

Título del Trabajo: Comparación de las políticas de obligatoriedad para la escuela secundaria en Provincia y Ciudad de Buenos Aires.

Autoría:

Marina Aida Mariani - Universidad de Buenos Aires - licmariamarina@gmail.com

Claudia Muiños - Universidad de Buenos Aires - claudiamui@hotmail.com

María C. Ruiz - Universidad de Buenos Aires - marr1304@yahoo.com.ar

Martín Javier Caldo - Universidad de Buenos Aires - mjcaldo@yahoo.com.ar

Eje Temático: 3) Estudios comparados nacionales.

Resumen aceptado

El presente trabajo se inscribe en el marco del proyecto de investigación UBACyT, denominado “Las reformas en el gobierno del sistema educativo: el rol del Estado en la educación y la pluralidad de centros de regulación en las jurisdicciones. Período 2003 – 2015”, y se concentra más específicamente con los cambios producidos en la educación secundaria de la Ciudad Autónoma y de la provincia de Buenos Aires. En este caso se propone el análisis de las políticas implementadas por ambas jurisdicciones, dos de las más importantes del país, desde el establecimiento de la obligatoriedad de la escuela secundaria. En el caso de la Ciudad, a partir del año 2002 por una ley jurisdiccional y en el caso de la Provincia a partir de la sanción de las Leyes de Educación Nacional y de Educación Provincial, entre los años 2006 y 2007. Diversos trabajos académicos (Tenti Fanfani, 2003; Tedesco, 2004; Jacinto y Terigi, 2007, Terigi 2008, Ruiz 2016) señalan la necesidad de redefinir, entre otras cuestiones, los formatos, las estrategias de enseñanza y los contenidos/saberes de la escuela secundaria, si el objetivo es lograr el ingreso, la permanencia, el aprendizaje y el egreso de crecientes porcentajes de la población, especialmente de los denominados “nuevos públicos”. En esta premisa está basado este

trabajo que busca relevar y comparar las políticas implementadas por ambas jurisdicciones desde las fechas señaladas. La comparación de ambas jurisdicciones en lo que atañe a implementación de la educación secundaria obligatoria, con diferentes duraciones en sus años de estudio, puede constituir una dimensión de análisis muy valiosa, no sólo en términos de lo que se ha organizado en cada jurisdicción sino también en relación con el goce del derecho a la educación en estos ámbitos jurisdiccionales a la luz de la normativa nacional.

Palabras claves: educación secundaria, obligatoriedad, políticas educativas

LA EDUCACIÓN SECUNDARIA COMO DERECHO

Desde la creación de los modernos sistemas educativos con la educación masiva institucionalizada bajo el formato escuela, se registra un proceso de ampliación en el acceso de sujetos pertenecientes a contextos socioculturales y económicos diferentes. La ampliación paulatina de la cobertura, leída en términos de democratización de la educación, presentó una celeridad relativamente importante como proceso histórico, dando concreción, de manera progresiva, al ideal de Comenio, quien allá por el siglo XVII postuló una educación para “todos” los sujetos. En Argentina esta tendencia democratizadora se realizó de manera desigual entre los niveles primario y secundario de escolaridad. Para el nivel primario se verificó un rápido incremento de la población incluida, cumpliendo con el objetivo político de universalización de la educación básica, a través de la obligatoriedad. Por el contrario, en el nivel secundario, nacido bajo una matriz elitista, el acceso se fue dando en una forma mucho más paulatina, con ciertos momentos de mayor incremento (Rivas, 2010). Si bien estas tendencias pueden vincularse con diferentes factores, nos interesa en este artículo centrarnos en las políticas educativas implementadas a partir de la obligatoriedad del nivel. El análisis de las políticas parte necesariamente de dilucidar cómo se definió el derecho a la educación en la Constitución Nacional a lo largo del tiempo y qué interpretación es posible hacer en torno al rol del Estado en materia educativa, específicamente en lo que refiere al nivel secundario.

En la Constitución Argentina originaria, el derecho a la educación se enunció en el artículo 14 en los términos de “enseñar y aprender”, en el marco de los derechos entendidos como libertades individuales. La posterior aparición de la idea de la educación como un derecho

humano fundamental, en el marco de la conformación de los Estados de Bienestar, planteó una revisión acerca de la interpretación de los derechos de enseñar y aprender garantizados por la Constitución¹. Acompañando el cambio del rol del Estado hacia una posición de protección y promoción de derechos a todos los individuos en su conjunto, el derecho a la educación, y el deber del Estado en garantizarlo, se expresó en la garantía de un mínimo de instrucción fundamental, la generalización de la formación técnica y profesional y la ampliación en el acceso a los estudios superiores (Paviglianiti, 1997). La Reforma Constitucional de 1994, reforzó el carácter social del derecho a partir de varios de sus artículos, pero es precisamente el artículo 75 inciso 19, el que reconoce una serie de obligaciones indelegables que el Estado asume en materia educativa (Scioscioli, 2015). Además, a partir de la jerarquización constitucional de los instrumentos internacionales, la universalización de la educación mediante el progresivo acceso a todos los niveles encontró sólidos y numerosos argumentos.

A partir de las bases constitucionales se suscitaron diversas interpretaciones en torno al rol del Estado en términos de principalidad o subsidiaridad² a lo largo de la historia del siglo XX. Dicho debate se tensa hoy en un contexto de globalización de las políticas públicas, donde la educación como tal, es concebida, por posturas vinculadas con la moderna

¹ Al respecto cabe referenciar los trabajos de H. Bravo y N. Paviglianiti que plantean parte de esos debates, entre el enseñar, el aprender, el derecho de carácter individual y el derecho social a la educación.

² Desempeñar un rol principal supone que el Estado se ubica como agente principal en la prestación de la educación pública, de calidad y garantizando condiciones de igualdad. Reconoce la libertad de enseñanza, pero regula fuertemente al sector privado. Desempeñar un rol subsidiario implica que el Estado es agente secundario en la prestación del servicio, financia con fondos públicos al sector privado y a la vez, posibilita sin mayores trabas regulatorias, el accionar de este sector. (Ruiz, 2012)

derecha, como un “bien de mercado”, “un bien individual”, que en todo contradice el principio de inclusión, que, desde la perspectiva de los sujetos, supone un análisis de la educación concebida, no tan solo como un servicio público, sino principalmente como un derecho humano fundamental³. Desde esta perspectiva, pensar la obligatoriedad de la escuela secundaria implica tener presentes los aspectos relacionados con la disponibilidad de escuelas para atender a una demanda creciente, la inclusión a través de diferentes modalidades en cada nivel educativo, la calidad de la enseñanza, sus métodos y programas, así como la adaptabilidad de la misma a los sujetos según su interés y necesidades (Tomasevsky, 2001 citado en Scioscioli, 2015). Poner el foco en estas características permite mirar en qué medida lo planteado en la normativa se condice con las políticas desarrolladas en el plano de la acción, para realizar un análisis crítico desde la exigencia del cumplimiento del derecho.

Nos encuadramos en estas dos últimas concepciones sobre las implicancias del derecho (como “servicio público” y como “derecho humano fundamental”) y nos proponemos analizar a la educación secundaria desde la dimensión de la obligatoriedad a partir de las políticas de inclusión especialmente de los llamados “nuevos públicos”, es decir, de

³Scioscioli (2015) desde esta perspectiva del derecho señala que la educación como derecho fundamental pone el acento en las personas, en los sujetos portadores de derechos, que demandan, que exigen por el cumplimiento y calidad de la prestación de la que el Estado es el garante. En la concepción del derecho como servicio público el Estado es pensado como agente prestador del servicio. Un servicio que es de prestación obligatoria, que no puede ser interrumpido por lo que debe ser de prestación continua y debe alcanzar a todos con igualdad en la calidad y en las oportunidades reales. Estas posiciones se complementan a la vez que se alejan de las acepciones vinculadas con el mercado en donde se presenta una relación entre el individuo, el consumo de un bien que es exclusivo para el que lo puede costear y excluyente para otros que no pueden.

aquellos sujetos que no tenían en su horizonte la llegada a la escuela secundaria, generalmente ligados a los sectores vulnerabilizados de la sociedad. Más concretamente, centraremos el análisis en algunas de las políticas implementadas por los gobiernos de dos jurisdicciones: Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Interrogantes como los que a continuación se presentan guían nuestro análisis: ¿En qué medida la escuela media ha podido adaptarse a la nueva realidad de sujetos pertenecientes a diferentes sectores de la sociedad que ingresan al sistema de educación secundaria? ¿Cómo se garantiza la permanencia dentro del sistema y el egreso de los jóvenes? ¿Cuáles son los programas y políticas específicas de cada jurisdicción que contribuyen a brindarles a los jóvenes el apoyo inicial y durante el trayecto formativo para que logren cumplimentar la escolarización obligatoria? Estos “problemas” interpelan al Estado federal/ provincial como garante del derecho a la educación desde la efectiva concreción del mismo.

Preguntas que se relacionan con una variada producción bibliográfica (Tenti Fanfani, 2003; Tedesco, 2004; Jacinto y Terigi, 2007, Terigi 2008, Ruiz 2016) que plantea la tensión que se genera entre el discurso de inclusión y universalización de la enseñanza secundaria a partir de la exigencia de obligatoriedad normativa; con una matriz de carácter selectivo y de organización escolar con la cual la secundaria fue creada y con la cual adquirió su valoración social. Esta tensión, existente durante todo su devenir histórico, se profundiza con la obligación que señala la ley ante la necesaria incorporación de sectores sociales que nunca accedieron a este nivel frente a un formato escolar que fue pensado originalmente para formar a la clases dirigentes (Puiggrós, 2013) y que luego se fue masificando lentamente, manteniendo su carácter selectivo. Son variados los cuestionamientos frente a

este problema, como por ejemplo la crítica a la homogeneidad de la oferta educativa del nivel o la vertiginosidad del cambio cultural que ha producido una brecha generacional donde se dificulta la interlocución con las nuevas manifestaciones de la cultura, entre los distintos lenguajes. Cuestionamientos en definitiva que plantean una distancia importante entre una escuela secundaria que se va modificando más lentamente que los cambios sociales que suceden.

Es suma, cabe señalar que la pregunta por las políticas que buscan garantizar el derecho a la educación secundaria, debe relacionarse con la pregunta acerca de la misma escuela secundaria, sobre su organización. En este trabajo retomamos cierto consenso académico en torno del límite que plantea el propio sistema para incorporar y contener a nuevos sujetos, y la propuesta que se explicita vinculada a la reconfiguración de esta estructura pedagógica tradicional.

LOS MARCOS NORMATIVOS

Marco normativo nacional

Durante el período 2004-2006, se dio inicio al que puede denominarse segundo ciclo de reformas de la educación argentina. Se derogó la Ley N° 24195, Ley Federal de Educación (LFE), que reguló por primera vez en la historia a la totalidad del sistema educativo en todos sus niveles, entre los años 1993 y 2005. En diciembre del año 2006 se sancionó una

nueva Ley N°26206 de Educación Nacional (LEN), que, en conjunto con otras normas,⁴ sancionadas a partir de diciembre de 2003, reguló también todo el sistema educativo desde una ley marco mostrando continuidad, en este aspecto, con la ley Federal.

El nivel secundario quedó regulado desde entonces por la LEN y la Ley de Educación Técnico Profesional (en lo que refiere a la educación técnica) y las Resoluciones del Consejo Federal de Educación⁵ (CFE) de cumplimiento obligatorio para las jurisdicciones. Fueron numerosas y variadas las Resoluciones del Consejo que permitieron sentar lineamientos y acuerdos generales para la organización e implementación del nivel secundario obligatorio. Cabe mencionar también, en lo que refiere a la garantía del derecho a la educación, a la Ley Nacional N° 26061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (promulgada en el año 2005) en tanto representó el cambio de paradigma con respecto a los niños, niñas y adolescentes: del modelo tutelar (establecido en la Ley N° 10903 conocida como Ley Agote) al modelo de promoción y protección integral de derechos; de la concepción del niño como objeto de intervención a la noción de niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos. Cambio que concretó la jerarquización constitucional de los tratados internacionales luego de la reforma constitucional del año 1994, especialmente en lo que atañe a la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Tanto la CABA como la PBA legislaron en materia de promoción y protección de la

⁴Las otras normas de este segundo ciclo de reformas son: la Ley 25.864 de “garantía del salario docente y 180 días de clase” de 2004, Ley 25.919 del “Fondo Nacional de Incentivo Docente” de 2004, Ley de Educación Técnico Profesional de 2005, Ley 26.150 “Ley Nacional de educación sexual integral” de 2006, Ley de Financiamiento educativo, de 2006.

⁵ El Consejo Federal de Educación es, básicamente, la reunión de los ministros (o equivalentes) de Educación de las Provincias junto con el Ministro de Educación de la Nación. Esta institución adquiere mayor importancia a partir de la década de los noventa, cuando se finaliza la política de transferencia de las instituciones educativas a las jurisdicciones

infancia y la adolescencia incluso con anterioridad a la Ley Nacional: CABA en 1998 mediante la Ley N° 114 y la Provincia en el año 2005 a través de la Ley N° 13298.

Uno de los aspectos centrales del sistema modificado por la LEN fue la extensión del rango de obligatoriedad que pasó de diez (10) a trece (13) años y luego, en el año 2015, a catorce (14) años extendiéndose hasta la sala de cuatro años del nivel inicial⁶.

La PBA, con la implementación de la EGB, había extendido la obligatoriedad a un sector de lo que hoy se considera nivel secundario. Por su parte, la Ciudad, si bien no implementó la EGB, en el año 2002 estableció la obligatoriedad del nivel medio por la Ley N° 898. Fue así como previo a la sanción de la LEN la obligatoriedad del nivel secundario se efectivizó desde la norma en primer lugar en CABA, mientras que en la PBA se había extendido hasta el tercer ciclo de la EGB. Por otro lado, la LEN modificó nuevamente la estructura académica. Derogó la EGB y el Polimodal (establecidos por la LFE) y definió el retorno de las denominaciones de educación primaria y secundaria para cada uno de los respectivos niveles. En lo que refiere a la organización del nivel secundario estableció dos (2) ciclos: un (1) Ciclo Básico, común a todas las orientaciones y un (1) Ciclo Orientado, diversificado, según la modalidad y orientaciones (artículo 31).

La implementación de la LFE produjo una amplia diversidad de estructuras en las jurisdicciones. En el caso que nos ocupa, mientras la Ciudad seguía manteniendo la estructura de siete (7) años de primaria (a la cual denominaba EGB) y cinco (5)/seis (6) de

⁶ Ley 27045 de diciembre de 2014 instala a nivel nacional la obligatoriedad escolar desde sala de cuatro.

secundaria, la PBA creó la EGB de nueve (9) años y el Polimodal de tres (3). La LEN estableció que cada jurisdicción decidiera entre dos modelos de estructura académica: uno de siete (7) años de nivel primario y cinco (5) años de nivel secundario; o uno que contemple seis (6) años para cada nivel. El Gobierno de la Ciudad decidió continuar con el esquema siete-cinco y la Provincia, al haber puesto en marcha en el año 2005 la Educación Secundaria Básica (ESB), definió la estructura seis (6) años para la educación primaria y seis (6) años para la educación secundaria. La LEN se propuso como instancia de construcción de un paradigma diferente al de la LFE, sin embargo, si bien la implementación de la LFE generó una multiplicidad de estructuras y a partir de la LEN se establecieron sólo dos posibles, no se cumplió con el objetivo de la unidad en todo el país. Cabe la pregunta acerca de si esta diferencia en las dos jurisdicciones analizadas, con una alta rotación de sus públicos escolares por su cercanía, no se convierte en un obstáculo para la concreción de la obligatoriedad.

Como se señaló anteriormente, además de la LEN y de la Ley de Educación Técnico Profesional, a partir del 2006 cobraron especial importancia las Resoluciones del CFE para la organización e implementación del nuevo nivel obligatorio. Entre las Resoluciones del CFE que se consideran más relevantes para este trabajo se citan: la N° 79/09 que aprobó el “Plan Nacional de Educación Obligatoria”, la N° 84/09 que aprobó el documento “Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria”, la N° 88/09 de aprobación del documento “Institucionalidad y fortalecimiento de la educación secundaria obligatoria – planes jurisdiccionales y planes de mejora institucional”, la N° 93/09 que aprobó el documento “Orientaciones para la organización pedagógica e institucional de la educación secundaria obligatoria”, la N° 103/10 de aprobación del documento “Propuestas de inclusión y/o regularización de trayectorias escolares en la

educación secundaria”. Sin pretender analizar exhaustivamente cada una de ellas y a los fines del presente artículo, podemos decir que las Resoluciones aprobadas por el CFE dan cuenta de una serie de propuestas para adecuar el nivel secundario al desafío que implica la obligatoriedad. Se desprende de ellas la necesidad de buscar diversas formas de estar y aprender en la escuela, con un claro mandato inclusivo y contemplando la diversidad de situaciones de los adolescentes y jóvenes. Pueden señalarse tres aspectos de renovación: el de las propuestas formativas, lo institucional y lo pedagógico.

Específicamente en la Resolución 84/09 se definieron tres grandes organizadores en relación con los recorridos formativos diferentes: a) los que se den en el marco de la estructura curricular por disciplinas y de la carga horaria acordada, incluyendo variaciones en las estructuras (la posibilidad de que el alumno opte por disciplinas equivalentes, la cuatrimestralización, los formatos diversos para el desarrollo de la enseñanza –talleres, ateneos, proyectos-, la extensión de los ámbitos de aprendizaje por ejemplo, la cursada en otras instituciones acreditadas por la escuela); b) recorridos en los que se enseñen saberes vinculados a otros campos de la producción de conocimiento reagrupando a los estudiantes en nuevas formas, cursando en otros espacios por fuera de la escuela, integrando actores de la comunidad en la propuesta de la escuela; c) recorridos vinculados a los Centros de Actividades Juveniles u otras iniciativas que promuevan el arte, la actividad física y deportiva, la recreación, la vida en la naturaleza, la actividad solidaria, la apropiación crítica de las distintas manifestaciones de la ciencia y la cultura. También enunció formatos específicos de escolarización para los alumnos con sobreedad, trabajadores, madres y padres adolescentes, población migrante, repitentes, con discapacidades transitorias o permanentes, entre otros.

En lo que refiere a lo institucional, el principal cambio fue la definición jurisdiccional del Régimen Académico. Con respecto a lo pedagógico adquirió central importancia la noción de trayectorias escolares y su acompañamiento a partir de estrategias de tutorías, diversificación de propuestas de enseñanza, proyectos específicos para grupos específicos, clases complementarias, entre otras. Quedó establecido en la Resolución N° 103/10 que las propuestas para la inclusión y/o regularización de trayectorias escolares destinadas a garantizar el derecho a la educación de los adolescentes y jóvenes no contenidos en el sistema educativo se constituyen como propuestas a término en tanto promoverán la inclusión progresiva de los adolescentes y jóvenes al sistema.

Dada la característica de descentralización del sistema educativo argentino, la incertidumbre queda planteada en el modo y los tiempos con los cuales cada jurisdicción lleve adelante las propuestas a las que se comprometió cuando firmó las resoluciones. Desarrollaremos a continuación el marco normativo de cada jurisdicción y las acciones implementadas para acompañar las trayectorias educativas de los jóvenes y adolescentes tanto desde el punto de vista pedagógico, institucional y organizativo.

El marco normativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Este paradigma de la inclusión dentro de la normativa de la Ciudad de Buenos Aires aparece reflejado como un principio rector de las políticas educativas en la Constitución de la Ciudad, “(la Ciudad) asegura la igualdad de oportunidades y posibilidades para el acceso, permanencia, reinserción y egreso del sistema educativo” (Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, 1996, art.23). Asimismo, la Ley N° 114 avanzó al establecer en su

artículo 29 inc. c que el Gobierno de la Ciudad, debe además “instrumentar medidas necesarias” para la “retención” de niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo”.

En ese marco, y como ya se ha mencionado, la legislatura de la CABA sancionó, en septiembre de 2002, la Ley N° 898, en virtud de la cual dispuso la extensión de la obligatoriedad de la educación hasta la finalización del nivel medio en todas sus modalidades y orientaciones. De esa forma la obligatoriedad se extiende desde los cinco años de edad hasta completar los trece años de escolaridad (Art. 1). Cabe señalar que más allá de esta normativa, la Ciudad no cuenta con una Ley de Educación que regule su funcionamiento. Tras la sanción de la LFE, no solo no legisló en su jurisdicción en materia educativa conforme a la primera ley marco del sistema educativo, sino que además no modificó su estructura académica manteniendo un nivel primario de siete (7) años y un nivel secundario de cinco (5). En base a la mencionada normativa nacional y la Ley N° 898, la CABA definió el marco curricular que organizó la Nueva Educación Secundaria (NES)⁷, cuya implementación se inició en 2014 en aquellas escuelas que adoptaron voluntariamente la modificación curricular y en el ciclo 2015 para el resto de las escuelas secundarias de la jurisdicción.

⁷En una primera etapa y a través de las resoluciones N° 1346/14 y 1505/14 se aprobaron el diseño y la grilla curricular jurisdiccional para el ciclo básico de la educación secundaria. En un segundo momento, con el objetivo de completar la reforma educativa emprendida, fue necesario establecer el marco curricular para la formación general y la formación específica de cada una de las diversas orientaciones. Para cumplimentar esta segunda etapa y a efectos de disponer de un texto único se reemplaza la Resolución 1346/14 por otra que incluye el ciclo básico de la educación secundaria e incorpora el diseño del ciclo orientado, así fue que el Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad aprobó la Resolución N° 321/15 de creación del primer Diseño Curricular de la Ciudad de Buenos Aires (y su rectificativa Resolución N°1189/MEGC/2015)

El marco normativo jurisdiccional de la Provincia de Buenos Aires

A partir de la implementación de la LFE a través de la Ley Provincial de Educación, el rango de obligatoriedad en la PBA se extendió de siete (7) a diez (10) incluyendo el último año del nivel inicial y los nueve años de la EGB. Se tornaron obligatorios los antiguos 1ro y 2do año de la escuela secundaria, incluidos en el tercer ciclo de la EGB. Con la posterior sanción de la Ley de Educación Provincial, en consonancia con la LEN, se determinó la obligatoriedad del nivel secundario, pero con el modelo de seis (6) años para el nivel. Esta elección estuvo fundamentada en el hecho de que un año antes de la Ley Nacional, la jurisdicción había modificado su estructura académica transformando el Tercer Ciclo del EGB en Escuela Secundaria Básica (ESB) para “...dotar (lo) de los instrumentos y recursos para mejorar su dinámica y relación con los otros ciclos y niveles...” (Resolución DGCyE 300/05). El tercer ciclo del EGB pasó a denominarse ESB y luego Ciclo Básico de la nueva secundaria orientada obligatoria.

La conformación de la escuela secundaria de seis años en la provincia trajo no pocas complicaciones, al existir dos modelos dentro del mismo sistema. Por un lado, en el año 2005, se habían creado las ESB que después incrementarían su extensión en años hasta convertirse en una Escuela Secundaria “completa”. Por el otro, existían Escuelas ex Polimodales que transformaron sus tres años en el Ciclo Superior, integrándose al ex Tercer Ciclo de la EGB que funcionaba en su mismo edificio. Surgieron “nuevas instituciones” que requerían aulas y cargos docentes para el Ciclo Superior y convivieron con instituciones “recicladas” a partir de la unión entre un ex Tercer Ciclo, ex ESB y un ex Polimodal. Un proyecto de reforma muy diferente que reemplazó a otro en menos de un año, ambos intentando modificar una profunda innovación con menos de veinte años de

antigüedad. Adolescentes a los que se pretende incluir y darles una atención particular y que terminan diluyéndose en un “estado de reforma permanente” que se contrapone con la necesaria estabilidad temporal para que las escuelas, objeto de la reforma, y los sujetos que las habitan puedan adaptarse.

Resultaría pertinente tener presente estos sucesivos cambios a los cuales fueron sometidas las instituciones, más aún cuando se comienza a hablar de una Escuela Secundaria 2030 como un nuevo proyecto de reforma. Si el horizonte está puesto en cumplir con la obligatoriedad estatal para que todos puedan ejercer su derecho a la educación, sería necesario partir de un diagnóstico que no niegue lo realizado, porque escondería la negación de todas las modificaciones que atravesaron y padecieron las instituciones.

POLÍTICAS POR PARTE DE LAS JURISDICCIONES ANTE LA OBLIGATORIEDAD LEGAL

Antes de describir las políticas implementadas por cada una de las jurisdicciones nos parece pertinente señalar tres políticas desarrolladas por el nivel nacional que impactaron diferencialmente en Ciudad y Provincia de Buenos Aires: el Plan de Finalización de Estudios Secundarios (FinEs), el Plan de Mejoras Institucional (PMI) y un Programa Socioeducativo como los Centros de Actividades Juveniles (CAJ). La característica común de estas políticas es la financiación por parte del Ministerio de Educación de la Nación, pero cuya ejecución recayó en las jurisdicciones.

El *Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios*, surgió de la resolución 66/08 del CFE, con el propósito de ofrecer a los jóvenes y adultos la posibilidad de terminar sus estudios con planes adecuados a sus necesidades y posibilidades. Retomó para

el nivel secundario el esquema desarrollado en la PBA con el plan COA, en el cual los estudiantes que habían terminado, pero adeudaban materias, podían prepararlas y rendirlas en escuelas sedes con docentes que desarrollaban una serie de clases y luego evaluaban. Este plan se amplió hacia el denominado FinEs 2 que permitió cursar todo el tramo completo del nivel secundario en tres años. Promovió la articulación con sindicatos, organizaciones sociales, universidades, entre otras, ampliando sus sedes de funcionamiento. Planteando la necesidad de construir una nueva institucionalidad de la escuela secundaria, la resolución 88/09 del CFE estableció que los dos instrumentos de apoyo básico a las escuelas fueran el Plan Jurisdiccional de la Escuela Secundaria y los *Planes de Mejora Institucional*. Estos últimos, que deben estar en relación y de acuerdo con los primeros, se constituyen, según la resolución CFE N° 88, en un medio:

“...para avanzar en una transformación progresiva del modelo institucional de la educación secundaria y de las prácticas pedagógicas que implica, generando recorridos formativos diversificados que permitan efectivizar el derecho personal y social a una educación secundaria de calidad para todos los adolescentes y jóvenes.” (Anexo I:12-13).

Los Planes, elaborados por las instituciones, debían atender a los siguientes ejes prioritarios: Trayectorias escolares y Propuesta escolar y organización institucional.

Para el desarrollo del PMI, se destinaron fondos a las instituciones destinados al financiamiento de horas institucionales para los docentes que participaban en la ejecución del Plan, que debía ser aprobado por la Jurisdicción. Además, se preveía la conformación de un equipo de Asistentes Técnicos Territoriales para realizar el seguimiento en el diseño e implementación de los PMI en cada institución.

Este PMI puede encontrar un antecedente muy similar en el Programa de Fortalecimiento Institucional de la Escuela Secundaria de la Ciudad.

Por último, desde el Programa Nacional de Extensión Educativa dependiente de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas, los *Centros de Actividades Juveniles* elaboran proyectos pedagógicos enmarcados en las Resoluciones 84 y 93 ya citadas, porque fueron pensados como una de las posibilidades de las instituciones para crear, en el marco de los PMI:

“...espacios en función de las necesidades educativas de los actores participantes y de acuerdo a diversas orientaciones que expresen áreas de aprendizajes... (para fortalecer)... el sentido de pertenencia a la institución y (para que) se promuevan nuevas formas de estar y aprender en la escuela.”
(PNNE-CAJ-Lineamientos, 5).

Para armar los proyectos las escuelas optan por dos de las siguientes orientaciones Educación Ambiental, Arte, Comunicación y Nuevas Tecnologías, Ciencia y Deportes. Deben incluir también como ejes transversales: Participación Juvenil y Derechos Humanos, Prevención del Consumo Problemático de Drogas y Educación Sexual Integral.

Las políticas implementadas por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

En esta jurisdicción, la continuación de la escolaridad de los sujetos hacia el nivel secundario de educación no constituye un desafío en cuanto a política educativa, puesto que, en general, la tasa de pasaje es bastante elevada. En cambio, los problemas en términos de la dinámica de la matrícula suelen vincularse con la repitencia y con la interrupción de los estudios (Steinberg y Tófaló, 2013).

La Ciudad de Buenos Aires, fue precursora en el desarrollo de políticas que buscaban democratizar la escuela secundaria. En primer lugar, como ejemplo de este tipo de políticas, podemos mencionar a las **Escuelas Municipales de Educación Media (EMEM)**, que entre 1990 y 2000, incorporaron dieciséis nuevas instituciones en distritos donde no existían escuelas secundarias o en aquellos con condiciones sociales y económicas desfavorables. Esta oferta se diferenciaba de las escuelas secundarias “transferidas”, por su normativa, por las características de la población atendida y por la propuesta pedagógica que fundamentalmente se caracterizaba por la existencia de tutores y de profesores por cargo. Según Tiramonti, se trataba de impulsar “...un nuevo mandato que genera(ra) un patrón institucional que (definiera) a su vez prácticas y expectativas muy específicas y fuertemente relacionadas con un tipo de población y de problemáticas que se asocian con ella.” (Tiramonti, 2011:24)

Posteriormente, en el marco de la citada Ley de Obligatoriedad y del Plan Deserción Cero, desde la Dirección del Área de Educación Media, se pueden destacar también a las **Escuelas de Reingreso (ER)**, creadas entre los años 2004-2006 por la ex Secretaría de Educación de la Ciudad de Buenos Aires. Su propósito es reinsertar en el sistema educativo a miles de adolescentes y jóvenes entre 13 y 18 años no escolarizados. Se creó un plan de estudios especial de modalidad bachiller pensado para un sector particular de la población joven que por “motivos diversos no comenzó sus estudios de nivel medio, o ha visto interrumpida su escolaridad y está interesado en realizar o completar sus estudios secundarios” (Resolución 814/SED/04). Este tipo de oferta planteó un régimen académico y plan de estudio flexible para “adecuarse” a las posibilidades de cursado de esta población. Desde este punto de vista el plan ofrece un número reducido de asignaturas de cursado simultáneo al mismo tiempo que permite la construcción de distintos espacios formativos,

permitiendo que los alumnos vayan avanzando según sus posibilidades, aun cuando no estén en condiciones de cursar en forma simultánea la totalidad de las materias que corresponden a un año escolar.

Para lograr la construcción de trayectos formativos diversos, el plan de las ER dispone de un sistema de cursado y promoción por materias y un sistema de ingreso que reconoce los logros anteriores, de tal modo que durante el mismo año lectivo un alumno puede cursar y aprobar asignaturas de diferentes cursos o niveles del plan de estudios. Esta modalidad no sólo rige una vez que el alumno está dentro del plan, sino que son consideradas válidas aquellas materias equivalentes cursadas y aprobadas en cualquier institución de nivel medio oficialmente reconocida, independientemente de la aprobación del año escolar completo. De este modo, el único requisito para cursar una asignatura es tener aprobadas las correlatividades definidas en el plan de estudios. Asimismo, estas escuelas cuentan con tutorías, un sistema de apoyo escolar y con asesores pedagógicos.

Tanto las EMEM, como las ER pueden analizarse como propuestas institucionales que proponían modificar el formato tradicional de la escuela secundaria. En ambos casos, nacidas como proyectos, han sido incorporadas al sistema educativo en forma estable.

Por otra parte, en el marco de las modificaciones hacia adentro de las escuelas que ya existían, en CABA las **Tutorías** son obligatorias a partir del año 2005 en primero y segundo año donde el profesor- tutor cuenta con horas cátedra dentro de la planta orgánica funcional (POF) y realiza tareas de seguimiento individual, trabajo con las familias y la coordinación de acciones con otros actores escolares. A partir de la reforma de la nueva secundaria en el año 2014, el Espacio de Tutorías, forma parte de la estructura curricular de la formación general del ciclo básico (1er y 2do año).

Asociado con las tutorías, cabe destacar la necesidad de contar con docentes que puedan permanecer mayor tiempo dentro de la institución escolar, por esta razón es fundamental cambiar la designación por horas cátedra de los profesores. A partir de un proyecto elaborado en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sancionado como ley 2.905 (6 de noviembre de 2008), se aprobó el régimen de **Profesores por cargo docente**, que tiene como objetivo ir reemplazando progresivamente la actual forma predominante de designación de los profesores en el nivel secundario.

En la Ciudad existen variados programas que acompañan la implementación de la obligatoriedad del nivel medio, entre los cuales pueden señalarse:

- El **Programa de Fortalecimiento Institucional de la Escuela Secundaria** de la Ciudad de Buenos Aires- dependiente de la Dirección General de Planeamiento Educativo (DGPLED) del Ministerio de Educación de GCBA-, creado en el año 2001 para:

“Mejorar los niveles de retención y los aprendizajes en los primeros dos años de las escuelas de nivel medio de gestión estatal (...)a fin de asegurar la continuidad de los estudios de todos los alumnos y enriquecer el sentido de su permanencia en la escuela...” (Resolución SED/439/01).

Posteriormente se extendió a todos los años del nivel medio y se incluyó a los CENS. Este Programa está conformado por dos recursos: la asistencia técnica a las escuelas y los módulos institucionales que permiten llevar adelante proyectos propios que se enmarquen dentro de la propuesta pedagógica de cada institución. Básicamente, se propone facilitar la interacción de los docentes para llevar adelante proyectos para prevenir el bajo

rendimiento, la desaprobación y consecuentemente la repitencia, desde una propuesta de trabajo pedagógico en equipo.

- Los **programas** que se denominan **socioeducativos** que, si bien no impactan directamente en el trabajo pedagógico de la escuela, colaboran en el acompañamiento de las trayectorias escolares, entre los cuales podrían señalarse

- El **Programa de retención escolar de alumnas/os madres, padres y/o embarazadas** que se propone desarrollar dispositivos que favorezcan la permanencia de los estudiantes en la escuela y lograr una mayor consolidación institucional de las acciones a implementar aprovechando los módulos que las escuelas destinan a esta tarea. Entre las estrategias que se implementan ocupa un lugar central la designación de referentes institucionales que desarrollan diversas tareas. Con relación a esta temática, también se dictaron Resoluciones (SED/949/05; MEGC/1979/06 y MEGC/4799/07 en las cuales se autoriza a la concurrencia de estudiantes con sus hijos en determinadas circunstancias, la prioridad de inscripción de los hijos en los jardines de infantes y la posibilidad de ingresar más tarde o retirarse antes por la atención de los niños.
- Desde la Dirección de Inclusión Educativa de la CABA existe un régimen de **Becas Estudiantiles**, creado de acuerdo a la ley N° 2917 del año 2008, que tiene por “finalidad garantizar el acceso, permanencia, reingreso y promoción de alumnos de escuelas de nivel medio/secundario de gestión estatal del Gobierno de la Ciudad que se encuentren en situación de vulnerabilidad socioeconómica, y se enmarca en las acciones que deben implementarse para el efectivo cumplimiento de la obligatoriedad del nivel medio”. (GCBA/Ley 2917/08/Art.2). La Ley establece que

los montos de las Becas no deben ser menores al salario mínimo, vital y móvil y que resultan beneficiarios directos quienes se encuentren en alguna de las condiciones de vulnerabilidad que detalla (como por ejemplo sujetos en situación de calle, viviendo en hogares con NBI o con ingresos menores a 1,5 salario mínimo, vital y móvil; abriendo la posibilidad a “...quienes presenten otros indicadores de vulnerabilidad socioeconómica que, según la autoridad de aplicación, resulten suficientes para acreditar tal condición de vulnerabilidad.” (Artículo 6). Se incluye a los estudiantes de CENS y no señala aspectos de rendimiento escolar (notas, repitencia o sanciones) que motiven el cese del beneficio.

- El **Programa de Clubes de Chicos y Jóvenes**, creado en 2007 sobre la base de programas similares, con los objetivos de “... promover, desarrollar y profundizar acciones destinadas a niños/niñas, a adolescentes y a jóvenes que, desde la escuela y desde espacios socio comunitarios, tiendan a la revalorización del tiempo libre a través de la realización de actividades y de expresiones culturales, artísticas, deportivas y recreativas...” (Resolución MEGC/3919/07). La idea de reforzar los vínculos con la institución, sumado a la exploración de actividades artísticas y deportivas para otros usos del tiempo libre, permitiría sostener las trayectorias escolares y buscar la reinserción de los jóvenes que no están asistiendo a la escuela secundaria

Las políticas implementadas en la Provincia de Buenos Aires

Se reconocen en la Provincia de Buenos Aires una serie de políticas ligadas a repensar cuestiones vinculadas a la escuela secundaria y a la democratización del acceso, egreso y

permanencia. Podría ubicarse un punto de inicio en la Reforma Dumón, durante el gobierno radical de Alejandro Armendáriz (1983-1987) que no llegó a implementarse pero que planteó la obligatoriedad del primero y segundo año de la escuela media, enmarcada en una política nacional que propuso la eliminación de los exámenes de ingreso, la creación de nuevas escuelas y modificaciones en las escalas de evaluación (Giovine y Martingoni, 2011). A este intento de reforma pueden añadirse las reformas ya citadas de la EGB y la posterior ESB, como intentos de ampliar el acceso, la continuidad y el egreso de un mayor número de sujetos.

Además de la sanción de la ley provincial que estableció la obligatoriedad, pueden señalarse en la Provincia de Buenos Aires una serie de políticas orientadas al cumplimiento de la norma. En el marco de pensar nuevos formatos se puede incluir la propuesta de los **Centros de Escolarización Secundaria para Jóvenes y Adultos (CESAJ)**. Aprobados por la Resolución DGCE/5099/08 y dependiendo de la Dirección Provincial de Educación Secundaria el Programa estaba dirigido a adolescentes de entre 15 y 18 años con certificación de nivel primario, que no hubiesen completado el Ciclo Básico de la Escuela Secundaria y que no estuviesen inscriptos en ninguna institución. El Proyecto se propuso incluir a los jóvenes cursando una propuesta curricular de hasta dos años de duración, según la trayectoria particular de cada alumno, para aprobar el Ciclo Básico de la Escuela Secundaria en el CESAJ. Una vez aprobado el Ciclo, los estudiantes continuaban sus estudios en una escuela secundaria o en un Bachillerato para adultos, garantizando así la continuidad y finalización del nivel obligatorio.

Para las instituciones existentes, se propuso un nuevo **Régimen Académico** para "...el cumplimiento de las metas de obligatoriedad, inclusión, permanencia y egreso con calidad

de la educación...” (Resolución DGCyE/587/11). Una de las modificaciones más importantes que introdujo el nuevo Régimen Académico aprobado en el año 2011 fue el aumento en las posibilidades de rendir materias por parte de los estudiantes y la posibilidad de promocionar el año rindiendo la tercera materia (anteriormente sólo se promovía con hasta dos materias previas) tras las comisiones evaluadoras de febrero-marzo. Por otro lado, se modificó la forma de calificación final de cada materia: se eliminó la nota de siete (7) en el tercer trimestre para la aprobación de la materia, disponiéndose como nota mínima en el tercer trimestre un cuatro (4); la nota de la evaluación integradora (en las materias en las que hubiese) se promedió con la nota final del trimestre; y se eliminó la evaluación de la materia frente a una eventual desaprobación de la prueba integradora. En suma, las modificaciones en torno al régimen académico dan cuenta de mayores posibilidades en la aprobación de asignaturas y la promoción al año inmediatamente superior en paralelo a un aumento en las tareas de los profesores y del equipo directivo a fin de garantizar el ingreso, permanencia y promoción de los estudiantes.

El Régimen Académico se basó en la Ley N° 11273 del año 1992 en lo que respecta a la ampliación de inasistencias justificadas para las alumnas madres y los alumnos padres. Para las alumnas embarazadas, estipuló el otorgamiento de treinta (30) inasistencias más a las de cualquier otro estudiante. En el año 2014 se aprobó la Ley provincial N° 14637 que extendió el plazo máximo de inasistencias por paternidad de tres (3) a cinco (5) días hábiles y el plazo del período de lactancia de los doce (12) hasta los veinticuatro (24) meses de producido el nacimiento. Si bien se extendió este plazo, la cantidad de minutos diarios por lactancia pasó de ciento veinte (120) a treinta (30).

Dentro de los **programas socioeducativos**, podrían citarse los siguientes:

- Con anterioridad a la llegada de los CAJ, la Provincia venía desarrollando el **Programa Patios Abiertos**, destinado a sujetos en edad escolar correspondiente a los niveles obligatorios. Dirigido a los niños, niñas y jóvenes de entre 5 a 21 años en situación de vulneración socioeducativa, el programa planteó como objetivo lograr la inclusión, retención y posible reincorporación de los niños y jóvenes al sistema educativo formal, fortaleciendo los lazos con la comunidad. Estas actividades se desarrollaron en las escuelas, por fuera del horario escolar y en articulación con Organizaciones Sociales y otras instituciones estatales, como los municipios. Se propuso favorecer la inclusión de aquellos sujetos que no hubiesen ingresado al sistema educativo o que hubieran abandonado y fomentar la permanencia de aquellos estudiantes en condiciones de vulnerabilidad social. Por ello, se privilegiaron como zonas para la ejecución del programa aquellos territorios que presentasen altos niveles de NBI, riesgo social (según contexto infraestructural, económico y social del barrio), infraestructura asociada a ámbitos recreacionales en el barrio, vulnerabilidad psicológica de los jóvenes (según porcentaje de suicidios, tentativas, trastornos psicológicos).
- En el año 2009, desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia se lanzó el **Programa Envión**, cuyo objetivo general fue promover la integración social de los adolescentes y jóvenes entre 12 y 21 años en situación de alto riesgo social, es decir, pertenecientes a hogares pobres, con inserción laboral precaria, que no estudien ni trabajen, que vivan en situaciones de violencia y/o abandono y habiten en barrios con infraestructura y equipamiento inadecuados. Se promovió la inclusión, protección y prevención en los campos de la educación, el trabajo, la salud, el arte y

el deporte. En lo que refiere específicamente a educación, el programa se propuso conocer a aquellos jóvenes que no estuviesen estudiando para incluirlos en alguna escuela cercana y brindarles a contra turno una serie de actividades vinculadas al apoyo escolar, el arte, el deporte y la recreación; formación en oficios y promoción de la salud. En las sedes del Programa, que funcionaban durante el horario de la jornada escolar, se daba el desayuno, almuerzo y merienda. Además, se les otorgaban becas destinadas a la educación y contención de los jóvenes.

UNA COMPARACIÓN DE LAS POLÍTICAS

De acuerdo con lo señalado hasta el momento, aunque con diferencias temporales, en ambas jurisdicciones se produjeron procesos de adecuación a la normativa nacional, cuestión no menor dado el antecedente de la implementación parcial de la anterior LFE por parte de la Ciudad. También en ambas jurisdicciones el derecho a la educación empezó a ser concebido, desde el plano de la norma, desde el enfoque de la internacionalización que cobró relevancia con la jerarquización, entre otros Tratados Internacionales, de la Convención de los Derechos del niño, niña y adolescente tras la reforma constitucional del año 1994. En este sentido, la sanción de la legislación educativa es contemporánea con el cambio de paradigma en torno a la protección integral de la niñez y la adolescencia, evidenciándose en los distintos programas analizados el posicionamiento de los adolescentes como sujetos de derechos.

Con respecto a las normativas cabe señalar una primera gran diferencia, la inexistencia de una Ley de Educación en la Ciudad contrapuesta a la Ley de Educación Provincial. Por otra parte, si bien la Ciudad produjo una serie de normas como la Ley de obligatoriedad, o la

creación de diversos programas hasta el año 2007, con posterioridad no aparecen registros de normativas propias de la jurisdicción. En contrapartida parecería en la provincia existir una continuidad de elaboración de normativa que adecúan las resoluciones del CFE, como lo muestra el caso del nuevo Régimen Académico.

Si se retoman las preguntas que se esbozaron en la introducción, puede observarse que se desarrollaron una serie de modificaciones tanto hacia dentro de las instituciones secundarias existentes como por fuera de las mismas con la creación de nuevos formatos. También se observó un desarrollo de programas orientados en colaborar tanto con la implementación de los cambios institucionales como con los que buscan acompañar a los estudiantes desde una perspectiva socioeducativa. En este sentido, la Ciudad implementó políticas orientadas a la creación de nuevos formatos (EdR), modificación de la organización institucional (Tutorías, Profesor por cargo, Programa Fortalecimiento) y de acompañamiento de trayectorias por acciones de tipo socioeducativas (Club de Jóvenes, Equipos de Apoyo, Programa de alumnas madres y alumnos padres). En la Provincia se evidencia experiencia de nuevo formato solo para el ciclo básico de la escuela secundaria (CESAJ), modificación de la organización institucional (Régimen Académico) y de acompañamiento de trayectorias por acciones de tipo socioeducativas (Patios Abiertos, Envión⁸). Esta enumeración de políticas propias permite dar cuenta de que la Ciudad ha podido desarrollar políticas más amplias, estables y de mayor alcance en la experimentación de nuevos formatos y de modificación de la institucionalidad de la escuela; mientras que la Provincia ha desarrollado mayor cantidad de políticas de índole

⁸ Si bien no fueron desarrollados en este trabajo cabe destacar que en PBA los Equipos de Orientación Escolar (EOE), los Equipos Distritales y los Centros Educativos Complementarios (CEC) dependientes de Psicología Social y Comunitaria, cumplen un rol fundamental en la inclusión y acompañamiento de trayectorias educativas.

socioeducativas. Esta diferencia probablemente obedezca a una mayor disponibilidad de recursos y menor tamaño del sistema educativo por parte de la Ciudad en comparación con la Provincia y a los mayores niveles de pobreza⁹ verificados en esta última jurisdicción.

A pesar de las políticas implementadas, los indicadores de deserción no han mejorado en los últimos años. Según datos oficiales, en el período 1997-2012 creció la repitencia en el nivel medio, incrementándose en el Ciclo Básico, lo cual impacta en la posibilidad de sostener la trayectoria escolar. La tasa de abandono interanual hacia el 2012 resultó llamativamente mayor en el Ciclo Superior en comparación con el Ciclo Básico. La tasa de egreso bajó en el ciclo básico entre el 2001 y el 2011 mientras que la del Ciclo Superior no alcanzó el 60% desde los años noventa (Krüger, 2016). Por último, según datos aportados por SITEAL, durante el período 1993-2013 el porcentaje de la población mayor a 20 años que logró completar el secundario pasó de 17 a 24% (Krüger, 2016), lo cual podría explicarse por la finalización de estudios en la modalidad de educación permanente de Jóvenes y Adultos. Sin embargo, cerca del 40% de la población de 19 a 24 años de edad hacia el año 2014 no habían completado su secundario. Enfocándonos en las jurisdicciones estudiadas, hacia el año 2009 en CABA más del 80% de la población adulta había finalizado el secundario mientras que el porcentaje se acercaba al 50% en el Conurbano Bonaerense (Krüger, 2016). Botinelli y Sleiman (2016) analizan la obligatoriedad y las trayectorias incluyendo datos al año 2013 que contribuyen a afirmar los problemas de terminalidad. En los últimos años, cerca del 50% de los inscriptos en primer año logran

⁹ Sólo por citar un ejemplo en la medición del INDEC de 2017, la CABA es el conglomerado con menos índice de pobreza, con un 9,5 %; mientras que el Conurbano Bonaerense padece un índice del 34,6 %, implicando más de 4 millones de personas. (Fuente: Diario Infobae en base a datos INDEC <http://www.infobae.com/economia/2017/04/07/cuales-son-las-ciudades-mas-y-menos-pobreza-de-la-argentina/>)

finalizar sus estudios en el tiempo esperado (5 o 6 años según la opción de estructura académica). Los autores señalan que:

“En 2013, la cantidad de alumnos del último año del nivel eran exactamente la mitad de la registrada en primer año como resultado tanto de la repitencia como del abandono y el pasaje a otras modalidades de cursada, por ejemplo, la educación permanente para jóvenes y adultos” (Botinelli y Sleiman, 2016:6).

Tanto los problemas de abandono como de repitencia y del pasaje paulatino a la modalidad de jóvenes y adultos para la finalización del nivel secundario dan cuenta de las diferentes trayectorias de los estudiantes. El concepto de trayectorias escolares permite amplificar los interrogantes en torno a las razones por las cuales los estudiantes transitan su escolaridad de diversas formas y en distintos tiempos. Terigi analiza en diferentes trabajos la diferencia entre trayectoria escolar y educativa, así como la diferencia entre trayectoria escolar real y teórica. El ausentismo, la relación con la escuela, la repitencia, el abandono son algunos de los factores que llevan a los jóvenes a no sostener la trayectoria teórica. Según un trabajo de IIPE-UNESCO (2010), la principal causa de abandono escolar en los adolescentes es el trabajo, aunque no es la única. Cabe preguntarse cuál es la incidencia del sentido de la escuela secundaria y el valor que los jóvenes le atribuyen. Kessler (2003) desarrolló la idea de “escolaridad de baja intensidad” para referirse a la falta de conexión de los estudiantes con la escuela y las actividades escolares, ligada a las dificultades en otorgarle sentido a la educación y articular los aspectos educativos con otros aspectos de su vida, sin acceder a aprendizajes relevantes. Cabría preguntarse entonces por lo que ofrece la escuela secundaria en términos de su organización, propuestas pedagógicas, conocimientos, y cuál es el grado de ajuste de las condiciones de escolaridad y la realidad de las poblaciones a las

que aloja. Sumado a este desajuste entre lo que la escuela propone y espera, la situación de desigualdad y exclusión social de los sectores populares sigue sin ser resuelta erigiéndose como un determinante fundamental en la posibilidad de sostener y finalizar trayectorias escolares.

Otro interrogante que queda pendiente es acerca de los conocimientos que adquieren los sujetos que finalizan el nivel, acompañados por la diversidad de propuestas que se enunciaron. El tema de los contenidos y aprendizajes suele aparecer vinculado a las lógicas de la evaluación que mide objetivamente la calidad del sistema, en línea con las pruebas internacionales PISA. Si bien estas propuestas gozan de cierto prestigio social, pensamos que el tema de los conocimientos está atravesado por múltiples factores entre los cuales cabría citar la profunda reformulación de la escuela secundaria en su pasaje hacia la obligatoriedad.

Por otra parte, la lógica de los planes, programas y proyectos, introduce la pregunta acerca de la inestabilidad que conlleva su implementación y continuidad en el tiempo. Por ejemplo, la Provincia de Buenos Aires, pudo realizar la experiencia de Tutorías en las escuelas que las establecieron en los PMIs, mientras que la Ciudad lo sostiene en los primeros años con una política estable de inclusión en la POF. Los vaivenes de los planes, programas y proyectos que, suelen empezar más tarde que el ciclo lectivo, que tienen problemas con los pagos tanto por la tardanza en cobrar como por el importe menor de una hora institucional por sobre la hora cátedra, además de la incertidumbre acerca de la continuidad año a año, producen una inestabilidad bastante importante que dificulta planificar a futuro y en forma sostenida. Más allá de las prolijidades necesarias de la gestión de recursos, cabría pensar si esta dinámica es la única posible en un esquema

descentralizado como el argentino, pero que sigue pensándose en clave de unidad lo cual sigue dando importancia al Ministerio Nacional, aunque no tenga escuelas.

Si bien se les reconoce a los programas socioeducativos la posibilidad de acceder a experiencias y bienes culturales por parte de jóvenes de sectores populares no disponibles para ellos, así como también su carácter no solo recreativo sino eminentemente formativo (Finnegan y Serulnikov, 2014); no implican directamente finalización del nivel ni titulación. Más allá de ello, es indiscutible el valor de los Programas Socioeducativos en su contribución a la igualdad educativa en la medida en que diversifican y amplían la experiencia escolar (Finnegan y Serulnikov, 2014)

CONCLUSIONES

La consideración de la educación secundaria como derecho alcanzó una importante expresión en nuestro marco normativo con la sanción de la obligatoriedad del nivel a partir de la Ley de Educación Nacional. Tal alcance se comprende históricamente en el marco de la internacionalización del derecho a la educación que implicó la extensión de la educación básica a los adolescentes, encontrando en diferentes Tratados Internacionales sólidos fundamentos. La contemporaneidad de la obligatoriedad del nivel con las políticas de protección y promoción integral de los derechos del niño, niña y adolescente llevó a que desde el nivel nacional y en las jurisdicciones se implementaran una serie de políticas de acompañamiento de trayectorias educativas y de reformas al interior del nivel para garantizar la obligatoriedad y el derecho a la educación secundaria a todos los adolescentes. Sin embargo, a pesar de que desde el nivel federal se acordó la implementación de alternativas que tienden a modificar estructuralmente el nivel, conmoviendo su matriz

fundacional, las jurisdicciones analizadas no lograron llevar adelante tamañas reformas, aunque sí implementaron una serie de políticas tendientes a garantizar el acceso, la permanencia y el egreso de los estudiantes por el nivel secundario. Se observó que, incluso los programas nacionales analizados, no sugieren ese tipo de modificaciones aunque aportan con financiamiento para que cada jurisdicción y cada institución implemente estrategias contextualizadas. Entendemos que muchos de los cambios promovidos por el nivel federal implican apuestas que las jurisdicciones no pueden afrontar en términos de financiamiento, modificación de la planta docente, rediseños del currículo, entre otros. La pregunta en torno al rol del Estado (nacional y jurisdiccional) es inevitable en lo que refiere a la definición, ejecución y regulación de políticas que contribuyan a hacer efectiva la obligatoriedad, más allá de la mera enunciación en una Ley Nacional.

En este punto, consideramos que el presente artículo deja planteadas nuevas preguntas en torno al alcance e impacto de las políticas implementadas en las jurisdicciones en lo que respecta a la terminalidad de los estudios secundarios y las principales dificultades con las que se encuentran las jurisdicciones para implementar cambios más estructurales. Con respecto a la finalización del nivel, los nuevos estudios deberían contemplar el análisis de la modalidad de educación permanente de jóvenes y adultos en tanto constituye una oferta en la que muchos jóvenes logran finalizar el nivel secundario.

BIBLIOGRAFÍA

Botinelli, L.; Sleiman, C. (2016): ¿Uno de cada dos o dos de cada tres? Controversias sobre los niveles de egreso en la escuela secundaria. UNIPE. Buenos Aires.

Dirección General de Planeamiento Educativo, MEGCBA (2013). Régimen de profesor por cargo. Lineamientos para su implementación.

Finnegan, F.; Serulnikov, A. (2014): Las contribuciones de las políticas socioeducativas para el nivel secundario. La perspectiva de los actores locales. Serie La Educación en Debate, N° 15, Octubre de 2014. Área de Investigación y Evaluación de Programas. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE). Ministerio de Educación de la Nación. Buenos Aires. http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/programas_socioeducativos_sept_2013.pdf

IIPE-UNESCO Sede Regional Buenos Aires (2010): La escuela media que queremos. Parlamento Juvenil del Mercosur 2010. Cuadernillo para docentes. Terigi, F. y Abramowski, A. (coordinación).

Jacinto, C y Terigi, F. (2007) ¿Qué hacer ante las desigualdades en la educación secundaria? Aportes de la experiencia latinoamericana. Buenos Aires, editorial Santillana/IPPE/UNESCO.

Kessler, G. (2003): Experiencia escolar de jóvenes en conflicto con la ley. Ponencia en el marco del Seminario Desafíos de la Educación Secundaria en Francia y en los países del Cono Sur, Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y Embajada de Francia en Argentina.

Krüger, N. (2016): Equidad educativa interna y externa: principales tendencias en Argentina durante las últimas décadas. Para la construcción del saber, RLEE, XLVI (2); p. 39-78.

Pagano, A. y Finnegan, F. (2007): EL derecho a la educación en Argentina. Foro Latinoamericano de Políticas Educativas (FLAPE). Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas Públicas.

Paviglianiti, Norma (1997): “El derecho a la educación: una construcción histórica polémica”. En Fichas de Cátedra: Temas de Política Educacional. Buenos Aires: OPFyL-UBA.

Puggrós, Adriana (2013). Qué pasó en la educación argentina. Breve historia desde la conquista hasta el presente. Buenos Aires: Galerna.

Rivas, Axel (2010): Radiografía de la educación argentina. Capítulo 1. Buenos Aires: CIPPEC. <http://www.cippec.org/files/documents/Libros/Radiografia-edu.pdf>

Ruiz, G. (2016). La educación secundaria obligatoria en el marco de las reformas

educativas nacionales. Regulaciones federales y políticas jurisdiccionales. Buenos Aires. EUDEBA; cap 5 y 6.

Ruiz, Guillermo (2012): La estructura académica argentina: análisis desde la perspectiva del derecho a la educación. Buenos Aires: EUDEBA; capítulo 2.

Scioscioli, Sebastián (2015): La educación básica como derecho fundamental. Buenos Aires: EUDEBA; capítulo 3.

Steinberg, C y Tofalo, A. (2013). Aportes para examinar las desigualdades educativas en los grandes centros urbanos. El uso del coeficiente de Gini para analizar la distribución del abandono escolar en las escuelas de la Ciudad Autónoma. Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales, vol. 3. número 1.

Tenti Fanfani, E. (2003). La educación media para todos. Los desafíos de la democratización del acceso . IIPE- UNESCO. Sede regional de Buenos Aires.

Terigi, F. (2007): Los desafíos que plantean las trayectorias escolares. III Foro Latinoamericano de Educación. jóvenes y docentes. la escuela secundaria en el mundo de hoy. Fundación Santillana.

Terigi, F. (2010): “Las cronologías de aprendizaje: un concepto para pensar las trayectorias escolares”. En Jornada de Apertura ciclo lectivo 2010. Conferencia llevada a cabo en la Jornada del Ministerio de Educación y Cultura del Gobierno de La Pampa, Santa Rosa, La

Pampa.

Tiramonti, G. (2011). Escuela Media: la identidad forzada. En Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media. Buenos Aires. Flacso.

Normativa consultada:

Ley N° 26.206. Ley de Educación Nacional. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 28 de diciembre de 2006.

Ley N° 24195. Ley Federal de Educación. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 05 de mayo de 1993.

Ley N° 24049. Ley de transferencias a las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires de los servicios educativos administrados en forma directa por el MCyE y por el CONET. Boletín Oficial de la República Argentina, 07 de enero de 1992.

Ley N° 13.688; Ley Provincial de Educación. Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, 10 de julio de 2007.

Resolución CFE N° 79/09. Aprueba el Plan Nacional de Educación Obligatoria.

Resolución CFE N° 84/09. Aprueba el documento Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria.

Resolución CFE N° 88/09. Aprueba el documento Institucionalidad y fortalecimiento de la educación secundaria obligatoria – planes jurisdiccionales y planes de mejora institucional.

Resolución CFE N° 93/09. Aprueba el documento Orientaciones para la organización pedagógica e institucional de la educación obligatoria.

Resolución CFE N° 103/10. Aprueba el documento Propuestas de inclusión y/o regularización de trayectorias escolares en la educación secundaria.

Resolución DGCyE N° 1045/05. Determina la división de la Educación General Básica en Educación Primaria Básica y Educación Secundaria Básica.

Resolución DGCyE N° 2178/07. Convalida la aplicación del Proyecto de Terminalidad en el marco de la Ley de Educación Nacional y del Plan Provincial “Todos en la Escuela Aprendiendo”.

Resolución DGCyE N° 3186/07. Conformación de la nueva Educación Secundaria.

Resolución DGCyE N° 2415/08. Convalida la aplicación del Proyecto de Terminalidad en el marco de la Ley de Educación Provincial. Amplía el Proyecto para la Finalización de año o ciclo de toda la Escuela Secundaria.

Resolución DGCyE N° 4122/08. Aprueba el Plan de Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela.

Resolución DGCyE N° 5099/08. Aprueba el Proyecto “Centros de Escolarización Secundaria para

Adolescentes Y Jóvenes entre 15 y 18 años”.

Resolución DGCyE N° 2959/09. Aplicación en las Escuelas de Educación Secundaria de los Diseños Curriculares aprobados para los Ciclos Básico y Superior.

Resolución DGCyE N° 587/11. Aprueba Marco General del Régimen Académico para la Educación Secundaria.

Resolución DGCyE N° 1480/11. Modifica Resolución DGCyE N° 587/11.