Documento de Visión Compartida Nivel Secundario

Algunas claves

- Al día de hoy, sólo el 44% de los alumnos que acceden a la secundaria se gradúan en tiempo previsto y cerca de 50% tiene sobre-edad.
- Según PISA 2012, los aprendizajes de los estudiantes de 15 años de nivel socioeconómico bajo equivalen a dos años menos de estudio que los de sus pares de nivel alto.
- Según el Observatorio de la Educación Básica Argentina sólo el 33% de los alumnos tuvo todas las clases previstas (CEPP).
- CIPPEC destaca que el ausentismo docente se concentra en relativamente pocas personas y difiere entre escuelas.
- Conforme a las pruebas PISA 2012 el 52% de los jóvenes de 15 años no comprende cabalmente la lectura de un texto sencillo.

¿Cuál es la realidad del nivel secundario en la Argentina de hoy?

Junto a la mayor parte de los países la Argentina se plantea el desafío sin precedentes de lograr el acceso de todos sus jóvenes a una educación secundaria de calidad, que debe culminar en un diploma que acredite los conocimientos y competencias necesarios para el ejercicio de la ciudadanía, los estudios superiores y el trabajo.

Inclusión social

Se afrontan desafíos inéditos sobre todo por sus alcances, entre la universalización y el formato selectivo, entre la contención social y la enseñanza o entre la inclusión y la calidad, todos ellos en el contexto de tensiones entre las culturas juveniles prevalecientes y las propuestas de la educación formal. Es posible encontrar respuestas a estos desafíos con políticas adecuadas que deben ser buscadas con ahínco.

En la Argentina existe un grave problema con **la escolarización y la graduación a tiempo**: sólo el 44% de los alumnos que acceden a la secundaria se gradúan en el tiempo previsto y cerca del 50% tiene sobre-edad, revelando mucha repitencia. A los 21 años el porcentaje de graduación es 61%, pero con gran diferencia entre los jóvenes de nivel socioeconómico alto (83%) y bajo (46%). También se observa una **fuerte crisis de sentido de la escuela**, con una tensión creciente entre los objetivos de contención social y los de enseñanza y es frecuente otorgar prioridad a los primeros por sobre los segundos.

También **hay evidencias de fragmentación o aun segregación en la distribución de la oferta educativa**, lo que dificulta que la escuela pública reduzca la desigualdad social. Según PISA 2012, los aprendizajes de los estudiantes de 15 años de nivel socioeconómico bajo equivalen a dos años menos de estudio que los de sus pares de nivel alto. No ayuda a estos desafíos el incumplimiento del artículo 83 de la Ley de Educación Nacional que establece que los docentes con mayor experiencia y calificación se desempeñen en las escuelas que se encuentran en situación más desfavorable.

Calidad docente

La cuestión de la calidad docente es otra de las claves a la hora de analizar la situación de la educación media en la Argentina. En primer lugar, es importante notar que **los criterios de desarrollo profesional de la carrera docente son pobres**. Por un lado, la capacidad de atracción de la profesión es muy baja, no hay suficientes docentes en varias provincias, y los más capaces pocas veces eligen esta carrera; por otro, el tratamiento de los docentes es en exceso igualitario, no se reconoce a los que hacen mejor su trabajo y tampoco se incentiva a los mejores docentes a dar clases en las escuelas con mayores desafíos.

En segundo lugar, la **alta dispersión y variabilidad de la formación docente** no ha mostrado ser un buen camino en pos de la igualdad y la calidad educativas. Hoy por hoy existen en Argentina unos 1200 institutos de formación docente, con bastante autonomía para establecer sus currículos y calidad muy desigual, lo que resulta en déficits no sólo en la formación en pedagogía y didáctica sino en las disciplinas específicas en las que se titulan.

El **alto ausentismo docente** es verdaderamente preocupante: según el Observatorio de la Educación Básica Argentina sólo el 33% de los alumnos tuvo la totalidad de las clases (CEPP). Según CIPPEC, además, el ausentismo tiene cierta concentración en no tantos docentes y hay diferencias entre escuelas. El **desafío de generar un buen clima de trabajo en el aula** es creciente, como se evidencia en el hecho de que los propios estudiantes argentinos dicen que es el peor entre los 65 países o regiones participantes en PISA 2012. En fin, la brecha entre docentes y jóvenes aumenta ya sea porque los docentes no conocen lo suficiente los intereses de los jóvenes o porque los jóvenes no aceptan las pautas de trabajo propuestas.

Contenidos

El currículo tampoco está libre de dificultades y la escuela secundaria tiene un problema fundamental al **no preparar al alumno correctamente ni para el mundo del trabajo ni para el desempeño universitario**. Se señala que **el tiempo de clases es insuficiente y, además, no se utiliza eficientemente**, destinándose muchas horas a contenidos no muy relevantes con poco énfasis en las competencias específicas. Según la prueba PISA 2012, el 52% de los jóvenes de 15 años no comprende cabalmente la lectura de un texto sencillo. Por último, se **observan problemas a la hora de incorporar a las nuevas tecnologías (TICs)** como medio para mejorar los modos de enseñanza.

Gobernanza

Otro de los problemas nodales del sistema educativo es el de la gobernanza. Aquí, hay una crisis de organización: la escuela está armada por secciones y disciplinas y no hay un seguimiento personalizado de las trayectorias escolares. Por otro lado, se observa una **tensión entre la falta de una adecuada autonomía de las escuelas y la insuficiente presencia del Estado en la provisión del marco general de la tarea escolar**. Como consecuencia de este cortocircuito informativo el sistema educativo ha perdido la capacidad de predecir y cada escuela depende en demasía de lo que genere su director. El círculo se cierra porque la Argentina tampoco cuenta con un sistema adecuado y completo de información por escuela, las evaluaciones son insuficientes y las pocas disponibles no son aprovechadas de forma adecuada como herramienta para la mejora.

¿Cuál es el modelo de escuela media que deseamos para la Argentina?

Si tuviéramos que elegir un modelo de escuela secundaria, diríamos que la escuela que queremos es una escuela universal, diversa e inclusiva; participativa, con sentido, flexible, dinámica e innovadora; equitativa, de calidad y con autonomía en el marco del sistema educativo y acorde a los marcos legales. Buscaríamos una escuela que incluya a todos los chicos en la edad acorde y que promocione al 100% de su matrícula; una escuela que cumpla con el calendario escolar y con un adecuado clima de trabajo en el aula; una escuela en la que los chicos se diviertan y a la que tengan ganas de ir. Queremos una escuela abierta al mundo, que habilite a los adolescentes y jóvenes para el ejercicio pleno de la ciudadanía, para el trabajo y para la continuación de los estudios en el marco de una sociedad del conocimiento y de la información.

Aspiramos a una escuela con alumnos con iniciativa, con docentes de alta capacidad y profesionalidad y con equipos directivos con liderazgo; una escuela que propicie la autonomía de los jóvenes para resolver problemas y para formular su proyecto de vida. Perseguimos una escuela que forme a los jóvenes en competencias diversificando las opciones y trayectos educativos; una escuela que los forme también en valores y aptitudes socio emocionales como la honestidad, la responsabilidad, la solidaridad, el trabajo en equipo, el esfuerzo, la disciplina y la formación ciudadana.

Recomendaciones de políticas

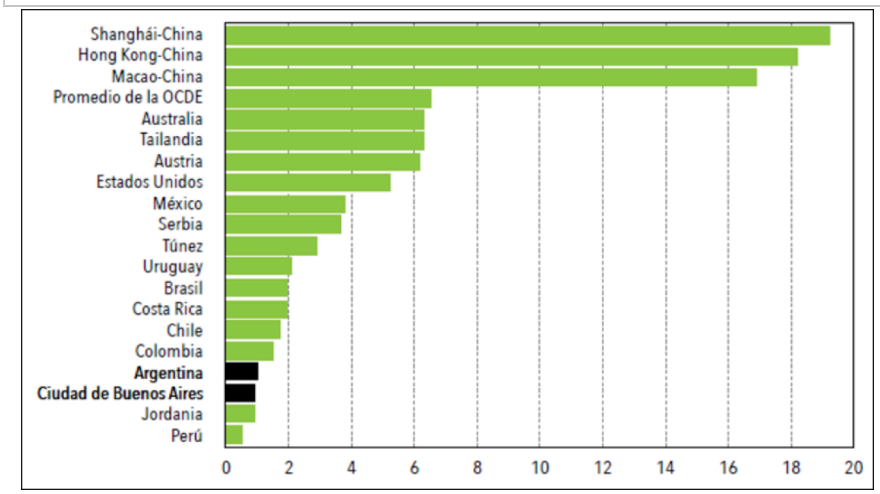
El Grupo de Trabajo de Educación (GTE) realizó 11 reuniones de trabajo, muchas de ellas con especialistas en educación, además de un viaje a Finlandia con visita a las ciudades de Helsinki y Turku, donde tuvo la Pruebas PISA de los últimos años. A partir de estas experiencias y diálogos, el grupo identificó 10 propuestas a través de las cuales se espera acercar la situación actual de la Argentina al modelo de educación deseado.

1. Promover una nueva Ley de Financiamiento Educativo

Con respecto al financiamiento de la educación, el GTE identifica tres puntos clave: el porcentaje del PIB destinado a este sector, la eficiencia del gasto y la federalización de los recursos.

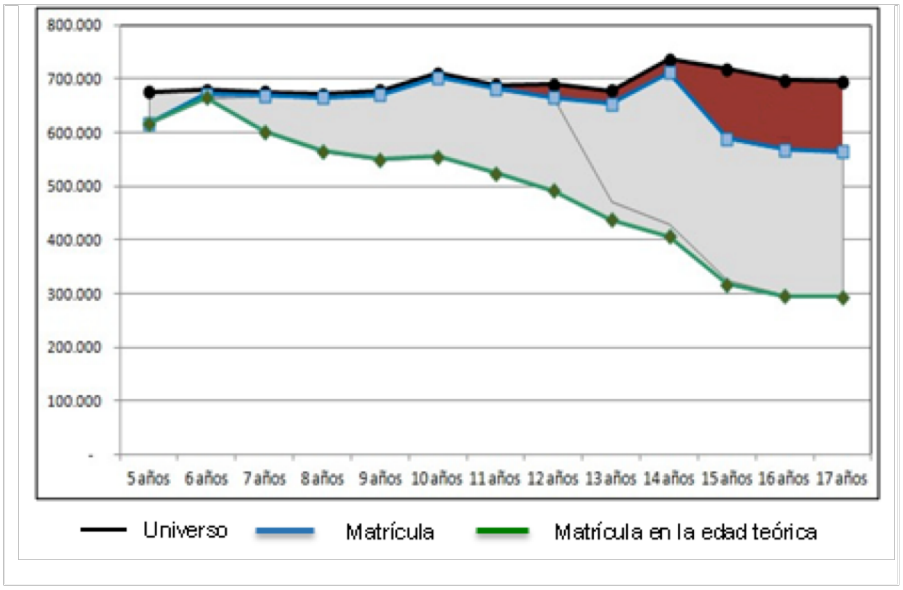
Inversión como porcentaje del PIB. Se observa que a partir de los cambios en la forma en que el INDEC mide el PIB hoy se está más cerca de una inversión del 5% que del 6% PIB establecido en la Ley de Educación Nacional, diferencia que llega a unos 30.000 millones de pesos en 2015. En contraste, creemos que **la Argentina necesitaría invertir por unos años el 7% del PIB para recuperar el terreno perdido**, asignando no menos de un 6% del PIB a la educación básica básica (inicial, primaria, media e institutos del formación docente) cuando la inversión total sea el 7% y al menos un 5% cuando la inversión total sea 6%.
Eficiencia de la inversión. También es importante notar que además del incremento cuantitativo resulta crucial la **eficiencia de esta inversión** ya que muchas veces la clave no está en la cantidad de dinero de que se dispone sino en la forma en que se lo utiliza.
Federalización. Además, en tercer lugar, sostenemos que estos incrementos deben acompañarse de una **mayor federalización y autonomía provincial** para la gestión de los recursos, sin perjuicio de los debidos controles en los programas nacionales.
Por último, sería interesante también explorar la posibilidad de que parte de la renta fiscal originada en **recursos naturales no renovables** se destine a la formación de recursos humanos mediante inversiones en educación,

Porcentaje de alumnos de nivel socio-económico bajo y alto, desempeño en matemática, 2012

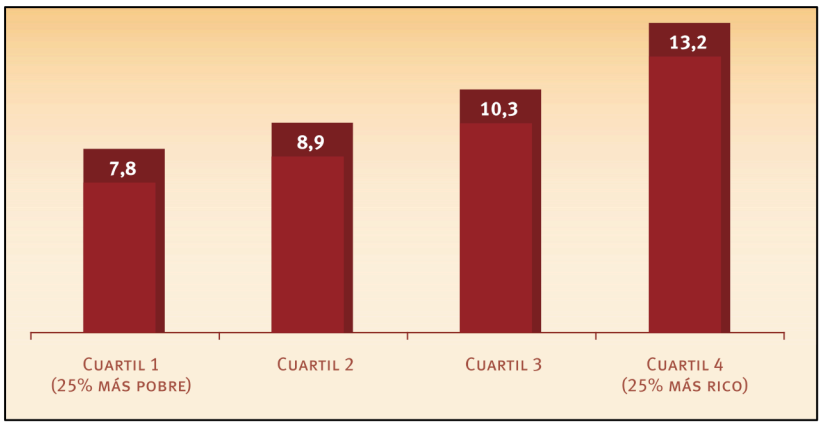


Fuente: OCDE (2013), *PISA 2012*.

La deserción escolar en la Argentina



Años promedio de educación según cuartiles de ingreso, 2010.



Fuente: SEL Consultores (s/f), en base a micro datos de la

2. Crear un Instituto para la Evaluación de la Calidad y Equidad Educativa

Para planificar las políticas públicas es preciso contar con un riguroso diagnóstico de la situación actual y con información confiable que permita medir los avances y evaluar el impacto de dichas políticas. Es por esto que el GTE recomienda **desarrollar sistemas de información con indicadores relevantes para la toma de decisiones y la medición del desempeño educativo.**

En particular, **se propone la creación de un Instituto para la Calidad y Equidad Educativa.** El Instituto deberá desarrollar sistemas de información y evaluación con los indicadores por escuela relevantes y necesarios para la toma de decisiones y para el logro de la equidad y la calidad educativa.

El Instituto será autárquico, gestionado por expertos en educación pluralmente seleccionados y con la participación del Ministerio de Educación, el Consejo Federal de Educación y la sociedad civil que cumpla, entre otros, con las siguientes funciones:
Implementar un legajo único y nacional de cada alumno que proporcione. información cuantitativa y cualitativa por alumno, escuela, municipio y provincia.
Elaborar un índice de vulnerabilidad socio-educativa que tome en cuenta la repitencia, la sobre-edad y el abandono por escuela.
Realizar censos bienales de evaluación de desempeño escolar, que además de permitir la fijación de metas nacionales y provinciales prevean la devolución de los resultados a cada escuela de tal modo que ella pueda identificar sus debilidades, fortalezas y programas de mejora.
Elaborar toda la información relevante y necesaria para la gestión del sistema

En segundo lugar, se plantea la posibilidad de volver a participar en la **prueba internacional PIRLS** de comprensión lectora para la escuela primaria, en la que la Argentina sólo participó en 2001, y en la prueba **TIMSS**, de matemática y

3. Promover mayor inclusión en las escuelas

Si bien en los últimos años hubo un avance en la inclusión desde el punto de vista cuantitativo, la inclusión con calidad es una cuenta pendiente. Por ello, el GTE propone crear normas expresas y acciones coordinadas en pos de lograr que en los lugares más necesitados estén las mejores escuelas. Todas las políticas públicas que contribuyan al desarrollo integral personal de los alumnos deben llevarse a la práctica, y debe haber una fuerte decisión para realizar todas las acciones necesarias para lograr que todos los jóvenes empiecen y terminen la escuela secundaria.

En este sentido, el GTE asevera que **tanto la calidad de los recursos materiales y simbólicos de las escuelas más necesitadas como sus logros en escolarización y en los aprendizajes deben ser al menos los mismos que en las demás.** Con el objetivo de lograr este postulado, el grupo propone, entre otras posibles acciones:

- Invertir mayores recursos por alumno en las escuelas más necesitadas hasta la desaparición de las brechas sociales existentes.
- Aumentar significativamente la participación en ellas de los directivos y docentes más calificados.
- Buscar mecanismos de integración para lograr la convivencia de chicos de distintos sectores sociales en las escuelas.

4. Mejorar la gestión mediante el fortalecimiento de los equipos directivos de las escuelas

El GTE entiende que las escuelas deben ser el centro del sistema educativo y para que ello suceda es necesario **jerarquizar el rol de los directores y los equipos, y brindarles la autonomía necesaria** para desarrollar su proyecto educativo institucional (PEI) y sus planes de mejora en el marco de las políticas y metas establecidas. Se recomienda para ello:

- Desarrollar y generalizar una formación especializada para directivos y también para coordinadores de cursos y tutores.
- Promover que los equipos de gestión permanezcan en las escuelas al menos durante una cohorte.
- Establecer que los profesores sean nombrados por cargo y no por horas y que se dediquen como máximo a dos escuelas con tendencia al tiempo completo.
- Crear horas institucionales para los docentes.

Además, el GTE de RAP propone desarrollar, según las realidades de cada jurisdicción, los roles de los coordinadores de curso, los tutores y los preceptores en pos de que desarrollen tareas como el seguimiento personalizado de los alumnos a lo largo de su trayectoria escolar, el acompañamiento pedagógico, la mejora de los procesos de aprendizaje y la capacitación en el "oficio del alumno", de modo tal que todo ello redunde en una mejora de las capacidades cognitivas y socioemocionales de los estudiantes.

5. Fortalecer la formación continua de los docentes

Consideramos que **el título de profesor debe ser requisito para dar clases en la escuela media y la capacitación en pedagogía debe ser obligatoria para acceder a cargos titulares.**

Mejorar los Institutos de Formación Docente (IFD) es indispensable para asegurar una adecuada formación inicial y continua y así reforzar la autoridad pedagógica de los docentes. En este sentido, el grupo recomienda:

- Desarrollar programas de mejora de las instituciones hasta arribar en el tiempo a un sistema de acreditación de las mismas.
- Evaluar periódicamente la calidad de los Institutos.
- Desarrollar programas integrales de capacitación docente propuestos desde las escuelas.
- Enfatizar en el currículo las competencias de los maestros y profesores en los contenidos específicos de sus disciplinas.
- Mejorar las prácticas docentes previas a la titulación.
- Promover el uso de la informática como herramienta pedagógica y de organización del trabajo del docente.
- Por otra parte, en el grupo existe una diversidad de opiniones sobremodalidades, momentos o condicoines necesarias para evaluar a los docentes en pos de asegurar la excelencia en la educación. También hay disenso en la cuestión de la ubicación de la formación docente: si debe darse sólo en institutos, sólo en universidades o en ambos, observándose que las universidades funcionan en la órbita nacional y los institutos en la provincial.

6. Renovar los criterios de desarrollo profesional de la docencia

Además de asegurar una excelente formación de los docentes, es necesario asegurar un **eficiente sistema de incentivos y criterios de promoción** en su carrera profesional, tanto para volver a la docencia una profesión más atractiva como para estimular el perfeccionamiento continuo. Con este espíritu, el GTE propone renovar los criterios de desarrollo profesional de la

docencia otorgando creciente incidencia en la remuneración a lo siguiente:

- Cursos de capacitación diseñados desde las escuelas en base a sus fortalezas y debilidades, tanto en pedagogía y didáctica como en las disciplinas específicas que se enseñan.
- Toda otra actividad tangible desarrollada por el docente que le permita mejorar su capacidad de enseñar y de relacionarse con los alumnos y con su entorno.
- El cumplimiento de los días y horas de clases y de las demás tareas.

Ciertamente, los nuevos criterios deben acompañarse de una política de **jerarquización salarial de mediano y largo plazo.**

7. Ampliar la jornada escolar

El Grupo de Educación considera conveniente ampliar la jornada escolar a formatos de extendida o completa. Se posibilitaría así el acceso de todos los estudiantes a la segunda lengua, la expresión artística, el deporte y la recreación sistemáticos, las tecnologías y las competencias laborales.

El GTE entiende que habría que en esta política **debe darse prioridad en a las zonas marginalizadas**. En esta instancia, sin embargo, es importante tener en consideración que la introducción de este sistema puede generar la típica reacción de rechazo a lo desconocido y por eso es preciso plantear una aproximación paulatina y estratégica.

8. Los intereses de los jóvenes y la apertura al mundo

Entendemos que las escuelas **deben diversificar la oferta de modalidades y orientaciones** para dar cabida a la creciente diversidad de vocaciones e intereses. Es necesario adaptar el diseño curricular a los intereses de los jóvenes, por ejemplo, replanteando la matriz tradicional de horas cátedra. Además, es deseable **fomentar la apertura al mundo** con alternativas como el bachillerato internacional, los intercambios de estudiantes y docentes y una más sistemática participación en las olimpíadas.

9. Fortalecer el vínculo con el mundo del trabajo

En el marco de la reciente resolución 216/14 del Consejo Federal de Educación (Capacitación Laboral de Alcance Nacional, CLAN), el GTE insta a asegurar **que en las escuelas secundarias se adquiera al menos una competencia laboral debidamente certificada**, con los conocimientos, habilidades y destrezas necesarios a tal fin. En adhesión, el grupo recomienda **promover distintos esquemas de pasantías** y al mismo tiempo **incentivar el espíritu emprendedor** de los jóvenes, estimulando sus habilidades para desarrollar empresas y crear trabajo o auto-emplearse productivamente

10. Mejorar la presencia de la educación en la sociedad civil, en los medios y en el debate político

En pos de que todas estas propuestas tengan en un lugar en la agenda pública, el GTE insta a promover un mejor posicionamiento de la educación tanto en la sociedad civil, como en los medios y entre la dirigencia política.

¿Cómo surge el GTE y su trabajo?

El proyecto **Acuerdos Básicos RAP para el Tricentenario** tiene como objetivo generar dentro de la comunidad de Políticos RAP un proceso de análisis, reflexión y diálogo sobre seis ejes temáticos que hacen a la agenda estratégica y de desarrollo del país (Educación, Infraestructura Institucional, Desarrollo Sostenible, Inclusión Social, Federalismo e Inserción Internacional) en vistas al comienzo del Tricentenario en el 2016.

El **Grupo de Trabajo de Educación** (GTE) fue lanzado en febrero de 2012, está compuesto por 14 Políticos RAP y cuenta con el acompañamiento de Juan José Llach como Asesor Temático, y de Ana Cabria de Fundación Cambio Democrático como facilitadora. Para ordenar su trabajo, el GTE elaboró una matriz de análisis con cinco ejes, a saber: **inclusión**, **calidad**, **formación docente**, **relación con el contexto** y **contenidos**, cruzados por un análisis efectuado por nivel educativo.

Siguiendo dicho esquema, durante 2012 se trabajó sobre el Nivel Inicial y en 2013 sobre el Nivel Primario. Sobre ambos niveles se generó un Documento de Visión Compartida. En 2014 se trabajó sobre Nivel Secundario.

Se llevaron a cabo 11 reuniones que incluyeron actividades internas, interacción con expertos y un Taller Público-Privado, además de un viaje a Finlandia donde los integrantes del grupo tuvieron la oportunidad de conocer el sistema educativo de uno de los países mejor posicionados en las pruebas PISA de los últimos años. Como resultado, el GTE elaboró el presente documento de recomendaciones de políticas para el Nivel Secundario.

Agradecimientos

Agradecemos a todos los académicos que donaron su tiempo para intercambiar ideas sobre el Nivel Secundario con el GTE:

Loreto Biehl
Susana Decibe
Emilio Tenti Fanfani
Silvina Gvirtz
Gustavo Iaies
Mabel Lobo
Nieves Méndez
Florencia Mezzadra
Juan Monserrat
Nancy Montes
Silvia Montoya
Mariano Palamidessi
Delia Provinciali
Axel Rivas
Claudia Romero
Marcela Romero
Alberto Sileoni
Guillermina Tiramonti
Cecilia Veleda
Inés Zinny