

La escuela media argentina y los desafíos de las metas 2021

Inés Dussel

Doctora en Educación. Directora educativa de Sangari Argentina e investigadora del Área Educación de FLACSO/Argentina

La propuesta “Metas 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios”, aprobada en el 2009 por los ministros de Educación iberoamericanos a partir del proyecto elaborado por la OEI y la CEPAL, constituye un marco de acuerdos que busca ser un norte para organizar los esfuerzos con el fin de mejorar la educación en nuestra región.

Quiero concentrarme en esta ponencia sobre la escuela media, nivel que, junto con la educación inicial, es probablemente el que concentra los mayores desafíos en torno a la mejora educativa y a garantizar una educación de calidad para todos, que es la meta prioritaria para la generación del bicentenario. Entre las metas, destaco tres que refieren directa o indirectamente a las decisiones de política educativa que enfrenta este nivel educativo:

- Meta 4. Universalizar la enseñanza primaria y la secundaria básica, y mejorar su calidad.
- Meta 5. Ofrecer un currículo significativo.
- Meta 6. Incrementar la participación de los jóvenes en la educación secundaria superior.

¿Cómo está la Argentina en relación con estas metas? Por un lado, desde la Ley 26206 de Educación Nacional de 2006, la educación secundaria se convirtió en obligatoria. A diferencia de otros países latinoamericanos, la opción de la política educativa argentina ha vuelto obligatoria tanto la enseñanza secundaria básica como la enseñanza secundaria superior, restableciendo la unidad de la escuela media que había sido desestructurada por la Ley Federal de Educación de 1993. La definición de obligatoriedad no implica que estemos cerca de la universalización: según los datos del censo 2001 (último disponible), la tasa neta de escolarización del nivel es del 71,5%. En esta cifra promedio, se esconden disparidades entre sectores sociales muy pronunciadas. Mientras que los alumnos que vienen de familias de capital educativo alto llegan al 92,5%, los alumnos con bajo capital educativo solo asisten en un 66 por ciento.¹

Hay algo importante para puntualizar en torno a la obligatoriedad, que ilustra los desafíos que tenemos por delante. El pedagogo francés Philippe Meirieu señala que la dificultad de la educación es que “la instrucción es obligatoria, pero no tenemos poder sobre la decisión de aprender. Esta no es producto de ninguna ‘causa’ mecánica, no se deduce de ningún modo de ser hipotético, no puede pronosticarse a partir de ningún análisis a priori. La decisión de aprender cada cual la adopta solo, por razones que, sin embargo, no son propias de quien las adopta” (Meirieu, 1998, p. 79). Creo que no es aventurado sostener que lo que más obstaculiza el alcance de estas metas es la débil capacidad de promover la decisión de aprender por parte de los estudiantes que hoy concurren a las escuelas secundarias (esa decisión que deben tomar ellos, pero impulsada y enriquecida por una propuesta interesante y convocante, una propuesta inclusiva en sus formas y en sus modos de aproximarse a las nuevas generaciones). Existe una coincidencia en el diagnóstico de los problemas de calidad, relevancia y justicia de la oferta educativa, y por eso mismo se ha organizado un importante debate

¹ Datos de SITEAL, Tendencias Sociales y Educativas en América Latina. *La escuela y los adolescentes*. Informe SITEAL 2008.

político y educativo sobre las transformaciones necesarias para la escuela media. Por medio del documento “Lineamientos políticos y criterios para la definición de la educación secundaria”, el Ministerio de Educación de la Nación, junto con los gobiernos provinciales, está promoviendo el logro de acuerdos en torno al gobierno, la organización institucional y pedagógica, y las definiciones sobre el trabajo docente para el nivel medio. Este Foro también forma parte de ese debate, que excede a los ámbitos políticos y que debe involucrar al conjunto de la sociedad.

Quisiera, en esta ponencia, detenerme en algunos nudos o problemas que identifique en relación con la escolaridad secundaria, con el fin de poder discutir cuáles podrían ser las estrategias para lograr los objetivos que buscamos. Si bien contamos con abundantes diagnósticos, creo que es conveniente estructurar un “estado de situación” que pueda ir puntualizando cuáles son las áreas más críticas donde es necesario intervenir.

1. Algunas claves para el diagnóstico

a. El nivel secundario creció mayormente en un movimiento “contracíclico”

No hay duda de que en las últimas décadas la matrícula educativa se expandió a un ritmo sostenido. Como se señaló anteriormente, 71 de cada 100 adolescentes que tienen entre 13 y 18 años asisten a un establecimiento de ese nivel, de acuerdo con la información proporcionada por el último censo de población realizado en 2001. La participación de los jóvenes en las escuelas aumentó un 20,5% en los últimos diez años. Sin embargo, todavía queda pendiente la escolarización de un importante porcentaje de adolescentes y jóvenes que a nivel país llegan aproximadamente a los 600.000, de los cuales el 44% son mujeres. También existen grandes diferencias entre la población urbana y la rural, sobre todo para el último tramo de la escolarización (15 a 17 años): mientras que solo el 56% de los jóvenes que viven en zonas rurales concurren a escuelas medias, en el sector urbano el mismo indicador asciende al 82 por ciento.

Tasas netas de escolarización por año según nivel de enseñanza. Años 1980, 1991 y 2001

Nivel de enseñanza	1980	1991	2001 (*)
Inicial	57,5	72,6	78,8
Primario	90,5	95,7	99,7
Medio	38,8	59,3	71,5
Superior	7,5	14,4	18,3

(*): La información se organizó con la estructura del sistema educativo anterior a la Ley Federal de Educación para permitir la comparabilidad entre censos.

Fuente: N. Montes, 2006, basado en censos de población, INDEC.

En esta expansión confluyeron varios factores: la recuperación de la vida democrática; los nuevos requerimientos del mundo del trabajo, que para puestos aun de baja calificación en el sector de servicios requiere el nivel medio completo (cuyo equivalente hace tres décadas era el “ciclo básico aprobado”); la nueva oleada de reformas educativas implementadas durante los años noventa, uno de cuyos ejes consistió en aumentar la cobertura de los niveles básicos de enseñanza; y, más

recientemente, un conjunto de programas y políticas específicas que promueven la inclusión educativa de todos los niños, las niñas y los adolescentes, en especial de aquellos más castigados por la desigualdad económica y social.

Cabe destacar que este crecimiento se hizo en un movimiento que ha sido llamado “contracíclico”: aumentó la matrícula y se expandieron los niveles superiores del sistema, a la par que tenía lugar una de las peores crisis socioeconómicas y políticas de la historia argentina (Feijó, 2002). Esto generó demandas sociales y asistenciales crecientes sobre las escuelas, que a su vez tuvieron menos recursos para sostener ese crecimiento. Al mismo tiempo, puede señalarse la crisis de sentido –también puede pensarse como crisis identitaria– que surgió como consecuencia de esta expansión sin acompañamiento de mayores oportunidades de empleo o de desarrollo personal: las promesas de la escuela de que “el esfuerzo se verá recompensado” debieron ser reemplazadas por posturas mucho más a corto plazo, con cierta resignación de expectativas.

b. Se incorporaron nuevos sectores sociales, con mayores demandas sobre la escuela

El aumento en la cobertura del nivel medio (de casi 15 puntos entre 1990 y 2002) se produjo sobre todo en los sectores pobres de la sociedad, aunque también benefició a los sectores altos, que casi universalizaron su participación en la escuela media. Datos elaborados en FLACSO por Nancy Montes, tomando cifras del Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL), señalan que los jóvenes de entre 13 y 17 años que están en el 30% más pobre de la sociedad pasaron del 53,1% de asistencia a la escuela media al 73,4% entre 1990 y 2003. Es decir, estos sectores aumentaron su asistencia a la escuela en un 40,1%, mientras que el 30% más rico creció menos aceleradamente (14,6%, basado en el salto del 81,3% en 1990 al 93,2% en 2003). Las tasas de escolarización en ambos sectores, sin embargo, siguen siendo muy disímiles, con casi 20 puntos de diferencia entre el 30% más alto y el 30% más pobre de la sociedad.

Tasa neta de escolarización secundaria por nivel de ingresos per cápita familiar y diferencia porcentual. Jóvenes de 13 a 17 años

Grupo de edad	Nivel de ingresos per cápita familiar	1990	2003	Diferencia porcentual
13 a 17 años	30% más bajo	53,1	74,4	40,1
	30% medio	71,3	84,5	18,5
	40% más alto	81,3	93,2	14,6
Total		65,8	80,3	22,0

Fuente: SITEAL, base de datos disponible en www.siteal.iipe-oei.org.

En este contexto de crecimiento y ampliación, distintos estudios e investigaciones recientes dan cuenta de una fuerte fragmentación del sistema educativo, especialmente del nivel medio (Tiramonti, 2004; Tedesco, 2005), no solo en términos de la diversidad de estructuras educativas que incluye –como venimos señalando–, sino también de proyectos institucionales que contienen propuestas educativas a la medida de las poblaciones que atienden. Así, es importante recordar que, cuando se habla del nivel medio, forman parte del mismo universo escuelas localizadas en áreas rurales, en ámbitos urbano-marginales, escuelas donde concurren sectores medios

que sostienen una opción por la escuela pública y escuelas de elite que forman sujetos competitivos que aprenden y actúan en un mundo de recursos globales a su disposición.

Los nuevos sectores sociales que se incorporaron a la escuela secundaria en los últimos años lo han hecho, muchas veces, en circuitos educativos de calidad menor y con condiciones de infraestructura y equipamiento desiguales (Kessler, 2002). Los jóvenes y adolescentes que viven en hogares más vulnerables si bien acceden ahora en mayor proporción que antes, no lo hacen en la misma relación que los sectores más favorecidos ni en los mismos establecimientos. Los sectores ubicados en los primeros quintiles (de menores ingresos) asisten mayoritariamente a escuelas estatales, mientras que en el sector de mayores ingresos 6 de cada 10 jóvenes concurren a establecimientos de enseñanza privada.

Tasa neta de asistencia al nivel medio por quintil de ingreso per cápita del hogar, según sector del establecimiento al que asisten. Población de 13 a 17 años. Total país

Sector del establecimiento	Tasa neta	Quintil de ingreso per cápita del hogar				
		1	2	3	4	5
Total	89,7	79,3	88,9	93,1	97,4	98,8
Estatal	67,8	70,9	77,0	67,1	63,7	39,4
Privado	21,9	8,4	11,9	25,0	33,7	59,4

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida, 2001. SIEMPRO.

En la Argentina, estas desigualdades sociales son también desigualdades regionales, aun cuando al interior de cada una de las regiones y provincias puedan encontrarse situaciones muy dispares. En el siguiente cuadro, proponemos una comparación entre niveles de pobreza, tasas de escolarización secundaria y porcentaje de analfabetismo. Hay una relación cercana entre peores indicadores sociales y peores indicadores educativos.

Nivel de pobreza, tasa neta de escolarización secundaria y porcentaje de analfabetismo, 2001. Por jurisdicción

	Nivel de pobreza (*)	Tasa neta de escolarización secundaria 2001	Porcentaje de analfabetismo 2001
Buenos Aires	19%	77%	2%
Catamarca	32%	68%	3%
Chaco	46%	53%	9%
Chubut	10%	73%	4%
CABA	12%	84%	1%
Córdoba	19%	66%	2%
Corrientes	40%	55%	7%
Entre Ríos	28%	65%	3%
Formosa	40%	58%	7%
Jujuy	40%	70%	5%
La Pampa	17%	72%	3%
La Rioja	28%	66%	3%
Mendoza	18%	69%	4%
Misiones	37%	51%	7%

Neuquén	21%	67%	4%
Río Negro	22%	65%	4%
Salta	35%	67%	5%
San Juan	30%	66%	3%
San Luis	25%	64%	3%
Santa Cruz	3%	72%	2%
Santa Fe	19%	72%	3%
Santiago del Estero	43%	49%	7%
Tierra del Fuego	6%	79%	1%
Tucumán	35%	58%	4%

Fuente: CIPPEC, *Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo*.

Algo similar puede señalarse si se analizan los indicadores de retención escolar. Si se compara el número de alumnos/as que ingresaron al primer año del nivel medio en el año 2000 y el número de alumnos/as que en el año 2004 lograron acceder al quinto año, se observa que solo un 50,8% pudo llegar a finalizar sus estudios en el tiempo considerado "ideal" (sin repitencias ni abandonos) para hacerlo.²

Porcentaje de retención en el nivel medio según región geográfica entre los años 2000 y 2004

Regiones	Alumnos/as en 1.º año en 2000	Alumnos/as en 5.º año en 2004	% retención
Total país	729.383	370.199	50,8
Centro	447.326	231.231	51,7
Cuyo	60.093	28.999	48,3
Noreste	193.673	97.489	50,3
Noroeste	84.728	45.477	53,7
Sur	39.935	18.943	47,4

Fuente: Dussel, Montes y Legarralde, 2006, basado en *Relevamientos Estadísticos anuales 2000 y 2004*. MECYT.

El cuadro por región da cuenta de la heterogeneidad en la posibilidad de algunos jóvenes de concluir estudios secundarios en un tiempo razonable según la zona geográfica donde viven. La información por provincia muestra diferenciales más profundos. Mientras que en la ciudad de Buenos Aires la retención interanual es del 65%, en Misiones es del 46%. La brecha entre una escolarización y otra es de aproximadamente 20 puntos.

Esta disparidad se vincula, en parte, a la desigual distribución de la oferta educativa en el país. Hay una alta concentración de establecimientos por localidades, tanto de sector estatal como del sector privado. En primer lugar, es clara la prestación de servicios del sector estatal en todo el país, aunque también se evidencia la concentración en las localidades importantes (9 de cada 10 habitantes viven en áreas urbanas). En cambio, el sector privado tiene una presencia casi exclusiva en la región centro, con una alta concentración en capitales de provincia. Cabe destacar que la

² Este método se conoce como de cohortes teóricas o hipotéticas, ya que no trabaja sobre cohortes reales.

Argentina no presenta en la actualidad desigualdades en el acceso a la educación por género, pero aún es fuerte la segmentación por ámbito urbano o rural.

Pueden observarse otros indicadores en los que se evidencia la misma disparidad entre regiones y sectores sociales. Véase, por ejemplo, la tasa de repitencia anual, considerando las diferencias entre el sector estatal y el privado, y entre escuelas ubicadas en zonas urbanas y en zonas rurales.

Tasa de repitencia por sector y ámbito

Tasa de repitencia 2005-2006	Total (seis años de estudio)	Año de estudio					
		7.º	8.º	9.º	10.º	11.º	12.º
TOTAL	10,7	9,8	15,4	11,7	12,1	8,2	1,4
Estatal	13,1	11,7	18,3	14,2	14,7	10,4	1,8
Privado	4,4	3,6	6,5	4,9	6,0	3,8	0,5
Urbano	11,0	10,2	15,9	12,2	12,5	8,5	1,5
Rural	9,1	7,6	13,1	9,4	11,3	6,5	0,9

Fuente: Documento Preliminar para la discusión sobre la educación secundaria en la Argentina, Ministerio de Educación de la Nación, octubre de 2008.

Los peores indicadores se encuentran en la educación estatal (con una brecha de casi 9 puntos respecto a la enseñanza privada) y en los primeros años de la escolaridad secundaria. Las hipótesis plantean su relación con el sector social que atienden: como hemos dicho anteriormente, es en las escuelas públicas donde se siente el efecto de la incorporación de nuevos sectores sociales, en mucha mayor medida que en las escuelas privadas. Y es también en el tercer ciclo de la escolaridad básica (EGB3) o primer ciclo de la escuela secundaria donde se ponen de relieve el problema de articulación con la escuela primaria y las dificultades de atender a estos nuevos sujetos con instituciones poco flexibles y mal preparadas para hacerlo. Por otra parte, las escuelas rurales parecen tener mejores desempeños, al recibir menos alumnos por establecimiento y ofrecer otras condiciones de cursado (muchas veces, semiinternados) que permiten mayor seguimiento y acompañamiento de los estudiantes. La otra explicación es que la cobertura escolar en zonas rurales es menor, por lo cual ya operó una selección previa que dejó ingresar al sistema educativo a quienes están en mejores condiciones de continuar sus estudios.

c. Problemas de gobernabilidad e integración en el nivel medio

Al mismo tiempo que se están dando estas transformaciones en la cobertura y en las respuestas que las instituciones organizan para atender a estas demandas, hay que señalar que existen cambios en la gobernabilidad y en la integración del sistema que configuran nuevas formas de diferenciación. Como se señaló más arriba, conviven dentro del nivel instituciones muy distintas. La emergencia de pautas de negociación locales y personales hace que surjan perfiles institucionales muy diversos, que se caracterizan, entre otros aspectos, por visiones institucionales, estilos de gestión y capacidad de movilizar "capital social" muy disímiles. Así, las líneas de distinción parecen organizarse en forma muy distinta a la que lo hacían antes, cuando las modalidades bachillerato, comercial y técnica remitían a saberes y sectores sociales diferenciados, y cuando la presencia de "colegio central" frente al "colegio de barrio"

hablaba de jerarquías y lugares claramente definidos. Incluso la diferenciación entre instituciones religiosas y no religiosas aparece hoy menos clara (Tiramonti, 2004; Ocampo, 2004); y las instituciones privadas reconocen nuevas jerarquías y perfiles que ya no son los que se asociaban término a término con ideologías o afiliaciones religiosas (Del Cueto, 2004).

Habría que ver, también, en esta forma de borrar la diferenciación rígida, un efecto de transformaciones más generales de la sociedad y de la cultura, que ya no se organiza en forma “sólida” sino “líquida” y fluida (como dice Zygmunt Bauman), y donde las topografías de adentro/afuera explican muy poco acerca de la velocidad, la mezcla, la hibridación y la inmediatez que se da en los tiempos de la globalización. Para sintetizar cuestiones muy complejas, podría decirse que la escuela es una institución “moderna” en un contexto de globalización líquida, con una velocidad y una flexibilidad de las actividades económicas y culturales antes desconocida.

Estos cambios también se evidencian en la vida cotidiana de las instituciones educativas, sometidas a negociaciones, cuestionamientos, fluctuaciones y movi­lidades que antes no conocían (Dubet, 2004). Es decir, el problema de la gobernabilidad se manifiesta también al nivel de las instituciones educativas. Aunque algunas instituciones siguen aferradas a ciertos rituales y pautas disciplinarias rígidas, no se percibe, por lo general, que la escuela sea sentida como una institución cerrada, ni que las autoridades o los horarios sean totalmente inflexibles. Distintos estudios (Tiramonti, 2004; Gallart, 2006) enfatizan las características de negociación singular que se establecen en cada escuela en particular. La negociación permanente es una característica de época, en un contexto en que niños y adolescentes se saben sujetos portadores de derecho y son educados desde pequeños, entre otros por el mercado de consumo, para hacer sus elecciones y tratar de imponerlas en el ámbito familiar (Meirieu, 2002). Esto hace que las relaciones entre adultos y jóvenes tengan un cariz muy distinto al que tenían hace décadas, cuando la autoridad de los mayores era más firme y sostenida, y ponía límites claros, aunque fuera para transgredirlos. Hoy todo aparece más difuso, y los padres muchas veces plantean relaciones horizontales con sus hijos, de manera que la responsabilidad por las decisiones parecería ser compartida.

En este contexto, la propia idea de “sistema educativo”, ese aspecto tan central que hacía sentirse parte de algo más grande, más general y con una orientación definida, parece estar redefiniéndose. Otra vez hay que señalar que este no es un fenómeno solo argentino: las instituciones occidentales, en sus pautas y formas de organización, hoy se identifican más con las redes y los flujos de información que con rígidos sistemas *top-down* (de arriba hacia abajo), verticalistas y centralizados (Viñao Frago, 2002).

Pero existen algunos elementos más “autóctonos” que le dan otra dimensión a esta dificultad de integrarse como sistema educativo, y que tienen que ver con la reestructuración de la autoridad política del Estado y con la crisis de gobernabilidad de las instituciones en nuestro país. Un ejemplo de esta situación puede observarse en la disparidad de estructuras curriculares que existen en la escuela secundaria, no solo entre las distintas provincias, sino también dentro de las provincias mismas.

Estructuras curriculares para la educación secundaria en las provincias argentinas

Estructura única			Estructura múltiple	
7 y 5 años	9 y 3 años	6 y 6 años	7-5/9-3/6-6	6-6/9-3
Río Negro	La Pampa	Córdoba	Salta	Chubut
Jujuy	Catamarca	Corrientes	Santa Fe	La Rioja
Mendoza	Santa Cruz	Entre Ríos	Chaco	Misiones
Neuquén		Buenos Aires	Formosa	San Juan
Ciudad de Buenos Aires		Tierra del Fuego	Santiago del Estero	San Luis
				Tucumán

Como señala Cristina Davini en un análisis de hace pocos años sobre la formación docente en la Argentina, en las representaciones de los docentes se piensan las “soluciones” y alternativas a los problemas educativos en términos individuales y casi excluyentemente desde la institución en donde a cada uno le toca trabajar (Davini, 2005). La perspectiva de integración sistémica está desdibujada, y las ideas y acciones de los actores aparecen limitadas por lo que la institución parece estar en condiciones de hacer. Las unidades, ya sean individuos o instituciones, parecen concentrar todo el peso de las decisiones y la responsabilidad de las elecciones y los resultados. Podría señalarse que esto no solo es engañoso respecto a sus reales condiciones para incidir en esas elecciones y resultados, sino que también amenaza con perpetuar desigualdades en sus capitales social y económico disponibles.

d. Persistencia de la misma organización escolar

Con todos estos cambios, hay que destacar que aún se mantienen algunas características que podemos identificar como el núcleo duro de la escuela secundaria: una estructura graduada, con grados o años de escolaridad uniformes, un currículo organizado por asignaturas disciplinarias, la formación y designación de los profesores asociada a una especialidad (matemática, historia, geografía, literatura, etc.), y muchas veces una organización horaria muy fragmentada, con un currículo enciclopédico que dificulta la interacción sostenida con un campo de conocimientos. En la Argentina, los profesores suelen dar clases en varios establecimientos, lo que provoca una relación débil con la institución escolar y un bajo compromiso y conocimiento de los grupos de estudiantes a su cargo (Terigi, 2008). Todas estas reglas estructurales y estructurantes de la vida escolar contribuyen a que persista una particular forma escolar o núcleo duro de la escuela media, difícil de modificar.

En algunas jurisdicciones, los alumnos tienen entre 13 y 18 materias por semana, lo que genera que su experiencia escolar sea más bien un “salpicón” de disciplinas, antes que una introducción sistemática en cuerpos de conocimiento. La selección de esas mismas disciplinas refleja, en buena parte, la clasificación de los conocimientos de principios del siglo XX. La introducción de materias nuevas como “Tecnología”, “Informática” o “Aprendizaje solidario” no alcanza a constituirse en una alternativa que proponga una organización diferente de los saberes. Datos aportados por el Plan FinEs –que promueve la finalización de la escuela secundaria para personas que abandonaron en algún punto sus estudios– señalan que el 30% fracasó en Matemática y un 20% en Lengua y Literatura, lo que muestra hasta qué punto el peso del currículo sigue orientado por las materias básicas y los nuevos saberes, relegados a lugares marginales. La mayor parte de las prácticas culturales de los jóvenes de hoy quedan por fuera de lo que se enseña en las escuelas (Buckingham, 2007). Por otra parte, la contratación de los profesores por materias o disciplinas sigue siendo la forma principal de estructuración del trabajo docente, y ello condiciona el tipo de vínculo que pueden establecer con la institución escolar y con los grupos de alumnos, al obligarlos a tener muchos estudiantes por semana.

Quizás este desajuste entre organización institucional y curricular, por un lado, y formas de relación, de autoridad y de horizontes de expectativa, por otro, sea lo que cause más problemas en la escuela media actual. Creemos que en ese registro deben leerse las alarmantes cifras de abandono interanual y de repitencia que reseñamos en el apartado anterior. El hecho de que estas cifras no resulten todavía suficientemente escandalosas como para incitar a la acción a distintos niveles de la política educativa, y de la iniciativa social, señala que hay alguna continuidad con las tradiciones

heredadas de la escuela media, y que todavía sigue teniendo fuerza la idea de que es una escuela preparatoria para los estudios superiores y para un sector más restringido.³

Hay intentos de desarrollar estrategias de readecuación de la organización institucional y pedagógica de la escuela media, que han operado en varias direcciones: para incorporar contenidos nuevos (nuevos medios de información y comunicación; la problemática juvenil); para incorporar nuevas funciones (especialistas en medios audiovisuales y tecnológicos, tutores que apoyan y acompañan a los alumnos); para adaptarse a nuevas demandas de los sujetos que acceden a la escuela secundaria, que requieren regímenes de asistencia, promoción y académicos más flexibles. Hasta ahora estas últimas experiencias, que muestran indicadores promisorios de retención y de mejores aprendizajes en sus alumnos, han estado circunscriptas a proyectos piloto o programas acotados a poblaciones “en riesgo”. Parece necesaria una evaluación más sistemática sobre sus logros y condiciones de sustentabilidad, para ver si pueden ser escalables a nivel del sistema escolar. La impresión es que todavía estamos lejos de un nuevo formato escolar que permita organizar al conjunto de las escuelas de nivel medio en alguna de estas direcciones, en tanto no se modifique la forma de contratación y la formación de los profesores, la organización curricular y el régimen académico de la escolaridad secundaria.

2. Repensar el cambio en la escuela media

Los efectos de los cambios que venimos describiendo todavía no logran comprenderse del todo. Se habla de fragmentación y de multiplicidad de sentidos, de desintegración sistémica, pero no queda claro si la escuela media ha perdido toda capacidad de impactar sobre las conductas y creencias de los alumnos, si hay tantos sentidos como escuelas funcionando y si los viejos mandatos han perdido su potencia para organizar las percepciones y valoraciones de los sujetos. Estudios recientes (Dussel, Brito y Núñez, 2007; Tiramonti y Ziegler, 2008) hablan de que la escuela secundaria sigue siendo considerada una puerta hacia la movilidad social o la defensa de los lugares privilegiados. Sin embargo, son muchos los planteos que señalan que es necesaria una transformación profunda del nivel medio, para poner en consonancia la organización del currículo y de la vida institucional con las tareas que se requieren hoy de un egresado de la escuela secundaria, y para dar respuesta a los numerosos signos de desigualdad, fragmentación y baja calidad para buena parte de la población joven.

Considero conveniente revisar nuestras ideas sobre el cambio educativo, con la idea de discutir qué estrategias podemos pensar para esa transformación que viene anunciándose –aunque aún está lejos de concretarse–. Esa discusión es todavía más importante para contextualizar la propuesta de las metas 2021. Algunos sectores critican que se estructuren documentos que, es sabido, no alcanzan a transformar las prácticas. Todos conocemos la distancia entre el “país legal” y el “país real” (cf. O'Donnell, 2002), y ello hace que muchas veces se subestime la calidad y el alcance de las normas y leyes como causas para el cambio de conducta. Sin embargo, creemos que no debería desestimarse el valor de los acuerdos públicos que se expresan en las normas vigentes; no solo por el respeto al orden constitucional, sino porque ellas constituyen marcos regulatorios que permiten orientar la acción de maneras diversas. Puede tomarse el ejemplo de la Ley 1420 de educación común: al momento de sancionarse en 1884, la tasa de matrícula en la escuela primaria no llegaba al 20% de la población en edad escolar. Pese a ello, generó un consenso más amplio, que ayudó claramente a la expansión del sistema escolar.

³ En algunas provincias (La Pampa y Buenos Aires), se extiende la opinión entre los profesores secundarios de que el nivel no debería ser obligatorio.

Veamos, entonces, algo del “país real” en el sistema educativo argentino que lee y recibe las metas 2021. Todo sistema educativo es una organización compleja y multidimensional, que se configura por numerosas dinámicas que le dan permanencia y relativa autonomía de los cambios políticos y sociales generales. Quisiéramos recuperar lo que señala el historiador Viñao Frago sobre cómo cambian los sistemas educativos. “La primera lección que ofrece una visión histórica de las reformas y cambios escolares es el contraste entre estos últimos –que por lo general tienen lugar de un modo lento y casi imperceptible– y el impaciente y ruidoso clamor de los reformadores con sus calendarios irrealizables y sus persistentes y fallidas pretensiones de ‘reinventar’ la escuela. Los ritmos del cambio son, pues, lentos pero no uniformes. También hay cambios de ritmo. Épocas o períodos en los que el ritmo de los cambios se intensifica o se ralentiza. Pero lo que nos interesa captar, en estos instantes, son los procesos de cambio en su larga duración y no aquellos instantes en los que el cambio parece cobrar fuerza o paralizarse” (Viñao Frago, 2002, p. 105). Al contrario de lo que pensaron muchas veces los reformadores educativos, los sistemas educativos no cambian de arriba hacia abajo, ni varían necesariamente todos sus componentes al mismo tiempo, ni al mismo ritmo. Pero tampoco permanecen inmutables; tienen una lógica de incorporación de las transformaciones que dista de ser homogénea y previsible.

Por otro lado, hay un aspecto importante del accionar de los sistemas educativos y de la institución escolar que muchas veces fue subestimado por los intentos de cambio educativo. En línea con lo que se señaló en el apartado anterior, diversos estudios coinciden en señalar que las reformas educativas no han resultado efectivas porque no han logrado impactar en la “gramática de la escuela” o núcleo duro de reglas que definen las formas como las escuelas dividen el tiempo y el espacio, clasifican a los estudiantes y los asignan a clases, conforman el saber que debe ser enseñado y estructuran las formas de promoción y acreditación. Según los historiadores norteamericanos David Tyack y Larry Cuban (1995), la gramática de la escuela es un sustrato de alta perdurabilidad en el tiempo y el espacio, que establece qué se entiende por escuela, por buen alumno y por buen docente. En esa perdurabilidad, las ideas de la comunidad y la opinión pública sobre qué es una “buena escuela” desempeñan un papel importante.

Habría que pensar, entonces, que para que un cambio produzca efectos en el sistema, hay que impactar en esta gramática escolar. Las reformas que solo se piensan como un cambio de macropolíticas educativas suelen seguir más la lógica de pensamiento y los tiempos de los reformadores que los de los actores de las escuelas. Sin desmerecer la importancia de los cambios legislativos y de estructura del sistema, como ya hemos destacado en párrafos anteriores, no debe creerse que con ellos se logra generar los efectos buscados en las prácticas escolares. Consideramos que la mejor estrategia es aquella que combina el cambio de las macropolíticas con el de las micropolíticas de las instituciones educativas, buscando producir efectos en sus formas de trabajo, sus concepciones y su organización concreta.

En esta dirección es importante detectar a los actores clave para la transformación de las prácticas. Uno de ellos, sin lugar a dudas, es el docente. Es quien está frente al aula y el que “traduce” y reescribe el currículo en su tarea cotidiana. La intervención en la formación docente, inicial y en servicio, debería ser una estrategia privilegiada de acción para quienes buscan cambiar el sistema educativo. Al mismo tiempo, es importante acompañar esta intervención con un apoyo específico al trabajo en la escuela, contribuyendo a generar culturas de trabajo, acción en equipos y herramientas intelectuales propias que solidifiquen y consoliden los cambios.

Parece, entonces, que la posibilidad del cambio escolar está en el cruce y la articulación entre políticas educativas amplias, políticas de desarrollo escolar (esto es, de pensar e intervenir sobre la gramática de la escuela) y políticas docentes. Las propuestas de formación deben ser parte de otras más amplias que busquen provocar cambios institucionales y potenciar el trabajo de enseñar. El eje tiene que girar en

torno a la preocupación por construir otras prácticas en las escuelas y en las aulas. A la vez, debe tenerse en cuenta que las políticas docentes se mueven en la tensión entre una necesaria articulación con lineamientos políticos generales y el potenciar la circulación y producción autónoma de los enseñantes. Tienen que contener orientaciones y directrices, pero promover la autonomía y el desarrollo intelectual y político-educativo de los docentes.

Estos enunciados se vinculan a una teoría de la acción de los agentes o actores que no los considera reproductores acríticos de políticas emanadas por otros, sino sujetos complejos, con sus propios “repertorios de acción” –como dice el sociólogo Charles Tilly (1995)– que les permiten plantearse problemas, definir estrategias y visualizar soluciones (cf. Merklen, 2005, para una discusión de los repertorios de acción de actores sociales argentinos). Hay que trabajar sobre los “repertorios de acción” de los sujetos, de directivos, docentes, alumnos y familias, si es que queremos producir cambios duraderos. En una línea similar, el historiador alemán Reinhart Koselleck (1992) plantea que las sociedades se transforman por una combinación entre su “mundo de experiencias” y los “horizontes de expectativas”. Es decir, hay un peso de lo heredado (el mundo de experiencias, las maneras como los seres humanos dan cuenta y sentido de sus acciones), pero también existe un horizonte de expectativas que va planteando posibilidades de rupturas, alternativas y riesgos viables para tomar. Otro componente de esta visión sobre la acción social tiene que ver con que los sujetos son en sí mismos el efecto de una red de relaciones que los contiene y los transforma. En un trabajo reciente, el sociólogo chileno Sergio Martinic señala que “las preferencias no ‘están ahí’ para ser enunciadas, sino que son construidas desde los marcos de referencia y sentido común en los cuales participan los sujetos involucrados” (Martinic, 2005, p. 3) Las decisiones que toman los sujetos se desarrollan en el marco de la conversación y la fuerza argumentativa que llevan a cabo los actores. Cabe volver al ejemplo de la “decisión” que está implícita en el acto de aprender: como bien dice Meirieu, son decisiones propias que cada actor toma por razones que no le son del todo propias, pero que tienen que pasar por esa enunciación individual o colectiva de cada sujeto.

A partir de estas ideas sobre la acción social, se configuran elementos fundamentales de la intervención. Como dice el sociólogo Bernard Lahire, “según se entiendan de una u otra manera los resortes de la acción, pueden ser muy diferentes las maneras de transformar o mantener el estado de cosas existente, de modificar o conservar los comportamientos. En el fondo, pues, *las teorías de la acción siempre son teorías políticas: al responder a la pregunta ‘¿qué es actuar?’, preparan el terreno a las reformas de las maneras de actuar*” (Lahire, 2004, p. 22; el destacado es nuestro).

Para concluir, propongo volver a la pregunta inicial sobre cómo responder a los desafíos que plantean las metas 2021. Entender simultáneamente el nivel del sistema, con sus movimientos estructurales y sus dinámicas de largo plazo, y el nivel de las instituciones y los actores, con sus repertorios de acción y sus horizontes de expectativas que organizan sus interacciones y sus conductas, es parte de la tarea actual. Creo que es necesaria una mayor reflexión y un mejor discurso público sobre los efectos de las transformaciones recientes, tanto en sus aspectos positivos (la ampliación de la cobertura a sectores sociales postergados) como en sus aspectos problemáticos (la persistencia de una fuerte desigualdad y fragmentación, y la dificultad de configurar una propuesta escolar convocante e interesante para las nuevas generaciones). También necesitamos mejores políticas, a nivel nacional y a nivel local, para que logren articular consensos en torno a la mejora de la escuela secundaria. Esas políticas deberán ser conscientes de que no todo va a cambiar en un día o en un año, y que no todo el sistema irá al mismo ritmo y con la misma decisión. Pero la orientación política tiene que estar presente para volver a plantear una cierta integración sistémica, aunque ella ya no sea, ni deba ser, la de sistemas rígidamente estructurados y verticales.

El Estado debe recuperar su capacidad de gestión de los cambios, de orientación general, entre otros motivos, para garantizar una arena de discusión democrática y para plantear cuestiones de justicia distributiva que solo una arena común puede poner de manifiesto. Ojalá que estas metas también contribuyan a ese objetivo.

Bibliografía

- Buckingham, D. *Más allá de la tecnología*. Buenos Aires, Manantial, 2007.
- Davini, C. *Mapa de la Formación Docente en la Argentina*. Estudio preparado para la Dirección Nacional de Formación Docente y Gestión Curricular, Ministerio de Educación, Cultura y Tecnología de la Nación, 2005.
- Del Cueto, C. "Elecciones educativas de las nuevas clases medias. Educación y modelos de socialización en *countries* y barrios cerrados del Gran Buenos Aires". En *Espiral*, N.º 31, vol. XI, Sep-dic., Guadalajara, 2004.
- Dubet, F. "¿Mutaciones institucionales y/o liberalismo?". En Tenti Fanfani, E. (org.) *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*. Buenos Aires, IIPE-Unesco, 2004.
- Dussel, I. *Curriculum, humanismo y democracia en la enseñanza media argentina, 1863-1916*. Buenos Aires, Ediciones de la UBA/FLACSO, 1997.
- Dussel, I., Brito, A. y Núñez, P. *Más allá de la crisis. Percepciones de docentes y alumnos sobre la escuela secundaria*. Buenos Aires, Fundación Santillana, 2007.
- Dussel, I., Montes, N. y Legarralde, M. *Informe sobre Educación y Desarrollo para el proyecto Gestión XXI*, PNUD 97/025, Ministerio de Economía de la Nación, agosto de 2006.
- Feijoó, M. del C. *Equidad social y educación en los años '90*. Buenos Aires, IIPE-Unesco, 2002.
- Gallart, M. A. *La construcción social de la escuela media. Una aproximación institucional*. Buenos Aires, Stella/La Crujía, 2006.
- Kessler, G. *La experiencia escolar fragmentada. Estudiantes y docentes en la escuela media en Buenos Aires*. Buenos Aires, IIPE-Unesco, 2002.
- Koselleck, R. *Futuro pasado*. Buenos Aires, Paidós, 1992.
- Lahire, B. *El hombre plural. Los resortes de la acción*. Barcelona, Bellaterra, 2004.
- Martinic, S. "La investigación educativa y el diálogo para la formulación de políticas", Santiago, mimeo, 2005.
- Meirieu, P. *Frankenstein educador*. Barcelona, Laertes Pedagogía, 1998.
- _____. *Le pédagogue et les droits de l'enfant: histoire d'un malentendu?* Condé-sur-Noireau, Éditions du Tricorne, 2002.
- Merklen, D. *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática [Argentina, 1983-2003]*. Buenos Aires, Editorial Gorla, 2005.
- Ocampo, M. *Más allá de las fronteras. Una mirada sobre la cultura escolar en escuelas católicas parroquiales de diferentes niveles socioeconómicos*. Tesis de maestría, Escuela de Educación, Universidad de San Andrés, 2004.
- O'Donnell, G. "Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América latina". En J. E. Méndez, G. O'Donnell y P. S. Pinheiro (ed.). *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América latina*. Buenos Aires, Paidós, 2002, pp. 305-336.
- Tedesco, J. C. (comp.). *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?* Buenos Aires, IIPE-Unesco, 2005.
- Tenti, E. *Educación media para todos. Los desafíos de la democratización del acceso*. Buenos Aires, IIPE-Unesco, Fundación OSDE, Altamira, 2003.
- Terigi, F. "Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles". En *Propuesta Educativa*, Año 17, N.º 29, 2008.
- Tilly, Ch. *Las revoluciones europeas, 1492-1992*. Barcelona, Crítica, 1995.
- Tiramonti, G. (comp.). *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*. Buenos Aires, Manantial, 2004.
- Tiramonti, G. y Ziegler, S. *La educación de las élites*. Buenos Aires, Paidós, 2008.

Tyack, D. y L. Cuban. *Tinkering Toward Utopia. A Century of Public School Reform*. Cambridge, MA & London, Harvard University Press, 1995.

Viñao Frago, A. *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas. Continuidades y cambios*. Madrid, Morata, 2002.