ISSN (impresa) 0327-7763
Revista del IICE /33 (2013)

La educación secundaria obligatoria en la Argentina: entre la expansión del modelo tradicional y las alternativas de baja escala

Flavia Terigi
Bárbara Briscioli
Carolina Scavino
Aldana Morrone
Ana Gracia Toscano

Resumen

La extensión de la obligatoriedad escolar en Argentina afronta las limitaciones que supone incorporar nuevos sectores a la escuela secundaria sobre la base de la expansión de un modelo institucional que ha presentado pocas variantes para generar condiciones suficientes para la retención. Este trabajo reflexiona sobre las condiciones de escolarización que ofrecen dos tipos de experiencias.

Por un lado, tres iniciativas implementadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires y la Provincia de Córdoba, que plantean modificaciones en el modelo organizacional y el régimen académico de la escuela secundaria tradicional. Dado el carácter intensivo de sus innovaciones, estas iniciativas logran cierto impacto favorable en la población destinataria, aunque en pequeña escala en relación al problema que pretenden atender.

Por otro lado, una iniciativa de carácter nacional, dirigida a todas las escuelas secundarias del país, que se presenta con la potencialidad de resolver algunos problemas históricos del nivel secundario, pero que encuentra dificultades propias de la implementación a gran escala, debido a las configuraciones particulares que adquiere en cada una de las instituciones y a los obstáculos que el modelo organizacional del nivel impone en su desarrollo.

Palabras clave

Escuela secundaria
Obligatoriedad escolar
Condiciones de escolarización

Abstract

The expansion of mandatory schooling in Argentina confronts limitations in bringing new sectors into secondary schools because of an institutional model that has failed to formulate variations suitable for creating conditions for retaining students. This paper reflects on schooling conditions provided by two types of experiences.

Key words

Secondary school
Mandatory schooling
Schooling conditions

First, experiences carried on in Buenos Aires City, and in two provinces (Buenos Aires and Córdoba), that make modifications on the organizational model and academic structure of the traditional secondary school. Due to the radical nature of their innovations, these institutions have managed to have a favorable impact on the target population, even if that impact is small in scale considering the problem they try to solve.

Second, this paper discusses a nationwide policy geared to every secondary school in Argentina. While this plan has the potential to solve some historical problems in secondary school education, it faces the difficulties that come with large-scale implementation, due to specific configurations in each of the institutions, as well as the obstacles that the secondary school institutional model itself imposes on development.

1. Presentación

La obligatoriedad del nivel secundario en Argentina (Ley Nº 26.206[1]) afronta las limitaciones que supone incorporar nuevos sectores a la escuela secundaria sobre la base de la expansión de un modelo institucional que, a lo largo de su desarrollo, ha presentado pocas variantes para generar condiciones suficientes para la retención, el aprendizaje y el egreso de sus estudiantes.

1. Ley de Educación Nacional, aprobada por el Congreso de la Nación Argentina el 14 de diciembre de 2006, promulgada el 27 de diciembre y publicada en el Boletín Oficial número 31.062, del 28 de diciembre de 2006.

Una mirada histórica y comparada permite sostener que en Argentina la ampliación de la cobertura de la educación secundaria se produjo sin haber modificado su *modelo institucional* determinante (Acosta, 2012). Así, la dinámica de *incorporación* de "nuevos públicos" -expresión de uso frecuente en la literatura para referirse a sectores sociales tradicionalmente excluidos (Jacinto y Terigi, 2007)-, fue acompañada de procesos de *expulsión*, evidenciándose en forma temprana el carácter selectivo de las instituciones de nivel medio.

Estas problemáticas se agravaron con los procesos de masificación sostenida desde mediados del siglo XX, y a partir de entonces se han planteado críticas a la *matriz organizacional*, estructurada en torno a tres disposiciones básicas: la clasificación de los currículos, el principio de formación y designación de los profesores por especialidad, y la organización del trabajo docente por horas de clase (Terigi, 2008). En este sentido, la pretensión actual de universalización de la cobertura se contrapone con la persistencia de la matriz organizacional de la escuela secundaria estándar.

Recientes investigaciones han visibilizado cómo el carácter elusivo y consuetudinario del *régimen académico*, y la falta de explicitación de sus diversos componentes (régimen de calificación y promoción, régimen de asistencia y régimen de convivencia, entre otros), operan solapadamente y afectan el tránsito por la escolaridad de los adolescentes y jóvenes; más aún cuando se registra una ausencia de instancias de trabajo con los estudiantes sobre dichas regulaciones (Baquero, Terigi, Toscano, Briscioli y Sburlatti, 2009 y 2012). Por otra parte, entre los "nuevos problemas" que presenta la expansión de la cobertura, debe considerarse el *sentido* o relevancia de la propuesta formativa del nivel (Terigi, 2012).

En este trabajo, se propone considerar a los tres componentes del modelo organizacional y al régimen académico como *condiciones de escolarización* que han funcionado históricamente como límites para la expansión de la escuela secundaria e imponen dificultades específicas en los tránsitos de adolescentes y jóvenes por el nivel.

2. El procesamiento estadístico fue encomendado a Martín Scasso y fue realizado junto con Mariano Jaureguizahar (febrero de 2013), en el marco del PICT 2010 - 2214.

3. Un informe de SITEAL muestra estas mismas tendencias en los límites para la expansión de la escolarización para toda la región Latinoamericana (SITEAL, 2013).

Esta hipótesis tiene, entre otros sustentos, el análisis estadístico[2], que muestra que el crecimiento de la tasa de escolarización del nivel secundario se ha hecho más lento cuando todavía resta por incorporar una proporción importante de adolescentes[3], especialmente en el ciclo superior. Según los datos censales, la tasa de asistencia al

ISSN (impresa) 0327-7763

sistema educativo –que, recordemos, no equivale a asistencia al nivel secundario- en el tramo 12-14 años era de 95,1% en el 2001 y de 96, 5%, en el 2010; y en el tramo 15-17 años era de 79,4% en el 2001 y de 81,6%, en el 2010[4].

Por otra parte, las estadísticas educativas muestran que tampoco se han resuelto los problemas históricos de rendimiento del nivel: la muy elevada *repitencia*, especialmente en los primeros años: 21,1% en el octavo grado[5] y, como consecuencia de repitencias reiteradas, el alto *abandono* en esos mismos años (7,2% en el octavo grado) y en los subsiguientes, alcanzando el 7,7% en el grado diez (años 2009 y 2010). Por tanto, estas dificultades en la progresión por el nivel hacen que sólo una parte de quienes ingresan logren finalizarlo y que muchos de quienes lo finalizan lo hagan con un considerable rezago: en el año 2009, sólo egresaron en el tiempo pautado el 38,6% de los inscriptos[6].

De este modo, una pregunta de interés surge en torno a por qué la población que logra acceder al nivel tiene muchas dificultades para avanzar en él, o incluso no llega a culminarlo.

En este escenario, se observan esfuerzos desplegados por políticas educativas orientadas a atender las dificultades que encuentran los adolescentes y jóvenes para progresar en su escolaridad. El artículo sistematiza avances de investigaciones que han estudiado diferentes iniciativas destinadas a abordar las dificultades descriptas, a fin de mostrar sus potencialidades y dificultades de implementación. Para ello, se analizan políticas educativas diferenciadas por el carácter de las innovaciones que proponen sobre las condiciones de escolarización y la escala en que se implementan:

1. Iniciativas que proponen innovaciones *de carácter intensivo* respecto de las condiciones de escolarización (por la cantidad y articulación de innovaciones propuestas respecto de la matriz organizacional del nivel) y que optan por una implementación *a baja escala*.
2. Iniciativas que proponen innovaciones *de carácter extensivo* (porque los cambios son reducidos en relación con la matriz organizacional existente) y que optan por una implementación *a gran escala*.

Los análisis se basan en estudios sobre iniciativas en política educativa que el equipo ha investigado en los últimos cinco años. Se ha incorporado además un estudio llevado adelante por investigadores de la Universidad Nacional de Córdoba, bajo la coordinación académica de la directora del equipo. El recorrido transitado permitió consolidar un marco teórico metodológico general que permite poner diálogo los resultados obtenidos.

El primer estudio se abocó al análisis de las *Escuelas de Reingreso* de la Ciudad de Buenos Aires[7]. Se planteó como un estudio cualitativo con finalidades exploratorias, que permitió capturar las particularidades y múltiples dimensiones que asume el régimen académico en la escuela secundaria. Su diseño consistió en un estudio intensivo de casos en el que se utilizaron estrategias etnográficas para la recolección de datos. Se trabajó en cuatro escuelas, dos por iniciativa y jurisdicción, se complementó la observación con visitas periódicas y sostenidas en el tiempo, registros de diarios de campo, entrevistas y recolección de material documental. El corpus de información obtenido permitió consolidar un conjunto de categorías analíticas relevantes que constituyeron el marco de lectura posterior para los estudios siguientes.

Un segundo estudio abordó la experiencia de los *Centros de Escolarización de Adolescentes y Jóvenes* (CESAJ)[8] en la provincia de Buenos Aires. En su definición el estudio planteó el análisis de iniciativas desarrolladas en el marco de grandes ciudades, recuperando los aspectos específicos que asume la cuestión educativa en contextos urbanos. Aquí se priorizó una estrategia de abordaje cualitativo y se optó por un estudio en casos como estrategia de indagación de la política en el territorio. Se trabajó en cuatro instituciones de dos distritos de la zona sur del conurbano bonaerense, en las que se

4. Un informe oficial muestra que un 85,4% de los jóvenes de 12-14 años asisten al ciclo básico de la escuela secundaria, mientras que en el tramo de edad 15-17 años la asistencia al ciclo orientado desciende al 54,5% en 2010 (Ministerio Nacional de Educación, 2013).

5. Se toma el octavo año de escolaridad, es decir el primero de la educación media, según la organización 7-5; y el segundo año de la Escuela Secundaria Básica, según la organización 6-6, para evitar distorsiones en el dato debidas a la baja repitencia del séptimo año en la organización 7-5.

6. Porcentaje de egresados del nivel secundario, en relación con el total de inscriptos nuevos en 8º grado 5 años antes. República Argentina. Fuente: Procesamientos PICT 2010-2214 sobre la base de datos de DiNIECE-MEd. Años 2005 y 2009.

7. La investigación se desarrolló en el marco del PICT 33531 "Escuela media y sectores vulnerables. Régimen académico y sentido de la experiencia escolar", UNQ/UNGS (Investigador Responsable: Ricardo Baquero). En el mismo estudio fueron estudiadas las *Escuelas Secundarias Básicas* de la Provincia de Buenos Aires, que ya no funcionan; en este trabajo se retoman los resultados referidos a las Escuelas de Reingreso (EdR) de la Ciudad de Buenos Aires.

8. La investigación se desarrolló en convenio entre UNICEF y la UNGS, y fue coordinada por Ana Gracia Toscano. Abordó dos iniciativas en la Provincia de Bs As: los Centros de Escolarización de Adolescentes y Jóvenes (CESAJ) y el Plan Provincial de Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela (COA-FinEs). Esta investigación como la que sigue se desarrollaron en el marco del Programa Regional de investigación de UNICEF Argentina "La educación secundaria en los grandes centros urbanos", dirigido por Flavia Terigi.

complementaron observaciones institucionales y contextuales, entrevistas en profundidad a referentes de diferentes niveles de la organización escolar, estudiantes y agentes escolares. Los casos constituyeron unidades empíricas de existencia autónoma y delimitación geográfica que se ofrecen al análisis en escalas de distinto nivel, permitiendo definir las políticas bajo estudio como universos propios de análisis y los territorios de implementación como elementos sustanciales de la experiencia.

El tercer estudio abordó la experiencia del *Programa de Inclusión y Terminalidad de la escuela Secundaria* (PIT 14-17)[9] desarrollado en la provincia de Córdoba. El trabajo de campo se realizó en cuatro instituciones de nivel secundario que llevan adelante el PIT, tres ubicadas en la ciudad de Córdoba y una en una localidad colindante. Se trató de un estudio de casos con un enfoque bibliográfico, documental y en terreno, en la que se realizaron entrevistas informales y en profundidad a distintos actores intervinientes en el programa, registro de observaciones de campo, recopilación de documentos oficiales y materiales escolares. Además, en el marco de este estudio se realizó una encuesta de tipo censal incluyendo a todos los alumnos participantes del programa, para conocer aspectos generales de su trayectoria escolar, de la valoración del programa y de la escuela secundaria común, y algunos aspectos generales de su condición socioeconómica.

9. Proyecto dirigido por Liliana Vanella y Mónica Maldonado (Universidad Nacional de Córdoba). Convenio entre UNICEF y la UNC, bajo coordinación académica de Flavia Terigi, en el marco del Programa Regional citado.

Por último, se abordó el estudio de la implementación de los *Planes de Mejora Institucional* (PMI)[10] en la Provincia de Buenos Aires. Este trabajo también se enmarca en la tradición de la investigación cualitativa. Siguiendo las estrategias definidas en estudios anteriores, se optó por un estudio de casos; para ello, se seleccionó una escuela secundaria del partido de Moreno y dos escuelas secundarias del partido de José C. Paz, en las que se realizaron entrevistas con supervisores, directivos y responsables institucionales del PMI, observaciones de clases de apoyo dictadas en el marco del PMI y entrevistas con docentes a cargo de estas clases. En esta oportunidad se presentan los resultados del análisis del proceso de implementación en los dos partidos y datos seleccionados del caso específico de la escuela de Moreno. Como en otros trabajos, los estudios de caso permitieron focalizar la mirada sobre en un número acotado de hechos y situaciones para poder abordarlos con la profundidad requerida para su comprensión holística y contextual (Neiman y Quaranta, 2006).

10. Si bien existen otras políticas educativas de alcance nacional para la escuela secundaria (como Conectar Igualdad), se seleccionó para su estudio el PMI, por la posibilidad que plantea de destinar recursos a la organización de proyectos y la ampliación de la carga de trabajo de los profesores, constituyéndose así en una política que se aproxima más a la introducción de novedades en el modelo organizacional de la escuela secundaria.

A fin de organizar el análisis, se realizará una breve caracterización de las iniciativas estudiadas. En primer lugar, se presentarán las iniciativas de baja escala y en segundo lugar la iniciativa que plantea una cobertura universal. Es importante señalar que, si bien las iniciativas del primer tipo son en los tres casos de jurisdicción provincial, y la iniciativa del segundo tipo es de jurisdicción nacional, ello no significa que la intensidad y escala de los cambios propuestos se expliquen por la jurisdicción; en verdad esta correspondencia es consecuencia de las decisiones de política educativa hacia el nivel secundario tomadas en las dos jurisdicciones (nacional y provinciales).

2. Iniciativas de carácter intensivo y de baja escala[11]

2.1. Caracterización de las iniciativas:

Se presenta una breve caracterización de las iniciativas bajo análisis, a fin de situar a los lectores en el tipo de experiencias analizadas.

a) Las ***Escuelas de Reingreso (EdR)*** **de la Ciudad de Buenos Aires** fueron creadas por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en el marco del *Programa Deserción Cero* en el año 2004. Este programa tuvo por objetivo alcanzar la meta de la obligatoriedad del nivel secundario declarada por ley, en la Ciudad Autónoma, en el año 2002 (Ley N° 898 GCBA).

11. Esta caracterización no implica que no existan diferencias entre las iniciativas. Dos de esas diferencias se señalan aquí. En primer lugar, son iniciativas de distinto tamaño; sin embargo, se considera a las tres de baja escala debido a la distancia entre la población alcanzada por las iniciativas y los destinatarios potenciales, dada la definición de los propósitos oficiales. En segundo lugar, son diferentes sus relaciones declaradas con las políticas nacionales: mientras que los CESAJ y el PIT 14- 17 se referencian con la obligatoriedad escolar establecida por la Ley de Educación Nacional, las Escuelas de Reingreso remiten a una ley jurisdiccional previa a la LEN. Ahora bien, las tres son iniciativas jurisdiccionales, diseñadas por equipos locales y desarrolladas con fondos propios de las jurisdicciones.

ISSN (impresa) 0327-7763

Las EdR están orientadas a jóvenes y adolescentes que, por diversos motivos, han visto dificultada o interrumpida su escolaridad secundaria. Su oferta se propone garantizar el reingreso, la permanencia y el egreso de la población entre 16 y 20 años que había tenido algún paso por el nivel secundario pero que no asistía a la escuela desde hacía por lo menos dos años, y no encontraba una oferta educativa adecuada a sus necesidades (Decreto N° 408/GCBA/04)

Constituyen una oferta alternativa para la realización del nivel secundario y el ensayo de una nueva propuesta organizacional y pedagógica, que busca adecuarse a las necesidades de una población que reingresa al sistema educativo:

- Proponen itinerarios flexibles para el cursado de las materias respetando las correlatividades: se confeccionan trayectos individuales para cada estudiante en función de sus recorridos previos y posibilidades (permitiendo compatibilizar el cursado con condiciones vitales y actividades laborales). En concordancia, la promoción se realiza por unidades curriculares (y no por año escolar completo) y la asistencia se registra por materias.
- Se constituyen en un nuevo tipo de instituciones de nivel medio, previendo la designación de un directivo a cargo, equipo docente y personal auxiliar. Se establece la designación de profesores por cargo, con tiempos rentados para actividades académicas complementarias a las clases. Prevé la creación del cargo de asesor pedagógico, quien se encarga de confeccionar los trayectos personalizados de los alumnos en cada ciclo lectivo. Incluyen tutorías y clases de apoyo destinadas a orientar y acompañar a los estudiantes en su trayectoria escolar y para sostener el cursado y la aprobación de las asignaturas.
- Otorgan un título equivalente a otras ofertas de educación secundaria de la Ciudad: Bachiller o Perito Mercantil.

Actualmente existen 8 (ocho) escuelas de Reingreso en toda la Ciudad, con una matrícula estimada de 1700 alumnos[12].

12. Matrícula de las Escuelas de Reingreso, según la información obtenida en la investigación del referenciado PICT 33531.

b) Los ***Centros de Escolarización Secundaria para Jóvenes y Adolescentes (CESAJ)*** fueron creados en el 2008 por la Dirección Provincial de Educación Secundaria de la Provincia de Buenos Aires. Su creación se enmarca en el avance normativo que representó, en el año 2006, la Ley de Educación Nacional (N° 26.206/06), refrendado en el año 2007 por la Ley de Educación Provincial (N° 13.688).

En la normativa se define a la iniciativa como un programa de reingreso y aceleración de trayectorias educativas destinado a jóvenes y adolescentes de entre 15 y 18 años que, por diversos motivos, no han completado el ciclo básico de la educación secundaria y se encuentran fuera del sistema educativo (Resolución 5099/08 DGCyE).

- Ofrecen un ciclo de formación cerrado para la realización del primer tramo de la escuela secundaria, de dos años de duración, con una cursada organizada en cuatrimestres de materias guiadas por secuencias didácticas especialmente diseñadas. Supone una propuesta de reorganización de contenidos que permite acelerar aprendizajes, atendiendo ritmos individuales.
- Los centros tienen un carácter provisorio y a término: dependen institucionalmente de una Escuela Secundaria Básica cuyo directivo[13] asume la coordinación de la experiencia, finalizado su tiempo de desarrollo la oferta concluye y cierra. El equipo docente se compone por profesores para cada una de las diez materias[14] y dos instructores de Formación Profesional, que son convocados y seleccionados por los directivos de las instituciones; incluye la figura de un tutor, que tiene a su cargo realizar el seguimiento pedagógico de los estudiantes y trabajar aspectos de convivencia, comunicación y vínculo con las familias.
- El régimen de promoción se vincula al desarrollo de las secuencias didácticas, desarticulando –durante el tiempo previsto para el programa–, el sistema de promoción por año completo. El régimen de asistencia contempla ausencias antes situaciones justificadas de los estudiantes.

13. En el caso de los directivos las tareas de coordinación no tienen reconocimiento en horas de trabajo o remuneración.

14. Los docentes y tutores licencian sus cargos de base para asumir funciones en los Centros. La contratación no implica modificaciones en la estructura de los cargos.

» Propone como complemento una oferta de trayectos de formación profesional simultáneos al currículo de educación secundaria. Articula acciones con organizaciones de la sociedad, por lo que su propuesta puede concretarse en instituciones no educativas.

Se propone como un programa "puente", que posibilita a los estudiantes continuar sus estudios en el Ciclo Superior de la escuela secundaria. La titulación recibida acredita el primer ciclo de la escuela secundaria y los trayectos de formación profesional cursados.

A lo largo del programa y hasta el momento del estudio, se habían puesto en funcionamiento 75 (setenta y cinco) CESAJ en toda la Provincia de Buenos Aires, con una capacidad operativa para 1500 estudiantes[15].

15. Matrícula de los CESAJ, según la información obtenida en la investigación del referenciado PICT 33531.

c) El ***Programa de Inclusión y Terminalidad de la Escuela Secundaria y Formación Laboral para jóvenes entre 14 y 17 años*** (PIT 14-17) fue creado por el Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba en 2010. Al igual que el caso de la Provincia de Buenos Aires, su creación se enmarca en la Ley de Educación Nacional (Nº 26.206/06) y los acuerdos establecidos por el Consejo Federal de Educación (Resoluciones N° 79/2009, Nº 84/2009, Nº 88/2009, N° 90/2009, Nº 93/2009).

La Resolución Provincial que define su creación (N° 497/10) asume el compromiso de garantizar el acceso y la terminalidad de la escolarización secundaria obligatoria para aquellos jóvenes entre 14 y 17 años que no hubieran iniciado la escuela secundaria o que la hubieran abandonado de manera transitoria o definitiva (Decreto Nº 125/09). Representan una propuesta alternativa para la realización del nivel secundario:

» Su modelo organizacional permite a cada estudiante construir un itinerario formativo propio en virtud de su historia escolar previa. A lo largo del plan de estudios, el estudiante puede avanzar siguiendo un sistema de correlatividades, desarticulando la promoción por año completo de estudios.
» En el plano curricular, plantea una reorganización de contenidos para conformar un "Trayecto Formativo Integrado" de una duración aproximada a cuatro años. Se toman en consideración los contenidos básicos de la formación secundaria para homologar la formación. El plan de estudios está compuesto por Espacios Curriculares, planificados para ser cursados de manera anual o cuatrimestral.
» En un curso se incluyen alumnos que se encuentran en diferentes trayectos (nivel de cursado de las asignaturas), lo que da lugar a que la clase se organice como pluricurso.
» El régimen de asistencia se computa por Espacio Curricular. Los directivos pueden sostener la regularidad de los estudiantes que no cumplen con los mínimos establecidos. El Programa no admite la separación de alumnos por aplazos ni por inasistencias.
» Se constituye como un programa para la finalización de la Educación Secundaria que otorga a los egresados un título de *Bachiller Orientado en Ciencias Sociales.*

El PIT implica la creación de una sección o división en una Escuela de Nivel Medio o Secundaria existente. Para su coordinación cuentan con un Equipo de Gestión integrado por los directivos de la institución sede y un coordinador pedagógico, un preceptor y un ayudante técnico administrativo.

La selección de los docentes está a cargo de los directivos y su designación puede ser por cargo o por horas. El cargo modifica el puesto de trabajo ya que incluye otras actividades (por ejemplo, tutorías de apoyo) además del dictado de clases.

Funcionan 41 (cuarenta y un) centros bajo la modalidad del programa, con 2700 estudiantes inscriptos en sus sedes[16].

16. En la primera cohorte se inscribieron 870 alumnos. Esta cifra se triplicó en la segunda cohorte, con 2.700 estudiantes en marzo de 2011, según datos proporcionados por la Coordinación del Programa al momento de realización de la investigación (Vanella y Maldonado, eds., 2013).

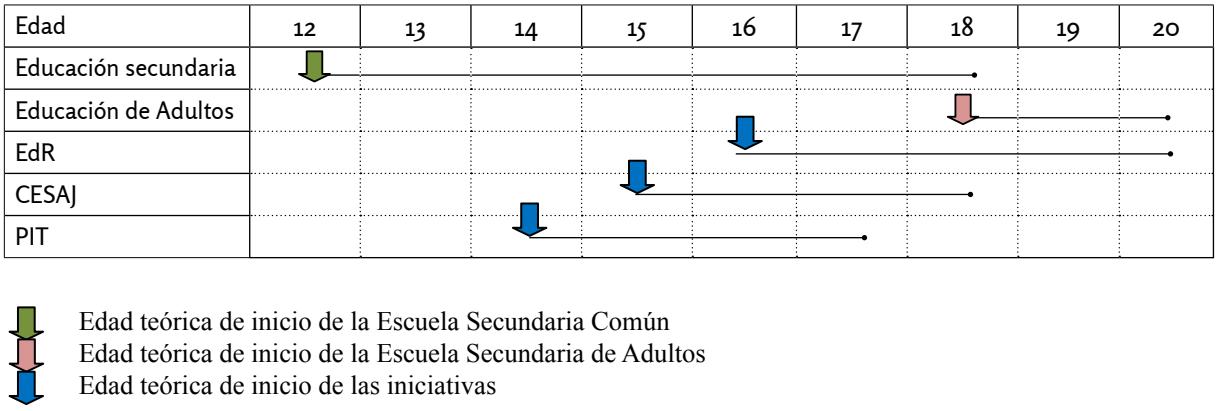
ISSN (impresa) 0327-7763
Revista del IICE /33 (2013)

2.2. Atención a una población con poca cobertura por parte del sistema escolar.

Las tres iniciativas bajo estudio brindan alternativas de escolarización para una población que no encuentra ofertas específicas en el sistema.

En efecto, para los jóvenes que han repetido en reiteradas oportunidades diferentes cursos de la escuela primaria o secundaria o que han suspendido temporalmente sus estudios, el desfasaje de edad representa un problema para continuar o reingresar a la escuela. En cierto momento los jóvenes resultan demasiado grandes para incorporarse a los primeros años del colegio o demasiado chicos para ingresar a las ofertas de educación de adultos (que se les habilitan a partir de los 18 años): un adolescente de 15 años, tiene entre dos y tres años de diferencia con estudiantes de 1°, pero se encuentra a tres años de poder ingresar a una escuela para adultos. Los programas abordados se presentan para cubrir una vacancia del sistema que no ofrece propuestas específicas para los jóvenes en esta situación.

Gráfico 1. Edad teórica de ingreso al nivel secundario en educación común y de adultos y edad de los destinatarios establecida por las iniciativas bajo análisis. Fuente: Terigi, Toscano y Briscioli, 2010.



Como puede apreciarse, los programas atienden un serio problema que cobra mayor envergadura a medida que (no) se avanza en los itinerarios propuestos por el nivel, ya sea con estrategias de reingreso, estrategias puente hacia la escolarización secundaria y/o estrategias de terminalidad del nivel. En tal sentido, son experiencias con nuevos formatos que atienden a un sector de la población de jóvenes al que el dispositivo de la escuela secundaria regular no alcanza a dar respuesta (Vanella y Maldonado, eds., 2013).

2.3. Sobre las estrategias desplegadas en las iniciativas.

Para enfrentar el problema que representa el progresivo desgranamiento y desescolarización de los jóvenes en el nivel secundario, las iniciativas implementan diferentes estrategias. Más allá del momento en el que se aborde el problema, las modalidades que asumen las ofertas delimitan los márgenes de una discusión relativa al *modelo organizacional* de la escuela secundaria.

El PIT y las Escuelas de Reingreso se presentan como nuevas propuestas de escolarización para el nivel. Además de establecer condiciones favorables para el reingreso (posibilitando la definición de itinerarios individuales ajustados a un sistema de correlatividades que considera la trayectoria previa de los estudiantes), brindan la posibilidad de avanzar y culminar el ciclo de escolarización secundaria. Ambas iniciativas constituyen programas de terminalidad: una vez completado el cursado y aprobadas las instancias del plan de estudios, se obtiene un título de educación media común, equivalente al de cualquier otra escuela de gestión estatal.

En contraposición, los CESAJ se proponen como un programa "puente", para el reingreso a la escuela. Los estudiantes acreditan el primer tramo del nivel (Escuela Secundaria Básica), quedando en condiciones académicas para continuar en instituciones del ciclo superior del sistema[17].

17. En la Provincia de Buenos Aires, la oferta de Educación Secundaria se organiza en 6 años divididos en dos ciclos: el Ciclo Básico (de 3 años - ex ESB-) y el Ciclo Superior (3 años -Ex Polimodal-).

Las estrategias de tipo puente dejan abiertos interrogantes sobre la posible extensión de sus modificaciones. En tanto dispositivo de ciclo cerrado y temporal, las innovaciones de los CESAJ tienen pretensiones más acotadas sobre las transformaciones posibles para la escuela secundaria, ya que si bien plantean modificaciones relevantes en el modelo organizacional en el tramo del nivel al que dan cobertura, se circunscribe a la temporalidad abierta para su funcionamiento. Para las autoridades esta decisión se fundamenta en evitar la consolidación de una propuesta "paralela" de escolarización (Toscano y Diez, 2012).

En cambio, en tanto programas de terminalidad, las EdR o el PIT presentan una mayor proyección como propuesta institucional alternativa, ya que proponen un modelo organizacional con variaciones para la escolarización de los jóvenes. Una y otras alternativas reavivan los debates en política educativa en torno a la homogeneidad o fragmentación del sistema: desde algunas perspectivas (Tiramonti, 2004 y 2011), las propuestas que han intentado modificar algo del patrón humanista clásico de la escuela media tradicional pueden ser productoras de *circuitos diferenciados* en el acceso a los bienes materiales y simbólicos.

2.4. Sobre los tipos de innovaciones propuestas

Las iniciativas tienen rasgos que las aproximan y también especificidades Las variaciones que proponen pueden organizarse en tres planos: las que tienen que ver con el régimen académico, las referidas al modelo organizacional propuesto para las instituciones, y las referidas al modelo pedagógico.

Innovaciones en el régimen académico:

- Las tres iniciativas eliminan el sistema de promoción por año completo (o "en bloque").
- El PIT y las EdR organizan trayectos de cursada para cada estudiante y los CESAJ atienden diferentes ritmos de aprendizaje.
- Todas las iniciativas contemplan la acreditación de saberes previos de los ingresantes.
- En las EdR y el PIT la asistencia de los estudiantes se computa por materias y, aunque en CESAJ no se incluyen innovaciones al respecto, las ausencias se contemplan cuando son justificadas.

Innovaciones en el modelo organizacional:

- Las tres iniciativas crean nuevos roles institucionales previendo instancias de acompañamiento personalizado a los estudiantes: en las EdR y el PIT se crean equipos de gestión (incluyendo directivos y personal administrativo) por institución; las EdR además cuentan con un/a asesor/a pedagógico/a, un/a Coordinador/a Pedagógico/a y tutorías a cargo de los profesores. En el caso de los CESAJ, cuentan sólo con tutores a cargo del seguimiento pedagógico de los estudiantes.
- Las EdR contemplan un régimen de trabajo docente por cargo, y el PIT lo hace para una parte de sus profesores.

Innovaciones en el modelo pedagógico:

- Los CESAJ plantean la aceleración del primer tramo de la escuela secundaria.
- Las EdR, sin acelerar, proponen una oferta curricular específica que se cursa en menos tiempo que el nivel secundario estándar (plan de estudios de cuatro niveles que puede cursarse en cuatro años).

ISSN (impresa) 0327-7763

» En el PIT, la propuesta de enseñanza está organizada en espacios "pluricurso", se privilegia que la cohorte permanezca junta como grupo, antes que la organización simultánea del curriculum.

3. Una iniciativa de carácter extensivo y de gran escala

Según anticipamos, los Planes de Mejora Institucional (PMI) son el segundo tipo de iniciativa que se analiza. Se caracterizan por constituir una innovación de carácter extensivo y de gran escala. La iniciativa surge en el año 2009 en el marco del Plan Nacional de Educación Obligatoria aprobado por el Consejo Federal de Educación (Resolución CFE Nº79/09).

3.1. Caracterización de la iniciativa:

Según la documentación oficial, esta política se propone promover cambios al interior de la vida cotidiana de las escuelas secundarias. En particular, su carácter innovador focaliza en renovar las tradiciones pedagógicas que históricamente caracterizaron la enseñanza del nivel, con el objetivo de tornarla más accesible frente a la diversidad de estudiantes que ingresaron en las escuelas con la expansión de la cobertura.

Puede decirse que esta iniciativa reconoce como problema actual el abandono escolar, en relación con los modelos pedagógicos que el nivel ha sostenido históricamente, proponiendo intervenciones orientadas a mejorar la inclusión y la permanencia de los alumnos en la escuela (Anexo Resolución CFE 88/09).

En función de este marco, el PMI propone promover y financiar proyectos de trabajo elaborados por los propios docentes de los establecimientos educativos de nivel secundario, dando la posibilidad a cada institución de recuperar las experiencias previas – a veces informales- que hubieran implementado, así como la de ajustar el proyecto a las particularidades y características de su matrícula estudiantil. Para ello, proporciona recursos que permiten solventar tiempos de trabajo de los profesores para acciones de docencia directa e indirecta, lo que constituye una innovación respecto del modelo organizacional de la escuela secundaria en cuanto afecta moderadamente el puesto de trabajo de una parte de los profesores de la escuela (aquellos que se suman a la propuesta y hasta el cupo que habilitan los recursos). Los docentes cuentan con documentos de base y reuniones informativas con equipos técnicos de los órganos de gobierno provincial, donde se establece el encuadre para la elaboración de los proyectos.

Los documentos consultados (Ministerio de Educación, 2010) señalan que los proyectos deben focalizarse en:

» Acciones orientadas a mejorar el rendimiento y trayectoria de los estudiantes, como por ejemplo: acompañar a los alumnos en momentos críticos, brindarles apoyo en las materias o en mesas de exámenes, etc.
» Acciones orientadas a mejorar las propuestas de enseñanza, posibilitando aprendizajes consistentes y significativos para la diversidad estudiantil, como por ejemplo: implementar proyectos institucionales con el objetivo de mejorar el aprovechamiento del tiempo escolar y la permanencia de los alumnos en la escuela, etc.

En esta línea de acción, también sugieren estrategias de intervención pedagógica como tutorías, clases de apoyo y talleres, que deben funcionar a contraturno y con docentes de la propia escuela o externos, a quienes se les remuneran horas docentes por servicio prestado[18]. Si el proyecto elaborado por la escuela es aprobado, son las propias autoridades del establecimiento las encargadas de administrar el monto otorgado[19], con el

18. La selección de los docentes es resuelta por el equipo directivo del establecimiento y responsable del proyecto, el supervisor y/o asistente técnico territorial, según lo establece la Resolución CFE 88/09. Respecto al pago de las horas docentes, la normativa también establece que el ausentismo debe deducirse del pago mensual, y no se contempla el pago en el receso anual ordinario. Las asignaciones de horas institucionales pueden ser fluctuantes según las necesidades del proyecto, por lo que los docentes no necesariamente tendrían una designación durante todo el período del proyecto. Finalmente, el valor de la hora se considerará en función del valor hora cátedra neta para una antigüedad de diez años en cada jurisdicción.

19. El monto otorgado al proyecto está definido por el tamaño de la matrícula de la escuela.

cual pueden cubrir exclusivamente el pago de horas docentes (Ministerio de Educación, 2010 y RES CFE 88/09 Anexo)

3.2. El PMI en la Región 9a del Conurbano Bonaerense: las clases de apoyo

Dada la escala que toma el PMI, y a que no existen todavía estudios de gran alcance, la aproximación a las formas de concreción del programa que se presenta a continuación se basa en un estudio de casos[20] realizado en la Región Educativa 9ª del Conurbano bonaerense[21]. Ello implica límites en el alcance del tratamiento de los referentes empíricos a propósito de este programa[22].

La aproximación casuística permite construir una descripción analítica de un momento particular en el desarrollo de una política en un contexto determinado. Permite de este modo acceder a cuestiones relativas a la organización del trabajo docente, a los procesos institucionales y a las significaciones que construyen los sujetos en el orden local, entre otras. Si bien ello no autoriza a sacar conclusiones generales a partir de esa referencia empírica, permite analizar posibilidades y limitaciones de las políticas públicas que no siempre se hacen visibles en una aproximación de otro tipo.[23]

En las escuelas visitadas, se pudo observar que los proyectos elaborados en el marco del PMI focalizaron como líneas de acción prioritaria la implementación de clases de apoyo y tutorías, con el objetivo de acompañar a estudiantes en el cursado de las materias y/o en las mesas de examen (Maimone, 2013). Se comprende como población del proyecto a todo alumno/a regular del establecimiento, o ex alumnos/as que, finalizado el cursado del nivel, adeudan materias y no pudieron obtener el título secundario.

Las clases de apoyo fueron planteadas como instancia de trabajo optativo, no obligatorias, con un seguimiento de la asistencia a criterio del docente a cargo de las horas de clase regulares. Las instituciones observaron que los alumnos no se acercaban por iniciativa propia, lo que llevó a la implementación de tutorías, generalmente a cargo de los coordinadores del proyecto, para un seguimiento más personalizado e invitar a los "*alumnos con dificultades*"[24] a la asistencia a las clases de apoyo. Para un director, el "*plan de mejoras*" apunta a "*darles clases particulares a los chicos que están flojos en las materias*" (Entrevista Director, Septiembre 2012); en el mismo sentido, alumnos que concurrían a las clases de apoyo comentaron que asistir a estos espacios era como "*tener clases particulares pero sin pagar*" (Registro de cuaderno de campo, 2012); en las mesas de examen, cuando se le consultaba por qué no habían asistido a las clases de apoyo, algunos estudiantes manifestaron que no las necesitaban porque sus padres podían "*pagarles clases particulares*" (Registro cuaderno de campo, Febrero 2013).

La modalidad de trabajo observada en las clases de apoyo no presentó diferencias respecto de las estrategias pedagógicas observadas en las clases de enseñanza usual. La valoración de las clases de apoyo reside, tanto para docentes como estudiantes, en la posibilidad de trabajar con un número reducido de alumnos, advirtiéndose que la dificultad en las clases comunes se vincula más con la falta de tiempo para el trabajo personalizado que con demandas específicas de los/as alumnos/as en el salón de clase.

Por otra parte, las clases de apoyo reúnen grupos heterogéneos de estudiantes debido a que se organizan por área curricular y no por materia y año: en una misma clase pueden asistir alumnos para realizar sus tareas del año en curso, alumnos repitentes que adeudan la materia de un año en particular y ex alumnos. En el trabajo de campo, algunos profesores manifestaron sus dificultades para atender de manera simultánea a grupos de estudiantes que pertenecen a diferentes años, debido a la diversidad de contenidos que deben trabajarse (Maimone, 2013).

20. Durante el año 2012 se realizó una primera aproximación a algunas escuelas de nivel secundario de esta Región Educativa, dentro del área de influencia de la UNGS. La selección de los casos se realizó a partir de contactos disponibles para el acceso. Durante 2013 se trabajó en 4 nuevas escuelas en el partido de José C. Paz, realizando entrevistas a los directivos y coordinadores de PMI. El estudio considera en qué medida el acompañamiento de profesores de apoyo permite la apertura de formas de organización, modalidades, tiempos y espacios nuevos en la estructura clasificada de la oferta curricular de la escuela secundaria, así como la indagación sobre el vínculo que puede haber entre estas estrategias y las trayectorias escolares.

21. La Región 9ª del sistema educativo de la Provincia de Buenos Aires abarca los partidos de José C. Paz, Malvinas Argentinas, Moreno y San Miguel. Es la segunda en tamaño de la Provincia de Buenos Aires y presenta indicadores educativos que dan cuenta de las dificultades para que su población vea cumplidos sus derechos educativos. La Universidad Nacional de General Sarmiento, sede del equipo investigador, mantiene relaciones de colaboración de distintos alcances con un conjunto de instituciones de nivel secundario.

22. Un estudio representativo del PMI es un pendiente; si bien Ministerio nacional publicó un informe sobre el PMI (DNIECE, 2013), también es el resultado de un estudio de casos. Pese a las limitaciones que presentan los estudios de caso en cuanto a la generalización posible, se coincide con la DINIECE en considerar que los aportes que se presentan en estudios de este tipo permiten "producir acercamientos comprehensivos a los complejos procesos involucrados en la implementación de políticas y programas educativos" (DINIECE, 2013: 5).

23. El lector comparte probablemente que los artículos no son el género que mejor se presta para mostrar los procesos de detección de categorías locales y de elaboración de dimensiones de análisis propios de los estudios de caso, debido a su necesaria brevedad. En este trabajo, hemos priorizado la relación entre la información relevada en terreno con el análisis contrastivo que proponemos, lo cual repercute en ciertos límites en el tratamiento de los referentes empíricos.

24. Las comillas encierran expresiones recogidas en el trabajo en terreno.

ISSN (impresa) 0327-7763

A propósito de estas dificultades, los docentes sostienen que no han recibido *capacitación docente* para el trabajo con esta estrategia pedagógica, a la vez que argumentan que ésta no sería necesaria, porque los contenidos a dictar en el marco del PMI son los mismos que estructuran a las clases de enseñanza usual y que para éstas no reciben capacitación ni materiales de apoyo.

En ciertos casos se valora, tanto desde la coordinación del proyecto como desde la perspectiva de algunos alumnos, la posibilidad que habilitan las clases de apoyo de contar con un docente diferente para el abordaje de los contenidos escolares, enfatizando aspectos de la personalidad o el estilo de los mismos.

Finalmente, otro aspecto a señalar sobre la implementación de los proyectos del PMI es la comunicación establecida entre el equipo de docentes del establecimiento. En efecto, en diferentes entrevistas y conversaciones informales, tanto coordinadores del programa como docentes que participan en él han enfatizado como novedad el contacto ganado con otros docentes de su área disciplinar, ante la necesidad de intercambiar sobre contenidos mínimos a ser trabajados por los alumnos/as que asisten a las clases de apoyo. Dichos intercambios permitieron, según los actores, explicitar y tomar conciencia sobre los diferentes criterios de selección de contenidos que existen al interior del plantel docente en relación con el recorrido pautado por el diseño curricular.

3.3. Sobre las estrategias desplegadas

Como se dijo, el PMI plantea una innovación respecto del modelo organizacional de la escuela secundaria, en cuanto afecta moderadamente el puesto de trabajo de una parte de los profesores de la escuela (aquellos que se suman a la propuesta y hasta el cupo que habilitan los recursos). A partir de la asignación de estos recursos, la propuesta del PMI es novedosa en términos de la autonomía que otorga a los diferentes centros educativos de nivel secundario para la elaboración de un proyecto de trabajo ajustado a las problemáticas del propio establecimiento.

Sin embargo, siempre en virtud de la información casuística, los lineamientos marco que se brindan desde el plan, tanto en lo referido a líneas de acción como en cuanto a estrategias pedagógicas, parecen no ser suficientes para potenciar la riqueza que porta la herramienta de intervención que promueve el PMI, si no se tiene en cuenta un trabajo más asistido y monitoreado sobre lo que constituye un "problema" en la escuela.

Se ha observado, en esta primera aproximación exploratoria, la persistencia de la figura del "*chico problema*" o el "*alumno con dificultad*" como recorte sobre el cual se organiza la concreción del proyecto en las escuelas visitadas, sin focalizar en las condiciones de escolarización que potencialmente podrían ser trabajadas y tratadas. En este sentido se apela al "*déficit*" del joven en cuanto a su rendimiento escolar, expresado como "*falta de dedicación*", "*voluntad*", "*responsabilidad*" o "*falta de apoyo y seguimiento de la familia*",[25] etc.; problemas que también aparecen en el marco de las clases de enseñanza usual.

25. Las comillas encierran expresiones recogidas en el trabajo en terreno.

El despliegue del PMI ha puesto de relieve la heterogeneidad estudiantil como un tema a ser pensado, sin embargo de momento esto habilita discursos normativos, más que la revisión de la homogeneidad en las concepciones del aprendizaje por parte del docente y en el diseño de sus clases (Terigi, 2010 a y b).

Lo que sí parece haber introducido la estrategia desplegada por el PMI es una toma de conciencia sobre la posibilidad de generar mayor coordinación entre el plantel de docentes que componen los diferentes años del plan de estudios.

3.4. Sobre los tipos de innovaciones propuestas

Innovaciones en el modelo organizacional:

- El PMI tiene alguna potencialidad para promover cambios en la matriz organizacional tradicional, debido a que amplía el tiempo de ciertos profesores en la escuela permitiendo que desempeñen nuevas funciones (profesor tutor, profesor de clases de apoyo).
- También para el estudiante supone la posibilidad de ampliar su tiempo en la escuela.
- Tiene la potencialidad de promover la incorporación de nuevos docentes a la escuela, siquiera de modo transitorio.
- Crea una figura específica de coordinación, el docente coordinador de los PMI[26] (Maimone, 2013), quien junto al director eligen las propuestas que consideran más acordes con el proyecto institucional de los docentes que desean participar de los PMI.
- En su concreción en la Región 9ª, el PMI se despliega en iniciativas a contra turno, lo que tiende a diluir el potencial transformador de la propuesta.

26. Tiene funciones organizativas-pedagógicas en la implementación y seguimiento del PMI y es designado por el directivo de la escuela.

Innovaciones en el modelo pedagógico:

- Permite un trabajo más personalizado con los estudiantes que asisten a las clases de apoyo, aunque este trabajo se complejiza en el marco de clase heterogéneas.
- En la aproximación casuística, no se registraron en las clases de apoyo observadas estrategias de trabajo específicas para el marco de actividad que circunscribe, ni diferenciadas de las clases de enseñanza usual.
- En la misma aproximación, no se registraron modificaciones en la enseñanza usual como consecuencia de las clases de apoyo.

4. Síntesis de las políticas analizadas y sus aportes a las problemáticas de la escuela secundaria

A continuación se presentan dos tablas comparativas entre los dos tipos de políticas analizadas (intensivas + baja escala; extensiva + gran escala) con el objetivo de contrastar las tensiones, alcances y límites de cada una de ellas en el abordaje de las condiciones de escolarización propias del nivel secundario. En la primera de ellas, la comparación se centra en el modo en que las iniciativas afectan las condiciones de escolarización tradicionales del nivel secundario. Las dimensiones de comparación consideran la relación de las iniciativas con la oferta institucional existente para el nivel secundario; los cambios que proponen en el modelo organizacional, el régimen académico y el modelo pedagógico respecto de los tradicionales del nivel; la formación que promueven entre los profesores, una dimensión de intervención tanto más necesaria cuanto más se aleja el modelo pedagógico del usual en la enseñanza secundaria; por último, las definiciones acerca del sujeto esperado como alumno y su relación con los que asisten efectivamente.

En la tabla que sigue, la comparación se centra en el potencial de los dos tipos de iniciativas para la transformación de aquellas condiciones de escolarización. Las dimensiones de comparación consideran la variación en la implementación entre las distintas instituciones escolares concernidas por las políticas; la intensidad de los cambios (que ha sido el criterio de diferenciación sostenido para este análisis); el potencial de generalización de cada tipo de iniciativas al conjunto de la oferta para la escolarización secundaria; y las perspectivas de continuidad que pueden estimarse con los elementos de juicio con que se cuenta.

ISSN (impresa) 0327-7763

Tabla 1: Comparación entre los dos tipos de iniciativas sobre las condiciones de escolarización en el nivel secundario

Dimensiones de comparación	Iniciativas intensivas y de baja escala (EdR-CESAJ-PIT)	Iniciativa extensiva y de gran escala (PMI)
Relación con la oferta institucional existente	Nuevas instituciones o centros para un tramo o todo el nivel: propuestas alternativas de escolarización.	Las acciones se enlazan con la vida cotidiana y cultura de las escuelas: imbricación con la estructura existente
Cambios en el modelo organizacional	-Tipo de contratación de los profesores (excepto en los CESAJ). - Nuevas figuras pedagógicas para acompañar a todos los estudiantes en sus trayectorias escolares. - Cambios organizacionales debidos a cambios en el régimen académico.	·No modifica la *matriz organizacional* tradicional, aunque permite solventar trabajo extraclase de un grupo de profesores dentro de cada escuela. ·Amplía el tiempo de ciertos profesores en la escuela, con nuevas funciones (tutores, profesores de clase de apoyo). ·Amplía el tiempo de los estudiantes en la escuela. ·Permite incorporar nuevos docentes, de modo transitorio. ·Crea una figura específica, el *docente coordinador*.
Cambios en el régimen académico	-Régimen específico de cursada, promoción y asistencia, que rompe algunos límites del régimen académico de la escuela secundaria.	Por su forma de intervención, no introduce cambios en esta dimensión, aunque en los casos analizados la asistencia a las clases de apoyo no es obligatoria.
Cambios en el modelo pedagógico	-Secuencias didácticas en CESAJ. -Pluricurso en PIT. -Plan de estudios específico y trayectos por estudiante en EdR.	·Permite un trabajo más personalizado con los alumnos, aunque las clases de apoyo son heterogéneas. ·En los casos analizados, las estrategias de trabajo en las clases de apoyo observadas no se diferencian de las implementadas en las clases de enseñanza usual.
Formación de profesores	Profesores seleccionados por sus perfiles, pero ausencia de capacitación previa. En CESAJ se distribuyen cuadernillos con "secuencias didácticas".	·Profesores seleccionados por equipo responsable del proyecto, supervisores y/o asistentes técnicos. ·La apertura a docentes externos permitiría la incorporación de profesores con otros perfiles de formación. ·En los casos analizados, ausencia de capacitación para pensar las estrategias pedagógicas y los problemas relevantes para la intervención.
El sujeto esperado/ los que asisten	Atención a población que no encuentra propuestas escolares específicas en la escuela común (demasiado chicos/ demasiado grandes).	En los casos analizados: ·Se orienta a "alumnos con dificultades" en el marco de la escuela secundaria común, pero pueden asistir también alumnos en general. Espacio abierto. ·De todos modos, sólo asisten *algunos* de los destinatarios potenciales.

Tabla 2: Potencial de los dos tipos de iniciativas para la transformación de la escuela secundaria

Dimensiones de comparación	Iniciativas intensivas y de baja escala (EdR-CESAJ-PIT)	Iniciativa extensiva y de gran escala PMI
Variación en la implementación entre instituciones	Menor variabilidad entre instituciones y mayor posibilidad de seguimiento de las experiencias.	·Mayor variabilidad entre instituciones y menor posibilidad de seguimiento de las experiencias. ·Negociaciones en los distintos niveles de gestión para la elaboración de los proyectos. ·Potencialidad de variabilidad en la implementación de los proyectos
Intensidad de los cambios	Proponen cambios de mayor intensidad (en distintas dimensiones, como la organización escolar, el régimen académico, etc.).	Baja intensidad de los cambios (dejan relativamente intacta la matriz organizacional).
Potencial de generalización	·Baja escala para la dimensión del problema que quieren atender. ·Generalizarlas implicaría cambios de la estructura del puesto de trabajo de los profesores y el régimen de cursada que arrastran grandes cambios organizacionales.	Estrategia de gran escala, con propósitos de cobertura universal.
Perspectivas de continuidad	·¿Tiempos políticos? (Las EdR se mantuvieron tras cambios de gestión en el GCBA). ·Los CESAJ son proyectos a término.	Incorporados al Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012- 2016

5. Sobre la expansión del modelo tradicional y el problema de la escala de las alternativas de escolarización

En el marco del proceso de masificación inconclusa de la escuela secundaria argentina, con la sanción de la obligatoriedad en 2006 se abrió la oportunidad histórica de modificar la matriz organizacional del nivel en procura de su universalización.

En el análisis realizado sobre las estrategias desplegadas para ampliar la cobertura de la educación secundaria, se han planteado las tensiones, alcances y límites que cada iniciativa ofrece. El análisis permitió diferenciar dos tipos de políticas: las intensivas y de alcance acotado y las políticas extensivas de alcance universal. Según se señaló, las iniciativas del primer tipo son de jurisdicción provincial, y la iniciativa de segundo tipo es de jurisdicción nacional.

Si se analizan las políticas educativas nacionales a partir de la aprobación de la obligatoriedad del nivel secundario (Perazza, 2012), parece posible sostener que han optado por dejar relativamente intacta la matriz organizacional de la escuela secundaria. Sin embargo, la persistencia de las dificultades en la ampliación de la cobertura planteó la necesidad de implementar iniciativas para paliar o resolver el problema siquiera parcialmente.

En la innovación de carácter extensivo a gran escala que hemos analizado, el PMI, se opera en el marco de las condiciones de escolarización de la escuela secundaria estándar. Debido a ello, parece diluirse el propósito transformador de la propuesta. Puede encontrarse un ejemplo de esta dilución en lo que se refiere al trabajo conjunto entre los profesores de una misma institución. Si bien, como se explicitó, en las escuelas visitadas

ISSN (impresa) 0327-7763

ha aumentado la comunicación entre profesores a propósito de los contenidos que dictan, la estructura del puesto de trabajo docente obstruye la posibilidad de trabajar conjuntamente de manera regular. En este sentido, la aproximación casuística al PMI muestra algunos de los obstáculos que el modelo organizacional tradicional del nivel impone en el de desarrollo de acciones que procuran enlazarse con la vida cotidiana y la cultura institucional de las escuelas.

Asimismo, esta mejora en la comunicación no es una consecuencia inexorable del PMI, sino que resulta de la experiencia específica de las instituciones visitadas, lo que da cuenta de que, pese a las ambiciones de universalización de la política y a sus objetivos, los resultados del PMI están condicionados por cada experiencia particular. Sabemos que esto es siempre así en un sentido general: la investigación educativa reconoce ampliamente las características que asumen las políticas en terreno y los procesos de negociación específicos que les imprimen su color local (Vanella y Maldonado, eds., 2013; Terigi, coord., 2009). Ahora bien, las múltiples mediaciones en los procesos de implementación de las políticas y la diversidad de capacidades institucionales que se registran en los distintos niveles de tales procesos pueden ser tomadas como una suerte de variable independiente que opera fuera de control o pueden ser parte de aquello sobre lo que la política busca incidir. Un interrogante que queda planteado sobre la política de gran escala que hemos analizado es su capacidad para regular procesos –como los del trabajo docente- sobre los que debería incidir para hacer posibles sus propósitos.

Las jurisdicciones provinciales cuyas iniciativas fueron analizadas (Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Provincia de Córdoba, que reúnen un porcentaje sustantivo de la matrícula y de la población potencial de la escuela secundaria) optaron por atender el problema a baja escala, lo cual les permitió introducir mayores innovaciones y sostener una mirada más atenta a los sujetos, tanto a los estudiantes como a las figuras pedagógicas; de modo que las experiencias se presentan al análisis como un "laboratorio de ideas" para una transformación deseable del nivel. Ahora bien, hasta el momento son experiencias de carácter acotado[27] y, por lo mismo, no pueden plantearse aún como una resolución del problema.

27. Por ejemplo, mientras en la Provincia de Buenos Aires se estima que hay 150.000 adolescentes y jóvenes desescolarizados, los CESAJ atendían a 1.500 en el tiempo de su estudio.

Dentro de lo que se ha conceptualizado como *régimen académico* (Baquero *et al.*, 2009), que regula el tránsito de los alumnos/as por el sistema, la gradualidad del *curriculum* asociada a la anualización y a edades teóricas de ingreso al nivel ha sido señalada como un obstáculo para atender a la diversidad de situaciones y trayectorias escolares de los estudiantes actuales o potenciales. Esto se expresa en la monocronía de los aprendizajes que organiza a las prácticas escolares (Terigi, 2010a). La categoría *monocronía* advierte sobre el manejo de un ritmo único y homogéneo para el aprendizaje, y en la práctica se traduce un único modo de programación didáctica y de desarrollo de las actividades pedagógicas en el aula (Terigi, 2010a, 2010b).

Todas las iniciativas analizadas descansan en cierta ruptura en la monocronía (como en el caso de las clases de apoyo del PMI), o la introducen deliberadamente (como en el caso del pluricurso del PIT). Pero, en el desarrollo de las iniciativas, parece suponerse que cualquier profesor interesado puede hacerse cargo de la renovación que demandan las prácticas escolares. Bajo este supuesto, se invisibiliza la necesidad de generar conocimiento didáctico y de generar formación específica para el trabajo en estas nuevas condiciones.

En Argentina se aprecian dificultades para hacer efectiva la universalización de la escuela secundaria, inclusive en contextos en los que la variable socio económica no afecta a la generación de adolescentes que hoy debe asistir a la escuela secundaria del mismo modo en que lo hizo con otras (por efecto de políticas sociales inclusivas, por mejoras más generales en el empleo o el ingreso). ¿Dónde se localizan los problemas?

¿Se trata del agotamiento de un modelo institucional, de la distancia entre políticas de innovación intensiva y extensiva, de una reedición de la llamada masificación excluyente, de la pérdida de relevancia social de la escuela secundaria? Sin pretender agotar el problema ni excluir otras posibles razones, este trabajo ofrece elementos para considerar el agotamiento del modelo organizacional clásico de la escuela secundaria y la relativa insuficiencia de las políticas en curso, visto que las de gran escala mantienen el modelo organizacional, y las que lo ponen en cuestión son acotadas en su alcance o de baja escala.

De todos modos, las iniciativas acotadas, por su carácter intensivo, en tanto se proponen incidir sobre un conjunto mayor de condiciones de escolarización, ameritan ser consideradas *laboratorio de experiencias* para cambios en otra escala. Ello abre un interrogante prospectivo: suponiendo que la evaluación de los aportes de las innovaciones del tipo *baja escala + alta intensidad* sea positiva, ¿cuál es la factibilidad de ampliar las innovaciones hacia la universalización?

En la consideración de esta pregunta, puede alegarse que los cambios organizacionales (por ejemplo, un régimen de contratación de docentes por cargo) impondrían mayores niveles de inversión para el funcionamiento del sistema escolar. Sin embargo, si se considera lo poco eficiente de la matriz organizacional vigente (por ejemplo, en términos de tasa de egreso del nivel), deberían considerarse modificaciones a gran escala y de orden estructural para una transformación deseable de la escuela secundaria, hacia la plena inclusión de los adolescentes y jóvenes y hacia el cumplimiento de los derechos educativos que les reconocen las leyes.

ISSN (impresa) 0327-7763

Bibliografía

» Acosta, F. (2012). La escuela secundaria argentina en perspectiva histórica y comparada: modelos institucionales y desgranamiento durante el siglo XX, en *Cadernos de História da Educaçao*, vol. 11.

» Baquero, R., Terigi, F., Toscano, A., Briscioli, B., Sburlatti, S. (2012). La obligatoriedad de la escuela secundaria. Variaciones en los regímenes académicos, en *Espacios en Blanco*, Revista de Educación Nº 22. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Junio de 2012, 77-112.

» Baquero, R., Terigi, F., Toscano, A., Briscioli, B. y Sburlatti, S. (2009). Variaciones del régimen académico en escuelas medias con población vulnerable. Un estudio de casos en el Área Metropolitana Buenos Aires, en *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Monográfico *Abandono y Deserción en la Educación Iberoamericana*. Volumen 7, nº 4 de REICE, Octubre.

» Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) (2013). *Procesos de mediación en la implementación de políticas educativas en un contexto federal. Un estudio de caso: el Plan de Mejora Institucional*. DINIECE, Subsecretaría de Planeamiento Educativo, Secretaría de Educación, Ministerio de Educación de la Nación. Serie La Educación en Debate / Nº 13 / Diciembre.

» Jacinto, C., Terigi, F. (2007). *¿Qué hacer ante las desigualdades en la educación secundaria? Aportes de la experiencia latinoamericana*. Buenos Aires: Editorial Santillana/ Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación- sede París.

» Maimone, M. (2013). Un estudio de caso sobre los Planes de Mejora Institucional para la escuela secundaria obligatoria, en el Conurbano Bonaerense, Ponencia en las *XI Jornadas Regionales de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales*, organizadas por la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Jujuy. San Salvador de Jujuy, 19, 20 y 21 de junio.

» Neiman, G., Quaranta, G. (2006). Los estudios de caso en la investigación sociológica, en Vasilachis de Gialdino, I. (coord.), *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona, Gedisa.

» Perazza, R. (coord.) (2012). *Acerca de la obligatoriedad en la escuela secundaria argentina. Análisis de la política nacional*. Buenos Aires, UNICEF Argentina.

» Terigi, F. (2013). Trayectorias escolares en vulnerabilidad social, en Consejo de Decanos de Ciencias Sociales y Humanidades, XX Reunión ordinaria. Mesa 2: Políticas sociales, problemas persistentes y nuevos desafíos en torno a las infancias y juventudes, 14 de marzo, UNGS- Provincia de Buenos Aires.

» Terigi, F. (2012). La cuestión curricular en la educación secundaria, en Tenti Fanfani, E. (coord.), *La escolarización de los adolescentes: desafíos culturales, pedagógicos y de política educativa*. Buenos Aires, IIPE- UNESCO, *55*- 77.

» Terigi, F. (2010a). El saber pedagógico frente a la crisis de la monocromía, en Frigerio, G., Diker, G. (comps.) *Educar: saberes alterados*. Buenos Aires, Del Estante.

» Terigi, F. (2010b). Las cronologías de aprendizaje: un concepto para pensar las trayectorias escolares, Conferencia, *23* de febrero, Cine Don Bosco, Santa

Rosa, La Pampa, Argentina. Disponible en: http://www.lapampa.edu.ar:4040/bicentenario/index.php/acciones-educativas/ciclo-de-cine-y-conferencias/cronologias-de-aprendizaje.html [último acceso: 20 de junio de 2014]

» Terigi, F., Perazza, R., Vaillant, D. (2009). *Segmentación urbana y educación en América Latina. El reto de la inclusión escolar*. Madrid, Fundación Iberoamericana para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

» Terigi, F. (2008). Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles, en *Propuesta educativa*, 17 (29), dossier "Reformas de la forma escolar", 63-71.

» Terigi, F. (2004). La enseñanza como problema político, en Frigerio, G., Diker, G. (comps.), La transmisión en las sociedades, las instituciones y los sujetos. Buenos Aires, Novedades Educativas.

» Terigi, F., Toscano, A., Briscioli, B. (2012). La escolarización de adolescentes y jóvenes en los grandes centros urbanos: aportes de tres investigaciones sobre régimen académico y trayectorias escolares. Second ISA Forum of Sociology "Justicia Social y Democratización". Research Committee on Sociology of Education, RC04. Session O: Social inequalities and secondary education: Theories, methods and research findings. Buenos Aires, Argentina, 1-4 de agosto.

» Tiramonti, G. (dir.) (2011). *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media.* Rosario, FLACSO y Homo Sapiens.

» Tiramonti, G. (comp.) (2004). *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media.* Buenos Aires, FLACSO y Manantial.

» Toscano, A., Diez, M. (coord.) (2012). *Estudios de Políticas Inclusivas: Centros de Escolarización Secundaria para Jóvenes y Adolescentes (CESAJ). Conurbano Bonaerense (Argentina).* Buenos Aires, UNICEF Argentina y Universidad Nacional de General Sarmiento.

» Vanella, L., Maldonado, M. (eds.) (2013). *Programa de Inclusión y Terminalidad de la Escuela Secundaria para Jóvenes de 14 a 17 años (PIT).* Buenos Aires, UNICEF Argentina y Universidad Nacional de Córdoba.

Documentación citada

Legislación:

» Argentina, Ley 26.206 de Educación Nacional. Sancionada: 14/12/06. Promulgada: 27/12/06.

» Argentina, Provincia de Buenos Aires, Ley 13.298 de la Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños/as. Promulgación: Decreto 66/05 del 14/1/05 (Con observaciones). Publicación: del 27/1/05 BO 25.090.

» Argentina, Provincia de Buenos Aires, Ley 13.688 de Educación Provincial Promulgación: Decreto 1296/07 del 5/7/07. Publicación: del 10/7/07 BO 25.692 Suplemento.

» Dirección General de Cultura y Educación, Resolución 5099/08.

» Dirección General de Cultura y Educación, Disposición 20/09.

» Dirección General de Cultura y Educación, Disposición 06/10.

» Consejo Federal de Educación Resoluciones: Nº 79/2009, Nº 84/2009, Nº 88/2009 y Anexo, Nº93/2009.

ISSN (impresa) 0327-7763

» Argentina, Córdoba, Resolución Nº/497/10 (Boletín oficial Provincia de Córdoba, 22/10/10).

» Argentina, Córdoba, Decreto Provincial Nº 125/09 (Boletín oficial Provincia de Córdoba, 09/02/09).

» Argentina, Ciudad de Buenos Aires, Ley Nº 898 17 de Septiembre de 2002 (Boletín oficial de la Ciudad de Buenos Aires, 08/10/02).

» Argentina, Ciudad de Buenos Aires, Decreto Nº 408/GCBA/04- (Boletín oficial de la Ciudad de Buenos Aires, 26/03/04).

» Decreto N° 408/ 04. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2004.

Documentos:

» Ministerio Nacional de Educación (2013). Década ganada. Cifras de Educación 2001/2010. Acceso y egreso en el sistema educativo. *Presentación del Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016*. Buenos Aires. 5 y 6 de Febrero de 2013.

» Ministerio de Educación de la Nación (2010). Serie de documentos de apoyo para la escuela secundaria: Documento Nº 1 Diseño e Implementación del plan de mejora institucional.

» Ministerio de Educación de la Nación (2010b). Instructivo para la Ejecución Planes de Mejora Institucional de Nivel Secundario.

» Ministerio de Educación de la Nación (2011). Planes de Mejora Institucional de la Educación Secundaria Instructivo para la Ejecución.

» Ministerio de Educación de la Nación. Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016.

» Dirección General de Cultura y Educación (2011). Documento de trabajo: Instructivo para la elaboración del proyecto del Plan de Mejoras Institucional. Planes de Mejoras en Escuelas Buenos Aires, Subsecretaría de Educación, Dirección Provincial de Educación Secundaria, Dirección General de Cultura y Educacion, Provincia. De Buenos Aires (versión actualizada al año 2011).

» Documento de trabajo N°1: "Instituciones educativas de Córdoba-Capital destinadas a jóvenes de 15 a 17 años para la enseñanza de Nivel Medio", elaborado por las licenciadas Mercedes Dennler y Ana María Sánchez a solicitud de la Sub-Dirección General de Educación Media del Ministerio de Educación. Gobierno de la Provincia de Córdoba. Año 2009.

» Documento de trabajo Nº 2: "Proyecto Inserción/Reinserción de Adolescentes de 15 a 17 años en la Escuela Media"; Sub- Dirección General de Educación Media, a cargo del Mgter. Santiago Lucero y equipo de trabajo de la Dirección General de Educación Media.

» Documento de Trabajo N°3: "Programa de Inserción/Reinserción de Adolescentes de 14 a 17 años en la Escuela Media". Sub- Dirección General de Educación Media, a cargo del Mgter. Santiago Lucero y equipo de trabajo de la Dirección General de Educación Media.

» Documento Base: "Programa de Inclusión/Terminalidad de la Educación Secundaria y Formación Laboral para jóvenes de 14 a 17 años". Subsecretaría de Promoción de Igualdad y Calidad Educativa. Ministerio de Educación. Res. 497/10. Gobierno de la Provincia de Córdoba. 2010.

Flavia Terigi / fterigi@ungs.edu.ar

Doctora en Psicología (Universidad Autónoma de Madrid), Magister en Ciencias Sociales (FLACSO) y Licenciada en Ciencias de la Educación (UBA). Investigadora Responsable del PICT 2010- 2214 "*La escolarización secundaria de adolescentes y jóvenes: políticas educativas y trayectorias escolares en el Conurbano bonaerense"*, con sede en el Instituto de Desarrollo Humano de la Universidad de General Sarmiento.

Bárbara Briscioli / barbarabri@hotmail.com

Doctora en Educación (UNER). Magister en Políticas Sociales (UBA) y Licenciada en Ciencias de la Educación (UBA). Docente en la Cátedra de Filosofía de la Educación (FFyL, UBA) y de Problemática Educativa (IDH, UNGS). Investigadora del proyecto PICT 2010-2214.

Carolina Scavino / cscavino@ungs.edu.ar

Doctora con mención en Ciencias Sociales y Humanas (UNQ). Magister en Psicología Educacional (UBA) y Licenciada en Psicología (UBA). Docente-investigadora en el área de Educación en la materia Sujetos y Aprendizaje Escolar (IDH, UNGS). Investigadora del proyecto PICT 2010-2214.

Aldana Morrone / amorrone@ungs.edu.ar

Lic. en Sociología (UBA). Becaria de nivel inicial por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica en el PICT 2010-2214.

Ana Gracia Toscano / atoscano@ungs.edu.ar

Magister en Educación (UDESA) y Licenciada en Psicología (UBA). Docente Investigadora de la Universidad Nacional de General Sarmiento y la Universidad de Buenos Aires. Investigadora de Grupo Responsable del PICT 2010- 2214.