



Educação Unisinos

E-ISSN: 2177-6210

revistaeduc@unisinos.br

Universidade do Vale do Rio dos Sinos  
Brasil

Acosta, Felicitas María

Educación secundaria en perspectiva comparada: aportes para pensar una agenda de  
cambio en los países del Cono Sur

Educação Unisinos, vol. 17, núm. 3, septiembre-diciembre, 2013, pp. 184-198

Universidade do Vale do Rio dos Sinos  
São Leopoldo, Brasil

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=449644347003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## Educación secundaria en perspectiva comparada: aportes para pensar una agenda de cambio en los países del Cono Sur

### Secondary education from a comparative perspective: Contributions for considering a change agenda in the Southern Cone

Felicitas María Acosta  
acostafelicitas@gmail.com

---

**Resumen:** El objetivo del trabajo consiste en presentar los resultados de un estudio acerca de políticas de cambio en la escuela secundaria. El referencial teórico focaliza sobre un aspecto central al momento de estudiar este problema: la configuración y sostenimiento de un determinado modelo institucional. Hay una forma histórica de organización de la escuela secundaria y es esa forma la que se encuentra en la base de las dificultades y el origen de las reformas que tienden a la incorporación de más jóvenes en la secundaria desde 1960 hasta la actualidad tanto en los países centrales como en algunos países del cono sur. Algunos países avanzaron más que otros en atender este problema. Más allá de su grado de avance, varios países presentan casos de políticas educativas orientadas hacia esta problemática. Este trabajo presenta algunos de esos casos a través de un análisis comparado considerando las modificaciones del modelo institucional y una agenda de cambio educativo para el Cono Sur.

**Palabras clave:** educación secundaria, reforma, modelo institucional, inclusión, segmentación.

**Abstract:** This paper provides the results of a study on policy change in secondary education. The study focuses on a central issue when studying this problem: the configuration and maintenance of a particular institutional model. There is a historical form of school organization which is at the basis of the difficulties and origin of the reforms that tend to incorporate more youth in secondary school from the 1960s to the present, both in western countries and in some Southern Cone countries. Some countries went further than others in dealing with this problem. Regardless of their level of progress, many countries show examples of educational policies facing this problem. Some of them are analyzed in this study from a comparative perspective regarding changes in the institutional model and a political agenda of educational change for the Southern Cone countries.

**Key words:** secondary education, reform, institutional model, inclusion, segmentation.

---

## Presentación

El trabajo que se presenta ofrece los resultados de un estudio acerca de políticas de cambio en la escuela secundaria realizado para el IIPE UNESCO Buenos Aires. El estudio focaliza sobre un aspecto central al momento de estudiar este problema: la configuración y sostenimiento de un determinado modelo institucional. Hay una forma histórica de organización de la escuela secundaria que se encuentra en la base de las dificultades y en el origen de las reformas que tienden a la incorporación de más jóvenes en la secundaria desde los años '60 del siglo XX hasta la actualidad tanto en los países centrales como en algunos países del cono sur (Argentina y Uruguay, por ejemplo). Algunos países avanzaron más que otros en atender este problema. Sin embargo, todos los países, más allá de su grado de avance, presentan casos de políticas educativas orientados hacia esta problemática. Algunos de ellos se analizan en este estudio.

Para ello, el trabajo se estructura en tres partes. En la primera, se adopta una perspectiva histórico comparada para dar cuenta de los cambios que se produjeron en la organización del nivel secundario desde el momento de configuración de los sistemas educativos hasta la actualidad. La segunda parte presenta una selección de casos de políticas educativas relevantes para el problema arriba mencionado. Se ofrece una descripción y análisis de los aportes que es posible tomar de cada uno de ellos al momento de pensar en políticas destinadas al nivel secundario.

La tercera y última parte avanza en la sistematización comparada de los casos y sus posibles contribuciones en relación con la agenda de cambio de la escuela secundaria. Se pone particular énfasis en el análisis

de los aportes vinculados con los cambios en el modelo institucional.

## La educación secundaria en perspectiva: deudas y desafíos en la dinámica internacional, regional y local

Los países del cono sur afrontan en la actualidad el desafío de continuar la expansión de la escuela secundaria y lograr sostener trayectorias exitosas para el conjunto de los adolescentes y jóvenes que ingresan a ella. Se enmarcan así en un proceso global de extensión de la escolaridad que comenzó hace varias décadas en los países centrales y abarca en la actualidad a los estados de la región.

Las políticas de extensión de la escolarización secundaria históricamente han encontrado problemas de ajuste entre los modelos institucionales y los nuevos sectores sociales que acceden a ese nivel; problemas propios de la masificación que suelen traducirse en el aumento de las tasas de repitencia y desgranamiento y en el descenso de las tasas de graduación. Frente a este problema, los países centrales adoptaron diferentes estrategias para resolverlo en tanto la mayoría de los países de la región latinoamericana todavía enfrentan los problemas más básicos de la extensión de la secundaria (infraestructura, finalización de niveles educativos previos, formación de docentes entre otros).

En los países de modernización temprana, los sistemas educativos se configuran sobre ciertas matrices de origen. Una de ellas es la que resultó del triunfo del método simultáneo y de la escuela elemental graduada que dejó como marca la tensión entre enseñanza colectiva y enseñanza individual. La escuela secundaria, por su parte, estuvo por mucho tiempo influenciada por el modelo institu-

cional de bachillerato “humanista clásico” dado que su finalidad era la formación en las Humanidades y la selección social para el acceso a la Universidad. Este tipo de institución actuó como referencia para otras instituciones dada su fuerte valoración social, transformándose en un modelo institucional de referencia (Acosta, 2012). El proceso de expansión de la escuela secundaria iba a alterar, en alguna medida, este modelo institucional selectivo con la creación de escuelas únicas o comprensivas para la escolarización de los jóvenes.

Se entiende por modelo institucional la conjunción de al menos tres elementos para el caso de la organización institucional de la escuela secundaria: una cultura y gramática del proceso de escolarización, una estructura normativa que localiza esa cultura y esa gramática en un contexto particular y una historia institucional que deja su marca sobre la configuración y expansión de toda la enseñanza secundaria. Esta historia no refiere a una historia propia de cada institución, en el sentido de establecimiento escolar, sino una historia de matriz de configuración y de enlace transdiscursivo.

Las escuelas secundarias actuales son el producto del cruce de dos tendencias frente al desafío de la expansión: la tendencia a la continuidad del modelo institucional de bachillerato humanista selectivo frente a la tendencia de ruptura que “supusieron” las escuelas únicas (o comprensivas) en el momento de expansión de la escuela secundaria. En efecto, las escuelas secundarias son fruto del encuentro entre un modelo institucional instaurado alrededor del siglo XVI, pensado para la escolarización de los jóvenes de la elite de la sociedad, y un modelo institucional diseñado en los comienzos de los Estados de Bienestar, pensado para la escolarización de

todos los jóvenes (al menos durante la primera parte de la llamada adolescencia) de la sociedad (Acosta y Pinkasz, 2007).

Sostenemos que, a partir de un modelo de configuración de origen, los países centrales atravesaron dos momentos de expansión de la escuela secundaria con estrategias diferenciadas. El primero, luego de la Segunda Guerra Mundial, fue afrontado mediante las reformas comprehensivas. El segundo, luego de los años '80, a través de políticas focalizadas que buscaron atender problemas específicos tales como el de la inmigración. De todas formas, 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 pasa a un 50% que finaliza en los '60 hasta un 75% en los '90 (OCDE, 2004).

Por su parte, países del cono sur de modernización temprana tuvieron una relativamente rápida organización y expansión del nivel primario, así como un desarrollo muy temprano del nivel secundario caracterizado por una alta expansión en volumen y un notorio sesgo preuniversitario. En consecuencia, también atravesaron una primera gran expansión de la enseñanza secundaria a mediados del siglo XX pero, a diferencia de los países centrales, ésta se produjo sobre la base de una limitada capacidad de cambio en la estructura del nivel medio y en el modelo institucional de origen de la escuela secundaria. La segunda gran expansión, también a fines de los años '80, encontró a estos países en un proceso de desintegración de sus bases económicas y sociales con la necesidad de políticas de cambio en todas las áreas y ámbitos de la escolarización de nivel medio.

Así, es posible enmarcar el comportamiento de la escuela secundaria en países de la región en el marco de

las tendencias mundiales reseñadas más arriba. Se observa que la escuela secundaria se sistematiza de modo temprano, se masifica a partir de los años '50, y adopta la lógica de segmentación y de actuación de un modelo institucional como institución determinante. Pero, a diferencia de lo que ocurrió en algunos países centrales, se aprecia un importante desgranamiento (en la actualidad ingresa más del 80% del grupo edad pero sólo la mitad completa el nivel en tiempo) así como una dificultad persistente de modificar el modelo institucional imperante.

En este sentido, la escuela secundaria en el cono sur reúne hoy un triple desafío: por un lado, debe resolver problemas históricos en lo referido a la cobertura, infraestructura y la profesionalización docente, producto de la primera gran expansión; por otro lado, debe atender la incorporación efectiva del conjunto así como el logro de trayectorias educativas para todos, situación que se arrastra desde la segunda gran expansión y que podría asociarse al modelo institucional; finalmente, debe proveer conocimientos de calidad para avanzar en el desarrollo de recursos humanos con calificación pertinente para el mundo contemporáneo, déficit que se evidencia en la actualidad. Paralelo, la experiencia indica que una política de cambio tiene el desafío de revisar la forma escolar de la escuela secundaria, incluyendo los modelos institucionales. Los casos que se describen en el apartado siguiente apuntan hacia esa dirección.

### **La educación secundaria en foco: casos de políticas educativas**

Tal como se propuso en el apartado anterior, la educación secundaria presenta una dificultad histórica: su origen selectivo y excluyente frente

a procesos de expansión. Algunos países avanzaron más que otros en atender este problema. Sin embargo, todos los países, más allá de su grado de avance, presentan casos de políticas educativas orientados a atender esta problemática.

Para este estudio se seleccionaron cuatro casos relevantes para el análisis propuesto en función de cuatro criterios:

- La escala del programa implementado: se considera la necesidad de contemplar la dimensión de los sistemas educativos del Cono Sur (Argentina, Uruguay, Chile) a efectos de posibles comparaciones. En este punto cabe aclarar que, si se toman casos de países centrales, es claro que la inversión educativa siempre supera a la de los países de la región;

- La atención a aspectos problemáticos pero diferentes de la escolarización de adolescentes y jóvenes: se incluyen casos que focalizan sobre diferentes dimensiones con el fin de ofrecer un panorama en las formas de atención a los problemas propios de la expansión de la escuela secundaria;

- La focalización sobre el problema del modelo institucional de la escuela secundaria: se incluyen aquellos casos que con mayor o menor grado de alcance consideran aspectos del modelo institucional (organizacionales y/o académicos) como parte de la política de cambio;

- La evaluación del programa seleccionado: se trabaja con casos que cuentan con procesos de evaluación interna y/o externa con el fin de ofrecer ejemplos cuyos avances y dificultades se sustentan sobre información empírica.

En las páginas siguientes se presenta la descripción y análisis de los casos seleccionados; se incorporan allí reflexiones en torno a los alcances y límites respecto del problema de la expansión de la escuela secundaria.

## Políticas destinadas al sostenimiento de la escolarización de los jóvenes con foco en el aprendizaje: *Student Success/Learning to 18* (Ontario, Canadá)

El gobierno de Ontario, Canadá, detecta hacia el año 2002 problemas en la graduación y en las trayectorias de los alumnos de escuelas secundarias. Diversas investigaciones (Ungerleider 2007 y 2008) indicaban una baja tasa de graduación en la provincia (68%) así como procesos de acumulación de créditos en los primeros años (grados 9 y 10) y pérdida de contacto paulatino con la escuela (antesala del abandono). En función de ello, a partir del año 2003, se comienza a desarrollar una estrategia de alcance provincial de tres fases con el fin de asegurar que todos los estudiantes tuviesen las herramientas necesarias para completar la escuela secundaria y alcanzar objetivos posteriores, ya fuese en los estudios superiores, formación profesional o inserción en el mundo del trabajo.

La meta propuesta fue una tasa del 85% de graduación para el

año 2010-2011; aproximadamente 25.000 estudiantes más por año considerando 2003-2004 como línea de base. Para ello, la estrategia se propuso cinco objetivos:

- Mejorar la tasa de retención y disminuir la de abandono en la escuela secundaria;
- Apoyar un buen resultado para todos los estudiantes;
- Proveer a los estudiantes oportunidades de aprendizaje nuevas y relevantes;
- Construir sobre las fortalezas e intereses del alumno;
- Proveer a los alumnos una transición efectiva de la escuela primaria (elemental) a la secundaria.

En la actualidad, la estrategia reúne programas de desarrollo previo y nuevos programas con el objetivo de aumentar las tasas de graduación. Es posible organizar el conjunto de principios y acciones de la estrategia en al menos tres grandes categorías: principios y acciones relativos a la organización; principios y acciones relativos al sostenimiento de la trayectoria escolar; y principios y acciones relativos al desarrollo de la trayectoria educativa (articulación primaria, secundaria, pos secundaria, mundo del trabajo).

En cuanto a los resultados hallados a partir de la evaluación, en primer lugar cabe destacar dos elementos, uno cuantitativo y otro cualitativo. El primero refiere al incremento en las tasas de graduación desde la implementación de la estrategia: el Ministerio reporta un incremento sistemático del 68% en 2003-2004 al 75% en 2006-2007. Si bien los evaluadores aclaran que no pueden establecerse relaciones causales entre la estrategia y dicho incremento, sí se han podido establecer algunas asociaciones significativas a partir del análisis de los programas implementados y las trayectorias de los alumnos a lo largo del cursado y aprobación de créditos en la escuela secundaria. Al respecto, también agregan que el monitoreo cercano por parte de los consejos escolares, especialmente en los programas de recuperación de créditos, permitió asegurar el mantenimiento de los estándares de rendimiento.

El segundo elemento, de tipo cualitativo, refiere a evidencias encontradas acerca de un cambio en la cultura de la escuela secundaria. En particular se destaca un viraje sobre el foco de la escuela secundaria:

**Tabla 1.** Sistematización caso *Student Success/Learning to 18*. Ontario, Canadá.

**Table 1.** Systematization *Student Success/Learning to 18*. Ontario, Canada.

Principios y acciones relativos a la organización	Principios y acciones relativos al sostenimiento de la trayectoria escolar	Principios y acciones relativos al desarrollo de la trayectoria educativa
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nombramiento de agentes específicos en cada distrito y escuela</li> <li>- Conformación del <i>Student Success Team</i> en cada distrito y escuela</li> <li>- Formación para <i>Student Success Culture</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- "Piensa Alfabetizar" y "Éxito hacia las Matemáticas"</li> <li>- Rescate y recuperación de créditos (asignaturas) para evitar que los alumnos repitan todo un año</li> <li>- Proyectos Faro</li> <li>- <i>E-learning</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa de transición de la primaria a la secundaria</li> <li>- <i>Apprenticeship</i> (pasantías)</li> <li>- Programa de formación en materias de altas habilidades especializadas</li> <li>- <i>Cooperative Programs</i> (convenios con instituciones terciarias y del mundo del trabajo)</li> <li>- <i>Dual credits</i></li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a documentación.



se habría pasado de un foco implícito y supuesto a uno explícito e intencional que asume a los alumnos como el centro del trabajo en las escuelas. Este punto resulta sumamente relevante ya que la historia de la escuela secundaria es la historia de un tipo de institución que siempre “supuso” que recibía alumnos con el capital social y cultural correspondiente a su oferta y tuvo serias dificultades para dejar de lado ese supuesto frente a los procesos de masificación. Al respecto, algunos de los entrevistados señalan un crecimiento en una cultura escolar del “cuidado” en el sentido de “un otro que importa”.

La estrategia *Student Success/Learning to 18* presenta elementos interesantes para pensar políticas de cambio para la escuela secundaria. Entre ellos se destacan:

- La formulación de la estrategia con un diagnóstico preciso y compartido: la necesidad de mejorar las tasas de graduación;
- La adopción de una política integral con eje en el “éxito” del conjunto de los alumnos del nivel;
- El diseño de la política considerando algunos núcleos duros de la escuela secundaria, en especial una cultura escolar centrada en la enseñanza y con poca preocupación por el aprendizaje;
- El diseño de los distintos programas considerando las limitaciones históricas del modelo institucional de la escuela secundaria: la diferencia entre la lógica de la escuela primaria y la de la secundaria, la rigidez curricular, la descontextualización y falta de relevancia del currículum para los jóvenes, el sostenimiento de estudios superiores como una trayectoria posible para el conjunto;
- La disposición de recursos financieros y humanos sostenidos a lo largo del tiempo para la implementación de la política, en especial los profesores y líderes de la estrategia

en cada una de las escuelas y de los consejos escolares;

- La articulación con políticas, programas y otras instituciones gubernamentales vinculadas con la escuela secundaria (programas de inserción laboral, por ejemplo);
- La realización de una evaluación del programa tanto en lo referido a sus objetivos como a las formas en las que la misma se lleva a cabo.

La evaluación permite además analizar los beneficios y los riesgos de la estrategia adoptada:

- Una estrategia integral ofrece la posibilidad de abarcar el problema en su conjunto, sobre todo considerando que se trata de un problema de fuerte raigambre histórica. Sin embargo, supone también el desarrollo de una estructura de apoyo que soporte el peso del trabajo sobre varias dimensiones a la vez: la recarga sobre los profesores y la superposición pueden convertirse en un riesgo para el conjunto de la estrategia;
- El desarrollo de programas destinados a la flexibilización del modelo institucional de la escuela secundaria constituye un avance importante, además de necesario si se quiere mejorar la tasa de graduación. Sin embargo, supone una mirada atenta para que esa flexibilización no se transforme, nuevamente, en procesos de segmentación educativa con trayectos diferenciados de acuerdo al origen social. Este constituye uno de los principales desafíos;
- La implementación de programas y estrategias orientadas a diversificar la trayectoria pos escolar de los alumnos a través de alianzas con distintos espacios del mundo del trabajo e incluso de las instituciones de educación superior funciona como un elemento que dota de sentido a una escuela que muchas veces pareciera carecer de tal para los alumnos. Sin embargo, se requiere

de mecanismos que eviten la tracción a determinadas locaciones en función del origen social. A su vez, cabría preguntarse acerca del valor de la escuela secundaria como ámbito educativo en sí mismo, no por su relación directa con una pasantía y una práctica profesional (¿en qué mundo me inserto? sería la pregunta, más allá de un oficio en particular);

- El diseño y desarrollo de políticas de fuerte demanda de insumos financieros (todas lo son, claro está) puede constituir una señal importante para la comunidad educativa, especialmente para los docentes. Sin embargo, la no disponibilidad de esos recursos durante periodos largos y sostenidos en el tiempo puede conducir también a grandes desencantos.

### **Políticas destinadas al sostenimiento de la escolarización de los jóvenes con foco en las condiciones sociales: Programa Liceo para Todos (Chile)**

En Chile, a inicios de los años ‘90 la constatación más importante respecto de la educación media era que se había masificado, pasando de una cobertura del 5% en 1935, 20% en 1965, 50% hacia 1970 a un 77% en 1990 (Bellei in Marshall Infante, 2004). En ese marco se adoptaron diferentes políticas tales como el programa MECE Media, destinado a 1350 liceos y al 100% de los liceos subvencionados, la extensión de la jornada completa al 58% de la matrícula para el año 2003, el programa Montegrande de trabajo en liceos “anticipatorios” y la reforma curricular durante los años 1998-2002.

A fines de dicha década, se apreciaban mejoras en las tasas de eficiencia: repetían la mitad de los jóvenes

que lo hacían 10 años antes sobre una base de cobertura más amplia y la deserción había bajado del 10 al 8%. A pesar de ello, persistían diferencias en la cobertura según nivel socioeconómico (un quinto de los jóvenes de las familias más pobres estaban fuera del sistema escolar) y ubicación (uno de cada tres entre los jóvenes no escolarizados pertenecía al sector rural en un escenario eminentemente urbano) (Marshall Infante, 2004). Asimismo, el problema de la deserción era preocupante: para el año 1998, 138.121 jóvenes se encontraban fuera de la escuela media (5,6% del grupo entre 14 y 16 años). La preocupación aumentaba frente al progresivo avance de la globalización y las dificultades para el acceso al mercado de trabajo sin el mínimo de 12 años de escolarización.

En este marco, en el año 2000 se crea el programa Liceo para todos (en adelante LPT), una política focalizada en la población escolar de los liceos más vulnerables del país<sup>1</sup>. Se apuntaba a la creación de mejores oportunidades de aprendizaje para todos sus alumnos por medio de distintas formas de organización de la enseñanza y la atención a las características de los alumnos.

La meta concreta del Ministerio mediante la aplicación del programa LPT era reducir la deserción en los liceos participantes: pasar de un 11% a un 4% en el año 2004. La hipótesis de trabajo del programa sostenía que, si bien existía, y existe, una condición que “dispone” socio económicamente el desempeño escolar de las personas, existen también una serie de características de su viven-

cia escolar que refuerzan, concurren o están asociadas a la situación de abandono del sistema educativo (Contreras Rivera, 2005). Éstas se sitúan en el ámbito de acción escolar y, en consecuencia, es allí donde hay que intervenir. Por ello, la estrategia de intervención abordaba dos dimensiones complementarias: el desarrollo pedagógico y el desarrollo psicosocial.

Respecto de la evaluación, los datos muestran una sensible mejora en la retención de los alumnos; pareciera que el LPT fortalece una tendencia a la baja que comienza en años anteriores a la implementación del programa. En cuanto a los resultados de aprendizaje, la información del Sistema de Medición de la Calidad Educativa (SIMCE) refleja una situación entre el estancamiento y la

**Tabla 2.** Sistematización Programa Liceo Para Todos (Chile).

**Table 2.** Systematization *Programa Liceo para Todos* (Chile).

Principios	Fases y características de la implementación	Líneas de acción			
		Socioeconómica	Psicosocial	Institucional	Pedagógica
<p><i>Concepción de fracaso escolar:</i> problema multicausal de intervención multiestratégica (socioeconómica, psicosocial y pedagógica)</p> <p><i>Concepción de intervención:</i> centrada en el desarrollo de capacidades institucionales (pedagógicas) en el liceo</p>	<p>Fase de instalación</p> <p>Fase de desarrollo pedagógico</p> <p>Estrategia: Asesoría con persistencia temática y temporal centrada en el “empoderamiento” del liceo</p>	Becas de estudio	<p>Relación liceo-comunidad</p> <p>Salud escolar</p> <p>Aprendizaje servicio</p>	<p>Plan de acción de liceo</p> <p>Internados</p>	<p>Nivelación repositiva</p> <p>Laboratorio de innovaciones pedagógicas</p>

Fuente: Elaboración propia en base a documentación.

<sup>1</sup> En el año 2003 se sanciona el plan de escolaridad completa de 12 años que se apoya, entre otras medidas, en la Ley de Subvención Pro-retención (aporte extra del Estado a niños y jóvenes de familias indigentes o de extrema pobreza que curse desde 7º básico a 4º medio) (Marshall Infante, 2004).

mejora relativa. La experiencia del LPT presenta elementos interesantes para pensar políticas de cambio para la escuela secundaria. Entre ellos se destacan:

- La formulación de una política nueva pero montada sobre una serie de políticas anteriores y contemporáneas destinadas a atender los problemas que surgen con la expansión de la escuela secundaria. En los países de la región, donde muchas veces se tiende a comenzar de “cero”, los efectos de la continuidad se aprecian en tendencias hacia la mejora de los indicadores del sistema educativo. En este caso, se suma la construcción de un diagnóstico en base a esas políticas previas que permite formular estrategias más precisas;

- La adopción de una concepción integral respecto del problema del abandono que supone estrategias de intervención desde múltiples dimensiones. Si bien dicha concepción no llega a encarnarse en todos los actores escolares, sí permite correrse, al menos en parte, de perspectivas asistencialistas en el diseño de políticas de focalización educativa. Refiere, en definitiva, a la necesidad de pensar el lugar de la pedagogía como motor de la transformación;

- El diseño flexible de la política y, al mismo tiempo, sujeto a rigurosos mecanismos de evaluación para perfeccionar algunas de sus líneas de acción. La posibilidad de contar con un menú de ofertas para atender el problema del abandono así como ir sumando creciente complejidad a los dispositivos permite dar mejor dirección y contextualizar las demandas; situación que se aprecia en el programa de becas y en las diversas etapas de formulación de los planes de acción de liceo;

- La disposición de recursos adecuados para llevar adelante la política. Se destacan tanto los recursos materiales como aquellos destinados al acompañamiento y sostén de los

cambios a implementar en las escuelas y en las aulas;

- La implementación de la política centrada en el nivel institucional. El “empoderamiento” de los liceos en el diseño de sus planes de acción, disposición de recursos y dirección de tareas no sólo supone un mayor grado de desarrollo de la capacidad institucional; también alienta la toma de conciencia por parte de los actores escolares respecto de su relación con el problema del abandono: parte importante de los actores de estos establecimientos ya no considera como un proceso natural y necesario su expulsión o marginación del sistema escolar formal (Contreras Rivera, 2004).

Dicha evaluación permite además analizar los beneficios y los riesgos de la estrategia adoptada:

- El desarrollo de programas que parten de la focalización tiene la ventaja de atender al grupo que realmente se encuentra en una situación de desventaja. En este caso, los liceos con mayor cantidad de alumnos con posibilidad de abandonar la escuela secundaria. El LPT da visibilidad al problema del abandono y su encarnación en jóvenes, no en series estadísticas. Sin embargo, sabido es que las políticas de este tipo tienden a estigmatizar a aquellos que reciben beneficios particulares. Se trata del desafío de afrontar un problema particular, los liceos que reciben a estos estudiantes, sin transformar a estas instituciones y, sobre todo, a sus alumnos en depósito de conceptualizaciones, por ejemplo, las escuelas de “riesgo” o los alumnos en “riesgo” que, con el tiempo, se traducen en miradas particulares y en estrategias de atención que los desvinculan del conjunto;

- La focalización en las áreas de Lenguaje y Matemática como estrategia de nivelación constituye un aporte importante al momento de pensar en sostener la trayectoria de

alumnos en “riesgo” de abandono. Puede pensarse incluso que el avance de estos alumnos en dichas áreas funcione como aliciente para continuar una vez que se ve que lo que parecía una barrera (el dominio de la expresión lingüística y los códigos matemáticos en formato escolar) puede ser franqueado. Sin embargo, cabría preguntarse acerca del valor de la escuela secundaria como experiencia educativa que va más allá de dos áreas en particular (¿qué ocurre con el acceso a la cultura en sus diversas expresiones, aún en la de otras disciplinas escolares?); la ampliación de los horizontes es también un derecho de todos los jóvenes y la escuela es la única forma que tienen de acceder a esta posibilidad;

La entrada por el ámbito de la enseñanza y la pedagogía es auspiciosa. Poner a la escuela y al aula en el centro del problema del abandono escolar constituye “el” desafío de la expansión de la escuela secundaria. Más aún, situar el foco de la atención en la organización simultánea de la enseñanza por medio de la Nivelación reformativa apunta, sin dudas, al núcleo más duro de la cuestión. Sin embargo, muchas de las estrategias adoptadas en el ámbito institucional (el *streaming* o la diferenciación por niveles) retrotraen a las dinámicas de segmentación interna propias de las escuelas secundarias modernas y alertan sobre los riesgos de acentuar tendencias históricas de larga data en dichas escuelas.

### **Políticas destinadas a la finalización de la escuela secundaria: Plan de refuerzo, orientación y apoyo (PROA) en España**

Hacia mediados del año 2000, el Ministerio de Educación detecta en España una situación de bajas expectativas respecto de la trayectoria educativa. En función de ello, se



desarrolla desde el año 2005 el Plan PROA (Ministerio de Educación, 2006). Concebido como un proyecto de cooperación territorial entre el Ministerio de Educación y las Comunidades Autónomas, pretende abordar las necesidades asociadas al entorno sociocultural del alumnado mediante un conjunto de programas de apoyo a los centros educativos. Se parte del supuesto que para lograr una educación de calidad para todos se requiere el esfuerzo tanto de los miembros de la comunidad educativa directamente implicados, como del entorno social en el que se desarrolla la educación. La educación es conceptualizada como una responsabilidad colectiva con una fuerte influencia del contexto territorial y social en el que se vive.

El objetivo común es mejorar los resultados educativos y se incluyen tres objetivos estratégicos:

- Lograr el acceso a una educación de calidad para todos;
- Enriquecer el entorno educativo;
- Implicar a la comunidad local.

Para atender dichos objetivos, el plan PROA se estructura en dos tipos de programas: el Programa de

Acompañamiento Escolar, destinado a mejorar las perspectivas escolares de los alumnos con dificultades en el último ciclo de la educación primaria y primeros cursos de la educación secundaria, y el Programa de Apoyo y Refuerzo en secundaria, dirigido a los centros docentes para dotarlos de recursos que les permitan abordar una mejora integral de su acción educativa. Éste contiene diversas líneas de acción destinadas al sostenimiento de la trayectoria escolar de los alumnos.

Respecto de la evaluación del programa, el grado de satisfacción es alto y los encuestados manifiestan de manera clara la conveniencia de que los centros continúen en el programa. Las principales dificultades se observan en el sostenimiento del compromiso de las familias y el abandono de los estudiantes (23% de los participantes deja el programa); también los coordinadores señalan problemas para fomentar la “obligatoriedad” de la asistencia a las sesiones de acompañamiento. Se considera que los recursos son suficientes; mayoritariamente se utilizan para el aumento del perso-

nal dedicado al programa, el pago a profesionales participantes y la adquisición de material didáctico (Secretaría de Estado, 2009).

El caso del PROA constituye un ejemplo de política acotada, destinada a un objetivo específico y con dos estrategias de intervención concretas. No se proponen grandes modificaciones sino más bien *perfeccionar el dispositivo escolar* de manera de asegurar resultados satisfactorios para todos los alumnos. La estrategia privilegiada es, precisamente, lograr que todos los estudiantes *se transformen en “alumnos”*: se integren a su escuela, participen de sus actividades, adquieran los “ritmos” escolares y el “ritmo” académico, desarrollen hábitos de organización y estudio para llevar adelante la tarea escolar y obtengan buenos resultados en las áreas básicas o instrumentales. Visto de esta manera, el objetivo puede parecer propio del momento de la primera gran expansión de la escuela secundaria, mencionado en la primera parte de este trabajo. Sin embargo, dicho objetivo se relaciona con dos elementos propios del contexto español: por un lado, la

**Tabla 3.** Sistematización, enfoque y características Plan PROA.

**Table 3.** Systematization, approach and main features Plan PROA.

Enfoque	Objetivos	Punto de entrada	Programas	Líneas de acción
Responsabilidad compartida entre ámbito central y local	Mejorar resultados educativos	Alumnos: apoyo directo e individualizado	Programa de acompañamiento escolar	Modalidad con monitor acompañante o con profesor de refuerzo
			Programa de apoyo y refuerzo a centros de educación secundaria	Actuaciones de atención directa a los alumnos Actuaciones de intervención con las familias Actuaciones de intervención en el entorno
Intervención simultánea: - Centro - Familias - Entorno		Centro: dotación de recursos		

Fuente: Elaboración propia en base a documentación.

expansión tardía, en comparación con otros países desarrollados, de la escuela secundaria; por otro lado, la fuerte incorporación de población inmigrante que se produce en los últimos 25 años, causa de grandes transformaciones sociales y culturales y generadora de importantes desafíos al sistema educativo.

En este sentido, el caso del PROA ofrece algunos elementos interesantes para pensar políticas de expansión de la escuela secundaria en sistemas educativos que, aún en expansión, enfrentan el desafío de incorporar grupos poblacionales cada vez más diversos. Como se menciona más arriba, aquí se dobla la apuesta sobre la escuela moderna aunque se busca la forma de acomodar algunos de los rasgos del modelo institucional de la escuela secundaria (en particular el refuerzo para los alumnos que no logran incorporarse solos al modelo) al perfil de las nuevas familias ingresantes. Entre los aportes cabe mencionar:

- La adopción de una política acotada con eje en la mejora de la oferta educativa para todos los alumnos de la escuela secundaria obligatoria;
- El diseño de la política considerando como un problema central del modelo institucional el “desenganche” de los alumnos cuyo capital social y cultural no les permite adoptar el “ritmo” escolar;
- El diseño de dos programas que buscan atender algunas limitaciones históricas del modelo institucional de la escuela secundaria: la diferencia entre la lógica de la escuela primaria y la de la secundaria, la necesidad de considerar diferentes tiempos en los alumnos a través de los programas de refuerzo, la incorporación de las familias al sostenimiento de la trayectoria escolar de sus alumnos, la apertura del centro educativo a los propios alumnos (actividades extraescolares, bibliotecas abiertas, etc.);

- La disposición de recursos financieros y humanos sostenidos a lo largo del tiempo para la implementación de la política, en especial los profesores y/o monitores acompañantes, los coordinadores de programa y los profesionales para otras actividades;

- La implementación de la política centrada en el nivel institucional. El PROA se monta sobre la práctica de la autonomía institucional, instaurada durante la reforma de la LOGSE, y tiene efectos positivos sobre la gestión escolar. El uso de la información de seguimiento de los alumnos, el diseño de planes de apoyo para algunos de ellos y la circulación de dicha información y toma de decisión entre distintos actores escolares refuerzan la planificación institucional y generan implicación de la escuela para con los alumnos;

- La incorporación de actores extra escolares para fomentar el interés por lo escolar. En este sentido, el trabajo con monitores externos como acompañantes resulta una experiencia interesante, que desafía la estructura tradicional (sólo enseña el profesor) y pareciera permitir un acercamiento entre el mundo del joven y el mundo de la escuela. Si bien la estrategia muestra resultados positivos y negativos, resulta auspiciosa la apertura a la experimentación frente a los límites de las estrategias tradicionales;

- La realización de una evaluación anual del programa tanto en lo referido a sus objetivos como a las formas en las que la misma se lleva a cabo.

La evaluación permite además analizar los beneficios y los riesgos de la estrategia adoptada:

- La política centrada sobre un objetivo específico permite obtener logros concretos que si bien no alteran al dispositivo en su conjunto, sí pueden ir promoviendo procesos de cambio destinados a mejorar las

trayectorias escolares de todos los alumnos. De hecho, se observan mejoras en la asistencia y cumplimiento con las tareas y en la promoción de materias. Sin embargo, supone también que otras áreas quedan intactas y, una vez saturados los efectos del refuerzo o apoyo extra, la política puede resultar insuficiente para sostener la trayectoria escolar (tal como se menciona en la evaluación, no se aprecian todavía cambios en la organización curricular, núcleo duro del modelo institucional de la escuela secundaria y asociado a la falta de interés por los estudios);

- La focalización en las áreas de lenguaje y matemática constituye un aporte importante al momento de pensar en sostener la trayectoria de alumnos, ya que se observa el aumento en la motivación al obtener resultados satisfactorios. Puede pensarse incluso que el avance de estos alumnos en dichas áreas funcione como aliciente para continuar una vez que se ve que lo que parecía una barrera (el dominio de la expresión lingüística y los códigos matemáticos en formato escolar) puede ser franqueado. Sin embargo, cabría preguntarse acerca del valor de la escuela secundaria como experiencia educativa que va más allá de dos áreas en particular (¿qué ocurre con el acceso a la cultura en sus diversas expresiones, aún en la de otras disciplinas escolares?); la ampliación de los horizontes es también un derecho de todos los jóvenes y la escuela es la única forma que tienen de acceder a esta posibilidad;

- El diseño y desarrollo de políticas de fuerte demanda de insumos financieros puede constituir una señal importante para la comunidad educativa, especialmente para los docentes. Sin embargo, la no disponibilidad de esos recursos durante periodos largos y sostenidos en el tiempo puede conducir también a grandes desencantos.

## Políticas de cambio en la organización y la enseñanza: Deserción Cero/Escuelas de re ingreso (Buenos Aires, Argentina)

En la Ciudad de Buenos Aires, Argentina, los datos del Censo poblacional del año 2001 indicaban la existencia de al menos 16.000 adolescentes y jóvenes entre 13 y 17 años que no estaban escolarizados en la Ciudad de Buenos Aires. Si se consideran las altas tasas de cobertura de la educación primaria porteña y la alta tasa de pasaje de primaria a secundaria que exhibía la Ciudad, se concluye que se trataba en su mayoría de adolescentes y jóvenes que comienzan y abandonan la escuela secundaria (Terigi, 2004).

Es a partir de este dato que se construye el programa de *Escuelas de re ingreso*. Es decir, si se trata de adolescentes y jóvenes que comienzan pero abandonan, resulta claro que ofrecer el mismo formato institucional no resuelve el problema ya que es “esa” institución la que de hecho los “expulsa”.

En los documentos de la gestión educativa de ese entonces se analiza que las escuelas secundarias no cuentan con la flexibilidad necesaria para volver a albergar a esta pobla-

ción estudiantil. En efecto, se señala que el currículum mosaico, de cursada en simultáneo, con una única secuencia que obliga a repetir todo el año si se tienen más de dos materias previas y no reconoce la mayoría de lo aprobado, sin opciones de trayectoria para los estudiantes y desvinculado de posibles actividades de formación complementaria, forman parte del problema.

Respecto de los resultados cuantitativos, se aprecia que entre 2004 y 2006: se produce un crecimiento de matrícula de 111% en las EdR; abandona entre el 20/25% de los alumnos, siendo el promedio de las escuelas de la Ciudad 10%. Para el año 2005, más de la mitad de los alumnos aprueba 3 o más materias (57%); mientras el 34% de los alumnos aprueba la totalidad de las materias, un 23% aprueba entre 3 y 4, el 12% aprueba entre 1 y 2, y un 31% que queda libre; a diciembre de 2006 egresan un 22% de los alumnos ingresantes en 2004.

La experiencia de las EdR presenta elementos interesantes para pensar políticas de cambio para la escuela secundaria. Entre ellos se destacan:

- La formulación de una política educativa centrada en la inclusión con estrategias de difusión (campaña comunicacional), articulación geolocalizada (acción de los CGP) e innovación institucional (las EdR);

- La adopción de una estrategia de política educativa orientada hacia un grupo específico, los jóvenes con problemas de permanencia en el sistema educativo, con foco en la enseñanza y no en la contención social, superando así propuestas de políticas focalizadas que apuntan a resolver el problema de la escolarización sin cuestionar, muchas veces, el propio dispositivo escolar;

- El diseño de la política sobre la base de la reformulación del dispositivo escolar, entendiendo que son algunos de sus componentes los que se encuentran en la base de las experiencias de fracaso escolar entre los adolescentes y los jóvenes. La pregunta para diseñar las EdR pareciera haber sido ¿qué es lo que expulsa a nuestros alumnos de las escuelas secundarias?;

- El diseño de los dispositivos de las EdR sobre la base del criterio de flexibilidad sosteniendo un objetivo firme: el de la trayectoria continua. La escuela pareciera intentar construir al alumno sobre la base de un concepto diferente: si en las escuelas secundarias ser alumno consiste en aprobar en forma simultánea una gran cantidad de materias diferentes, en las EdR se trata de construir una trayectoria entre lo que ya se hizo y lo que queda por hacer;

- La provisión de recursos humanos apropiados para la propuesta:

**Tabla 4.** Sistematización y características Escuelas de re ingreso. Ciudad de Buenos Aires, Argentina.  
**Table 4.** Systematization and main features *Escuelas de re ingreso*. Buenos Aires, Argentina.

Principios generales	Diseño de las escuelas
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Población objetivo: jóvenes entre 16 y 20 años fuera del sistema pero con algún paso previo en él</li> <li>- Geográficamente localizadas: regiones con demanda de la población objetivo</li> <li>- Bachillerato de modalidad flexible: atento a trayectorias previas y particularidades de la población objetivo para el cursado</li> <li>- Potencial para modificar la oferta institucional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan de estudios: currículo básico común y áreas optativas; no graduado en años</li> <li>- Régimen Académico: promoción y asistencia por asignatura</li> <li>- Rasgos organizacionales: designación de profesores por cargo, tutores y horas institucionales</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a documentación oficial.

selección de directores, provisión de cargos docentes acordes con el tipo de trabajo (no sólo la hora clase) y asistencia técnica y capacitación docente frente a los nuevos desafíos;

- La articulación con políticas existentes y, en especial, con organizaciones de la comunidad y otras áreas del sistema educativo, contribuyendo a la localización geográfica referenciada del programa;

- La implementación de una experiencia de innovación con potencial para volver a pensar al conjunto de las escuelas secundarias en relación con la forma escolar y la posibilidad de sostener trayectorias exitosas para todos los alumnos.

La evaluación permite además analizar los beneficios y los riesgos de la estrategia adoptada:

- Las EdR constituyen una experiencia de innovación y experimentación institucional sumamente interesante si se considera la tracción histórica del modelo institucional tradicional en la organización de la enseñanza secundaria. Permiten pensar potencialidades de cambio para el conjunto del sistema. Sin embargo, presentan algunos problemas. El primero refiere a la complejidad de la gestión curricular, ya que se trata de pensar trayectos cuasi personalizados, además de las necesidades de adaptación del dictado del currículum a asignaturas por niveles y la organización de distintos espacios de enseñanza (clases, apoyo, tutorías, talleres). El segundo se vincula con el desarrollo de la pertenencia institucional en alumnos que casi no comparten un grupo clase, problema significativo para poder sostener trayectorias y no “rotaciones” entre asignaturas. El tercero se relaciona con el lugar que ocupan las EdR dentro del sistema. Se detecta que para otras escuelas medias se transforman en instituciones de “derivación” de alumnos que fracasan; también son vistas como una “competencia des-

leal”, en particular en las EMEM que trabajan con sectores vulnerables y no cuentan con la flexibilidad del dispositivo para atender a sus alumnos (Terigi, 2004);

- Las EdR ofrecen la posibilidad de pensar cambios concretos en la forma de organizar las escuelas secundarias; cambios que permiten sostener trayectorias escolares continuas para los alumnos que abandonan. Sin embargo, aún en sus particulares condiciones, no logran retener a todos los alumnos en esas condiciones. Además, requieren de ciertas características esenciales para sostener la flexibilidad del dispositivo, principalmente el tamaño reducido. Esto lleva al problema organizacional relativo a la asignación de recursos: se trata de escuelas de pocos alumnos pero que demandan una mayor cantidad de planta docente (para los diversos roles y espacios por niveles de asignaturas) y un mayor costo en la unidad docente (por la asignación por cargo y no por hora cátedra);

- Las EdR son escuelas secundarias diferentes, pensadas para una población que no logra acomodarse al modelo institucional tradicional y fue expulsada por ese modelo. Pero existe el riesgo de que esa diferencia pueda tener efectos de mayor segmentación dentro del nivel medio y dentro del sistema educativo (Tiramonti, 2007). Por un lado, porque trabajar en estas escuelas supone cierto grado de identificación con el objetivo y la propuesta (no todos los profesores acuerdan con ella ni se pueden pensar a sí mismos como parte de ella; supone, como mencionáramos más arriba, un aprendizaje en la tarea de ser profesor). Por otro lado, porque, como señalan las investigaciones reseñadas, podrían constituir un nuevo circuito diferenciado. Si bien la historia de la escuela demuestra que la oferta homogénea no asegura igualdad de acceso ni de oportunidades educativas, una

estrategia de diferenciación de la oferta en sociedades sumamente fragmentadas, como las del cono sur, puede agravar procesos históricos de segmentación educativa.

## Comparación de casos y políticas: aportes para los países del Cono sur

En relación con los problemas de la educación secundaria, los aportes de los casos pueden analizarse desde una mirada general (los temas a los que apuntan) y desde una mirada particular (el problema del modelo institucional). Desde la primera perspectiva, si se miran los problemas que se buscan atender, no son todos necesariamente nuevos: la transición entre la primaria y la secundaria, la rigidez curricular, la descontextualización de los contenidos y la vida escolar, la preparación para los estudios superiores, la formación para el ingreso al mundo del trabajo. Los elementos más “nuevos” se observan en la introducción de nuevas áreas (las TIC o la relación con la comunidad, por ejemplo) o en la focalización de grupos poblacionales (sectores vulnerables, alumnos fuera del sistema, alumnos pertenecientes a comunidades inmigrantes).

Los temas y la agenda que atraviesan los casos permiten apreciar la existencia de un tema principal y común: los aprendizajes en áreas básicas (lengua y matemática). Pareciera que al momento de pensar en mejorar la eficiencia interna de la escuela secundaria ésta es la estrategia privilegiada. Pueden señalarse varios motivos por los que se apunta a dichas áreas. En primer lugar, se trata de una función clásica de la escuela pero no por ello menos relevante, ya que esas áreas son clave para el proceso de construcción y acumulación del conocimiento pertinente para futuros desempeños dentro y fuera del sistema educativo.

En segundo lugar, la trayectoria dentro del sistema educativo se estructura sobre dichas áreas: todos deben lograr la comprensión lingüística y el pensamiento formal; si todos llegan al pensamiento filosófico, esa es otra discusión. En tercer lugar, debido a la expansión de la obligatoriedad y la demanda de cualificación, el límite superior en la trayectoria educativa se ha corrido y la escuela secundaria es ahora un “escalón” en una carrera, sobre el que se condensan los conocimientos de la primaria y se articulan los recorridos siguientes (estudios superiores, capacitación para el mundo del trabajo).

Pensar una política destinada a la incorporación exitosa de los jóvenes en la escuela secundaria debiera incluir una línea de acción dirigida al aprendizaje de áreas básicas. Los casos analizados muestran que esto puede realizarse a través de dos vías: focalizando en la enseñanza o en el aprendizaje. En el primer caso, se trabaja desde la política con los docentes, por medio de capacitación y recursos *ad hoc* para mejorar la enseñanza en dichas áreas (*Student Success*). En el segundo caso, la política apunta directamente al aprendizaje de los alumnos, generalmente por medio de estrategias remediales de apoyo (PROA). Es interesante notar el caso del LPT, a mitad de camino entre una y otra: se diversifican las estrategias por grupos de alumnos al tiempo que se provee de recursos a los profesores.

No obstante, como ya se mencionó en las consideraciones finales de cada uno de los casos, si bien el foco en áreas básicas es importante, no sería deseable reducir la enseñanza en la escuela secundaria a ello. Desde la perspectiva de las políticas educativas, la obligatoriedad no debiera transformar a este nivel educativo en un estadio para la acumulación de saberes básicos: también se trata de lograr una experiencia educativa de relevancia para el sujeto, la que,

además, tiene lugar durante una etapa clave de su desarrollo como tal.

El auge de las evaluaciones internacionales en la región puede conducir la mirada hacia el objetivo del logro de competencias básicas; pero el sentido de la escuela secundaria no puede ser sólo ese: ser “competente” debiera ir unido a la construcción de la identidad (las preguntas acerca de la historia, las relaciones con el otro, los lugares que se ocupan en una sociedad y en el mundo, entre otros (Braslavsky, 1999).

Desde una perspectiva particular, los casos también pueden analizarse en función de sus aportes a los cambios en el modelo institucional. Tal como se analizó en cada uno de los casos, el trabajo sobre el modelo institucional es complejo porque se enlaza con tradiciones, imaginarios y representaciones de los actores (lo que algunos autores llaman cultura escolar). Se concretiza en la organización de la enseñanza y el aprendizaje: cantidad de materias, horarios de clase, evaluaciones, requisitos de asistencia y acreditación. Se sostiene desde la organización del trabajo de los actores escolares. De esta manera, en su modificación intervienen aspectos tanto pedagógicos (currículum, evaluaciones, horarios, etc.) como financieros (pago por hora clase o por tiempo institucional, por ejemplo).

Sin embargo, el núcleo duro de este problema radica en la tensión existente entre la necesidad de distribuir en forma masiva conocimientos básicos (aspecto resuelto por la simultaneidad) y saberes para funciones sociales específicas (aspecto resuelto a través de la segmentación en la escuela secundaria). Sostener al mismo tiempo ambos elementos generó modelos institucionales que incluyen a unos y excluyen a otros. Lo cierto es que la utopía comeniana de “enseñar a todos lo mismo al mismo tiempo” siempre encontró un límite en la escuela secundaria.

En la actualidad, en parte producto de la obligatoriedad escolar, ya no se pueden sostener circuitos de exclusión formal. En consecuencia, una política de inclusión educativa se enfrenta a esta tensión histórica: debe poder enseñar a todos al mismo tiempo sin generar circuitos de segmentación (al menos en la primera etapa de la secundaria).

Las experiencias analizadas revelan distintas formas de acercamiento al problema, 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”);
- formación 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:

- (i) sostenimiento del “ritmo” educativo (evitar que el alumno se “desenganche”);

- (ii) apuntalamiento de momentos clave de la trayectoria educativa, especialmente la transición entre la primaria y la secundaria y entre ésta y estudios o trabajos posteriores (evitar que la escuela pierda “relevancia” en un proyecto de continuidad).

En cualquier caso, no es posible avanzar en una política respecto del cambio del modelo institucional si no es a partir del trabajo sobre las representaciones de los profesores y en articulación con dichas representaciones. La experiencia relevada indica que aquí se encuentra el principal escollo pero también la herramienta más potente para el cambio: desde los profesores y con los profesores. Esto último se vincula con los aportes de los casos para el diseño de políticas de cambio educativo.

Las políticas que se analizaron también presentan ciertos posibles efectos que pueden limitar el alcance de las innovaciones. Pueden pensarse al menos 4 áreas de problemas a considerar:

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

Los sistemas educativos se configuran en torno a dos dinámicas: sistematización y segmentación (Viñao Frago, 2002). 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 ha asumido 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 continua 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 afectaría 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 y *Student Success*) 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 ca-

tos, 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.

En suma, la información analizada indica que al momento de pensar políticas para la educación secundaria las opciones que se abren son múltiples. Sin embargo, también cabe considerar una serie de preguntas previas: ¿cuál será el alcance de la política: generalizado o focalizado?; en el caso de la focalización ¿cómo prever posibles efectos de segmentación de la escuela secundaria y del sistema educativo?; ¿cómo evitar que la política se transforme en una estrategia remedial que reduzca la relevancia de la experiencia escolar para la formación del sujeto?; en el caso de la generalización ¿se cuenta con los recursos financieros y humanos necesarios para sostener la política en el tiempo?.

Más allá de estos interrogantes es posible también proponer algunas ideas como punto de partida para pensar líneas de acción:

- Contemplar los alcances y las limitaciones de la acción escolar: es necesario articular políticas educativas con políticas sociales, culturales y de salud; en América Latina, las becas ayudan a sostener la trayectoria escolar.
- Precisar el diseño y planificar la evaluación: el circuito productivo pareciera provenir de diagnósticos precisos, objetivos acotados, intervenciones planificadas y flexibles a la vez; la evaluación es el elemento central para poder mirar los resultados.
- Apuntar a los actores: el fortalecimiento de actores escolares se expresa en la confianza en la escuela

y en sus profesores para que éstos, a su vez, ofrezcan confianza a sus alumnos; podría pensarse en un círculo de potencia en la confianza (dar confianza es formar, capacitar, proveer recursos, acompañar, gestionar tiempos para evitar la “rendición de cuentas”).

- Diferenciar la función de la escuela: la escuela es parte del problema (aunque no pueda solucionarlo sola); por ello el foco debe estar en la pedagogía y los problemas de la enseñanza; es la escuela la que “expulsa” a los alumnos.

- Pensar al sujeto a educar: se trata de un joven y su oportunidad; no es solamente un posible desertor; se trata de lograr formar sujetos con conocimientos desde y con identidad.

### Referencias

- 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.; PINKASZ, D. 2007. *La escuela media y las necesidades de la masificación*. Buenos Aires, Ministerio de Educación de la Nación, 20 p. [Mimeo].
- BRASLAVSKY, C. 1999. *Re haciendo escuelas: hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana*. Buenos Aires, Santillana/Convenio, Andrés Bello, 312 p.
- CONTRERAS RIVERA, D. 2005. Programa Liceo para Todos: construcción e implementación de una política de educación de calidad y de carácter inclusivo para los estudiantes de mayor vulnerabilidad socioeducativa en la Enseñanza Media chilena. *Serie Encuentros y Seminarios*, p. 61-80.
- MARSHALL INFANTE, M.T. 2004. Programas de mejoramiento de las oportunidades. El Liceo para Todos en Chile. IPE-UNESCO. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001390/139051s.pdf>. Acceso el: 14/07/2011.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN. 2006. Informe de evaluación del plan PROA. Curso 2005/2006. Dossier de prensa. Dis-

- ponible en: [www.educacion.es/educacion](http://www.educacion.es/educacion). Acceso el: 06/09/2011.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO (OCDE). 2004. *Education at a glance*. Paris, OCDE, 1 vol.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL/DIRECCIÓN GENERAL DE EVALUACIÓN Y COOPERACIÓN TERRITORIAL. 2009. Evaluación del Programa de Refuerzo, Orientación y Apoyo. Curso 2007/2008. Síntesis de conclusiones. Madrid. Disponible en: <http://www.mepsyd.es/dctm/ministerio/educacion/cooperacion-territorial/sintesis-de-conclusiones-2.pdf?documentId=0901e72b800c83a9>. Acceso el: 23/02/2011.
- TERIGI, F. 2004. *La campaña “deserción cero” y las escuelas de reingreso en la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires, Subsecretaría de Educación del GCBA, 20 p.
- TIRAMONTI, G. 2007. Nuevos formatos escolares para promover la inclusión educativa: un estudio de caso: la experiencia argentina. Informe Final. Buenos Aires. Disponible en: [http://www.flasco.org.ar/educacion/files/proyectos/pdf/informe\\_formatos\\_escolares.pdf](http://www.flasco.org.ar/educacion/files/proyectos/pdf/informe_formatos_escolares.pdf). Acceso el: 05/04/2011.
- UNGERLEIDER, CH. 2007. Evaluation of the Ontario Ministry of Education’s Student Success/Learning to 18 Strategy: Stage 1 Report. Canadian Council on Learning. Disponible en: <http://www.ccl-cca.ca/pdfs/OtherReports/StudentSuccessStage1ReportJuly-27-2007.pdf>. Acceso el: 13/08/2010.
- UNGERLEIDER, CH. 2008. Evaluation of the Ontario Ministry of Education’s Student Success/Learning to 18 Strategy: Final Report. Canadian Council on Learning. Disponible en: [http://www.ccl-cca.ca/pdfs/OtherReports/StudentSuccessStage2Report\\_Oct\\_15\\_2008.pdf](http://www.ccl-cca.ca/pdfs/OtherReports/StudentSuccessStage2Report_Oct_15_2008.pdf). Acceso el: 20/08/2010.
- VIÑAO FRAGO, A. 2002. *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas: continuidades y cambios*. Madrid, Morata, 127 p.
- Submetido: 03/09/2012  
Aceptado: 03/11/2013