



EN 2006, LA LEY DE EDUCACIÓN NACIONAL ESTABLECIÓ, ENTRE OTRAS COSAS, LA OBLIGATORIEDAD DEL NIVEL SECUNDARIO. LEJOS DE LAS EVALUACIONES SIMPLISTAS Y EL ESCENARIO APOCALÍPTICO PRESENTADO POR LA GESTIÓN ACTUAL, AQUÍ SE PROPONE UN ANÁLISIS DE LO REALIZADO TOMANDO COMO BASE LOS EJES DE CALIDAD Y DE INCLUSIÓN EN TANTO CONCEPTOS INDISOCIABLES.

# LA ESCUELA SECUNDARIA DE TODOS, CON TODOS Y PARA TODOS. ANÁLISIS DESDE LA INVESTIGACIÓN Y LA ESTADÍSTICA EDUCATIVA

por **LUZ ALBERGUCCI**. *Licenciada en Ciencias de la Educación (UBA) y docente. Especialista en planeamiento y estadística educativa. Se ha desempeñado en organismos públicos nacionales y provinciales, entre otros fue directora de Información y Estadística Educativa del Ministerio de Educación de la Nación, de 2012 a 2015. Actualmente se desempeña como docente en carreras de formación docente, en la Diplomatura en Conducción de las Instituciones Educativas del Joaquín V. González, docente e investigadora en la Universidad Nacional de Hurlingham, e integrante de Bitácora Asociación Civil.*

**L**a escuela secundaria en la Argentina, como en todo el mundo y particularmente en América latina, viene siendo un tema de debate en todos los ámbitos posibles, desde los ministerios de Educación, los medios masivos de comunicación y la opinión pública. Algunos agoreros del “todo pasado fue mejor” la califican como un nivel en crisis, y suelen utilizar algunos datos duros –estadísticas educativas– para sustentar sus discursos. ¿Es cierto que la escuela secundaria “no puede más”? ¿Debemos volver a aquel pasado para pensar en la escuela secundaria actual?

En las líneas siguientes se hará un recorrido sobre los ejes de inclusión y calidad en la escuela secundaria, utilizando los datos estadísticos disponibles y realizando un recorrido histórico para acercarnos a posibles respuestas a estos interrogantes.

Suele repetirse en el discurso actual político y mediático “todo lo que falta” para cumplir con los objetivos que nos planteamos como país en 2006 con la sanción de la Ley de Educación Nacional (LEN) que hizo obligatorio el nivel secundario y le otorgó al Estado la responsabilidad indelegable de garantizar el derecho a la educación de todos los niños/as, adolescentes, jóvenes y adultos de nuestro país. Sin embargo, pocas veces se discute desde dónde partimos, cuál era nuestra *línea de base en 2006* y qué recorrimos hasta el momento. Y este tipo de lecturas catastróficas, que paralizan o espantan, están muy alejadas de la realidad cuando podemos hacer un poco de historia y reflexionamos sobre el camino realizado. Las líneas siguientes buscan también



poner en evidencia lo que el Estado, los docentes, los jóvenes y la sociedad en general han avanzado en los últimos años, que está muy lejos de los discursos del actual ex ministro de Educación y Deportes de la Nación, Esteban Bullrich, quien repetía un diagnóstico desesperanzador, definido en términos de “fraude educativo”, que nos coloca a todos los actores de la escuela secundaria en la paralización que provoca el “pánico”.

Por un lado, no hay dudas de que el cumplimiento de la obligatoriedad del nivel secundario es aún una deuda del Estado y un desafío de la sociedad argentina. Pero no podemos perder de vista que este desafío lo asumimos en diciembre de 2006 con la sanción de la LEN y que, por lo tanto, han pasado solo 10 años de aquel compromiso. Nuestro país demoró 90 años en cumplir con la Ley 1420 (de 1884) que establecía la obligatoriedad del nivel primario. Con esto no decimos que deben pasar 80 años más para lograr lo mismo en el nivel secundario, lo que expresamos es que no puede hacerse análisis sencillos a procesos que son complejos.

A diferencia de aquella época, hoy la sociedad tiene plena convicción de la necesidad de la escuela secundaria, demanda cada vez más y mejor educación obligatoria. Este elemento es definitivamente un factor importantísimo para que los objetivos planteados se cumplan cada vez con mayor rapidez. Otro elemento que motoriza el cumplimiento de la obligatoriedad radica en que, luego de varios años de trabajo con cada una de las jurisdicciones, hoy tenemos escuelas secundarias conformadas en todo el territorio del país. No olvidemos que con la sanción de la LEN debió realizarse un proceso de reconversión y modificación de la escuela –que implicó políticas de infraestructura, modificación de planes curriculares, etc.– para que el viejo tercer ciclo de la educación general básica y el polimodal de la anterior Ley Federal de Educación se constituyan en la escuela secundaria que hoy está en marcha. Y, por último, aún hoy tenemos el desafío de romper con la matriz fundacional de la escuela secundaria, aquella escuela elitista, para privilegiados, para pocos, y convertirla en una escuela de todos, con todos y para todos. Camino que se ha venido construyendo, como veremos más adelante, y que debe profundizarse.

El hecho de constituir una única escuela secundaria, a través de la unificación de las dos instituciones formadas por la normati-

va anterior, es un elemento estructural de posibilidad para reposicionar a la escuela secundaria que hoy necesitamos. En efecto, desde la sanción de la LEN, las escuelas secundarias completas pasaron de 5.100 a 11.000, con lo que vemos un incremento del 115%. Es decir, se duplicó la cantidad de escuelas secundarias completas mediante la unificación de los ciclos básicos (ex Tercer Ciclo de la EGB) y los ciclos orientados (ex Polimodal), reduciéndose entonces la cantidad de escuelas atomizadas. En 2015 –último dato disponible– sólo quedan 193 escuelas de ciclo orientado, 2.294 escuelas de ciclo básico –principalmente en el

*El hecho de constituir una única escuela secundaria, a través de la unificación de las dos instituciones formadas por la normativa anterior, es un elemento estructural de posibilidad para reposicionar a la escuela secundaria que hoy necesitamos. En efecto, desde la sanción de la LEN, las escuelas secundarias completas pasaron de 5.100 a 11.000, con lo que vemos un incremento del 115 por ciento.*



*No es posible hablar de “resultados exitosos” si estos son para pocos, por lo que ningún indicador de “resultado” debe leerse sin los indicadores de “acceso” que analizamos anteriormente. Dicho en otros términos, no podemos disociar la inclusión de la calidad.*

ámbito rural–, y las escuelas secundarias completas ascienden a 10.952 (elaboración propia sobre la base de los Relevamientos Anuales de Información educativa 2006 a 2015, Dirección Nacional de Estadística Educativa, Ministerio de Educación y Deportes de la Nación).

Además de esta recomposición estructural de la escuela secundaria, en los últimos años vemos un crecimiento exponencial en la cantidad de adolescentes y jóvenes que acceden a ella. Se incorporan desde 2006 hasta 2015 cerca de 500.000 estudiantes más a la escuela secundaria común, lo que implica un crecimiento de matrícula del 14%. Pero también se evidencia un aumento en la matrícula del nivel secundario de la modalidad de jóvenes y adultos, en un 40%. Por lo tanto, en 9 años se ha logrado la incorporación de más de 500.000 jóvenes a la escuela secundaria, además de los adultos que logran la finalización de sus estudios. Este crecimiento de matrícula secundaria también puede verse plasmado en las tasas de asistencia a la escuela de la población de 12 a 17 años: en 1960 asistía el 53% de la población; en 1980 lo hacía el 68%; en 1991 la asistencia ascendía a 76%; el 87% en el año 2001, y en 2010, el 89%, mientras que en 2014 asciende a 93 por ciento.

En síntesis, se han logrado fortalecer las condiciones estructurales de la escuela secundaria, no sólo a través de la unificación de los ciclos básicos y orientados constituyendo un único establecimiento educativo, sino también con la implementación de múltiples políticas de protección y ampliación de derechos: la Asignación Universal por Hijo o el Progresar, la implementación de los Planes de Mejora de la educación secundaria y las políticas de inclusión tecnológica a través del Programa Conectar-Igualdad, el programa nacional de formación docente, la distribución de libros, los programas socioeducativos, entre otras. Sin dudas,

estas políticas impulsaron la escuela secundaria, la dotaron de recursos y colocaron a los sujetos en situaciones de igualdad, elemento primordial para la garantía de derechos y la educación pública de calidad.

Cuando se coloca el foco de análisis en los resultados de la escuela secundaria, suele utilizarse para su análisis la medida de egreso o medidas de rendimiento de los aprendizajes. Es cierto que “los resultados” siempre son una variable a mirar; sin embargo, no puede ser la única cuando lo que se busca es recorrer el camino hacia una escuela secundaria para todos y de calidad. No es posible hablar de “resultados exitosos” si estos son para pocos, por lo que ningún indicador de “resultado” debe leerse sin los indicadores de “acceso” que analizamos anteriormente. Dicho en otros términos, no podemos disociar la inclusión de la calidad. El egreso del nivel secundario en la Argentina es aún una variable que debemos mejorar, aunque se ha avanzado a pasos agigantados. Cuando se dice “sólo la mitad de los jóvenes terminan el secundario”, se utiliza como medida la “tasa de egreso”. Este indicador estadístico mide la “trayectoria ideal” de los jóvenes –aquellos que empiezan el secundario en la educación común y logran terminarlo sin más de dos repeticiones en la misma educación común–. Es decir, no considera el millón de jóvenes y adultos que lograron su titulación a través del Plan de Finalización de Estudios (FINES) y la modalidad de adultos; tampoco tiene en cuenta el pasaje de estudiantes entre escuelas –común y de adultos– o bien entre los sectores estatal y privado. Sin embargo, incluso con todas estas salvedades, esta misma tasa de egreso era en 2005 de sólo el 36,1%. Con lo cual, tomando esta medida estadística, desde la sanción de la LEN se ha logrado un crecimiento de 10 puntos en la tasa de egreso. Pero además, si miramos la población con título secundario completo –inde-



pendientemente del tipo de trayectoria educativa que realizó-, encontramos que en 2006 el 62% de la población de 18 a 29 años tenía secundaria completa y en 2013 ascendía a 65% (según elaboración del Instituto Marina Vilte de la Secretaría de Educación de CTERA, en base a los Censos Nacionales de Población y, para 2013, la Encuesta Permanente de Hogares, segundo cuatrimestre). Y en el segmento de población de 25 a 29 años, el 68% tiene secundario completo. Es decir, que 2 de cada 3 jóvenes completan el nivel secundario.

Entonces, si bien es cierto que aún debemos dar grandes pasos para alcanzar una secundaria de todos, con todos y para todos, no menos cierto es que se evidencian avances importantes para alcanzar el cumplimiento de la obligatoriedad de la escuela secundaria.

En la última década se desarrollaron diferentes marcos normativos en el seno del Consejo Federal de Educación (CFE) tendientes a garantizar la educación de calidad, colocando al Estado nacional, a los Estados provinciales, a los docentes y sus organizaciones sindicales como sus promotores activos y protagonistas. En esa línea, se ha valorado a la institución educativa como el ámbito productor de claves para afrontar una realidad compleja y en transformación permanente, como el lugar privilegiado para la inclusión social y la ampliación de derechos, y al docente como productor de conocimiento. Nos interesa desarrollar, a continuación, una experiencia que buscó promover estos procesos de reflexión y autoevaluación en las escuelas a través del Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente –PNEOyFD– (Resolución 188/12, CFE) y el Programa Nacional de Formación Permanente “Nuestra Escuela” (Resolución 201/2013, CFE).

El PNEOyFD estipuló objetivos para todos: ampliar y mejorar



las condiciones de acceso, permanencia y egreso de todos los jóvenes; fortalecer las trayectorias escolares generando mejores condiciones para la enseñanza y los aprendizajes, y fortalecer la gestión institucional ampliando las estrategias educativas para todos los adolescentes y jóvenes. Junto con ello, se implementaron los Planes de Mejora Jurisdiccionales e Institucionales (PMI) en los que se establecían objetivos específicos para alcanzar aquellas metas macro de la escuela secundaria. Para fortalecer el diseño e implementación de las acciones del PMI, desde el Ministerio de Educación de la Nación se propuso la elaboración de un índice para todas las escuelas de educación secundaria, llamado Índice de Mejora de la Educación Secundaria Argentina (IMESA). Un “índice” es un indicador estadístico que sirve para recortar y sintetizar en un solo número realidades sociales que son multidimensionales y sumamente complejas. Esta información estadística resulta necesaria para objetivar la realidad, ponerla en valor y poder realizar un seguimiento a lo largo del tiempo, siempre que se mantengan los mismos mecanismos de cálculo y recolección.

Así, el IMESA se presentó como una herramienta de trabajo en el Programa “Nuestra Escuela”, como una apuesta a la inclusión con calidad, en tanto no se concibe una escuela de calidad que no garantice *a todos* el derecho *a todo*. El IMESA fue pensado en clave de derechos y de responsabilidades, para que cada escuela pueda mirarse a sí misma, reflexionar e indagarse respecto de su propia historia y contexto y, a partir de allí, planificar sus diversas estrategias en pos del cumplimiento de los objetivos planteados.

El IMESA, como punto de partida y herramienta de evaluación y seguimiento, sintetizaba la relación entre inclusión y calidad a través de sus tres componentes:

- La **regularidad de la trayectoria**: es deseable que los alumnos realicen su recorrido en la escuela evitando en lo posible repeticiones de año. En general, este aspecto de la trayectoria escolar se mide a través del **Tiempo Medio** para completar el nivel. Idealmente, cuando los alumnos no repiten ningún año de estudio, este indicador es igual a la cantidad de años del nivel secundario, y es mayor si los estudiantes demoran más en completar el nivel.
- La **finalización de los estudios**: es necesario que todos los alumnos que inician el nivel lo completen. La conclusión de los estudios se refleja en la **Tasa de Egreso** del nivel. Si todos los alumnos logran culminar el nivel, la tasa asume el valor de 100. Su cálculo combina los valores de promoción, repitencia y abandono, e indica el porcentaje de alumnos que se inscriben en primer año y que completarán el nivel si la situación se mantiene constante –con los mismos niveles de promoción, repitencia y abandono–.
- Los **resultados de evaluación de desempeño**: además de aprobar cada año en el tiempo ideal –Tiempo Medio– y concluir sus estudios –Tasa de Egreso–, otro requisito es que todos se apropien de los conocimientos establecidos para el nivel y los manejen adecuadamente.

Es importante remarcar que un valor de IMESA similar puede indicar desafíos diferentes. Por ejemplo, si una escuela tiene alto rendimiento en las evaluaciones de aprendizaje y una trayecto-

*En la última década se desarrollaron diferentes marcos normativos en el seno del Consejo Federal de Educación (CFE) tendientes a garantizar la educación de calidad, colocando al Estado nacional, a los Estados provinciales, a los docentes y sus organizaciones sindicales como sus promotores activos y protagonistas.*

ria de sus alumnos cercana a la ideal, pero no se pudo sostener las trayectorias de los alumnos con mayores dificultades y, por lo tanto, la Tasa de Egreso es muy baja, el índice no llegará a sus valores máximos. Del mismo modo, si un establecimiento promueve a sus alumnos de un año al siguiente y los retiene hasta el egreso, pero los resultados en las pruebas de aprendizaje no son satisfactorios, también obtendría valores más bajos del índice. De este modo, si la primera escuela debía plantearse en su PMI estrategias de retención para que los jóvenes no abandonen la escuela, manteniendo a su vez altos desempeños en las pruebas de aprendizaje; la segunda escuela ejemplificada hubiera necesitado poner el foco en las estrategias de enseñanza, las formas de evaluación y el seguimiento de los contenidos curriculares que se trabajen cotidianamente.

Desde la perspectiva que considera que inclusión y calidad son conceptos intrínsecamente relacionados, indisociables, se combinaron estos indicadores para ponerlos a disposición de los docentes y directores, constructores de conocimiento y actores protagonistas de las acciones de mejora. Por ello, el IMESA fue comunicado y trabajado con los directores de cada escuela secundaria en jornadas específicas, para pensar sobre los desafíos actuales de la educación secundaria y como una primera instancia de reflexión sobre la propia realidad institucional. De este modo, nunca se concibió al IMESA para la constitución de rankings que estigmatizan y descalifican a algunas escuelas en oposición a otras, tampoco como mero instrumento de control. Se trató de una herramienta que, lejos de “señalar”, pretendía “orientar” la reflexión y el planeamiento de estrategias para la

mejora, siempre partiendo del contexto real de cada escuela, de sus integrantes y sus modos de trabajo, favoreciendo la reflexión institucional en aras de mejorar las trayectorias educativas y garantizar las condiciones de acceso, permanencia y egreso de todos los jóvenes al nivel secundario.

En la actualidad estos caminos recorridos fueron borrados. El Programa “Nuestra Escuela” tiene hoy una nueva impronta, pensada más en términos instrumentales de enseñanza y de aprendizaje, y centrada en los resultados. Hoy el IMESA tampoco se coloca como herramienta que favorezca los procesos de autoevaluación institucional. De hecho, no se ha calculado el IMESA con los datos del nuevo operativo de evaluación de aprendizajes (APRENDER), y a cambio, se ha construido desde el Ministerio de Educación y Deportes de la Nación un índice que combina resultados de las pruebas APRENDER con indicadores de vulnerabilidad social que se calculan principalmente por el lugar donde está localizada la escuela. Se las llama “escuelas faro”. Un “faro” se coloca para advertir a los navegantes que por allí circulen. Con ello, lejos de ser un instrumento para “orientar” la reflexión en las escuelas, está siendo utilizado para “señalar”. Y no se trata solamente de una cuestión semántica de “índice de mejora” a “escuelas faro”; se trata de la actual negación del docente como sujeto constructor del saber pedagógico institucional, y de las escuelas y las organizaciones sindicales como los ámbitos para realizarlo colectivamente. Se trata de una negación de los espacios colectivos, negación de encuadres político-educativos y pedagógico-didácticos que puedan interpelar las prácticas, recuperando logros y asumiendo desafíos.