

TRANSFORMAR LA EDUCACIÓN SECUNDARIA



#META

Metas Estratégicas
para Transformar
Argentina



TRANSFORMAR LA EDUCACIÓN SECUNDARIA



#META
Metas Estratégicas
para Transformar
Argentina

ESTE DOCUMENTO FUE ELABORADO POR:

Alejandra Cardini

Directora del programa de Educación de CIPPEC

Vanesa D'Alessandre

Investigadora asociada del programa de Educación de CIPPEC

Disclaimer opinión

Las opiniones expresadas son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan las necesariamente el punto de vista de todas las organizaciones o individuos participantes.

Leyenda de género

El uso de un lenguaje que no discrimine por género es una de las preocupaciones de los autores. Sin embargo, dado que aún no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en español, se optó por emplear el genérico tradicional masculino. Se entiende que todas las menciones en genérico representan siempre todos los géneros, salvo cuando se especifique lo contrario.

¿QUÉ ES #META?

#META es una plataforma que promueve una discusión plural y colectiva basada en evidencia sobre los problemas estructurales que la Argentina debe superar para desarrollarse con inclusión y garantizar los derechos de toda su ciudadanía. A su vez, es una metodología de trabajo que busca construir compromisos sobre una agenda estratégica que guíe la política pública durante el próximo período de gobierno, y monitorear los avances y el cumplimiento de los acuerdos alcanzados.

Estamos convencidos que Argentina necesita enfrentar sus problemas crónicos con una mirada de largo plazo que resista las volatilidades de los tiempos políticos. El 2019 es una nueva oportunidad para poner estos temas en agenda.

¿CUÁLES SON LOS TEMAS ESTRATÉGICOS?

Argentina ha tenido, en los últimos 70 años, 1 año de recesión cada 3 años y solo dos periodos breves de crecimiento sostenido. Salir de esta trampa de crecimiento interrumpido requiere identificar sectores con capacidad innovadora que ofrezcan empleos de calidad a futuro, un contexto macroeconómico estable, una estrategia de exportación diversificada (#META Exportar para crecer), y una matriz energética sostenible (#META Energía sostenible).

Pero el crecimiento económico no garantiza la inclusión social: la desigualdad se ha sostenido incluso en los escasos periodos de crecimiento. En 2019, casi 3 de cada 10 argentinos viven en situación de pobreza (#META Pobreza crónica). Además, alrededor de un tercio de la población del país no tiene una vivienda adecuada, el 15% de la población no tiene acceso a agua potable y más del 40% no cuenta con redes de cloaca (#META Volver a hacer ciudad). Favorecer la equidad en Argentina implica concentrar los esfuerzos en las familias con mayor proporción de niños y mujeres (#META Equidad económica de género), en las poblaciones que componen el núcleo duro de la pobreza, e invertir en la educación a nivel inicial (#META Primera infancia impostergable) y en la secundaria (#META Transformar la educación secundaria).

Las instituciones sólidas y eficaces son el marco de posibilidad necesario para avanzar en esta dirección: responder a los problemas estructurales de Argentina requiere de una administración pública profesional (#META Alta Dirección Pública profesional) y de un sistema político amplio y robusto que favorezca la construcción de consensos participativos (#META Partidos fuertes y política estables). La mirada de largo plazo solo es posible con metas claras y medibles que articulen las prioridades políticas con el presupuesto, favorezcan la transparencia de las acciones de gobierno y la rendición de cuentas (#META Medir el Gobierno).

RESUMEN EJECUTIVO

En una sociedad que aspira al desarrollo económico y a una distribución más justa de oportunidades, la transformación de la educación secundaria debe ser una meta estratégica. La Ley de Educación Nacional (N° 26.206) marcó un hito en este sentido: estableció la obligatoriedad del nivel. Así, comprometió al gobierno nacional y a los estados provinciales a orientar los recursos necesarios para garantizar que todos los adolescentes y jóvenes accedan y transiten la escuela secundaria, se gradúen e incorporen aprendizajes significativos. Entre 2006 y 2018, la matrícula del nivel secundario aumentó un 11% y la cantidad de jóvenes graduados creció un 39%.

Más allá de estos avances, queda aún un largo camino por recorrer. En Argentina, prácticamente todos los adolescentes que se gradúan del nivel primario ingresan al nivel secundario pero se estima que de cada 100 chicos que ingresan solo egresan 50. De esos egresados, solo 27 lo hacen en la edad correspondiente. El resto repite: una, dos o más veces. Alrededor de un 15% obtendrán su titulación en modalidades educativas para jóvenes y adultos o en programas de terminalidad educativa. Las deudas no se concentran solo en las trayectorias sino también en los aprendizajes: en 2017, 7 de cada 10 adolescentes no alcanzaron un nivel satisfactorio en matemática. En lengua, el número desciende a 4 de cada 10. En cuanto a la desigualdad, mientras que casi el 90% de los jóvenes de entre 18 y 24 años de más altos ingresos finalizó sus estudios, entre sus pares más pobres sólo lo hizo el 47%.

Es evidente que todavía hay grandes desafíos en relación a las trayectorias, a los aprendizajes y a la profunda desigualdad, tanto socioeconómica como territorial. Los años electorales son un momento privilegiado para pensar el recorrido de las políticas educativas, identificar prioridades y reflexionar sobre las acciones futuras. Este documento parte de un diagnóstico, recorre las políticas nacionales implementadas desde el 2006 para universalizar la educación secundaria de calidad y sugiere futuras líneas de acción para el debate.

Las recomendaciones de este documento, reconociendo las tensiones propias del federalismo, se centran en el rol del Estado nacional y se organizan en cuatro focos de intervención: i) la articulación federal-educativa, a través de una distribución equitativa de recursos y de sistemas de información y formación de equipos; ii) la protección de las trayectorias escolares mediante un sistema integral de acompañamiento y un

programa de Escuelas Secundarias Transformadoras; iii) la innovación pedagógica y curricular apoyada en el fortalecimiento de Educ.ar y de los fondos nacionales para las escuelas; y iv) las políticas docentes orientadas a la redefinición de las reglas de distribución de fondos salariales, la transformación de la formación inicial y continua, y la concentración horaria de su trabajo. ■

1. ¿POR QUÉ TRANSFORMAR LA SECUNDARIA?

Los años electorales son un momento privilegiado para avivar el debate público sobre el potencial de la educación para impulsar el desarrollo social y el crecimiento económico de la Argentina. Este documento hace foco en las acciones recientes que ha llevado adelante el gobierno nacional para universalizar la educación secundaria de calidad. Su propósito es ofrecer herramientas para identificar prioridades y reflexionar sobre las políticas que podrían llevarse adelante en los próximos cuatro años con el objetivo de direccionar a la política educativa dotando de recursos y acompañando a los gobiernos provinciales durante la implementación de una transformación nacional de la educación secundaria¹.

La Ley de Educación Nacional N° 26.206 (LEN) estableció la obligatoriedad del nivel secundario. Así, comprometió al gobierno nacional y a los estados provinciales a orientar los recursos necesarios para garantizar que todos los adolescentes y jóvenes accedan y transiten la escuela secundaria, incorporen aprendizajes significativos y se gradúen. Se reconoció que las herramientas que ofrece la educación son indispensables para que los jóvenes participen activamente de la sociedad, decidan sobre el curso de sus vidas, amplíen sus oportunidades de acceder a empleos de calidad y eventualmente continúen con su formación en el nivel superior.

Prácticamente todos los adolescentes que se gradúan del nivel primario ingresan al nivel secundario. La matrícula del nivel secundario creció un 11% y la cantidad de jóvenes graduados creció un 39% durante el periodo 2006 – 2018². En el año 2018, alrededor del 90% de los adolescentes de entre 13 y 17 años que residen en los grandes aglomerados del país estaba escolarizado en el nivel secundario. No obstante, a trece años de sancionada

¹ El sistema educativo argentino es federal y descentralizado. El gobierno, la administración y el financiamiento del Sistema Educativo Nacional son responsabilidad del Poder Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, y de los Poderes Ejecutivos de las jurisdicciones. El Consejo Federal de Educación, que congrega a los 24 ministros provinciales, es el organismo que busca garantizar la unidad y articulación del Sistema Educativo Nacional. La gestión del sistema educativo recae sobre los gobiernos provinciales. El nivel secundario concentra el 41% del total del gasto consolidado en educación (CIPPEC con base en datos CIMA BID, 2016). El nivel secundario común está conformado por casi 13.500 unidades de servicio, 218.400 cargos docentes y más de 3.832.000 estudiantes. El 70% de los estudiantes se encuentran escolarizados en unidades de servicio de gestión estatal. Hay casi 558.000 estudiantes escolarizados en el nivel secundario en la modalidad jóvenes y adultos (DIEE, 2018).

² En base a Relevamiento Anual DiNIEE-MEN. El cálculo está hecho sobre la base de egresados. Se obtienen resultados similares al hacer el cálculo sobre estudiantes promovidos del grado 12.

la LEN todavía queda un largo trecho por recorrer. En el año 2018³, el 65% de los jóvenes de entre 18 y 24 años completó el tramo de escolarización obligatorio. Se estima que alrededor de la mitad de los egresados finalizó el nivel secundario en la educación común, el otro 15% en modalidades educativas para jóvenes y adultos o en programas de terminalidad educativa⁴. Las deudas no se concentran solo en las trayectorias sino también en los aprendizajes.

Las dificultades para transitar, aprender y obtener la titulación de nivel secundario se concentran fuertemente en los sectores sociales más desfavorecidos. En paralelo, estas desigualdades educativas se reflejan y reproducen en los territorios. Los recursos que los gobiernos provinciales destinan a la educación varían considerablemente entre ellas y los mecanismos para la distribución de recursos nacionales parecieran insuficientes para reducir estas brechas y desarticular la segmentación que estas producen al interior del sistema educativo (Rivas y Dborckin, 2018; Claus y Sánchez, 2019).

La distancia entre las expectativas sociales puestas sobre la educación secundaria y el desempeño efectivo del sistema educativo da cuenta de su desencuentro con las demandas de los jóvenes, sus familias, la comunidad educativa y el sector productivo. El sistema educativo no logra formar a las nuevas generaciones en las habilidades que requiere una sociedad cada vez más compleja y exigente, ni revertir las desigualdades sociales de origen.

En una sociedad que aspira al crecimiento económico y a una distribución más justa y equitativa de oportunidades, la transformación de la educación secundaria es una meta estratégica. La universalización del derecho a la educación secundaria de calidad —que contemple tanto las trayectorias como los aprendizajes— requiere de esfuerzos consecuentes y sostenidos a lo largo del tiempo. En este camino, el gobierno nacional, a través del Ministerio Nacional de Educación, tiene un rol clave y privilegiado para establecer metas y prioridades comunes; para asegurar mecanismos de distribución de recursos que reduzcan las brechas territoriales y para reconocer y escalar experiencias innovadoras.

3 En base a EPH TT 2018. Los datos corresponden a jóvenes que residen en los grandes aglomerados del país.

4 Las estimaciones surgen de la reconstrucción de la cohorte 2017 - 2018 realizada a partir de datos del Relevamiento Anual DiNIEE-MEN. Los datos corresponden a egresados de todo el país.

2. LA EDUCACIÓN SECUNDARIA HOY

Durante el periodo 2006 – 2018 la matrícula del nivel secundario creció un 11% y la cantidad de jóvenes graduados un 39%⁵. La proporción de adolescentes de entre 13 y 17 años escolarizados en el nivel secundario pasó del 85,5% al 90% en el mismo período. Esta expansión fue, en gran medida, el resultado de la inclusión progresiva de los adolescentes provenientes de sectores sociales históricamente excluidos. En efecto, en el año 2018, el 28% de los adolescentes que asistían al nivel era la primera generación de su familia en acceder al secundario⁶.

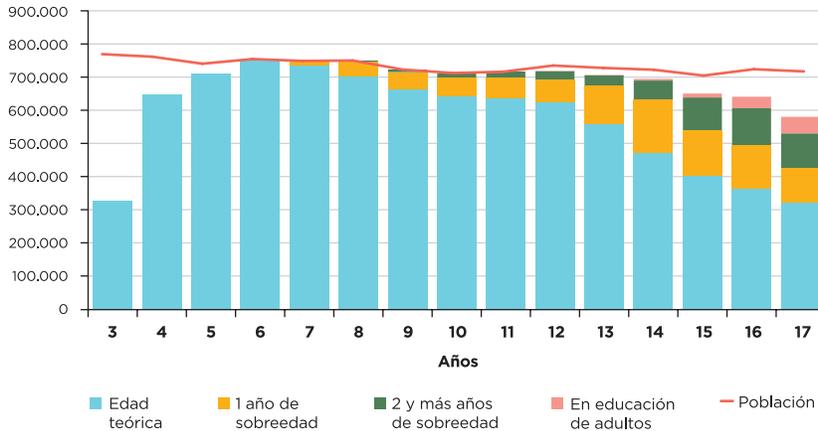
En Argentina prácticamente todos los adolescentes que finalizan la primaria acceden al nivel secundario. Como se muestra en el **Gráfico 1**, durante los primeros años del tránsito por la secundaria se acentúa la proporción de estudiantes que repite, y esta dificultad desencadena, en muchos casos, la interrupción de la trayectoria escolar, es decir, el abandono. La bibliografía especializada constata que la probabilidad de que los adolescentes abandonen la escuela se duplica entre quienes repitieron de año (Binstock y Cerrutti, 2005). Entre las principales causas de abandono escolar de los adolescentes entre 15 y 17 años se encuentra: el ingreso al mercado laboral (14%); las dificultades económicas para sostener la cursada (8,8%); situación de embarazo o de cuidado de algún hermano/hijo menor (11,3%). Se destaca también un grupo significativo de jóvenes (29,6%) que afirma haber abandonado la escuela “por no considerarla necesaria o por no gustarle” (UNICEF, 2016).

En cuanto a la terminalidad, durante el periodo 2006 – 2018, la cantidad de graduados creció un 39%. No obstante, la proporción de jóvenes que ingresa al nivel secundario y obtiene su título continúa siendo baja. En el año 2018, entre los jóvenes de 18 y 24 años solo el 65% completó el tramo de escolarización obligatorio. Alrededor de la mitad finalizó el nivel secundario en la educación común, el otro 15% en modalidades educativas para jóvenes y adultos o en programas de terminalidad educativa **[Gráfico 2]**.

⁵ En base a Relevamiento Anual DiNIEE-MEN. El cálculo está hecho sobre la base de egresados. Se obtienen resultados similares al hacer el cálculo sobre estudiantes promovidos del grado 12.

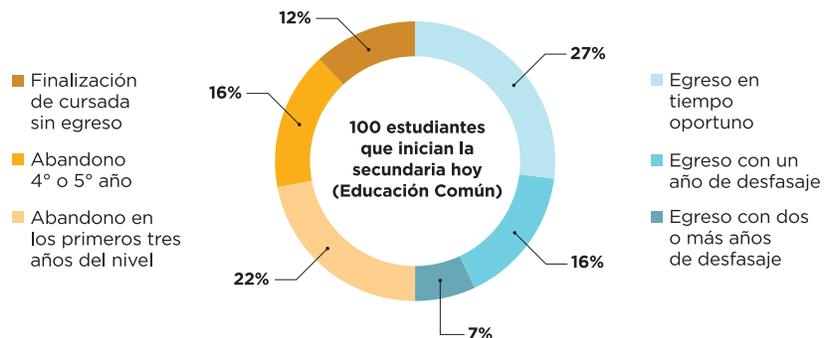
⁶ Cálculos realizados sobre el total de jóvenes de 13 a 17 años de grandes aglomerados urbanos escolarizados en el nivel secundario en los años 2012 - 2014. Se consideran primera generación de estudiantes secundarios a aquellos casos en los que el o la jefe de hogar no accedió al nivel secundario. Fuente: CIPPEC sobre datos de la EPH - INDEC.

GRÁFICO 1. Población de 3 a 17 años, por edad simple, según situación de escolarización (2017)



Fuente: Fundación Quántitas, sobre la base de datos del Relevamiento Anual de Matrícula y Cargos, y estimaciones propias de población por edad simple (2018).

GRÁFICO 2. Reconstrucción de cohortes teóricas en grados 7 a 12. Nivel secundario, Educación Común. Argentina (2017 - 2018)



Cada 100 estudiantes que inician la secundaria hoy, 50 abandonarán durante la secundaria y 50 egresarán. Entre 10 y 12 finalizarán sus estudios secundarios en Educación de adultos.

Fuente: Fundación Quántitas, sobre la base de DiNIEE-MEN (2018).

Las evaluaciones de aprendizajes (tanto las nacionales como las internacionales) alertan desde hace tiempo sobre las dificultades que encuentra el sistema educativo para lograr que los estudiantes incorporen los aprendizajes y desarrollen las competencias que contempla el currículum.

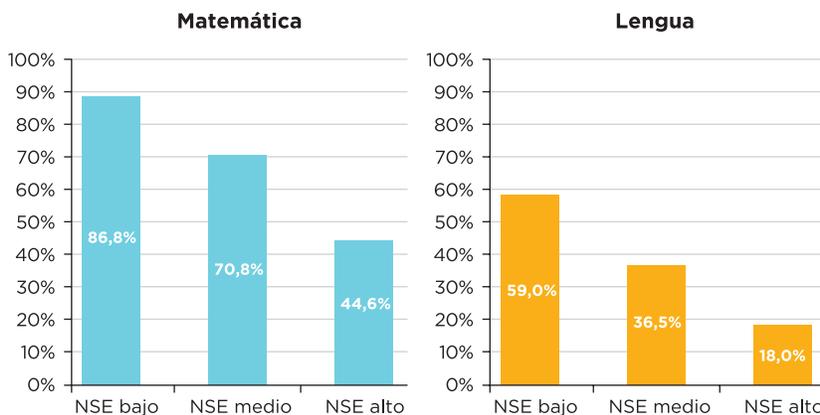
A nivel nacional, los últimos datos disponibles para el nivel secundario señalan que en el año 2017 un 68,8% de los estudiantes tuvieron un desempeño en matemática por debajo del nivel básico. En lengua esta proporción fue menor, del 37,5%. Estos datos surgen del operativo de evaluación Aprender, que durante 2016 y 2017 fue censal para los alumnos escolarizados en el último año del secundario.

En el terreno internacional, las pruebas PISA (Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes), muestran que los resultados de aprendizaje de los jóvenes argentinos de 15 años presentaron vaivenes entre 2000 y 2009, y cierto estancamiento en el 2012 (Rivas, 2015). Argentina participó en 5 ediciones (2000, 2006, 2009, 2012 y 2015, aunque por dificultades en la confección del marco muestral los resultados de la última prueba fueron considerados inválidos). Estas evaluaciones agrupan las respuestas en 6 niveles de desempeño. El segundo nivel es el “umbral mínimo”, es decir, expresa que el estudiante tiene un dominio básico de conocimientos fundamentales. En el operativo PISA 2012, el 66,5% de los estudiantes argentinos se encontraba por debajo de este nivel en matemática, el 53,6% en lectura y el 50,9% en ciencias (Rivas y Miorelli, 2017). En comparación con otros países de la región, el país obtuvo en 2012 resultados similares a los de Brasil y Colombia, por encima de Perú y por debajo de Chile, Costa Rica, México y Uruguay (Rivas y Miorelli, 2017).

Ahora bien, la desigualdad interpela a todas estas dimensiones. La probabilidad de que los adolescentes repitan de año, de que interrumpan su trayectoria escolar antes de finalizar el nivel así como sus posibilidades de incorporar los aprendizajes esperados no se distribuye de manera equitativa (Baquero et al, 2009). Ciertamente, mientras que casi el 90% de los jóvenes de entre 18 y 24 años de más altos ingresos finalizó sus estudios, entre sus pares más pobres sólo lo hizo el 47%. En paralelo, la diferencia entre la proporción de estudiantes que no alcanzan resultados de aprendizaje satisfactorios o avanzados entre el nivel socioeconómico alto y el bajo es de 42 puntos porcentuales en matemática, y de 41 puntos porcentuales en lengua en perjuicio de los adolescentes de sectores sociales más desfavorecidos **[Gráfico 3]**. Estas desigualdades educativas se expresan también en el territorio. La proporción de estudiantes con rendimiento satisfactorio en las pruebas de Matemática en la jurisdicción más rica del país (Ciudad Autónoma de Buenos Aires) quintuplica a la de una de las provincias más pobres (Chaco).

La persistencia de patrones de exclusión escolar y de brechas de aprendizaje asociadas al origen social y al área geográfica de residencia caracteriza al sistema educativo en su totalidad. En el marco de la obligatoriedad, cuando los atributos que portan los jóvenes se transforman en desventajas educativas queda en evidencia la dificultad de la escuela secundaria para interactuar con los estudiantes que efectivamente encuentra en sus aulas (Terigi, 2009).

GRÁFICO 3. Porcentaje de estudiantes con resultados por debajo del básico o básico, por nivel socioeconómico (NSE). Matemática y Lengua, Grado 12. Aprender 2017.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Aprender 2017, Secretaría de Evaluación Educativa (2018).

Desde la perspectiva de la organización pedagógica del nivel secundario, la impronta enciclopedista y selectiva que lo caracterizó en sus orígenes supone la transmisión fáctica y fragmentada del conocimiento. La estructura de la secundaria impide recorridos alternativos, diferentes a los previstos por el sistema educativo. En la secundaria actual, los aspectos que estructuran el régimen de permanencia, la promoción y la acreditación de conocimientos reflejan la persistencia de esta matriz disciplinar y excluyente. El vínculo entre repitencia y abandono se explica, en parte, por la exigencia de recursar la totalidad de las asignaturas (aun cuando la mayoría han sido aprobadas) en contextos en donde la política educativa

establece vínculos débiles con la política social, y desconoce que para muchos estudiantes cada año de escolarización tiene un alto costo de oportunidad (Baquero *et al*, 2009). En cuanto a los aprendizajes, la fragmentación y organización disciplinar de los contenidos y las estrategias pedagógicas basadas en la exposición, dificultan su conexión con los saberes previos y las vivencias e intereses cotidianos de los estudiantes por fuera del ámbito escolar.

El desfasaje entre la escuela secundaria actual y las expectativas sociales depositadas en ella trasciende el entorno inmediato de socialización de los adolescentes. La Ley de Educación Nacional destaca la contribución que la educación puede hacer al desarrollo económico y social del país. Frente a este desafío, los contenidos, las estrategias y formatos de transmisión de conocimientos en los que se apoya la escuela secundaria son sistemáticamente cuestionados. ¿Cuáles son los conocimientos y las habilidades que los jóvenes necesitan para desenvolverse en la sociedad actual? En la actualidad hay que complementar los contenidos tradicionales con las nuevas demandas de conocimientos, relacionados con las habilidades interpersonales y analítico-reflexivas. El Foro Económico Mundial (World Economic Forum, 2015), por ejemplo, propone organizar los contenidos educativos en torno a seis tipos de alfabetización, cuatro competencias y seis cualidades de carácter o personalidad. En relación con los tipos de alfabetización se señala a lectoescritura, matemática, científica, tecnológica, financiera y cultural y cívica. Entre las competencias, al pensamiento crítico y resolución de problemas, creatividad, comunicación, colaboración. Por último, las seis cualidades de carácter o personalidad son: curiosidad, iniciativa, perseverancia, adaptabilidad, liderazgo y conciencia social y cultural. Son muchos los países que están incorporando esta perspectiva en el currículum.

El actual contexto impulsa el debate público sobre el aporte de los dispositivos de política educativa que caracterizan a la educación secundaria hoy: el currículum, la formación docente, la infraestructura, las iniciativas para proteger las trayectorias escolares y los mecanismos de evaluación, entre otros. Estas políticas moldean el desarrollo de las habilidades que los jóvenes requieren para participar activa y en forma crítica, en la sociedad de la que forman parte. En síntesis, la expansión de la escolarización secundaria es un logro incuestionable de las últimas décadas. Las dificultades que encuentran muchos adolescentes para transitar el nivel, incorporar aprendizajes significativos y graduarse, pone de manifiesto la magnitud y características del desafío que enfrenta la política educativa durante los próximos cuatro años.

3. LO QUE SE HIZO HASTA AHORA: DE LOS ORÍGENES SELECTIVOS A LOS ESFUERZOS DE INCLUSIÓN

Las características actuales de la educación secundaria son producto de un proceso centenario. En sus orígenes, la escuela secundaria no fue diseñada para incluir a todos los ciudadanos. Por el contrario, fue la institución en la que se depositó la responsabilidad de seleccionar y formar a los adolescentes que más probabilidades tenían de sumarse a los estratos profesionales y dirigentes del país (Tenti Fanfani, 2014). En paralelo, el mercado laboral y la vida doméstica fueron los espacios institucionales legitimados para la socialización, disciplinamiento e integración a la vida pública de los adolescentes que, por su condición social y la de sus familias, eran excluidos del proceso de escolarización (Nóbile, 2014).

Desde la fundación del primer colegio secundario a fines del siglo XIX hasta la década de 1940, la estructura del nivel secundario y su matrícula se sostuvieron sin sufrir grandes modificaciones. A partir de entonces y hasta la década del setenta, la educación secundaria fue una pieza clave en la consolidación de un modelo de desarrollo anclado en la industrialización por sustitución de importaciones. El crecimiento exponencial de la modalidad técnica y comercial permitió la movilidad ascendente de toda una generación. Este crecimiento se mantuvo hasta la última dictadura militar cuando se produjo una meseta en la matrícula del nivel (Cappellachi et al, 2007).

Con el retorno a la democracia se cuestionó abiertamente uno de los principales soportes de la matriz excluyente del nivel secundario: el examen de ingreso. En el año 1984 se eliminó en la mayor parte de los establecimientos educativos. La remoción de esta barrera de acceso dio lugar a una fuerte expansión de la matrícula (Cappellachi et al, 2007).

La década de 1990 fue un período de intensa transformación del nivel secundario: se modificó la estructura del sistema y la distribución de responsabilidades entre el gobierno nacional y las provincias, a la vez que se realizó una revisión profunda de sus contenidos curriculares. En el año 1993 se sancionó la Ley Federal de Educación N° 24.049. Allí se estableció la obligatoriedad de los dos primeros años del nivel secundario y se lo dividió en dos grandes tramos: la Educación General Básica (9 años) y el Polimodal (3 años). Un año antes, se había sancionado la Ley N° 24.049 a través de la cual los servicios educativos del nivel secundario y terciario, administrados hasta entonces por el Ministerio Nacional de Educación, pasaron a ser responsabilidad de las administraciones provinciales. Durante la década siguiente, la matrícula se expandió hasta el año 2002, cuando en el marco de una profunda crisis social y económica, comenzó a detenerse.

La sanción de la Ley de Educación Nacional en 2006 inauguró un nuevo periodo en la política educativa nacional para la educación secundaria y planteó nuevos desafíos. En este nuevo escenario, el Estado nacional empezó a ocupar un lugar clave en el establecimiento de metas y prioridades comunes, en el apoyo, acompañamiento y monitoreo de los esfuerzos provinciales y muy especialmente en la reducción de las desigualdades educativas. En virtud de ello, en las próximas páginas se realiza un breve recorrido por algunas de las principales acciones impulsadas por el gobierno nacional para el período 2006 – 2019. Se las presenta según su principal foco de intervención i) articulación federal; ii) protección de trayectorias escolares, iii) desarrollo curricular, producción de contenidos y políticas digitales y iv) políticas docentes⁷.

3.1 Articulación Federal-Educativa: acuerdos y financiamiento

La Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075, sancionada a fines de 2005, marcó un punto de inflexión en materia de inversión educativa y redefinió las reglas del federalismo educativo. Además, fijó metas anuales de inversión nacional y provincial para incrementar la inversión en Educación y Ciencia y Técnica hasta llegar al 6% del PBI. Al introducir convenios bilaterales entre la Nación y las provincias motorizó además mejoras en la planificación educativa, que se fueron replanteando hasta la actualidad⁸. No fue tan efectiva, sin embargo, a la hora de revertir las desigualdades provinciales, hacer un seguimiento de las metas pautadas, evaluar las políticas realizadas o fomentar mecanismos para mejorar la eficiencia y eficacia de la inversión, tanto a nivel de la Nación como de las provincias.

Un análisis de la inversión educativa muestra que, acompañando los ciclos de crecimiento económico y con un aumento sostenido del gasto público en relación al PBI, el gasto consolidado en educación (tanto nacional como provincial)

⁷ La caracterización de la política educativa para el nivel secundario correspondiente al período 2006 – 2019 se realizó a través de la sistematización y análisis de información de diversas fuentes de acceso público (prácticamente toda disponible en internet). Para algunas políticas en particular, se accedió a información a través de comunicación de las autoras con ex-funcionarios y funcionarios actuales del Ministerio de Educación Nacional y del ANSES. La información compilada pone de relieve la ausencia de un sistema de información robusto que permita el seguimiento y la evaluación sistemática de la política educativa. En consecuencia, este documento se limita a presentar y describir un conjunto relevante pero no exhaustivo de intervenciones de naturaleza diversa. La valoración de la cobertura e impacto de estas acciones excede las posibilidades de este documento.

⁸ Ante el diagnóstico de que los convenios bilaterales no permitían un seguimiento de la ejecución de fondos nacionales en relación a metas provinciales, en el 2016 se cambió la dinámica establecida para la definición y realización de las transferencias nacionales. Con el objetivo de lograr una mayor planificación y rendición de los fondos transferidos a las provincias se propuso la elaboración provincial de Planes Operativos Anuales Integrales (POAI).

creció en forma sostenida entre el 2005 hasta el 2011. En el 2012 comienza una fase de estancamiento, con leves caídas en los años pares y leves subidas en los impares. Así, más allá de la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo y de la LEN (que redefinió la meta del 6% solamente para la inversión en Educación) la meta del 6% del PBI se cumplió sólo en el 2015. En 2016 se observa una tendencia decreciente que, en función del comportamiento del presupuesto nacional y de los acuerdos salariales definidos en las jurisdicciones provinciales, posiblemente se haya acentuado en 2018 y 2019 (Claus y Sánchez, 2019). Los efectos de estas variaciones en el financiamiento sobre las trayectorias y los aprendizajes de los alumnos están poco estudiadas.

A partir del consenso fiscal de 2016 se trasladaron más recursos nacionales a las provincias. Los cambios en la coparticipación podrían explicar la reducción del presupuesto educativo nacional al brindar a las provincias un mayor volumen de recursos coparticipados. Sin embargo, la descentralización de los fondos coparticipables junto a la reducción del gasto nacional y provincial podría poner en riesgo la profundización de las inequidades provinciales. Esto se debe a que los programas nacionales son esencialmente distintos de los provinciales en tanto son los que definen las prioridades a nivel nacional, establecen criterios de compensación para reducir las desigualdades entre las jurisdicciones y fijan los estándares mínimos con los que estas deben cumplir. Al destinar menos fondos a los programas nacionales, su capacidad para compensar las desigualdades de financiamiento que existen entre las provincias se ve disminuida (Claus y Sánchez, 2019).

Otro hito importante en términos de acuerdos educativos federales y de inversión para el sector fue la sanción de la Ley de Educación Técnico Profesional N° 26.058 en 2005. Esta ley buscó revitalizar a la educación técnica de nivel secundario recuperando la carga horaria de taller y la formación en especialidades técnicas. También creó un Fondo Nacional de Educación Técnico-Profesional, que estableció que la inversión para el sector no puede ser inferior al 0,2% del total de los ingresos corrientes previstos en el presupuesto anual consolidado para el sector público nacional. Según los últimos datos disponibles, entre los años 2006 y 2015 se realizaron más de 21.000 proyectos de mejora institucional, jurisdiccional y de programas federales. El 46% de los recursos se destinaron al mejoramiento de los entornos formativos (equipamiento de bibliotecas, talleres, laboratorios, espacios productivos y deportivos). También se destinaron fondos a mejoramientos de infraestructura, políticas para fortalecer las trayectorias, dotamiento de TIC y desarrollo profesional de los docentes (INET, 2016).

En cuanto a los acuerdos federales en torno al nivel secundario pueden distinguirse dos momentos clave, que se reflejan en resoluciones acordadas en el marco del Consejo Federal de Educación (CFE).

El primero fue el proceso de producción normativa posterior a la sanción de la Ley de Educación Nacional, que cobró fuerza en el año 2009 a través de varias resoluciones del CFE. Allí se propuso la reorganización de la estructura curricular del nivel, se definieron orientaciones para su organización pedagógica-curricular y se instituyeron los Planes de Mejora Institucional (PMI), enfocados en el acompañamiento de las trayectorias. Los lineamientos político-pedagógicos acordados establecieron que las políticas públicas debían orientarse a recuperar la visibilidad del alumno como sujeto de derecho; a revalorizar el trabajo con el conocimiento en la escuela secundaria implicando subjetivamente a los estudiantes en el aprendizaje; a incluir variados itinerarios pedagógicos, espacios y formatos para enseñar y aprender; y a revisar integralmente las prácticas de evaluación (Res. CFE N° 84/09).

El segundo momento se inició en el 2016 con la aprobación del Plan Estratégico Nacional 2016 – 2021 “Argentina Enseña y Aprende”. En el marco de este plan se impulsa la Secundaria Federal 2030. Esta propuesta pone el foco en la renovación de los aprendizajes a partir de los planes institucionales de las escuelas; la concentración horaria del trabajo docente; la modificación del régimen académico; la identificación y puesta en práctica de dispositivos de formación docente situados; y la modificación de la formación inicial de los docentes. En este marco, el Ministerio de Educación de la Nación produjo una serie de documentos que brindan orientaciones para trazar una ruta común hacia la transformación de la educación secundaria en todo el país⁹. En 2019 se sumó una propuesta específica de transformación para las escuelas rurales¹⁰. Además, a través de la Resolución 330 del Consejo Federal de Educación se solicitó a las provincias la elaboración de un plan estratégico para el nivel secundario, a entregar a fines del 2018 y comenzar a implementar durante el 2019.

Para acompañar el proceso de desarrollo de los planes estratégicos provinciales del nivel secundario —algunos todavía en construcción— el gobierno nacional impulsó una estrategia de formación de funcionarios provinciales: la Escuela de Gobierno de Política Educativa. Entre sus actividades se desarrollan módulos de formación (presenciales, semipresenciales y virtuales) destinados a acompañar y fortalecer las capacidades de los equipos técnicos jurisdiccionales para formular las líneas de acción de estos planes educativos. Al día de hoy, la mayor parte de las provincias han entregado el plan.

9 Ver <https://www.argentina.gob.ar/educacion/secundaria-federal-2030/marcos-pedagogicos>.

10 El modelo organizacional propuesto para las escuelas rurales está siendo implementado en 125 escuelas de 11 provincias. El acompañamiento se realiza a través de visitas presenciales y a distancia del equipo nacional.

Además de los dos hitos nacionales orientados a regular la secundaria, las Evaluaciones de Calidad de los Aprendizajes tomaron un rol preponderante a partir del año 2016. Si bien estas evaluaciones estandarizadas comenzaron a implementarse en la Argentina en 1994, la creación de la Secretaría de Evaluación Educativa (organismo bajo la órbita del Ministerio de Educación de la Nación) implicó una mayor articulación entre Nación y las provincias en pos de un fortalecimiento y valorización de estos instrumentos. En el caso de la secundaria, se realizaron evaluaciones censales a los alumnos de 5to año del nivel, tanto en 2016 y 2017. Esta modalidad censal de aplicación —bianual a partir de 2018— brindó información a cada una de las escuelas sobre sus resultados, ofreciendo un recurso clave para la elaboración de estrategias institucionales de mejora institucional.

Aunque este documento se concentra en el rol del Estado nacional, es ineludible hacer una breve mención a las variadas experiencias de transformación de la secundaria que se pusieron en marcha en el nivel provincial en los últimos años. Estas fueron, en mayor o menor medida, articuladas a partir de la normativa nacional mencionada. Aunque con distinto foco y escala, a comienzos de la década del 2000 se registra un primer grupo de iniciativas orientadas a habilitar diversas maneras de transitar el nivel secundario, a través de la creación de propuestas institucionales alternativas, la introducción de cambios en el régimen académico de escuelas secundarias comunes, o el tendido de puentes entre la escuela y las políticas sociales para el reingreso al nivel¹¹. Por otra parte, más recientemente, se inauguraron otras experiencias orientadas a cambios del formato pedagógico (Terigi et al., 2013; Sánchez y Coto, 2016; Steinberg et al., 2018)¹². Seguir profundizando el estudio, la evaluación y la difusión de estas experiencias es clave para retroalimentar las decisiones de política a nivel nacional.

3.2 Fortalecimiento de las trayectorias escolares

A partir de la sanción de la Ley de Educación Nacional, los sistemas de tutorías y las políticas de apoyo para el acompañamiento de las trayectorias

11 Tan solo a modo de ejemplo, podemos mencionar a las Escuelas de Reingreso de la Ciudad de Buenos Aires (2004), los Centros de Escolarización de Adolescentes y Jóvenes (CESAJ) de la provincia de Buenos Aires (2008), el Programa de Inclusión y Terminalidad Educativa (PIT) de la provincia de Córdoba (2010), las escuelas de Nuevo Formato de Tucumán (2010), el nuevo régimen académico de la Provincia de Buenos Aires (2011), y el Plan Vuelvo a Estudiar de la provincia de Santa Fe (2013).

12 Entre otras, podría señalarse el caso de las escuelas del Programa Avanzado en Educación Secundaria (PROA) de Córdoba (2014), la Nueva Escuela Secundaria de Río Negro (2016), el programa InnovarTE de La Rioja (2017); la Escuela Secundaria del Futuro de la Ciudad de Buenos Aires (2017); la experiencia de PLaNEA, que lidera UNICEF en Tucumán (2018); las Escuelas Generativas de San Luis (2016); y el Nuevo Formato para la Escuela Secundaria de la Provincia de Buenos Aires (2018).

escolares se instalaron como instrumentos para ampliar las oportunidades de acceso, permanencia y graduación de los estudiantes.

En el interior del Ministerio Nacional de Educación en el 2007 se creó la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas (DNPS). Su propósito fue contribuir a generar espacios para posibilitar la inclusión, la permanencia y la graduación de los niños, niñas y adolescentes en contextos socioeconómicos vulnerables. La DNPS amplió el alcance del sistema de becas que hasta entonces se llevaban adelante desde la Dirección Nacional de Políticas Compensatorias e impulsó nuevas líneas de acción, como el apoyo a las escuelas para el desarrollo de proyectos institucionales para la inclusión y la distribución de libros. En el período 2007 – 2009 se entregaron alrededor de 2,1 millones de becas (destinando el 74% de los fondos de la Dirección). El presupuesto ejecutado durante el período se incrementó en un 86% (Hernández, 2010). En el 2009 y el 2010, los recursos que la DNPS asignó a becas y apoyo a las escuelas se modificaron con el lanzamiento de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y el Plan de Mejora Institucional (PMI). Las becas escolares se restringieron a los estudiantes que estuvieran por fuera de la órbita de la AUH y los recursos destinados a las escuelas fueron absorbidos por los PMI (Finnegan y Serulnikov, 2014).

A través del PMI, prácticamente universalizado para el año 2011, el gobierno nacional transfirió a las escuelas recursos financieros para que estas desarrollaran estrategias de inclusión (Pinkasz, 2015). Entre otras acciones, las escuelas utilizaron estos recursos para diseñar y sostener sistemas de tutorías, talleres de recuperación de aprendizajes y escuelas de verano (Ministerio de Educación, 2010). A partir del año 2018 los recursos transferidos a través de los PMI se reorientaron hacia el diseño de proyectos de trabajo interdisciplinar, estrategia que será explicada en mayor detalle en el punto siguiente.

La Asignación Universal por Hijo (AUH), vigente desde el año 2009 y dependiente del ANSES, se basa en un esquema de transferencias condicionadas, donde uno de los requisitos de acceso es la certificación de la asistencia escolar. Está dirigida a madres o padres de niños de hasta 17 años de edad, que trabajan en el sector informal o se encuentran desempleados. En 2008 aproximadamente 4 millones de niños, niñas y adolescentes eran receptores de este beneficio. Un estudio realizado por el CEDLAS constató que la AUH contribuyó a mejorar los indicadores de acceso a la educación y a disminuir la deserción interanual (Edo y Marchionni, 2018).

En el año 2014, entró en vigencia el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR). Consistía en una transferencia de ingresos a jóvenes de entre 18 y 24 años de sectores sociales vulnerables. Para acceder al beneficio los y las jóvenes debían certificar su escolarización de nivel primario, secundario o superior, y/o su participación en experiencias de formación

o prácticas calificantes en ambientes laborales. En el año 2015 la cobertura del PROGRESAR rondaba los 900 mil jóvenes (Lombardía, 2018). En el 2018, el programa se transfirió a la órbita del Ministerio de Educación de la Nación (Secretaría de Políticas Universitarias), y se instrumentaron cambios en las características de las becas: en la asignación, los controles y los montos asignados. Se pasó a un esquema que paga montos mayores y que restringe el conjunto de beneficiarios a partir de controles mensuales de asistencia y regularidad estudiantil (antes anuales). Los montos pasaron de ser fijos a variar según el nivel educativo, la carrera escogida (se paga más a estudiantes de carreras estratégicas) y el mérito (aquellos estudiantes con promedio mayor a 8 puntos reciben una asignación extra). En 2016 los titulares de las becas fueron 964.500, en 2017 960.000 y pasaron a 568.185 en 2018¹³. Estos cambios tuvieron su correlato presupuestario. Los montos asignados cayeron un 7% en el 2016 y un 28% en 2017, en términos reales (Claus y Sánchez, 2019).

Recientemente, el Ministerio de Educación lanzó dos nuevas iniciativas vinculadas con la protección de trayectorias en el nivel secundario. Con el propósito de acompañar a las escuelas de gestión estatal en contextos de mayor vulnerabilidad, en 2017 comenzó el programa de Escuelas Faro. En 2018 se incluyeron casi 1.300 escuelas secundarias (de 17 provincias) donde se realizaron acciones de asesoramiento, acompañamiento territorial y distribución de recursos con el objetivo de fortalecer las trayectorias escolares de los estudiantes y mejorar los aprendizajes en Lengua y Matemática. Por otra parte, en el 2018 se lanzó Asistiré. A través del armado de mesas territoriales de inclusión educativa, de la toma de asistencia digital y del trabajo de duplas de profesionales que acompañan a las escuelas y a los estudiantes, este programa busca prevenir de manera temprana la interrupción de la escolaridad en el secundario. Durante el primer año se incluyeron 220 escuelas de la provincia de Buenos Aires. Según el sitio oficial del Ministerio de Educación, en el 2019 se estima escalar a 670 escuelas en 5 provincias más (Chaco, Chubut, Corrientes, San Juan y Jujuy)¹⁴.

3.3 Desarrollo curricular, producción de contenidos y políticas digitales

El desarrollo curricular, la producción de contenidos y las políticas digitales son dispositivos clave de la política educativa. Tienen la capacidad de orientar y prescribir los contenidos y habilidades en los procesos de enseñanza-aprendizaje,

13 Información provista al Congreso de la Nación a través de los informes de gestión del Jefe de Gabinete de Ministros. Fuente: Informes del Jefe de Gabinete de Ministros ante el Honorable Congreso de la Nación N° 97 (31/10/2016); 107 (06/12/2017) y 114 (03/10/2018).

definir las trayectorias de los estudiantes y orientar la formación inicial y continua de los docentes. A nivel nacional, estas políticas deben diseñarse de manera articulada y contemplando las inequidades socio-económicas y territoriales, para fomentar su potencial y evitar ampliar las desigualdades pre-existentes (Cardini y Sánchez, 2018; CEPAL, 2011).

En cuanto a los diseños curriculares para la educación secundaria están hoy en vigencia los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (NAP). Fueron sancionados principalmente entre 2005 y 2012. En 2018 se incorporaron los de Educación Digital y Robótica. En los NAP se presentan saberes prioritarios diferenciados por disciplinas para el Ciclo Básico y el Orientado y, luego, por año de estudio. En el marco de un país federal, estos diseños nacionales coexisten con los diseños curriculares definidos por cada provincia. Al comparar las asignaturas del Ciclo Básico del nivel en las jurisdicciones, se constata que la mayoría reproduce la división tradicional fragmentada en disciplinas de conocimiento¹⁵.

Recientemente, en el contexto de la política Secundaria Federal 2030, se aprobó en 2017 el Marco para la Organización de los Aprendizajes (MOA). Este documento presenta dimensiones para repensar el modelo escolar basado en la enseñanza por disciplinas y tender hacia propuestas escolares centradas en el desarrollo de 6 capacidades: resolución de problemas, pensamiento crítico, aprender a aprender, trabajo con otros, comunicación, compromiso y responsabilidad local y global. Además, se suman las competencias digitales como eje transversal. En 2018 se aprobaron, además, los Indicadores de Progresión de los Aprendizajes (IPA) que buscan expresar de modo más sintético los saberes a priorizar para orientar la planificación, la enseñanza y la evaluación en el aula.

En línea con la interdisciplinariedad que se plantea en los MOA, en 2018 se redefinió el foco de intervención de los Planes de Mejora Institucional. De

14 Es necesario rescatar los aprendizajes de intervenciones para el fortalecimiento de las trayectorias escolares implementadas a nivel provincial. Los gobiernos provinciales han impulsado valiosas experiencias de trabajo territorial conjunto entre actores con formaciones e inscripciones institucionales diversas. Algunos ejemplos de estas inspiradoras iniciativas son el “Programa para la retención escolar de alumnas madres, embarazadas y padres en las escuelas medias de gestión estatal” (CABA), “Enviación educativo” centrado en la inclusión social, laboral y educativa (Provincia de Buenos Aires) y el “Vuelvo a Estudiar” (Santa Fe).

15 Un análisis de los diseños curriculares provinciales del ciclo básico del nivel secundario muestra que existe un núcleo irreductible de asignaturas diferenciadas: Matemática, Lengua, Física, Química, Biología, Historia, Geografía, Formación Ciudadana, Tecnología, Educación Física, Educación Artística, Lengua Extranjera. Algunas provincias proponen agrupaciones en áreas de disciplinas afines (por ejemplo, química, biología y física en “Ciencias naturales”) y solo unas pocas incorporan espacios definidos por la integración curricular de disciplinas disímiles. Un ejemplo es Río Negro, donde, por ejemplo, el área de “Educación Matemática” incorpora un “Taller de Articulación de la Matemática con otros Campos del Conocimiento”; y otro es Chubut, que cuenta con un “Espacio de integración de saberes”.

estrategias que buscan sostener a las trayectorias (mencionadas en el apartado anterior) se pasa al apoyo del aprendizaje integrado en las escuelas, como forma de superar las fronteras entre disciplinas; y entre la teoría y la práctica. Entendiendo que la interdisciplinariedad facilita el trabajo colectivo y establece secuencias entre disciplinas más apropiadas para alcanzar las metas de aprendizaje, las escuelas reciben financiamiento para la realización de proyectos pedagógicos que incorporen el enfoque de enseñanza por capacidades, saberes prioritarios y saberes emergentes.

En relación a las iniciativas de producción de contenidos y políticas digitales, Argentina siguió la tendencia regional. En la década del noventa se inició en América Latina un período cuyo objetivo fue la reducción de la “brecha digital” (Landau, 2003; Sunkel et al., 2014). Este concepto busca dar cuenta de las desigualdades tecnológicas entre los países, las regiones, las ciudades y las comunidades, tanto en lo referido al acceso desigual como a los usos y la apropiación de la tecnología. En líneas generales, los aspectos más destacados de estas políticas fueron la provisión de equipamiento informático y la alfabetización digital de los diferentes actores de los sistemas educativos. En el plano regional también se dieron acuerdos para conformar Red Latinoamericana de Portales Educativos (RELPE), que en 2004 congregaba 16 países.

A partir de la década del 2000 se observa en Argentina una cada vez mayor articulación entre la producción de contenidos y las políticas digitales (Landau, 2003; Sunkel et al., 2014). La creación de Educ.ar en el 2001 es un primer hito en esta dirección. En 2006 el portal Educ.ar centralizó las acciones vinculadas a la provisión de equipamiento informático, la producción de contenidos educativos formato digital, las actividades de producción y emisión de programas de televisión educativa y multimedial y la creación de cursos virtuales para docentes orientados al uso de las TIC como recurso didáctico. Comprendía, además del portal educativo, las señales televisivas Encuentro—creada en 2005— y Pakapaka, surgida en 2007 como un segmento infantil dentro de la programación de Encuentro y convertida en canal en el 2010. Ambas se constituyeron en fuentes de alimentación de contenidos para el portal. En este marco, se produjeron más de 35.000 recursos digitales para el Plan Conectar Igualdad (PCI). Éstos contenidos se distribuyeron en diferentes soportes online y offline, tales como escritorios virtuales, pendrives, colecciones de DVD, servidores pedagógicos y plataformas de *streaming* y de descarga de contenidos online (Maggio, 2012; Tedesco et al., 2015).

Educ.ar fue el organismo encargado de evaluar y liderar las primeras experiencias piloto del modelo denominado 1 a 1, cuyas principales características fueron la entrega de una computadora personal a cada alumno, la formación docente en el uso didáctico de las TIC, y la creación y distribución de

contenidos educativos. Estas pruebas fueron la base de los programas masivos en los años siguientes. En efecto, en 2009 se lanzó la iniciativa “Un alumno, una computadora” orientado a escuelas técnicas, que al año siguiente es subsumido por un programa de mayor envergadura: Plan Conectar Igualdad (PCI).

El Plan Conectar Igualdad surge como una política de inclusión digital de alcance federal y es gestionado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, y la Jefatura de Gabinete de Ministros. Su implementación se articuló con otras acciones vinculadas a ampliar el acceso a conectividad (Plan Argentina Conectada) y la oferta de capacitaciones orientadas al uso pedagógico de las TIC en las escuelas (Alderete y Formichella; 2016). En 2015, el PCI se articula con el Plan Nacional de Inclusión Digital Educativa (PNIDE) junto con el Programa Primaria Digital, bajo la órbita de Educ.ar (Fernández Massara, 2018). Estas iniciativas estuvieron atravesadas por tensiones en materia de rectoría, diseño e implementación.

Hasta mediados de 2015, el PCI distribuyó más de 5 millones de *netbooks* a alumnos y docentes de escuelas secundarias e institutos de formación docente de gestión estatal (Rivas, 2018). Cada computadora tenía incorporados diferentes softwares educativos y contenidos digitales elaborados y/o seleccionados por Educ.ar. Asimismo, se le entregó a las escuelas un servidor pedagógico con los mismos materiales digitales que podían ser utilizados sin conectividad mediante una intranet. Una investigación sobre el impacto de las políticas públicas tendientes a la universalización de las TIC que contemple un seguimiento en el tiempo, que acompañe la evolución de los efectos de la implementación tanto en materia de resultados de aprendizaje como de acceso, uso y apropiación es todavía una cuenta pendiente (Alderete y Formichella, 2016).

Tras el cambio de gestión de gobierno, en el año 2016 se lanzó el Plan Nacional Integral de Educación Digital (PLANIED) que incluyó todas las iniciativas pedagógicas y proyectos vinculados con las TIC (Conectar Igualdad, Primaria Digital y Aulas Modelo), también en la órbita de Educ.ar. En el 2016 las señales televisivas dependientes de Educ.ar pasaron a la órbita del Sistema Federal de Medios Públicos. En el 2017 se creó la Dirección Nacional de Innovación Educativa, dependiente de la Secretaría de Innovación y Calidad Educativa, que tomó algunas de las atribuciones que antes tenía Educ.ar. En ese nuevo espacio se concentró la producción de marcos pedagógicos, contenidos, recursos y lineamientos de buenas prácticas para favorecer la innovación y la educación digital. Entre 2016 y 2018 se establecieron los fundamentos normativos y marcos pedagógicos que

dieron forma al plan Aprender Conectados, lanzado en 2018. Se trata de una política integral de innovación pedagógica y tecnológica que comprende el desarrollo de contenidos, el equipamiento tecnológico, la conectividad escolar y la formación docente para todos los niveles de la educación obligatoria.

En este marco, en el 2018 el Consejo Federal de Educación aprobó los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios de Educación Digital, Programación y Robótica, y estableció un plazo de dos años para incorporar estos saberes en las currículas provinciales. Se redefinió nuevamente la estrategia de intervención y se pasó a distribuir aulas digitales móviles, y laboratorios de programación y robótica. En este marco a través del Plan Nacional de Conectividad Escolar se logró conectar a internet a 14.526 escuelas públicas, alcanzando a más de 4 millones de alumnos¹⁶.

Por último, la provisión de libros de texto y de literatura para escuelas es otro de los aspectos relacionados con este foco de intervención. Si bien los libros de texto impresos no son producidos por el Estado, es el principal comprador de los textos que se distribuyen gratuitamente en escuelas. A diferencia de Uruguay, la Argentina no ha logrado avanzar en una propuesta de acceso a libros de texto a través de plataformas online u offline, más allá de los avances en materia de políticas digitales y de los esfuerzos en el desarrollo de soluciones orientadas a ese fin¹⁷. Por otra parte, en contraste con Chile, México y Brasil, las adquisiciones de libros no tienen una periodicidad establecida (anual, bianual o trianual, según el país y el nivel) sino que resultan de decisiones ligadas a las gestiones de turno (Finnegan y Serulnikov, 2016).

3.4 Políticas docentes

La creación en 2007 del Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD) y las funciones que se le otorgaron en la Ley de Educación Nacional marcaron un hito para la articulación federal de las políticas de formación docente, que se encontraban altamente fragmentadas a nivel provincial. El INFoD es un espacio clave para el gobierno y la organización institucional

16 Ver informe N°120 del Jefe de Gabinete de Ministros ante el Honorable Congreso de la Nación Disponible en: https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/informes

17 La última compra de libros de texto a gran escala fue en 2013 e involucró libros de texto para la primaria, y obras literarias para escuelas primarias y secundarias de todo el país. Se trató de una política iniciativa regida por un criterio de universalidad en el conjunto de establecimientos de gestión estatal o asociada. Los primeros antecedentes de esta política se habían dado en el año 2004, a partir de la implementación del Programa Global de Adquisición de Libros (2004-2006) gestionado por el Programa Integral para la Igualdad Educativa y el Programa Nacional de Becas Estudiantiles (2004 y 2007) en el que se compraron y distribuyeron materiales para primaria y secundaria (Finnegan y Serulnikov, 2016).

del sistema de formación, el apoyo a los ministerios de educación provinciales y la búsqueda de estrategias que permitan articular la oferta de ambos niveles de gobierno (Mezzadra y Veleda, 2014).

En el marco del INFoD se elaboraron los “Lineamientos curriculares nacionales para la formación docente inicial” (res. CFE N° 24/07). Estos definieron una carga horaria de 2.600 horas como mínimo a lo largo de 4 años para todos los planes de estudio. Además, reorganizaron la propuesta formativa para jerarquizar la formación práctica, la cual incluyen desde el primer año de formación y a la que le dedican entre el 15 y el 25% del tiempo. En 2018, se aprobó un Marco Referencial de Capacidades Profesionales de la Formación Docente Inicial (res. CFE N°337/18) donde se incluye qué se espera de los egresados, a saber, seis capacidades: el dominio de los saberes; actuar teniendo en cuenta las características y los modos de aprender de los estudiantes; dirigir la enseñanza y gestionar la clase; intervenir en la dinámica grupal y organizar el trabajo escolar; intervenir en el escenario institucional y comunitario; y comprometerse con el propio proceso formativo. Las provincias son hoy responsables de elaborar sus diseños de formación docente inicial siguiendo estos lineamientos; y la Nación es la encargada de evaluarlos y validarlos a nivel nacional.

Uno de los principales problemas de las políticas docentes respecto de la educación secundaria es la planificación de la oferta, si se contempla que aproximadamente un 20% de quienes dan clase en el nivel lo hacen sin título docente. Para estimar y organizar la oferta prioritaria de cada provincia en base a las necesidades del sistema educativo en el 2013 se creó el Sistema de Planeamiento de la Formación Docente (PLAFOD). Desde el 2018, este sistema se nutre del Sistema de Gestión de Institutos Superiores (SIGIS), un software que automatiza los procesos internos referidos a la gestión académica para generar información más oportuna y precisa. Por otra parte, para abordar esta problemática, se lanzaron en 2018 Trayectos de Fortalecimiento Pedagógico, una formación virtual destinada a las personas que enseñan en la escuela secundaria sin la titulación requerida.

Respecto de la formación de los docentes en ejercicio, en 2013 se lanzó el Programa Nacional de Formación Permanente (PNFP) que continúa en la actualidad. Se trata de un programa federal y gratuito, que se destaca por su escala y su abordaje centrado y situado en la escuela. Ofrece propuestas formativas vinculadas con los objetivos del Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente brindadas por el Estado nacional y las jurisdiccionales, las universidades, los sindicatos, los institutos de formación docente y los organismos científicos. Ante el diagnóstico de que la formación docente suele ser demasiado teórica sin brindar herramientas para mejorar las prácticas, en 2016 los contenidos del PNFP empezaron a centrarse en el

fortalecimiento de la enseñanza para el desarrollo de capacidades. En este sentido, la implementación de ateneos didácticos, donde los docentes debaten sobre propuestas concretas de enseñanza, fue una novedad.

Por último, dado que los equipos directivos y los supervisores cumplen un papel clave en la mejora de la educación, en 2018 se acordaron los Lineamientos Federales para el Desarrollo Profesional en Gestión Educativa (Resolución CFE N° 338/18), a partir de la cual el INFoD lleva adelante una política específica para la formación de dichos perfiles.

4. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

Es un momento privilegiado para dar nuevos pasos hacia la construcción de una secundaria orientada a mejorar las trayectorias, los aprendizajes y la justicia educativa. La Ley de Educación Nacional marcó el horizonte para el diseño de las políticas educativas de nivel secundario. Con el desarrollo de normativas y políticas más específicas se ha dado un paso importante hacia su concretización.

Existe un amplio consenso entre representantes de la sociedad civil y especialistas respecto a cuáles son los problemas nodales que atraviesa este nivel educativo así como de cuáles son algunos los caminos para solucionarlos. En efecto, en los últimos años se ha avanzado mucho en la producción, sistematización y difusión de conocimiento acerca del nivel secundario que alimenta la discusión¹⁸. Por otra parte, desde la sociedad civil, se han desarrollado espacios plurales de debate en torno a las diferentes prioridades para este nivel educativo¹⁹.

18 La Red de Investigadores sobre Educación Secundaria (RIES) es, por ejemplo, un espacio impulsado por FLACSO que ha contado con el apoyo de UNICEF para realizar acciones para de difusión y análisis de la producción de conocimiento realizada sobre el nivel secundario en Argentina (sistema de consultas de investigaciones, espacios de intercambio entre especialistas, revisiones de literatura, etc.).

19 Fundación Voz viene realizando encuentros plurales de trabajo que derivaron en la identificación de ocho banderas para la transformación del nivel: i) acompañamiento de las trayectorias educativas personales de los estudiantes, ii) equipos directivos y supervisores liderando procesos de transformación, iii) incorporación de las TIC a los procesos de enseñanza y aprendizaje, iv) escuelas democráticas y participativas, v) escuelas comprometidas con su territorio y comunidad, vi) enseñanza y aprendizajes basados en proyectos, vii) arte en la escuela secundaria y viii) profesores por cargo. Ver: <https://www.transformarlasecundaria.org/banderas-para-la-transformacion-documentos-finales/>.

El recorrido realizado cuenta con múltiples avances y consensos pero también con importantes desafíos. Las definiciones políticas implican establecer prioridades entre distintas alternativas, cuyos efectos solo se harán visibles si estas decisiones son sistémicas y se mantienen a lo largo del tiempo. Es necesario aprender de las iniciativas recientes para sostener y profundizar las buenas prácticas, en un contexto de importantes restricciones presupuestarias.

Las recomendaciones que se presentan a continuación plantean propuestas para pensar y debatir los próximos pasos de la política educativa para el gobierno nacional. Están centradas en el rol del Estado nacional, pero reconocen las tensiones del propio federalismo: un ministerio nacional con recursos y capacidad técnica, pero del cual no dependen las escuelas, que están bajo la órbita de las provincias. Se trata de un Ministerio con importantes atribuciones, pero con la necesidad de impactar sobre escenarios desiguales en relación a sus necesidades, institucionalidad, y sus recursos técnicos y presupuestarios. Las recomendaciones se organizan en cuatro focos de intervención.

4.1 Articulación Federal-Educativa: acuerdos y financiamiento

Financiamiento y distribución equitativa de los recursos

El financiamiento del sistema educativo es condición necesaria para la transformación de la educación secundaria. Si bien la mayor parte de la responsabilidad de la inversión es provincial (73% aproximadamente), el sostenimiento y la distribución equitativa de los recursos nacionales entre las provincias es central para cerrar las brechas de desigualdad.

Para transformar la educación secundaria es necesario fortalecer acuerdos federales que, por un lado, establezcan metas realistas y cuantificables para el nivel y que, por el otro, garanticen los mecanismos para compensar las desigualdades provinciales a través de la reasignación de recursos nacionales, cumpliendo con la inversión educativa del 6% del PBI pautado en la LEN. Es importante, además, evaluar y seguir robusteciendo los mecanismos de transferencias de la Nación a las provincias (Planes Operativos Anuales Integrales) para asegurar su ejecución y la rendición de cuentas.

Estos acuerdos federales tendrían que basarse en mecanismos objetivos para adjudicar fondos compensatorios que prioricen a los jóvenes en situación de vulnerabilidad y a las provincias más desaventajadas.

Información, documentación y formación de equipos provinciales

La producción, documentación y sistematización de la información es fundamental tanto para la definición, como para el acompañamiento de la implementación y monitoreo de estas metas comunes en relación a la educación secundaria.

Es importante estudiar y monitorear desde el Ministerio de Educación nacional la estrategia de transformación de cada jurisdicción, sistematizar las dimensiones abarcadas, los tiempos y sus resultados. También es clave generar posibles estrategias en función de una tipología de sistemas educativos, problemas o territorios así como sistematizar recomendaciones y promover buenas prácticas entre provincias. En esta línea, se sugiere continuar a la actual Escuela de Gobierno de Política Educativa con el objetivo seguir consolidando la formación, el debate y el intercambio de experiencias entre jurisdicciones. Se trata de un espacio privilegiado para acompañar los procesos de planificación de políticas educativas de los equipos técnicos jurisdiccionales. El potencial de los proyectos jurisdiccionales de transformación de la escuela secundaria se amplía en estos espacios de discusión y formación colectiva.

En cuanto a la producción y uso de información, se sugiere continuar y concretar los avances hacia un Sistema de Información por alumnos unificado a nivel Nacional que se complemente con una estrategia de uso de información para la toma de decisiones. Este sistema —que debería implementarse en las diferentes jurisdicciones con una fuerte articulación nacional— permitiría, por ejemplo, hacer un seguimiento de las trayectorias de los jóvenes y docentes en todos los puntos del país para dar respuestas políticas informadas. Se vienen realizando múltiples esfuerzos en esta dirección. En el 2016 el Consejo Federal de Educación aprobó la aplicación de un Sistema Integral de Información Digital Educativa, que implica tanto la implementación del sistema en aquellas provincias que no tienen uno propio como la consolidación entre el sistema nacional y los sistemas provinciales existentes. Según los últimos datos disponibles, su implementación avanzó en tres provincias y hay, además, más de 10 jurisdicciones que han avanzado parcialmente en sistemas nominales de información jurisdiccional (Volman, 2018).

En cuanto a las evaluaciones de los aprendizajes de los estudiantes, debe sostenerse el trabajo realizado por la Secretaría de Evaluación y las iniciativas de devolución de los resultados a las escuelas. También es necesario fortalecer los espacios de producción de estadísticas e investigación del Ministerio de Educación de la Nación.

4.2 Protección de trayectorias escolares

Sistema integral de acompañamiento de las trayectorias escolares

El mandato de inclusión vuelve difusa la frontera entre las políticas educativas y las políticas sociales. La carencia persistente de ingresos, la dificultad para conciliar la participación en el mercado laboral, la crianza y el cuidado de niños y niñas pequeños con el estudio son, tal como fue señalado en apartados anteriores, algunas de las razones que dificultan el tránsito de los adolescentes por la escuela secundaria.

Una política integral de acompañamiento de las trayectorias escolares parte de una lectura compleja de los procesos de escolarización que trasciende a las prácticas que se llevan adelante dentro de la escuela. Por un lado, están las iniciativas nacionales que operan sobre las condiciones de escolarización desde afuera del ámbito educativo como la AUH, PROGRESAR, los programas de becas y la entrega de libros. Por el otro lado, hay políticas que buscan tender puentes entre la escuela y el entorno inmediato de socialización de los adolescentes como, por ejemplo, los sistemas de facilitadores educativos y tutorías.

La universalización de la escuela secundaria requiere de un sistema integral para la protección y acompañamiento de las trayectorias escolares. El ministerio de Educación podría planificar y articular estas acciones, priorizando la finalización del nivel secundario. En este punto, la AUH, PROGRESAR y las becas son tres políticas claves que deben sostenerse y ampliar su alcance. Es necesario hacer también un seguimiento y evaluación del reciente Programa Asistiré y contemplar las valiosas experiencias realizadas a nivel provincial.

Programa de Escuelas Secundarias Transformadoras

Las desigualdades en el acceso, las trayectorias y los aprendizajes en la educación secundaria se relacionan estrechamente con el alto nivel de segregación del sistema educativo.

Es necesario implementar políticas orientadas según condiciones sociales y resultados educativos, con un foco en la justicia educativa (Mezzadra et al. 2015). Se recomienda profundizar el Programa de Escuelas Faro poniendo el foco en las 1000 escuelas secundarias con indicadores más críticos de abandono y aprendizaje. Podría diseñarse y apoyarse un modelo pedagógico con dispositivos como la jornada extendida; proyectos comunitarios y actividades extracurriculares; la flexibilidad en el régimen de evaluación, promoción y acreditación; la formación de los equipos directivos con

liderazgo pedagógico y compromiso social; la capacitación y concentración horaria de sus docentes; la organización del currículum por proyectos y focalizando en la interdisciplinariedad; la inversión en infraestructura; el uso y formación en nuevas tecnologías y el apoyo integral a las trayectorias de los alumnos.

Hay ejemplos provinciales inspiradores. Entre otros, el Programa Avanzado en Educación (PROA) en Córdoba, las Escuelas Generativas en San Luis, las Escuelas Secundarias Rurales mediadas por TIC en Chaco, Salta, Jujuy y Misiones, y la Red de Escuelas de Innovación Pedagógica de la Ciudad de Buenos Aires. También podrían analizarse propuestas desarrolladas en la región como, por ejemplo, el modelo Escuela de Tiempo Integral (ETI) implementado en más de 19 estados de Brasil, las Telesecundarias en México y los Ginásio Cariocas de Río de Janeiro (Sánchez y Coto, 2016; Rivas y Delgado, 2017).

4.3 Innovación pedagógica y curricular

Fortalecer el rol de Educ.ar como espacio institucional para la producción de materiales y la integración de nuevas tecnologías

El impacto de la tecnología proviene de la combinación de equipamiento, contenidos multimediales, modelos pedagógicos, prácticas docentes y articulación curricular. Es necesario crear un círculo virtuoso entre todas estas intervenciones, que están hoy dispersas. Las tecnologías replantean el vínculo entre el aprendizaje y la construcción de conocimiento, y habilitan la creación de nuevos espacios alternativos de aprendizaje y certificación que permitan repensar la división entre educación “formal” y “no formal” (Cobo et al., 2018).

La elección de los contenidos y materiales a desarrollar así como de la distribución de dispositivos y equipamiento debe partir de la definición de aprendizajes prioritarios. Debe basarse también en un diagnóstico de las desigualdades entre los contextos institucionales, poblacionales y territoriales. Por ejemplo, se pueden impulsar iniciativas de aprendizaje móvil con conectividad satelital para zonas rurales, de baja penetración de tecnología. Educ.ar podría ser el espacio que impulse una modalidad de intervención renovada y multisectorial para la elaboración, desarrollo y evaluación de una diversidad de propuestas que atiendan a los problemas estratégicos de cada contexto, tanto en lo que se refiere al emplazamiento de los establecimientos (rural y urbano), como también a la escala de la política y las necesidades específicas de cada población. Esto implica sumar nuevos

contenidos a los ya existentes en los currículum nacionales y también repensar qué enseñar, para qué y cómo hacerlo en este nuevo ecosistema digital (Steinberg et al., 2011).

Es fundamental enriquecer a los portales educativos diseñando una política de contenidos que contemple la creación de entornos, plataformas de usuario, espacios de creación y centros de servicios a la comunidad educativa que faciliten el acceso y distribución de materiales (Rivas, 2018). Esta tarea requiere articular los conocimientos provenientes de diferentes dependencias del Estado (Cultura, Salud, Derechos Humanos, etc.) para que sean aportes valiosos para la comunidad educativa, la mirada de especialistas en didáctica de las diferentes disciplinas (tanto desde el Estado como de las universidades) y con el potencial de una industria de contenidos educativos cada vez más diversificada y en crecimiento. Dicha articulación requiere de un Estado capaz de promover un enfoque intersectorial, tanto para la producción de contenidos (formatos, curaduría de contenidos), como para garantizar su circulación (conectividad, redes, soportes impresos y digitales), uso (secuencias didácticas, buenas prácticas), mantenimiento y renovación (soporte técnico, lenguajes de programación) (Lugo e Ithurburu, 2019).

Fortalecer los fondos nacionales para cada escuela

Los Planes de Mejora Institucional (PMI) de la secundaria implican la transferencia de recursos desde el Ministerio Nacional a las escuelas y son un instrumento de política clave que debe mantenerse. Estos deben estar centrados en revertir la tendencia selectiva de la escuela secundaria y hacer responsables a las escuelas, por medio de financiamiento y apoyo estatal, de generar proyectos pedagógicos integrales y que tengan sentido para todos sus alumnos.

4.4 Políticas para la docencia

Redefinir las reglas de distribución de los fondos salariales nacionales

Los fondos salariales docentes (Fondo Nacional de Incentivo Docente y el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente) deberían distribuirse con criterios objetivos y explícitos que beneficien de las provincias con menos recursos fiscales por habitante, dado que esa es la causa central de la inmensa desigualdad salarial docente (Mezzadra y Rivas, 2005).

En lugar del Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID), que otorga lo mismo a todas las provincia, debería generarse un esquema que priorice a las provincias más pobres desde el punto de vista fiscal y a las que realizan mayor esfuerzo financiero por la educación (Rivas y Dborkin, 2018).

Aunque muy difícil en el contexto macroeconómico actual, las decisiones en relación a los fondos salariales nacionales deberían ir acompañadas por la postergada discusión sobre una nueva carrera docente. Dado que los docentes son empleados públicos provinciales, podría delinearse una base nacional común a la que las provincias puedan adherir. Esta carrera debería fomentar la excelencia en la formación y brindar nuevos esquemas de puntaje, incentivos y evaluaciones para promover trayectorias docentes más estimulantes y que contribuyan a la construcción de una visión de la docencia como una profesión central para el país.

Transformar la formación inicial y fortalecer la formación continua

En cuanto a la formación inicial de los docentes de nivel secundario, se propone acordar en el marco del Consejo Federal de Educación una formación que habilite la enseñanza en más de una disciplina. Para esto habría que reducir el número actual de títulos habilitantes, dándoles un mayor alcance disciplinar. Este podría ser el primer paso para orientar el trabajo del INFoD en la redefinición del currículum de la formación docente inicial para una formación más amplia e interdisciplinar. Estos cambios habilitarían un escenario más propicio para la concentración horaria en las escuelas, así como para la elaboración de proyectos interdisciplinarios. Por otra parte, la formación situada universal —que se sostiene desde 2013— debería fortalecerse a partir del desarrollo de propuestas y materiales formativos de calidad.

La formación de directivos y supervisores que comenzó a realizarse en los últimos 3 años también debería seguir fortaleciéndose. En este punto, se sugiere seguir trabajando en el desarrollo de formaciones nacionales de alta calidad para estos perfiles, que cumplen un rol clave en la transformación de la secundaria. En esta misma línea, otro tema importante en el que el Estado Nacional podría contribuir es el desarrollo de lineamientos generales y formaciones específicas para el desarrollo de concursos de acceso a cargos directivos y de supervisión, que son responsabilidad de las provincias.

Concentración horaria del trabajo docente

Reorientar la organización de la designación docente por hora cátedra hacia un modelo de profesor por cargo es una condición que habilita y favorece el desarrollo del sentido de pertenencia de los docentes y de su rol de acompañantes de las trayectorias de sus alumnos. Al mismo tiempo, hace posible el trabajo colaborativo y en equipo para la planificación de proyectos institucionales y el abordaje integral de situaciones complejas. Así, crea condiciones básicas para la construcción de una secundaria que logre retener, graduar y garantizar aprendizajes a todos los jóvenes.

Dado que el nudo central en torno a esta modificación es el aumento de la inversión presupuestaria destinada a salarios docentes, se trata de un tema de carácter jurisdiccional. El nivel nacional, sin embargo, podría acompañar a las jurisdicciones en la realización diagnósticos técnico-presupuestarios que permitan cuantificar la inversión requerida, contemplando posibilidades de concentrar horas mediante el reordenamiento de las plantas docentes existentes. En torno a este tema existe un documento orientador elaborado desde el nivel nacional en el marco de la política Secundaria Federal 2030 que es un buen punto de partida. ■

BIBLIOGRAFÍA

- Alderete, M. V. y Formichella, M. (2016). Efecto de las tic en el rendimiento educativo: el Programa Conectar Igualdad en la Argentina, *Revista CEPAL*, 119.
- Baquero, R., Terigi, F., Toscano, A., Briscioli, B. y Sburlatti, S. (2009). Variaciones del régimen académico en escuelas medias con población vulnerable. Un estudio de casos en el Área Metropolitana de Buenos Aires, *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 7(4).
- Binstock, G. y Cerrutti, M. (2005). *Carreras truncadas: el abandono escolar en el nivel medio en la Argentina*. Buenos Aires: UNICEF.
- Cardini, A., Sánchez, B. y Morrone, A. (2018). Transitar la educación secundaria en el mundo: análisis comparado de las propuestas curriculares de 11 sistemas educativos, *Documento de Trabajo N°163*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Claus, A. y Sánchez, B. (2019). El financiamiento educativo en la Argentina: balance y desafíos de cara al cambio de década. *Documento de Trabajo N° 178*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Cobo, C., Zucchetti, A. y Rivas, A. (2018). Rediseñando escenarios educativos para el futuro del empleo: espacios de alfabetización y modelos alternativos de aprendizaje. En Cardini A. (comp.). *Puentes al futuro de la educación: recomendaciones de política para la era digital*. T20 Argentina. Buenos Aires: CIPPEC, CARI, Fundación Santillana.
- DIEE (2018). La escolarización de los adolescentes de 13 a 17 años. *Boletines de Estadística*, 2. Buenos Aires: Dirección de Información y Estadística Educativa, Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.
- Edo, M. y Marchionni, M. (2018). Fading Out Effect or Long Lasting Nudge? The impact of a Conditional Cash Transfer Program Beyond Starting the School Year in Argentina. *Documento de Trabajo Nro. 225*. Buenos Aires: CEDLAS – Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires – Universidad Nacional de La Plata.
- Fernández Massara, M. B. (2018). Las mediaciones tecnológicas: tramas estructural-simbólicas del orden institucional. En Lago Martínez, S. Álvarez, A., Gendler, M. y Méndez, A. (Ed.). *Acerca de la apropiación de tecnologías: teoría, estudios y debate*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Rada Tilly: Del Gato Gris; Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- Finnegan, F. y Serulnikov, A. (2014). *Las contribuciones de las políticas socioeducativas para el nivel secundario: Las perspectivas de los actores locales*. Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa, Ministerio de Educación de la Nación.

Finnegan, F. y Serulnikov, A. (2016). *Las políticas públicas de provisión de libros a escuelas y estudiantes. Tendencias y debates en el contexto regional*. Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa, Ministerio de Educación y Deportes de la Nación.

Hernández, D. (2010). *Informe diagnóstico. Proyecto ARG09004*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas, Ministerio de Educación de la Nación, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

INET (2016). *La educación técnico profesional en cifras 2016. Informe estadístico nacional*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Educación Tecnológica, Ministerio de Educación y Deportes de la Nación.

Landau, M. (2003). *Las tecnologías de la información y la comunicación: los proyectos nacionales de integración de las TIC en el sistema educativo*. Buenos Aires: Unidad de Investigaciones Educativas, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

Lombardía, M. L. (2018). *Análisis del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina – PROGRESAR: aciertos, desaciertos y vicisitudes de una política social innovadora (2014 – 2018)*. Tesis de maestría. FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires.

Lugo, M. e Ithurburu, V. (2019). Políticas digitales en América Latina. Tecnologías para fortalecer la educación de calidad. *Revista Iberoamericana De Educación*, 79(1), 11-31.

Maggio, M. (2012). *Creaciones, experiencias y horizontes inspiradores: la trama de Conectar Igualdad*. Buenos Aires: Educ.ar S.E., Ministerio de Educación de la Nación.

Mezzadra, F. y Rivas, A. (2005). Coparticipación y equidad educativa: un debate pendiente en el campo de la educación. *Documentos de Políticas Públicas N°8*. Buenos Aires: CIPPEC.

Mezzadra, F., Veleda, C. y Rivas, A. (2015). 10 propuestas para mejorar la educación en la Argentina. *Documento de Trabajo N°134*. Buenos Aires: CIPPEC.

Mezzadra, F. y Veleda, C. (2014). *Apostar a la docencia. Desafíos y posibilidades para la política educativa argentina*. Buenos Aires: CIPPEC, Embajada de Finlandia, UNICEF.

NóBILE, M. (2014). *Emociones y vínculos en la experiencia escolar: el caso de las Escuelas de Reingreso de la Ciudad de Buenos Aires*. Tesis de doctorado. FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires.

Pinkasz, D. (2015). Sobre la escuela como eje del cambio de las políticas de educación secundaria en Argentina, *Propuesta Educativa* 2 (44), 8-23.

Rivas, A. (2015). *América Latina después de PISA: Lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000 – 2015)*. Buenos Aires: CIPPEC-Natura-Instituto Natura.

Rivas, A. (2018). *Un Sistema Educativo Digital para la Argentina*. Documento de Trabajo N°165. Buenos Aires: CIPPEC.

Rivas, A. y Dborkin, D. (2018). *¿Qué cambió en el financiamiento educativo en Argentina? Documento de Trabajo N° 162*. Buenos Aires: CIPPEC.

Rivas, A. y Delgado, L. (2017). *Escuelas Innovadoras en América Latina. 30 redes que enseñan y aprenden*. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/escuelas-innovadoras-en-america-latina-30-redes-que-ensenan-y-aprenden>

Rivas, A. y Miorelli, R. (2017). *Argentina en PISA 2012: Informe de resultados*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Secretaría de Evaluación Educativa, Ministerio de Educación, Presidencia de la Nación.

Sánchez, B. y Coto, P. (2016). *Inspiraciones alcanzables: 15 políticas educativas destacadas en América Latina*. Buenos Aires: CIPPEC.

Secretaría de Evaluación Educativa (2018). *Aprender 2017 Informe de Resultados Secundaria*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.

Steinberg, C., Cetrángolo, O. y Gatto, F. (2011). *Desigualdades territoriales en la Argentina. Insumos para el planeamiento estratégico del sector educativo*. Buenos Aires: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas – Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación Argentina (UPEA).

Steinberg, C., Tiramonti, G. y Ziegler, S. (dir.) (2018). *Políticas educativas para transformar la educación secundaria. Estudio de casos a nivel provincial. Primera etapa*. Buenos Aires: UNICEF Argentina – FLACSO Argentina.

Sunkel, G., Trucco, D. y Espejo, A. (2014). *La integración de las tecnologías digitales en las escuelas de América Latina y el Caribe. Una mirada multidimensional*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Tedesco, J. C., Steinberg, C. y Tófaló, A. (2015). *Principales resultados de la Encuesta Nacional sobre Integración de TIC en la Educación Básica argentina*. Programa TIC y Educación Básica. Informe general. UNICEF.

Tenti Fanfani, E. (2014). *La profesión docente y los nuevos sentidos de la educación media*. En Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional (ed.) Congreso El sistema educativo colombiano, rutas posibles para su integración en el marco del aseguramiento de la calidad. Bogotá.

Terigi, F. (2009). El fracaso escolar desde la perspectiva psicoeducativa: hacia una reconceptualización situacional, *Revista iberoamericana de educación*, 50, 23-39.

Terigi, F., Briscioli, B., Scavino, C., Morrone, A. y Toscano, A. (2013). La educación secundaria en Argentina: entre la expansión del modelo tradicional y las alternativas de baja escala, *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, 33.

UNICEF (2013). *Encuesta de Condiciones de Vida de Niñez y Adolescencia*. UNICEF y Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Volman, V. (2018). *Los sistemas de información educativa en Argentina*. Buenos Aires: Argentinos por la Educación.

World Economic Forum (2015). *New Vision for Education. Unlocking the Potential of Technology*. Colonia: World Economic Forum.

AGRADECIMIENTOS

Este documento es fruto de un esfuerzo colaborativo y hubiera sido imposible sin el apoyo de numerosas personas e instituciones. Las autoras agradecen especialmente al equipo del programa de Educación de CIPPEC. A Iván Matovich y Agustina Ollivier por su apoyo en todas las instancias de elaboración del documento y a Lucas Delgado, por su aporte desde EduLab de CIPPEC. Belén Sánchez participó activamente de las primeras instancias de elaboración del documento y merece un reconocimiento especial.

Las autoras también agradecen la generosa lectura, sugerencias y comentarios de Agustín Claus, Belén Felix, Jorge Gorostiaga, Daniel Hernández, Teresa Lugo, Angela Oría, Mariano Palamidessi, Carla Paparella, Axel Rivas, Martín Scasso y Leandro Serino.

El agradecimiento se extiende a los especialistas que acompañaron una discusión abierta del primer borrador del documento, el 26 de marzo de 2019. Estuvieron presentes Felicitas Acosta, Inés Aguerro, Agustina Corica, Alberto Croce, Sebastián Fuentes, María Mercedes Hirsch, Mariana Landau, Teresa Lugo, Ramiro Martínez Mendoza, Nancy Montes, Mariano Narodowski, Mariana Nóbile, Ángela Oría, Ana Rapoport, Claudia Romero, Cora Steinberg, Guillermina Tiramonti, Verónica Tobeña, Cristina Tomassi y Sandra Ziegler. Sus observaciones y sugerencias orientaron esta nueva versión.

Finalmente, una mención y agradecimiento especial al grupo de organizaciones que, convocadas por la Fundación Voz, impulsan la transformación de la secundaria. La frase “Transformar la Secundaria” fue propuesta como una consigna compartida por todas las organizaciones. Este grupo está integrado por CIPPEC, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Argentina), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF Argentina), la Fundación Voz, la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y la Universidad Pedagógica Nacional (UNIPE).

Para citar este documento

Cardini, A. y D'Alessandre, V. (agosto de 2019). Transformar la educación secundaria. *Metas estratégicas para transformar Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC.

Las opiniones expresadas son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan las necesariamente el punto de vista de todas las organizaciones o individuos participantes.

SOBRE CIPPEC

CIPPEC es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que produce conocimiento y ofrece recomendaciones para construir mejores políticas públicas.

Promovemos políticas para lograr una Argentina desarrollada, más equitativa, con igualdad de oportunidades e instituciones públicas sólidas y eficaces. Queremos una sociedad justa, democrática e inclusiva, en la que todas las personas puedan desarrollarse en libertad.

MISIÓN

Proponer políticas para el desarrollo con equidad y el fortalecimiento de la democracia argentina, que anticipen los dilemas del futuro mediante la investigación aplicada, los diálogos abiertos y el acompañamiento a la gestión pública.

VISIÓN

Trabajamos por una sociedad libre, equitativa y plural, y por un Estado democrático, justo y eficiente, que promueva el desarrollo sostenible.

VALORES

Integridad. Independencia. Pluralismo. Transparencia. Vocación pública.

OBJETIVOS

Promover mejores prácticas en el sector estatal y el desarrollo de más y mejores profesionales con vocación por lo público, para que el Estado pueda responder a las necesidades de la población.

Servir como fuente permanente de consulta sobre políticas públicas y contribuir al debate público con propuestas innovadoras para mejorar el trabajo del Estado y el bienestar de la sociedad.

Realizar proyectos de investigación que complementen el trabajo de otros centros de estudio, para comprender y aportar soluciones a problemas fundamentales de la realidad argentina.

Desarrollar y difundir herramientas que permitan aumentar la participación de la sociedad civil en las políticas del Estado.



Concepto y diseño:
Sociopúblico + ZkySky

CIPPEC®