

# La escuela secundaria ¿en crisis?

## De las debilidades del discurso oficial a las propuestas por la plena inclusión educativa

Por **Gonzalo Gutiérrez** (\*)

La escuela secundaria argentina se encuentra en un nuevo proceso de transformación fundamentado, como en anteriores ocasiones, en un diagnóstico de crisis, que la describe con baja capacidad de inclusión, desactualizada en sus contenidos, modos de enseñar y funciones. Esta caracterización ha dado lugar a nuevas propuestas, reflejadas en el proyecto "Secundaria 2030", que cuenta con cuatro dimensiones: la organización de los aprendizajes, la organización docente, el régimen académico y la formación y acompañamiento.

En este artículo interesa mostrar la debilidad del discurso sobre la crisis del nivel secundario y, por ende, de gran parte de las propuestas del proyecto "Secundaria 2030", a partir del uso sesgado de información estadística del sistema educativo y la tensión que en la actualidad se presenta entre las demandas por sostener y profundizar políticas de inclusión educativa y propuestas de cambio, que buscan introducir nuevos mecanismos de selectividad en el nivel.

Por otro lado, interesa inscribir la actual discusión pública sobre los cambios necesarios en la escuela secundaria en un escenario de consenso social inédito para nuestra sociedad: nadie duda ni pone en cuestión que todas y todos los niños, niñas y jóvenes deben estar en la escuela y culminarla, con aprendizajes y experiencias que les permitan continuidad de estudios, insertarse en el campo laboral y vivenciar una plena participación ciudadana. Lo que sí está en cuestión, es el modo en que se avanza hacia su concreción, el lugar y sentido que en la escuela debe tener el saber, el modelo de ciudadano y país que en ella se proyecta, y el papel del Estado en dicho proceso. Es decir, lo que se encuentra en debate son modelos pedagógicos que miran y valoran en forma diferente a la escuela y el trabajo docente, construyendo desde allí sus propuestas. Creemos que participar del debate público, mostrar las

inconsistencias de algunas cuestiones de la política pública actual es necesario, porque lo que está en juego son las condiciones del trabajo docente, el futuro de nuestros estu-

(\*)

Director del Instituto de Capacitación e Investigación de los Educadores de Córdoba (ICIEC), de UEPC.



Los datos sobre los problemas actuales del nivel son correctos; sin embargo, las interpretaciones realizadas sobre ellos son discutibles por sesgadas y funcionales a discursos que buscan debilitar la confianza en la escuela pública y el trabajo docente.

diantes y los modos de materializar el derecho social y humano fundamental a la educación, establecido por la Ley de Educación Nacional (LEN).

### Secundaria 2030: una foto sin historia

La propuesta de “Secundaria 2030” se desprende del marco normativo vigente en la Ley Nacional de Educación (2006), donde se reconoce la educación como un derecho que implica el acceso, la terminalidad y la construcción de aprendizajes de calidad. Reconocer a los jóvenes como sujetos de derecho nos enfrentó, como sociedad, al desafío de desnaturalizar profundas desigualdades presentes desde los orígenes de nuestro sistema educativo, y ensayar alternativas de políticas públicas orientadas a superarlas. A 12 años de su vigencia, el diagnóstico oficial (y limitado) sobre la escolaridad secundaria plantea un escenario de crisis, por los elevados índices de desgranamiento, la baja tasa de terminalidad en los tiempos teóricos del sistema, los bajos desempeños escolares, la presencia de modos de enseñar caracterizados como tradicionales y “poco atractivos” para los estudiantes, así como su desarticulación con demandas de un contexto cambiante y las exigencias de los niveles de educación superior. En nuestras escuelas, las oportunidades de aprender aún varían según el nivel socioeconómico, el ámbito geográfico, el tipo de gestión (estatal/privado) y el capital cultural de las familias; no tienen la misma posibilidad de culminar sus estudios los varones que las mujeres y estas últimas obtienen mejores desempeños que los primeros.

La opción de “Secundaria 2030”, por analizar y valorar el nivel secundario en forma ahistórica y descontextualizada, impide comprender la trayectoria de los problemas identificados y reconocer los logros construidos durante las últimas décadas. Es decir, los datos sobre los problemas actuales del nivel son correctos; sin embargo, las interpretaciones realizadas sobre ellos son discutibles por sesgadas y funcionales a discursos que buscan debilitar la confianza en la escuela pública y el trabajo docente. No se trata solo de un asunto discursivo, son interpretaciones construidas en el marco

de políticas que vienen minando sistemáticamente la educación pública, con la disminución anual del presupuesto educativo, la pérdida del poder adquisitivo del salario docente, el desmantelamiento de los dispositivos sociopedagógicos de inclusión educativa (Conectar Igualdad, bibliotecas escolares, centros de actividades juveniles, entre otros) y la introducción de perspectivas que, basadas en las neurociencias y en propuestas de formación por competencias como nuevos discursos legitimantes de opciones pedagógicas, pretenden reintroducir nuevas formas de selectividad, asentadas esta vez en la combinación de los principios de competencia y meritocracia.

### La escuela secundaria ¿es o no es selectiva?

Desde 1960 en adelante, cada vez más estudiantes acceden a la escuela y la finalizan, aunque en la actualidad, una proporción importante no logra hacerlo a término. Si se considera una cohorte teórica, es decir los alumnos que empiezan y culminan sus estudios, solo el 50% lo logra en los tiempos esperados por el sistema educativo; sin embargo, al considerarse a quienes tienen entre 18 y 30 años, la tasa de finalización se eleva al 70%, que es uno de los mayores valores en América Latina. Esta situación se explica por quienes repiten, abandonan temporalmente los estudios o lo hacen en otras modalidades, como los CENMA o el Plan Finnes. En este sentido, la escuela secundaria continúa sin poder incluir a todos los jóvenes; sin embargo, esa selectividad se encuentra en crisis, por un largo proceso de inclusión donde década tras década, más estudiantes acceden y finalizan sus estudios secundarios. Por ello, una cosa es discutir sobre el ritmo que tienen los procesos de inclusión educativa y otra, bien diferente, es negar su existencia. En este sentido, y en tanto la información estadística publicada -en general- llega solo hasta 2015, sería importante comenzar a analizar si entre dicho año y 2018 los procesos de inclusión han podido avanzar, se han estancado o están retrocediendo; en especial, si se considera que, en este lapso, se han cerrado, discontinuado y desfinanciados programas como Progresar, el Plan Finnes y becas estudiantiles.

**Cuadro n° 1. Selectividad escuela secundaria, según asistencia, finalización de estudios y construcción de escuelas.**

Asistencia y Finalización en secundaria	1960	1980	1991	2003	2010	2012	2013	2014	2015	Variación en %
Matrícula Gral.	564.000	1.326.680		3.902.011					4.450.742	+14,1%*
Matrícula Esc. Técnicas				881.688			1.108.649			+27,96
Egreso				30,6%			45,4%			+14,8
Escolarización de jóvenes de 12 a 17	53%		76%		89%			91%		+38%
Finalización de estudios jóvenes de entre 18 y 29 años	16%	30%	33%		52%					+36
Población 25-29 completa				58,9%					71,4%	+12,5
Escuelas				7.085					10.755	+52%
Asistencia de jóvenes de 12 a 17 años quintil más pobre						76%			79,6%	+3.6

Fuente: La Política Educativa Nacional 2003-2015. Ministerio de Educación de la Nación.

\*Para la comparación entre los años 2003-2015.



**¿Con más estudiantes se aprende menos en la escuela?**

Los indicadores de desempeño escolar siempre son controvertidos, por las discusiones en torno a la validez y los límites que posee cada instrumento de evaluación. Así, por ejemplo, sabemos que las evaluaciones Aprender, como anteriormente los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE), intentan medir lo aprendido por los estudiantes en la escuela, con ítems de múltiple opción de carácter cerrado, cuando la escuela trabaja con procesos reflexivos. Sin embargo, de allí surge información sobre la cual se viene valorando la escuela, en cierta reducción de sentidos, donde pareciera que solo enseña contenidos de las 4 áreas tradicionalmente evaluadas. Se invisibiliza así, el trabajo pedagógico con los restantes espacios curriculares que, en conjunto, posibilitan desplegar y sostener procesos de formación vinculados con prácticas, valores y experiencias que no se reflejan en informes de evaluaciones estandarizadas. Aun así, los resultados de es-

tas evaluaciones muestran avances en los aprendizajes de nuestros estudiantes.

El 21 de marzo se presentaron resultados correspondientes al segundo operativo Aprender, implementado en escuelas primarias y secundarias de nuestro país en 2017, donde más del 60% de los estudiantes de primaria y secundaria lograron -en tres de las cuatro áreas evaluadas, desempeños Avanzado/Satisfactorio. Comparativamente, es posible apreciar una mejora de los aprendizajes en la mayoría de las áreas evaluadas, tanto con respecto al año 2016 como con los ONE 2013. Así, por ejemplo, al comparar en nivel primario los desempeños Avanzado y Satisfactorio del Aprender 2017 con el ONE 2013 en Ciencias Sociales, se observa una mejora de 10 puntos porcentuales y en Ciencias Naturales, de 14 puntos (en 2016, estas áreas no fueron evaluadas). Algo similar sucede en secundaria con el área de Lengua, donde la mejora fue de 11,9 puntos porcentuales, cambiando la tendencia solo en Matemática, donde los desempeños Avanzado y Satisfactorio descendieron un 4,7%. En Córdoba, se refleja

## Cuadro n° 2. Comparación ONE 2013 - Aprender 2016 y 2017 provincia de Córdoba

Secundaria												
Desempeño	Lengua			Matemática			Cs. Naturales			Cs. Sociales		
	2013	2016	2017	2013	2016	2017	2013	2016	2017*	2013	2016	2017*
Avanzado	12	13	22	8,3	7,4	6,2	3,8	14,7	s/d	35,6	44,2	s/d
Satisfactorio	40,8	48,9	48,3	32,2	31,9	36,1	57,7	57,9	s/d	22,7	24,5	s/d
Básico	19,5	20,8	17	24,1	29	27,4	21,6	15,4	s/d	22	18,2	s/d
Por debajo del Básico	27,7	17,3	12,7	35,4	31,7	30,3	16,9	12	s/d	19,7	13,1	s/d

Fuente: Informes de Resultados Aprender 2016-2017.

\*En Ciencias Naturales y Ciencias Sociales no fueron evaluadas por Aprender 2017.

una tendencia similar a la nacional como muestra el cuadro n° 2.

Los datos publicados muestran desafíos pendientes, pero no un estancamiento en los aprendizajes, pues desde el 2013 en adelante los desempeños escolares mejoran. ¿Esto resuelve el problema de que más de la mitad de los estudiantes no estaría logrando aprendizajes de calidad en matemática? No. ¿Resuelve las diferencias de rendimiento según nivel socioeconómico, ámbito o tipo de gestión? No, tampoco lo hace. Pero en los informes oficiales publicados, la desagregación de información sobre las evaluaciones Aprender muestran, por un lado, que donde menor pobreza existe, mejores oportunidades de aprender se generan y que, donde el Estado estuvo presente con políticas de distribución de recursos didácticos y formación docente, como en el área de Lengua (con distribución de bibliotecas escolares, planes nacionales de lectura, múltiples dispositivos de formación docente en servicio), los resultados son mejores. De ello se deduce que no es verdad que en la escuela se aprenda menos que antes. Por eso, los gobiernos provinciales se ven en la necesidad de tamizar o contradecir dichas generalizaciones, porque no es algo que ocurra en sus territorios (Córdoba es, tal vez, el mejor ejemplo de esta situación). Tampoco es verdad que la inclusión de más estudiantes se produjo a costa de disminuir las oportunidades de aprender para el conjunto, sino que, por el contrario, se están construyendo regularmente mejores desempeños.

Finalmente, si se considera que uno de los factores que más incide en el desempeño escolar es -junto al nivel socioeconómico y el capital cultural de las familias- la disponibilidad de recursos didácticos con que cuentan los estudiantes para trabajar en las escuelas, es preciso analizar qué impacto está teniendo la discontinui-

dad producida desde fines de 2015, en la distribución de bibliotecas escolares y notebooks, así como en dispositivos sociopedagógicos, como los Centros de Actividades Juveniles. También, es necesario recordar que se incrementarán las oportunidades de aprender, cuando las escuelas cuenten con más libros, juegos didácticos en Matemática y Física, insumos para laboratorios, oportunidades de realizar salidas educativas a museos, teatros, centros culturales, etc. y equipos técnicos que reparen -en tiempo y forma- recursos tecnológicos, como computadoras provistas por diferentes programas ministeriales.

### ¿La escuela secundaria está desactualizada en los contenidos que enseña?

Mirada en clave histórica, la escuela secundaria enseña más y nuevos contenidos que hace 30 años, ha incorporado nuevas perspectivas pedagógico-disciplinares. La renovación de los 80, en el retorno a la democracia, implicó cambios que, si bien no se plasmaron en nuevos diseños curriculares, modificó lo que se venía enseñando. Posteriormente, la reforma educativa de los 90 produjo modificaciones profundas en contenidos y perspectivas de enseñanza (muchos de ellos polémicos y controvertidos). Lo mismo sucedió con la reforma educativa producida a partir de la LEN, en 2006, que generó nuevas modalidades educativas -como la Educación Intercultural Bilingüe-, recuperó la modalidad técnica e ingresaron al currículum nuevos saberes y perspectivas de enseñanza, relacionados con el paradigma de los derechos humanos, la identidad de género, las alfabetizaciones múltiples, los nuevos enfoques en la enseñanza de Geografía, Historia, Física y Matemática y más recientemente, se vienen produciendo importantes debates sobre la incorpora-

ción de la programación al currículum. En Córdoba, los cambios curriculares se reflejaron en los diseños de 1990, 1997, 2011 y su reciente actualización en 2017. Es decir, se puede estar de acuerdo o no con lo que la escuela enseña, pero es difícil sostener que no viene revisando las ofertas culturales que ofrecer.

Las cíclicas demandas de actualización de saberes hacia la escuela generaron, en ocasiones, la incorporación de contenidos para enseñar sobre los cuales no existía saber didáctico acumulado, producción editorial ni documentos ministeriales de orientación específica. Un claro y reciente ejemplo de ello se encuentra en lo referido a Programación; pero también en propuestas para la enseñanza desde nuevos enfoques de la Física, la Química y la Matemática, áreas donde justamente son menores los desempeños escolares. Es decir, es difícil sostener que la escuela se encuentra desactualizada o que no ha realizado cambios para acompañar las transformaciones sociales, culturales y del conocimiento. Por el contrario, la escuela ha sostenido demandas de actualización en los saberes a enseñar, a pesar de los vacíos en la producción didáctica y en el desarrollo de programas de formación y acompañamiento específico al trabajo pedagógico desde el Estado.

### ¿La organización del trabajo de enseñar obstaculiza la mejora en los desempeños escolares?

La designación docente por hora cátedra y la organización del trabajo escolar son, tal vez, los núcleos duros más difíciles de modificar en la escuela secundaria. Según un estudio reciente del Centro de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) y la Secretaría de Evaluación Educativa del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación, el 70% de los profesores de 5° y 6° año de escuela secundaria tiene a su cargo entre 4 y 8 (o más) espacios curriculares. Sus implicancias pedagógicas se pueden estimar del siguiente modo: cada profesor/a debe realizar entre 4 y 8 planificaciones, y tiene a su cargo entre 90 y 180 estudiantes, a quienes suelen evaluar un mínimo de 6 veces al año (dos veces en forma individual y una grupal), por lo que corrige anualmente entre 288 (quienes tienen solo 4 cursos) y 576 exámenes (quienes tienen 8 cursos) al año, en un tiempo no previsto laboralmente<sup>1</sup>. Para el caso de Córdoba, a esta situación se le debe



<sup>1</sup> La estimación se realiza sobre la base de 22 estudiantes promedio y la conformación de 7 grupos de trabajo en cada evaluación grupal.

agregar las evaluaciones a quienes adeuden tres materias y las nuevas instancias de recuperación previstas por la actual propuesta de cambio en el régimen académico. Esta situación ayuda a comprender cómo el encuentro entre la intensificación de las condiciones laborales docente y el debilitamiento de la enseñanza frente a demandas de evaluación poco articuladas al trabajo pedagógico, disminuyen las oportunidades de aprender de lxs estudiantes. En este sentido, habría que recordar que, en la escuela, para que se aprenda, es necesario enseñar más que evaluar. Que en la secundaria es preciso generar programas de formación docente relacionados con los objetos específicos de enseñanza: Matemática, Física, Química, Biología, etc., antes que propuestas genéricas para evaluar aprendizajes y desarrollar rúbricas poco articuladas a la enseñanza; que los aprendizajes requieren de tiempos regulares de trabajo con los objetos de conocimiento, similares a los que se encuentran en primaria; que el seguimiento a las trayectorias escolares precisa de condiciones laborales adecuadas y que por ello, es necesario superar la actual organización del trabajo escolar, donde anualmente cada estudiante debe atender más de 10 demandas curriculares y enfrentarse a un mínimo de 60 evaluaciones anuales.

Es decir, la actual estructura laboral y organizativa de la escuela secundaria genera la paradoja según la cual, se desplaza la centralidad de enseñar (por la burocratización creciente de las demandas hacia el trabajo pedagógico, donde cada docente debe planificar, participar en proyectos, seguimiento de trayectorias escolares y realizar cada vez más correcciones<sup>2</sup>) y aprender (porque los estudiantes, al centrarse en cómo sortear evaluaciones, pierden la posibilidad de entrar en relaciones con el saber no coactivas, que les permiten hacer lugar al deseo de aprender). Por ello, resulta prioritario avanzar en la construcción de designaciones docentes por cargo, que reemplacen las horas cátedra. Presupuestariamente esto significaría, según un reciente estudio de Stopanni y Botinelli (2017), un incremento de la inversión educativa de 0,6 puntos del PBI. Sin embargo, se produjo un aumento de solo el 0,2%, en el presupuesto 2018, que no compensa el proceso inflacionario, mientras que la deuda pública pasa "(...) de ocupar el 10,5% de la composición de la administración nacional al 14%, lo cual equivale a un aumento real, ajuste inflacionario me-

dante, de 1,4%". Se reflejan, así, las prioridades de una política pública que mientras sostiene la necesidad de crear designaciones docentes por cargos, vuelca sus recursos al pago de deuda externa.

## Propuestas para mejorar la escuela secundaria

Lo trabajado en este artículo permite pensar una serie de propuestas para el nivel secundario, que contribuirán a mejorar la calidad de los aprendizajes. Algunas de ellas son:

**1** Transformar las condiciones laborales docentes, avanzando en la creación de cargos que contemplen tanto las horas de enseñanza, como el tiempo necesario para atender las demandas estatales de participar en proyectos institucionales y con la comunidad.

**2** Garantizar la continuidad de clases a lxs estudiantes, mediante la modificación de los actuales mecanismos de designación y cobertura docente, de modo tal que estos sean más ágiles y permitan atender tanto el derecho a la educación, como los derechos laborales docentes.

**3** Recuperar políticas de inclusión educativa con la finalidad de garantizar la inclusión, continuidad y finalización de estudios de todxs lxs jóvenes. Se requiere para ello, generar dispositivos que operen como estructuras de apoyo para que lxs estudiantes aprendan a estudiar, a organizarse con las demandas de exámenes y presentaciones de trabajo realizadas por sus profesores. En este sentido, para el caso de Córdoba, los coordinadores de curso deberían designarse en una escala que permita el trabajo personalizado con lxs estudiantes; de lo contrario, se diluye su potencial pedagógico.

**4** Elaborar una política de distribución de material didáctico (cuadernos, lápices, lapiceras, insumos informáticos, juegos didácticos para las diferentes áreas de conocimiento, etc.), universal (para todos los niveles y modalidades), al que puedan acceder todxs: estudiantes, docentes y escuelas. Esto

<sup>2</sup> Cada una de estas cuestiones son en sí misma importantes, pero ¿puede sostenerlas un solo sujeto? Y ¿puede hacerlo si su designación es por hora cátedra y no por cargo? Y si lo hace, ¿puede hacer que lo central de su trabajo sea enseñar?

permitirá que en cada materia los docentes cuenten con múltiples opciones de trabajo didáctico.

**5** Producir políticas de distribución de libros de textos (literarios, manuales, etc.) para estudiantes y docentes de carácter universal (en todos los niveles y modalidades).

**6** Diseñar programas de formación docente gratuitos y en servicio en áreas estratégicas como Matemática, Física, Química, Lengua, Historia, Geografía, Ciudadanía, por ciclos y niveles.

**7** Se requiere la conformación de estructuras de apoyo al trabajo de enseñar que, al modo de lo realizado en nivel primario con 108 escuelas, acompañen la enseñanza de saberes específicos, como Matemática, Física, Química, Lengua, Historia, Geografía, etc.

**8** Planificar y consensuar los cambios. Deben evitarse las improvisaciones, disminuyendo incertidumbres sobre las demandas implicadas en los cambios propuestos para la escuela secundaria, haciendo lugar a la construcción de genuinos consensos sobre los cambios propuestos, sus sentidos y viabilidad.

En los claroscuros que aún presenta el nivel secundario, de algo podemos estar seguros: no es el mismo que hace 40, 30, 20, 10 ni 5 años atrás, es menos elitista y la selectividad de sus orígenes se encuentra en crisis, porque nuestra sociedad pone en cuestión -cada vez con más fuerza- las desigualdades que aún subsisten. Frente a esta situación, el Estado cobra un lugar central en la construcción de adecuadas condiciones de escolarización, que implican más recursos, mejores condiciones de trabajo docente y políticas estratégicas de enseñanza, porque no es evaluando más que se lograrán mejores aprendizajes, tampoco trabajando sobre capacidades estudiantiles que hacen abstracción de su relación con saberes específicos. Multiplicar las oportunidades de aprender será posible cuando, junto a la mejora en las condiciones materiales de vida de nuestros estudiantes, el trabajo docente pueda centrarse en enseñar, no en evaluar. Solo resta que las políticas públicas lo comprendan y asuman su responsabilidad histórica de profundizar los esfuerzos de inclusión educativa. En esa apuesta estamos. ●

*Multiplicar las oportunidades de aprender será posible cuando, junto a la mejora en las condiciones materiales de vida de nuestros estudiantes, el trabajo docente pueda centrarse en enseñar, no en evaluar.*

