 y fines de los años '90 (la tasa neta de escolarización de jóvenes de 13 a 17 pasó del 38,8% en 1980 al 68,5% en 2000).

Sin embargo, este aumento constante de la matrícula se acompañó de un importante índice de desgranamiento -abandono de los estudios en una misma cohorte de edad- desde el origen mismo de la escuela secundaria en la Argentina. Al respecto Tedesco (1986) destaca que para el período 1886-1891 el porcentaje de desgranamiento en los colegios nacionales fue del 68%. Trabajos más recientes señalan que la tasa de graduación era del 50% en 1950. Alcanzó un pico de evolución positiva a mediados de los años '60 cuando se graduaba casi el 70% de los ingresantes. Esta tasa decayó de manera abrupta hacia los años '80 y se ubicó en los años '90 en torno al 40% (tasa menor a la de 1950, véase Giuliodori y otros, 2004).

Uno de los principales problemas de la expansión del nivel secundario fue que ésta se realizó históricamente sobre la relativa estabilidad de un modelo institucional y curricular de bachillerato humanista, cuyas características principales –patrón rígido lógico formal, distribución horaria mosaico, exposición al currículum disciplinar, profesores asignados por hora de clase (Terigi, 2008)- se revelaron ineficientes para sostener a la matrícula que se incorporaba en forma continua al nivel. Así puede decirse que el ciclo básico común que se introdujo en todas las modalidades de secundaria en los años '60 fue el equivalente a la reforma comprensiva en Europa en esos mismos años, pero este cambio sostuvo una estructura unitaria del nivel.

De esta manera, pareciera que la continuidad del modelo tradicional junto con el sostenimiento de una estructura única en la escuela secundaria argentina –los ciclos comunes establecidos a mediados de siglo- actuaron en una doble dirección: permitieron la incorporación constante de matrícula a la escuela secundaria pero no fueron capaces de mantener dentro de esa escuela a los jóvenes que se incorporaban a ese nivel educativo.

Como se sostuvo en el primer apartado de este trabajo, la selección es algo específico de la escuela secundaria, tal como se describió en el apartado anterior. En la Argentina se suma a esta tendencia una dinámica de expansión constante junto con dificultades para mejorar los índices de egreso. A lo largo del siglo XX se observa que aunque en términos absolutos son más los alumnos que ingresan y se gradúan, la proporción entre los que ingresan y los que terminan la escuela secundaria no sigue la misma tendencia.

En la actualidad, una triple agenda comparte Argentina con otros países de la región respecto de la escuela secundaria: la resolución de dificultades históricas en lo referido a la cobertura, infraestructura y la profesionalización docente, producto de la primera gran expansión; en segundo lugar, la cuestión de la incorporación efectiva del conjunto así como el logro de trayectorias educativas continuas y completas para todos, situación que se arrastra desde la segunda gran expansión y que podría asociarse al modelo institucional; finalmente, la provisión de conocimientos de calidad para avanzar en el desarrollo de recursos humanos con calificación pertinente para el mundo contemporáneo, déficit que ponen de manifiesto distintos análisis.

3. El problema en la perspectiva de la internacionalización: ejemplos de programas recientes destinados a la escuela secundaria

Las altas tasas de desgranamiento y repitencia y las bajas tasas de escolarización que registran los informes internacionales y que, con matices propios de cada situación local, preocupan a los países de Europa y América latina, pueden interpretarse en términos de la tensión entre la expansión masiva de la matrícula y los modelos institucionales en los que han tenido que insertarse los jóvenes (Acosta, 2013). Diversos programas en el plano internacional, regional y local dan cuenta de ello. Estos se clasifican en programas de sostenimiento de la trayectoria escolar (Tabla 1) y programas de re ingreso a la escuela secundaria (Tabla 2):

⁷ Para datos de la evolución matricular y creación de oferta institucional véase Bonantini, 1994.

Tabla 1. Programas de cambio de la escuela secundaria (categoría sostenimiento de la trayectoria escolar)

Sostenimiento de la trayectoria escolar				
Tipo	Período de implementación	Población objeto	Ejes de la intervención	Líneas de acción
Programa Combatiendo el abandono escolar. Aarnival (Holanda)	2007 y cont.	Estudiantes en la educación obligatoria con especial atención a la transición y continuidad pos primaria	*Reducir las tasas de abandono escolar	*Sistema de seguimiento de los estudiantes (número personal) *Portal digital de absentismo *Coordinadores de cuidado: asistencia socio educativa *Programas de continuidad educativa, orientación laboral
Liceo para todos -LPT (Chile)	2000-2006 Algunas líneas continúan	Escuelas alumnos con riesgo de abandono escolar (424 liceos)	*Mejorar tasas de retención y abandono *Promover innovación pedagógica y desarrollo capacidad institucional	*Becas *Nivelación académica *Plan institucional *Relación escuela-comunidad
Planes de mejor institucional - PMI (Argentina)	2006 y cont.	Escuela secundarias (5254 en 2011)	*Fortalecer trayectorias escolares *Generar cambios en la propuesta escolar y organización institucional	*Espacios extra clase *Tutorías *Articulación niveles *Variaciones en la enseñanza disciplinar
Programa de refuerzo y orientación del aprendizaje - PROA (España)	2005 y cont.	Escuelas de la Educación Secundaria Obligatoria (ESO; participan entre 500 y 600 centros); estudiantes de 1º a 3º	*Mejorar resultados educativos *Promover cambios en la atención pedagógica *Vincular a la familia y al entorno en el sostenimiento de la trayectoria escolar	*Programa de acompañamiento escolar en centros de educación secundaria: monitores, profesores de apoyo *Programa de apoyo y refuerzo en centros de educación secundaria
Programa impulso universalización del Ciclo Básico -PIU (Uruguay)	2008 y cont.	Escuelas con alumnos vulnerabilizados y alto grado de repitencia (82 liceos)	*Mejorar aprendizajes *Mejorar promoción	*Tutorías *Recursos materiales a estudiantes *Atención psicosocial
School Completion Programme - SCP (Irlanda)	2002 y cont.	Todos los estudiantes calificados en "riesgo educativo"	*Retener a los estudiantes hasta los 16 años (<i>Senior cycle</i> o equivalente)	*Apoyo dentro del Centro: apoyo extra en horario escolar *Apoyo extra clase: apoyo adicional fuera del horario escolar *Apoyo en vacaciones: apoyo a través de servicios juveniles *Apoyo fuera de la escuela: para desertores

Tabla 2. Programas de cambio de la escuela secundaria (categoría reingreso a la escuela secundaria)

Reingreso a la escuela secundaria				
Tipo	Período de implementación	Población objeto	Ejes de la intervención	Líneas de acción
Centros de escolarización de adolescentes y jóvenes - CESAJ (Pcia. de Bs.As., Argentina)	2008 y cont.	Jóvenes 15 a 18 fuera del sistema educativo (50 CESAJ, 1000 estudiantes a 2011)	*Re ingreso en ciclo superior *Aceleración de trayectorias *Vínculo con trabajo	*Espacio puente *Cambios régimen académico *Diseño curricular específico para el ciclo básico
Escuelas de reingreso - EDR (CABA, Argentina)	2004 y cont.	Jóvenes 16 y 20 años fuera del sistema educativo con paso previo por la secundaria (8 escuelas)	*Plena inclusión educativa *Creación de nueva oferta institucional *Flexibilización del modelo institucional	Diseño escuelas geo localizadas con cambio en: *plan de estudios *régimen académico *cambios organizacionales
Micro Lycées (Francia)	2000 y continúa (4 liceos)	Jóvenes entre 16 y 25 que abandonaron la escuela con 6 meses en segundo grado o a un año de finalizar el BAC	*Localización geográfica *Trabaja sobre los modos de socialización para poder devenir estudiantes	*Diseño conjunto de espacios y tiempos para alumnos y profesores (sala común de referencia) *Grupos reducidos: 10 estudiantes por profesor *Horarios flexibles
Programa Aulas comunitarias - PAC (Uruguay)	2006 y cont.	Jóvenes 12 a 15 años fuera del sistema educativo o en riesgo de abandono	*Reinsertar en el liceo *Desarrollar innovación pedagógica *Desarrollo de aulas como espacios puente	*Certificación ciclo básico *Apoyo vida liceal *Acompañamiento al egreso del espacio puente

La heterogeneidad de situaciones a atender sumada a la variada historia de las configuraciones educativas locales también se expresa en los programas estudiados. En efecto, dichos programas presentan aspectos comunes y divergentes. Los primeros se vinculan con el problema del acceso y permanencia en la escuela secundaria. Tal como señala Finnegan (2007), los programas se enmarcan en el propósito general de garantizar al menos 12 años de escolarización, de allí el énfasis en el acceso y la finalización del nivel secundario:

- Articulación de la expansión de la escuela secundaria con objetivos de ampliación de derechos sociales.
- Extensión de la escuela secundaria en el marco de la ampliación y cumplimiento del derecho a la educación.
- Articulación de la escuela secundaria común con la formación para el mundo del trabajo.
- Focalización en grupos poblacionales con tránsito entre la primaria y secundaria interrumpido, en sectores que abandonaron el nivel secundario o que cursan en condiciones de sobreedad y desfasaje etáreo.
- Flexibilización del modelo institucional de la escuela secundaria (se aprecia particularmente en el *currículum* y en el régimen académico).
- Creación de figuras de apoyo y sostén en la escuela secundaria para acompañar la inserción y el tránsito por la escolaridad.
- Desarrollo y experimentación de formatos de atención educativa alternativos o complementarios (articulables) con el de la educación secundaria escolarizada.
- Contextualización de la oferta en el ámbito local.
- Desarrollo de programas con base en las escuelas y organizaciones locales (generación de capacidad institucional).

Más allá de estos elementos comunes, se encuentran ciertas divergencias, muchas de ellas ligadas a la configuración educativa particular. En este sentido, puede proponerse una re categorización de los programas estudiados en cuatro grupos:

- Sostenimiento modalidad extensiva: programas de desarrollo de estrategias para mantener a los estudiantes en su conjunto en la escuela secundaria. Casos: PMI (Argentina), *Aanval* (Holanda).
- Sostenimiento modalidad segmentada: programas de desarrollo de estrategias de apoyo a grupos vulnerabilizados para mantener a los estudiantes en la escuela secundaria. Casos: PIU (Uruguay), LPT (Chile), PROA (España), SCP (Irlanda).
- Re ingreso/Adaptación a la escuela secundaria común: programas puente para la reinserción en la escuela secundaria; suponen “adaptación” al dispositivo escolar. Casos: *Micro Lycée* (Francia), CESAJ (Argentina), PAC (Uruguay).
- Re ingreso al sistema educativo: programas de creación de oferta institucional alternativa dentro del sistema de educación formal. Caso: EdR (Argentina).

Estos cuatro grupos se encuentran atravesados por la distinción, ya señalada por Terigi (2012), entre políticas extensivas y políticas intensivas respecto de la expansión de la escuela secundaria y el cambio o alteración del modelo institucional. Tal como destaca la autora, las políticas extensivas (en este caso los programas como PMI por ejemplo) son altamente generalizables pero no alteran esencialmente el dispositivo escolar (son políticas de perfeccionamiento del dispositivo para sostener la trayectoria de los estudiantes). Las políticas intensivas (en este caso los programas como CESAJ, PAC o EdR) por su escala acotada permiten un mayor grado de experimentación e innovación en los cambios sobre el régimen académico, en las modalidades de acompañamiento y seguimiento y en el *currículum* (son políticas de alteración –en el sentido de flexibilización– del dispositivo para evitar los núcleos duros que están en la base del rezago y el abandono).

Si se combinan los grupos propuestos con el tipo de política (extensiva o intensiva) y su correlato en los cambios en el modelo institucional (perfeccionamiento o alteración) se obtiene que en un extremo estarían los programas de sostenimiento de modalidad extensiva y en el otro los programas en modalidad alternativa; entre los primeros el dispositivo institucional se mantiene menos alterado, en la medida que se avanza hacia el extremo opuesto se aprecia un grado creciente de alteración.

Tabla 3. Grupo y tipo de política

		Intensiva		
Tipo de política	Extensiva	De perfeccionamiento	De alteración/adaptación	De alteración del dispositivo
Efecto sobre MI (Características)	De perfeccionamiento (Sostenimiento modalidad extensiva: Aanval, PMI)	(Sostenimiento modalidad segmentada: LPT, PIU, PROA, SCP)	(Re ingreso a la escuela secundaria común: Micro Lycée, CESAJ, PAC)	(Re ingreso al sistema educativo: EdR)
Objetivo	“Perfeccionar” la eficacia del dispositivo escolar moderno para asegurar trayectorias completas en todos	“Perfeccionar” el dispositivo escolar moderno para asegurar trayectorias completas de alumnos en vulnerabilidad social	“Cambiar” dispositivos del núcleo duro de la escuela secundaria en un espacio “puente” para lograr la inserción eficaz en la escuela secundaria común	“Cambiar” dispositivos del núcleo duro de la escuela secundaria moderna para lograr eficacia en la incorporación y retención de jóvenes fuera del sistema educativo
Estrategias a considerar	<ul style="list-style-type: none"> *Programas de refuerzo a la enseñanza (clases extraescolares) *Programas de apoyo a la enseñanza (tutorías personalizadas/monitores) *Programas de “enganche” con la cultura escolar (actividades extra en la escuela) *Programas de mediación escolar 	<ul style="list-style-type: none"> *Programas de becas compensatorias o integración de la comunidad *Programas remediales de nivelación de alumnos *Programas de apoyo extraescolar y durante las vacaciones *Funciones de apoyo a la enseñanza y monitoreos (antiguos estudiantes) 	<ul style="list-style-type: none"> *Modificación de régimen académico: acreditación por asignatura *Funciones de sostén y apoyo a la enseñanza: tutorías *Funciones de apoyo a la transición e inserción en la escuela secundaria común (acompañamiento, refuerzo extra escolar) *Programas para desarrollo de habilidades sociales, vínculo con la comunidad, formación profesional 	<ul style="list-style-type: none"> *Modificación régimen académico (armado de trayectorias por asignatura y niveles) *Nuevas funciones de enseñanza (grupos variables y variados, no graduados por edad) *No gradualidad: recorridos para cada trayectoria *Funciones de sostén y apoyo a la enseñanza (tutorías, apoyo extraescolar)
Implementación y recursos	Generalizada <ul style="list-style-type: none"> *Recursos financieros para profesores tutores/ coordinador, insumos materiales *Recursos financieros para escuelas que logran disminuir el abandono (Annuval) 	Focalizada <ul style="list-style-type: none"> *Recursos financieros para becas, insumos materiales, planes institucionales *Recursos de capacitación y material para la innovación pedagógica *Recursos para actividades extraescolares *Asesoría externa continua 	Focalizada <ul style="list-style-type: none"> *Recursos financieros para cargos docentes y de apoyo y coordinación de las aulas *Recursos técnicos de asistencia y seguimiento *Recursos para la articulación con organizaciones sociales 	Focalizada <ul style="list-style-type: none"> *Recursos para creación de oferta institucional *Recursos para nuevas funciones docentes *Recursos de capacitación y material de innovación *Asistencia técnica

Las experiencias analizadas revelan distintas formas de acercamiento al problema de la expansión de la escuela secundaria y el modelo institucional, desde el perfeccionamiento del dispositivo escolar en su formato moderno hasta la alteración total (o, al menos, buena parte de ella). Si se comparan los elementos comunes entre ellos, podría realizarse un listado de aspectos a considerar al momento de pensar en políticas destinadas a “modificar” el modelo institucional:

- **Modificaciones generales:**
 - designación de profesores por fuera de la hora clase (profesores con asignación de horas institucionales, profesores o monitores para el apoyo extraescolar o recuperación de aprendizajes, profesores tutores- función ya existente);
 - designación de recursos humanos en las escuelas dedicados a la instalación del cambio en la cultura escolar e institucional (una suerte de “agentes del cambio”);
 - armado de equipos técnicos de gobierno central y/o local de asesoramiento, acompañamiento y trabajo conjunto con los actores en las escuelas;
 - revisión general del *currículum* para diseñar trayectos alternativos, cursadas paralelas y, a la vez, ofrecer conocimientos comunes a todos.
- **Modificaciones específicas:**
 - flexibilización de disposiciones académicas: horarios de materias, formas de cursada, oferta curricular, recuperación de materias en paralelo al cursado de año o nivel;
 - oferta de cursos y programas de interés para los alumnos;
 - libre disposición de fondos para el desarrollo de programas extra destinados a la retención de alumnos en riesgo;
 - focalización en:
 - sostenimiento del “ritmo” educativo (evitar que el alumno se “desenganche”);
 - apuntalamiento de momentos clave de la trayectoria educativa, especialmente la transición ente la primaria y la secundaria y entre ésta y estudios o trabajos posteriores (evitar que la escuela pierda “relevancia” en un proyecto de continuidad).

4. Consideraciones finales y prospectiva

Desde la perspectiva de la política educativa pueden señalarse una serie de aportes y limitaciones (o riesgos) en función de la experiencia de los programas presentados en este trabajo. Entre estas últimas cabría considerar:

- **Efectos sobre la segmentación social y pedagógica**

Los sistemas educativos se configuran en torno a dos dinámicas: sistematización y segmentación (Viñao, 2002, p.40). A medida que las instituciones se articulaban entre sí formando los niveles educativos, aquellas dirigidas a la enseñanza secundaria se diversificaban. En efecto, la escuela secundaria históricamente desarrolló una dinámica de segmentación a través de la creación de vías paralelas de escolarización en función del lugar a ocupar en el mundo del trabajo y del origen social del alumnado. Si bien la obligatoriedad del nivel medio ha contribuido a generar tramos comunes en dicho nivel, la producción de circuitos de escolarización continúa por otros medios aumentando a veces la fragmentación del sistema educativo. Los casos analizados no escapan a este riesgo que corre toda política destinada al nivel medio. Por un lado, se advierte el riesgo de una segmentación socioeconómica en las políticas que parten de la identificación de alumnos en situación de vulnerabilidad social y educativa y proponen ofertas para esos grupos (LPT y EdR). Crear “escuelas para pobres” puede transformarse en un efecto no deseado de la intervención. Por otro lado, se observa también un riesgo de segmentación pedagógica en la medida en que se proponen ofertas curriculares (apoyo extraescolar, recuperación de créditos, nivelaciones) destinadas a alumnos con dificultades académicas. Tal como se vio en el análisis de los casos, desde las representaciones de los docentes, éstas se encuentran relacionadas con el ambiente del que proviene el alumno, de manera que son los más pobres los que generalmente forman parte de este tipo de ofertas. No se está diciendo aquí que tenga que suceder de esta manera pero es un posible efecto a prever.

- **Efectos de la focalización: nueva estigmatización**

En consonancia con el riesgo anterior, las políticas que parten de la focalización corren el riesgo de producir nuevas etiquetas que pueden transformarse en estigmas. Aquí el efecto ya no sería sobre la escuela o el sistema como en el caso anterior, si no que afec-

taría en forma directa al alumno que recibe la etiqueta. En general, los programas de becas corren este riesgo ya que se identifica a los alumnos como personas carentes, necesitadas, y muchas veces se olvida que detrás de la beca hay un sujeto, tratando de subsistir en condiciones adversas. En particular, toda oferta que diferencia grupos (por escuela o dentro de la escuela) también produce estigmas y las escuelas secundarias, en particular, tienen una larga historia en este tipo de dinámica (seleccionar y relocalizar alumnos por “mérito”) de manera que el riesgo en los casos analizados es la articulación con esta dinámica propia de la escuela moderna. La política identifica a un tipo de sujeto, la escuela lo encapsula en una etiqueta (“el que no le da”) y para el alumno ya es muy difícil salir de ese círculo. Nuevamente, se trata de un posible efecto a considerar si se parte de la focalización (¿qué nueva práctica y qué nuevo estigma se puede llegar a producir?).

• Efectos sobre el trabajo docente: recarga y nuevas demandas

Los casos analizados reflejan un diagnóstico y objetivo preciso pero, también, una gran cantidad de estrategias para atender el o los problemas detectados. La mayoría de ellas se localizan en el trabajo de los profesores; suponen entonces una posible recarga de tareas puesto que las nuevas estrategias se suman a las tareas cotidianas que realiza el docente. Pero además, algunas de estas políticas (LPT, EdR) toman como eje la innovación pedagógica para obtener mejores resultados con alumnos que suelen fracasar. Esto implica, tal como se analizó en la descripción de los casos, volver a aprender nuevas formas de encarar la tarea de profesor. Vale decir que la recarga se produce por mayor diversidad y por nuevo tipo de tarea. Esto último afecta a uno de los núcleos más duros de capacitación docente: el trabajo sobre los esquemas prácticos desde los que cada profesor toma decisiones al momento de enseñar. Por lo tanto, este tipo de política debe ir acompañada de circuitos de apoyo o asistencia técnica acorde a la demanda que se está realizando. En general los casos analizados presentan líneas de acción en este sentido; se trata de tomar conciencia de la demanda: nuevamente no se está solicitando que se dediquen un poco más; se está apuntando a que se enseñe de otra manera y para ello hay que prever estrategias adecuadas.

• Efectos sobre el trabajo pedagógico: limitación educativa de la estrategia remedial

Tal como se señaló en el punto sobre los temas comunes de los casos, éstos se centran en el refuerzo de las áreas básicas (lenguaje y matemática). Desde la perspectiva de las políticas educativas, centrarse en estas áreas puede reforzar la idea de una educación básica obligatoria que descuide aspectos ligados a la formación integral del sujeto. Por ello se corre el riesgo de reducir la política a una estrategia remedial que limite los efectos potenciadores de la tarea educativa. Es cierto que la escuela secundaria ocupa el lugar que a fines del siglo XIX y a principios del siglo XX ocupaba la escuela primaria en términos de saberes básicos; pero no es menos cierto que para la mayoría de los jóvenes que acceden a ella en América Latina se trata del único contacto con la cultura letrada y con la posibilidad de acceder a mundos culturales que de otra forma quedarían totalmente ajenos a la experiencia de nuestros jóvenes. De esta manera, al momento de pensar políticas que apunten al fortalecimiento de saberes básicos, absolutamente necesarios, también habría que prever que dicho foco no opaque otros alcances que son deseables en esta experiencia educativa.

Desde el marco conceptual adoptado en este trabajo, esto es la definición del problema en términos de la relación expansión-modelo institucional y un enfoque sobre el problema en tres dimensiones: histórica, sistémica y de internacionalización, pueden proponerse dos consideraciones finales:

- Desde una dimensión global ¿en qué medida las políticas no espejan el problema histórico y sistémico respecto del rol segmentador de la escuela secundaria? Esto refiere al agrupamiento entre políticas extensivas o intensivas, generalizadas o focalizadas, de sostenimiento o de alteración.
- Desde la dimensión local ¿en qué medida una mayor atención a la configuración histórica del modelo institucional podría ayudar a comprender las dificultades para el cambio? Esto refiere a la importancia de leer las políticas desde esta perspectiva.

Referencias bibliográficas

- ACOSTA, F. y Pinkasz, D. (2007). *Las tutorías en la escuela secundaria: Notas para una historia*. Buenos Aires: Ministerio de Educación.
- ACOSTA, F. (2011a). *La educación secundaria en foco: análisis de políticas de inclusión en Argentina, Canadá, Chile y España*. Buenos Aires: IIPE UNESCO
- ACOSTA, F. (2011b). Escuela secundaria y sistemas educativos modernos: análisis histórico comparado de la dinámica de configuración y expansión en países centrales y en la Argentina. *HISTEDBR*, 42, 3-15.
- ACOSTA, F. (2012). La escuela secundaria argentina en perspectiva histórica y comparada: modelos institucionales y desgranamiento durante el siglo XX. *Cadernos de História da Educação*, 11 (1), 131-144.
- ACOSTA, F. (2013). *Trabajo analítico (multi país) sobre experiencias de cambio en la escuela secundaria con foco en políticas destinadas a la reinserción y permanencia de los jóvenes en la escuela en América Latina (Cono Sur)*. Informe de consultoría para OEI/EUROsoCIAL.
- ACOSTA, F. (2014). Entre procesos globales y usos locales: análisis de categorías recientes de la historia de la educación para el estudio de la escuela secundaria en la Argentina. *Revista Tiempo, Espacios, Educación*, 1 (2), 23-37.
- BONANTINI, C. (2000). *Educación y Sociedad. Análisis histórico estructural de la escuela media argentina. Tomo II (1945-1983)*. Buenos Aires: UNR editora.
- BRASLAVSKY, C. (1985). *La discriminación educativa en la Argentina*. Buenos Aires: FLACSO/Gel.
- BRASLAVSKY, C. (2001) (comp.) *La educación secundaria: cambio o inmutabilidad*. Buenos Aires: Santillana.
- CARUSO, M. y TENORTH, H. (2011). Introducción: conceptualizar e historizar la internacionalización y la globalización en el campo educativo. En CARUSO, M. y TENTORTH, H. (Ed.), *Internacionalización. Políticas educativas y reflexión pedagógica en un medio global* (pp. 13-35). Buenos Aires: Granica.
- FINNEGAN, F. (2007). Tendencias recientes en políticas y programas que apuntan a la finalización de la escolaridad secundaria en América Latina. En *Tendencias en foco*, n°3. Red Etis. Disponible en: <http://www.redetis.iipe.unesco.org> [último acceso: 16 de Septiembre de 2013].
- GIULIODORI, R, GIULIODORI, M. A. y GONZALEZ, M. (2004). La deserción en el nivel medio de la educación en la República Argentina. Cálculo de tasas de abandono e identificación de algunos factores que se le asocian. *Revista de Economía y Estadística*. XLII
- KALBE, H. (2011). Hacia una historia social europea de la educación. En CARUSO, M. y TENORTH, H. *Internacionalización. Políticas educativas y reflexión pedagógica en un medio global* (pp.157-182). Buenos Aires: Ediciones Granica.
- NEVALA, A.M y HAWLEY, J. (2011). *La reducción del abandono escolar prematuro en la UE. Estudio. Resumen*. Documento solicitado por la Comisión de Cultura y Educación del Parlamento Europeo.
- MUELLER, D., RINGER, F. K. y SIMON, B. (comps.) (1992) *El desarrollo del sistema educativo moderno: cambio estructural y reproducción social 1870-1920* (pp. 161-194). Madrid: Servicio de Publicaciones.
- MUELLER, F. (1992). El proceso de sistematización: el caso de la educación secundaria en Alemania. En MUELLER, D., RINGER, F. y B. SIMON (comps.). *El desarrollo del sistema educativo moderno. Cambio estructural y reproducción social 1870-1920* (pp. 37-86). Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad.
- SCHRIEWER, J. (2002). Educación comparada: un gran programa ante nuevos desafíos. En SCHRIEWER, J. (Comp.), *Formación del discurso en la educación comparada* (pp. 13-40). Barcelona: Pomares-Corredor.
- SCHRIEWER, J. (2010). Comparación y explicación entre causalidad y compeljidad. En SCHRIEWER, J. y KALBE, H (Comp.), *La comparación en las ciencias sociales e históricas. Un debate interdisciplinar* (pp. 17-62). Barcelona: Octaedro/ICE-UB.
- SOBE, N.W. y KOWALCZYK, J. (2012). The problem of context in comparative educational research. *ECPS journal*, 6, (51-74).

STEEDMAN, H. (1992). Instituciones determinantes: las "endowed grammar schools" y la sistematización de la educación secundaria inglesa. En MUELLER, D., RINGER, F.K. y SIMON (comps.) (1992) *El desarrollo del sistema educativo moderno: cambio estructural y reproducción social 1870-1920* (pp. 161-194). Madrid: Servicio de Publicaciones.

TEDESCO, J.C. (1986). *Educación y Sociedad en la Argentina (1880-1945)*. Buenos Aires: Ediciones del Solar.

TERIGI, F. (2008). Los cambios en el formato de la escuela secundaria: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles. *Propuesta Educativa*. 17: 29, 63-72

TERIGI, F. (2012). *La escolarización secundaria de adolescentes y jóvenes en América Latina. Aportes para el análisis de la situación y la deliberación de políticas*. Eurosocial/OEI.

VIÑAO, A. (2002). *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas*. Madrid: Morata.

WEILER, H. (1998). Por qué fracasan las reformas: política educativa en Francia y en la República Federal Alemana. *Revista Estudios del curriculum*, 1 (2), 54-76.

WIBORG, S. (2009). *Education and social integration. Comprehensive Schooling in Europe*. USA: Palgrave MacMillan.

WIBORCK, S. (2010). Why is there no comprehensive education in Germany? A historical explanation. *History of Education*, 39: 4, 539-556.

Fecha de recepción: 3/9/2015

Fecha de aprobación: 23/10/2015