



ANÁLISIS COMPARATIVOS
DE POLÍTICAS EDUCATIVAS

Las políticas para la escuela secundaria: Análisis comparado en América Latina

Felicitas Acosta

Octubre 2019



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
• IIPE-UNESCO Buenos Aires
• Oficina para América Latina

Advertencia

El uso de un lenguaje no discriminator en función del género de las personas es una de las prioridades de la Oficina para América Latina del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO. Sin embargo, su aplicación en la lengua española plantea soluciones muy distintas, sobre las que aún no se ha logrado ningún acuerdo.

En tal sentido, evitamos usar en nuestros textos expresiones tradicionales que ya han sido abandonadas en el español académico y profesional contemporáneo, tales como la palabra “hombres” para referirse a un conjunto de seres humanos. Además, siempre que sea posible, procuramos emplear palabras de género neutro en reemplazo de palabras en género masculino.

Sin embargo, con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar desdoblamiento léxico en artículos, sustantivos y adjetivos para subrayar la existencia de distintos géneros, hemos optado por el uso genérico del masculino, en el entendimiento de que todas sus menciones representan siempre a todas las personas.

Los términos empleados en esta publicación y la presentación de los datos que en ella aparecen no implican toma de posición alguna de parte de la UNESCO o del IICE en cuanto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o regiones ni respecto de sus autoridades, fronteras o límites.

Publicado en 2020 por la Oficina para América Latina del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Agüero 2071, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

© UNESCO 2020

Esta publicación está disponible en acceso abierto bajo la licencia Attribution- ShareAlike 3.0 IGO

(CC- BY- SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>). Al utilizar el contenido de la presente publicación, los usuarios aceptan las condiciones de utilización del Repositorio UNESCO de acceso abierto (www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-sp).



La serie *Análisis Comparativos de Políticas de Educación* se inscribe en el marco de las actividades del Área de Investigación y Desarrollo del IPE UNESCO Buenos Aires, cuya misión institucional consiste en fortalecer las capacidades de los Estados miembros de la UNESCO en América Latina para planificar y gestionar sus sistemas educativos.

La producción de estos documentos se enmarca específicamente dentro del proyecto Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL). El SITEAL es un observatorio en línea que ofrece de manera conjunta una base de políticas y normativas de educación, una base de investigaciones sobre políticas educativas y una base estadística, a partir de las cuales se producen documentos que sistematizan e interpretan su información para el seguimiento de la situación educativa en la región latinoamericana.

Los documentos de *Análisis Comparativos de Políticas de Educación* tienen el propósito de ofrecer una mirada comprehensiva sobre las acciones que los distintos Estados nacionales realizan para garantizar el derecho a la educación, y sobre las decisiones y capacidades que demuestran para reducir las brechas educativas. Al mismo tiempo, trazan un panorama sobre las tendencias de la región, y sobre los logros y desafíos respecto de las políticas analizadas.

El objetivo de esta serie es facilitar a equipos técnicos de gobierno, investigadores, docentes y capacitadores documentos que problematicen, indaguen y analicen las distintas estrategias e intervenciones que los países orientan en torno a dimensiones particulares de la política educativa en América Latina.

Contenido

Introducción	5
Precisiones conceptuales para el análisis de las políticas orientadas hacia la escuela secundaria	7
Dimensionamiento de la situación educativa en América Latina.....	10
Análisis comparativo: políticas recientes frente a los desafíos	17
Conclusiones	29
Bibliografía	32

Introducción

Los países de modernización educativa temprana comenzaron la extensión intensiva de la educación secundaria durante la posguerra. América Latina participó de este proceso, aunque con un ritmo diferente. En la actualidad, los Estados de la región han avanzado de manera notable en la extensión de ese nivel educativo. En efecto, salvo en Nicaragua, la secundaria inferior forma parte del tramo de escolarización obligatorio de todos los países latinoamericanos. Por este motivo, dichos países afrontan el desafío de continuar la expansión de la educación secundaria y lograr sostener trayectorias exitosas para el conjunto de adolescentes y jóvenes que ingresan a este tramo de la escolarización.

En las sociedades contemporáneas, es posible identificar cuatro causas asociadas a la expansión de la educación secundaria. Una, vinculada con la ampliación de la noción de ciudadanía, más allá del ejercicio de los derechos políticos a los que la escolarización de masas estuvo asociada en sus orígenes bajo la forma de la escuela primaria. Hoy en día, esta ampliación se expresa en la noción de ciudadanía global y el conjunto de capacidades que ella supone. Otra, referida a los cambios en las formas de organización del trabajo y sus efectos sobre los fines de la educación secundaria: formación de recursos humanos o contención del desempleo juvenil; anverso y reverso del capitalismo posindustrial. Una tercera causa, ligada a las transformaciones demográficas, particularmente el desarrollo de la población joven y la necesidad de extender instituciones destinadas a su regulación social. Una cuarta, de índole sistémico-institucional, vinculada con las formas de expansión de los sistemas educativos y sus efectos sobre las trayectorias educativas en contextos de extensión de la obligatoriedad escolar.

Estudios previos pusieron de manifiesto el valor de analizar esta cuarta causa en profundidad. Es decir, indagar de qué manera las políticas de extensión de la escolarización secundaria se vinculan con problemas sistémico-institucionales ligados a la configuración y expansión de los sistemas educativos (Acosta, 2011; Acosta, 2013 Acosta y Terigi, 2015). Dichos estudios permitieron corroborar la existencia de problemas comunes en el mundo occidental en relación con el par expansión-organización de la escuela secundaria: ciertas características de su organización que estarían

asociadas a la dificultad para asegurar trayectorias exitosas para todos los estudiantes. Fueron las políticas, bajo la forma de reformas, las que dieron cuenta del desajuste entre la obligatoriedad, o forzar la expansión, y la organización de la escuela secundaria. Esta cuestión fue reformulada en términos del problema expansión versus modelo institucional.

Algunos países avanzaron más que otros en la atención a este asunto. Sin embargo, todos los países presentan casos de políticas educativas orientadas a atender esta dificultad. En el caso de los Estados de la región, esta dificultad sistémico-institucional se traduce en una combinación de desafíos. Por un lado, la resolución de dificultades históricas en lo referido a la cobertura, producto de la primera expansión que atravesó a la región desde fines de los años '60 y se intensificó hacia los años '90. En segundo lugar, la cuestión de la incorporación efectiva del conjunto, así como el logro de trayectorias educativas continuas y completas para todos, situación que se arrastra desde la segunda gran expansión, comenzada en las últimas décadas del siglo XX, y que podría asociarse a los límites del modelo institucional. Finalmente, la provisión de conocimientos de calidad para avanzar en la formación de sujetos con calificación pertinente para el mundo contemporáneo, situación puesta en evidencia por los resultados obtenidos tanto en las evaluaciones nacionales como internacionales.

El objetivo de este trabajo es analizar los cambios recientes en las políticas orientadas hacia la escuela secundaria en distintos países de América Latina, en relación con estos tres desafíos. El argumento se centra en la continuidad en las formas históricas de extensión de la escuela secundaria y sus efectos sobre las políticas recientes. La comparación comprende la identificación de una matriz histórica e internacional en los procesos de expansión de la escuela secundaria y las formas en que esta matriz tiende a reconfigurarse en la implementación de políticas contemporáneas. El trabajo se realiza a partir de las fuentes detectadas en la base SITEAL y otras secundarias que incluyen tanto estudios previos como documentos sobre las políticas seleccionadas para cada caso.

El trabajo se estructura en tres partes. La primera ofrece un marco conceptual para analizar el problema del cambio en la escuela secundaria. La segunda presenta dicho problema en América Latina sobre la base de información cuantitativa de la oferta de nivel secundario en la actualidad y

sus efectos sobre los sistemas analizados. La tercera desarrolla la comparación de políticas a través de la identificación de la escala y el tipo de cambio propuesto. Finalmente, se ofrecen conclusiones acerca de la perspectiva adoptada para una mejor comprensión de las políticas y programas destinados al logro de trayectorias escolares exitosas para adolescentes y jóvenes de la región.

Precisiones conceptuales para el análisis de las políticas orientadas hacia la escuela secundaria

Desde mediados del siglo XX, la expansión de la escuela secundaria se instaló en la agenda de la política educativa de los Estados nación; principalmente de aquellos que habían logrado universalizar la enseñanza primaria desde comienzos de dicho siglo. Durante la posguerra comenzó la expansión fuerte de este nivel educativo en buena parte de los países de Europa Occidental (véase al respecto Fernandez Enguita, 1985; Weiler, 1998; Campbell & Sherrington, 2006; Acosta & Pinkasz, 2007; Wiborg, 2009, todos citados en Acosta, 2013).

América Latina siguió un ritmo diferente en este sentido, con avances en la expansión y dificultades en la graduación (Acosta, 2013; Acosta y Terigi, 2015). En ambos casos, las políticas de extensión de la escolarización secundaria han encontrado problemas de ajuste entre los modelos institucionales y los nuevos sectores sociales que acceden a ese nivel; inconvenientes que suelen traducirse en el aumento de las tasas de repitencia y desgranamiento, en el descenso de las tasas de graduación y en el abandono temprano.

El argumento de este trabajo se centra en el origen histórico de este desajuste y su relación con las políticas dirigidas a resolver los desafíos contemporáneos en la extensión de la educación secundaria en América Latina. Los tres desafíos planteados, cobertura, continuidad de las trayectorias y adquisición de saberes relevantes, encuentran sus límites en políticas que se asientan en procesos históricos cuyas formas y mecanismos no son evidentes y tampoco revisados.

Existieron dos procesos sobre los que se configuraron los sistemas educativos: sistematización y segmentación (Mueller, 1992). Estos permiten analizar la forma en que se desplegó la extensión del nivel secundario. El primero de estos procesos, la sistematización, refiere a la articulación de las instituciones educativas a través de certificaciones, exámenes y planes de estudio. El segundo, la segmentación, remite a la diversificación de la enseñanza secundaria y la forma en que esta tuvo lugar: creación de niveles educativos y modalidades.

Según Ringer (1979), la segmentación consistió en el desarrollo de recorridos educativos conforme el lugar a ocupar en el mercado de trabajo. La investigación educativa comprobó que esos lugares se correspondían con las posiciones sociales de origen. El autor distingue dos formas básicas de segmentación: vertical y horizontal. La creación de niveles educativos es un ejemplo de la primera; las diferenciaciones inter e intrainstitucional constituyen ejemplos de la segunda. Cabe destacar que la distinción público privado atraviesa las formas que adoptó la segmentación.

Las políticas orientadas hacia la extensión de la escuela secundaria guardan relación con la segmentación y las formas de diferenciación inter e intrainstitucional. Durante la configuración de los sistemas educativos en la última parte del siglo XIX, la diferenciación interinstitucional constituyó la primera forma de segmentación a través de la creación de tipos y modalidades educativas; por ejemplo, bachilleratos, escuelas técnicas, escuelas comerciales, escuelas normales. El modelo de referencia fue el de los bachilleratos. Este modelo era el de mayor valor social por sus finalidades: el acceso a la universidad o la burocracia estatal. La lenta expansión de la educación secundaria durante la primera parte del siglo XX se hizo sobre la base de este modelo de formación generalista (Viñao, 2002).

La extensión de la educación secundaria a partir de la posguerra se vincula con la acentuación de una forma más sofisticada del proceso de segmentación: la diferenciación intrainstitucional. El desarrollo de ramas paralelas, secciones, turnos, clases avanzadas, constituyen ejemplos de este tipo de diferenciación. Su desarrollo se intensificó durante las políticas que tuvieron lugar luego de la posguerra, conocidas como reformas comprensivas. Concebidas como un movimiento democratizador, fueron acompañadas por una serie de modificaciones en el interior de las escuelas secundarias,

cuyo eje fue la creación de un ciclo común de formación general secundaria para todos los ingresantes. La investigación educativa de fines de los años '70 demostró la existencia de mecanismos internos de diversificación de los recorridos educativos. Estos fueron producto de los límites que el modelo institucional de origen de la escuela secundaria ponía a la presión social por acceder a ese nivel educativo.

Las políticas de extensión de la educación secundaria atravesaron durante la última parte del siglo XX una nueva fase destinada a quienes no lograban completar dicho nivel educativo. Así, la expansión de la escuela secundaria llevó al desarrollo de políticas cada vez más centradas en grupos particulares de individuos. Al par expansión modelo institucional, se le sumó un tercer término: retención. Por este motivo, el análisis de las políticas y programas dirigidos hacia la educación secundaria ya no suele realizarse en términos de sus relaciones con las funciones sociales de los sistemas educativos, entre las que se destaca la segmentación, sino que se focaliza en los logros institucionales frente al objetivo de mantener a los estudiantes dentro del sistema hasta que obtengan una calificación.

El recorrido realizado indica que la educación secundaria arrastra un conflicto histórico que favoreció la existencia de un límite en sus procesos de expansión y éste fue el origen selectivo y excluyente. Esto varía según los países, dado que algunos se ocuparon efectivamente de atender esta dificultad. A pesar de esto, en la actualidad, todos los países de la región ostentan políticas educativas que están enfocadas en el cambio del modelo institucional, un modelo enlazado a los procesos de diferenciación institucional.

En síntesis, los procesos de sistematización educativa llevaron a la escuela secundaria a una tensión entre expansión y modelo institucional, transformándola así en un problema a atender desde las políticas. El modo de resolución de dicha tensión fueron las reformas de la escuela secundaria. Así, la expansión de la escuela secundaria debió acompañarse de políticas que, en un primer momento, intentaron modificar el modelo institucional para atenuar los efectos de la segmentación educativa y, en un segundo momento, dirigidas hacia los que iban quedando fuera, tendieron a acentuar los procesos de diferenciación institucional.

Dimensionamiento de la situación educativa en América Latina

Sabido es que los sistemas educativos latinoamericanos tuvieron y tienen otro ritmo en relación con estructuras similares de otros países de Occidente. Muchas de esas diferencias se originan, evidentemente, en la forma en que la región se incorporó al proyecto de emancipación de la Ilustración y a la consolidación del Estado moderno.

Como señala Ossenbach (1997), luego de la emancipación de la metrópoli, la educación pública (por oposición al ámbito privado doméstico) se mantuvo en el nivel municipal. Finalizadas las guerras posindependencia, la construcción de los Estados centrales fue un proceso largo y laborioso que comenzó a cobrar forma en el último tercio del siglo XIX. En consonancia con lo que ocurrió en Europa, durante ese período los Estados centrales comenzaron a hacerse cargo de la educación primaria a través de la noción de Educación Común, donde el Estado se definió como Estado docente.

La integración nacional como matriz distintiva de los sistemas educativos modernos fue producto de la homogeneización. En la conformación de los sistemas educativos, dos rasgos distinguen a América Latina de otras regiones. Señala Puigróss (1994) que uno es el carente vínculo con el desarrollo económico hasta los años '50 aproximadamente y otro, una importante disparidad en la consolidación y expansión de los sistemas educativos al interior de la región, dando lugar a un desarrollo combinado.

La evolución de los indicadores de finalización de los niveles educativos da cuenta de dicha disparidad. Hacia mediados del siglo XX, la escolarización primaria comprendía a casi el 80% de los adolescentes en Argentina y solo al 27,4 en El Salvador.

Tabla 1. Escolarización primaria y secundaria. América Latina, países seleccionados. Años 1955-2005

Año País	Porcentaje población 14-17 con primaria completa					Porcentaje población 19-22 con secundaria completa					
	1955	1965	1975	1985	1995	1955	1965	1975	1985	1995	2005
Argentina	79,9	85	91,1	95,8	97,4	24,5	31,6	43,2	49	54,3	63,5
Brasil	52,8	67,9	78	83,1	88,8	15,5	23,9	32,2	40,9	48,8	52,1
México	46,5	61,8	75,1	86,1	91	10	19,8	27,9	32,9	36,5	48,3
Chile	65,5	82,1	89,1	94,5	97,5	22,6	34,2	48,7	58,2	71,2	77,2
Bolivia	23,8	39,5	53,4	62,5	79	13,8	22,2	30,2	30	45,8	54,6
Perú	47,4	65,6	78,4	83,4	89,8	18,5	29,4	47	51,7	61,6	71,6
Costa Rica	58,1	77,1	84,3	s/d	89,2	13,6	27,5	36,2	s/d	40,6	40,7
El Salvador	27,4	42,2	56,4	64,1	75,1	10,3	16,5	21,7	29,4	36,2	37,8

Fuente: Elaboración propia en base a Suasnábar (2017) sobre datos de SITEAL.

En algunos países de la región, los del Cono Sur, por ejemplo, el nivel primario tuvo una rápida organización y expansión. En esos casos, el nivel secundario tuvo un desarrollo relativamente temprano, con una manifiesta inclinación preuniversitaria. La segmentación adoptó la forma interinstitucional: bachillerato y escuela normal. Luego se sumaron otras vías: la modalidad técnica y comercial. Hacia 1955, Argentina contaba con 24,5% de los jóvenes entre 19 y 22 años con secundaria completa, mientras que México incluía al 10% en esa situación.

Desde mediados del siglo XX, América Latina atraviesa ciclos de reformas que pueden vincularse con la extensión de la escolarización (Suasnábar, 2017). Un primer ciclo es el de las reformas centradas en el desarrollo de oficinas de planeamiento de la educación. Orientadas por las políticas desarrollistas, las reformas pusieron énfasis en universalizar la educación primaria, reducir las desigualdades entre lo rural y lo urbano, modernizar los planes de estudio de este nivel y mejorar el sistema de formación de maestros. Entre 1965 y 1975, el porcentaje de adolescentes con primaria completa superó el 50% en países como Bolivia y El Salvador, con índices de poco más del 20% en 1955. En el resto se superó el 70%.

Respecto de la educación secundaria, entre los años '60 y '70, el foco de las políticas estuvo puesto en la extensión por ciclos, manteniendo una tendencia generalista junto con procesos de segmentación vertical a través del desarrollo de la formación técnica. No hubo reformas de tipo comprensivo,

aspecto que probablemente haya mantenido la pauta de diferenciación social selectiva propia de la región. Los datos indican un crecimiento importante en el porcentaje de jóvenes entre 19 y 22 años con secundaria completa entre 1965 y 1975: un promedio de 10 puntos, en el caso de Chile con casi la mitad de la población de referencia en esa situación (48,7%).

Un segundo ciclo de reformas es el de los años '90. La agenda de políticas de las reformas educativas de los noventa se produjo en el marco de un giro hacia el neoliberalismo en el plano transnacional. En ese marco, las políticas pivotearon entre la extensión de la escolarización básica y mecanismos más propios del New Public Management, tales como descentralización, focalización, autonomía escolar. La forma de intervención fue a través de dos vías: instrumentos centralizadores, como el currículum nacional y las evaluaciones estandarizadas, y mecanismos descentralizadores, como el financiamiento de proyectos específicos que promovieron una llegada directa hacia las escuelas. Fue notable el peso de los organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo en este segundo ciclo de reformas.

La educación secundaria no escapó a esta dinámica. En los años '90, las políticas de extensión de la educación secundaria combinaron dicha extensión mediante la ampliación de la educación básica con políticas de renovación curricular. Esta onda de cambio buscó, sin mucho éxito, alterar la clasificación fuerte del currículum, tradicionalmente organizado en disciplinas, y avanzar hacia otras formas de organización de la oferta escolar. El financiamiento por proyectos buscó atender la diversidad creciente en las escuelas, conforme el ingreso de nuevos estudiantes.

Durante este ciclo de reformas, prácticamente se universalizó la educación primaria. El nivel secundario todavía no alcanzaba dicha meta. Los países de modernización educativa temprana, como Argentina, apenas pasaban el 50% de jóvenes entre 19 y 22 años con secundaria completa. Chile, que ya había avanzado en el ciclo anterior, llegaría al 70%. El resto de los países realizaron avances disímiles, debajo del 50%. Se aprecian logros pero también la persistencia de combinaciones desiguales en la extensión de los sistemas educativos de la región.

Más allá de esto, los datos indican un crecimiento de casi 20 puntos entre 1985 y 2005, casi 10 puntos entre cada década para jóvenes entre

19 y 22 años con secundaria completa. Una excepción son los países de Centroamérica considerados, Costa Rica y El Salvador, con un crecimiento menor. Cabe destacar que se trata aquí de una onda de expansión que cobra fuerza a partir de los datos para 1985, lo que implica que, desde el punto de vista sistémico, hay un efecto de arrastre de incorporación de jóvenes desde décadas anteriores.

Un tercer ciclo de reformas se abre en el siglo XXI. De acuerdo con Suasnábar (2017), este ciclo pareciera ser resultado de la articulación entre Estados orientados hacia la reparación social, en buena medida por los efectos de las políticas neoliberales del ciclo anterior, y políticas educativas nacionales. El autor identifica tres grandes rasgos en el seno de este ciclo de reformas que sintetiza en: a) la ampliación del acceso a todos los niveles, b) el reconocimiento de derechos de poblaciones excluidas y marginadas, y c) el crecimiento notable del financiamiento educativo. El marco transnacional de esta nueva agenda de política educativa lo constituye la extensión del Derecho a la Educación y la propuesta de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 llevada adelante por la UNESCO.

Los datos sobre la situación de la educación secundaria a partir de este nuevo ciclo se presentan en función de los tres desafíos simultáneos mencionados en el primer apartado: extensión, continuidad de las trayectorias y relevancia de la oferta. Respecto del desafío sobre la extensión de la oferta, de acuerdo con los datos de SITEAL (2019), exceptuando Nicaragua, la secundaria inferior forma parte del tramo de escolarización obligatorio de todos los países. El primer país en extender la obligatoriedad al tramo superior del nivel secundario fue Venezuela en 1999. Le siguieron Chile y Perú (2003), Argentina (2006), Bolivia, Brasil y Uruguay (2009), República Dominicana y Paraguay (2010), Honduras y Costa Rica (2011) y México (2012)¹.

Además de diferir en la extensión de la obligatoriedad, los países de la región presentan diferencias en la estructura de la educación secundaria. A partir de los datos de SITEAL (2019) es posible distinguir cuatro grupos. Aquellos sistemas que incluyen la secundaria inferior como parte de la Educación Básica: Brasil, Ecuador, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Paraguay y

1 El sistema de Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE), elaborado por la UNESCO, divide al nivel secundario en dos tramos. La secundaria inferior (CINE 2) y la secundaria superior (CINE 3).

República Dominicana. Ecuador, El Salvador y Paraguay la incluyen bajo la figura de un tercer ciclo de la educación básica. Por otro lado, se encuentran los sistemas en los que la educación secundaria se organiza en dos estructuras diferenciadas, generalmente Secundaria Básica y Educación Media o Ciclo Superior: Colombia, Cuba, Guatemala, México, Panamá y Uruguay. Un tercer grupo sería el de los sistemas que consideran la secundaria en una estructura común diferenciada por ciclos internos u orientaciones: Argentina y Chile. Finalmente, hay sistemas en los que la secundaria se organiza como un ciclo de conjunto: Bolivia, Nicaragua, Perú y Venezuela.

La información provista permite caracterizar los sistemas de la región en dos tendencias: la de la extensión de la secundaria en ciclos comunes y la de extensión a partir de la segmentación horizontal (dos ciclos o estructuras diferenciadas). Corresponden a formas propias de procesos de expansión como los que se dieron en Europa a mediados de los años '60. La estructura de la educación secundaria plantea desafíos diferentes en el plano de las políticas educativas: los problemas de articulación entre niveles, por ejemplo, pueden acentuarse en sistemas más segmentados.

En cuanto a la cuestión de la incorporación efectiva a la educación secundaria, según la información de SITEAL (2019), a mediados de la década de 2010, la tasa de escolarización de los adolescentes de entre 12 y 14 años superaba el 91% en 15 de los 18 países latinoamericanos considerados. Entre las edades de 15 y 17, dicha tasa oscilaba entre el 78% y el 88%. La desigualdad en la expansión de los sistemas educativos de la región se manifiesta en los extremos: Chile (99,5%) y Honduras (76,9%).

Respecto de la terminalidad, durante el período 2005 – 2015, la proporción de personas de entre 25 y 35 años que completó el nivel secundario creció en todos los países considerados. Se destaca Bolivia, en donde se duplicó. En el extremo opuesto se sitúan Uruguay y Guatemala, con un crecimiento de alrededor del 14%. Nuevamente, se observan desigualdades en la región: a mediados de la década del 2010, la proporción de personas de entre 25 y 35 años que completó el nivel secundario oscilaba entre el 84,4% (Chile) y el 19,9% (Guatemala). En Perú, Argentina, Colombia, Brasil, Venezuela y Bolivia, entre el 71% y el 60%. En El Salvador y Uruguay entre el 38% y el 41%. En Honduras y Nicaragua, menos de 25% de la población de entre 25 y 35 años completó el nivel secundario.

Es decir, la cobertura relativamente alta no parece haber alterado los procesos de selección interna que forman parte del patrón fundacional. Esto significa que el abandono comienza a incrementarse en forma sostenida a partir de los 13 años. Generalmente, quienes abandonan a esta edad lo hacen antes de terminar sus estudios primarios o al culminarlos tardíamente. A partir de aquí comienza un proceso de deserción y alteración de la trayectoria educativa hasta un punto que, entre los 17 y 18 años (edad de finalización teórica del nivel secundario en la mayoría de los países de América Latina), cerca de la mitad de los jóvenes ya no acude a la escuela. La tabla 2 tomada de SITEAL (2019), sintetiza la situación.

Tabla 2. Tasa de escolarización de los adolescentes de entre 12 y 17 años, porcentaje de personas de entre 25 y 35 años que completó el nivel secundario y de estudiantes de 15 años con bajo desempeño en ciencias. América Latina, cca. 2015

País	Tasa de escolarización (cca 2015)		% de personas entre 25 y 35 años que completó el nivel secundario		% de estudiantes con bajo desempeño en ciencias (2015)
	12 a 14 años	15 a 17 años	cca 2015	Variación 2005-2015	
Argentina	98.0	88.5	69.7	22.4	66,5 (a)
Bolivia (EP)	94.5	86.8	59.2	99.9	s/d
Brasil	98.0	85.2	62.6	42.6	70.3
Chile	99.5	95.5	84.3	53.7	49.4
Colombia	94.5	78.0	68.2	44.9	66.3
Costa Rica	97.0	85.7	47.6	30.3	62.5
Ecuador	96.0	83.9	53.8	16.9	s/d
El Salvador	91.3	73.5	40.7	68.1	s/d
Guatemala	81.0	53.1	19.9	14.1	s/d
Honduras	76.9	53.5	24.3	34.2	s/d
México	93.8	75.2	45.1	29.8	56.6
Nicaragua	84.4	57.9	23.4	62.0	s/d
Panamá	96.1	82.8	58.1	15.4	78,8 (b)
Paraguay	94.5	79.5	56.7	58.9	s/d
Perú	95.4	76.6	71.5	26.4	66.2
República Dominicana	98.2	83.9	53.9	33.0	90.5
Uruguay	96.2	82.1	37.9	13.9	52
Venezuela (RB)	95.5	78.4	60.1	73.3	s/d

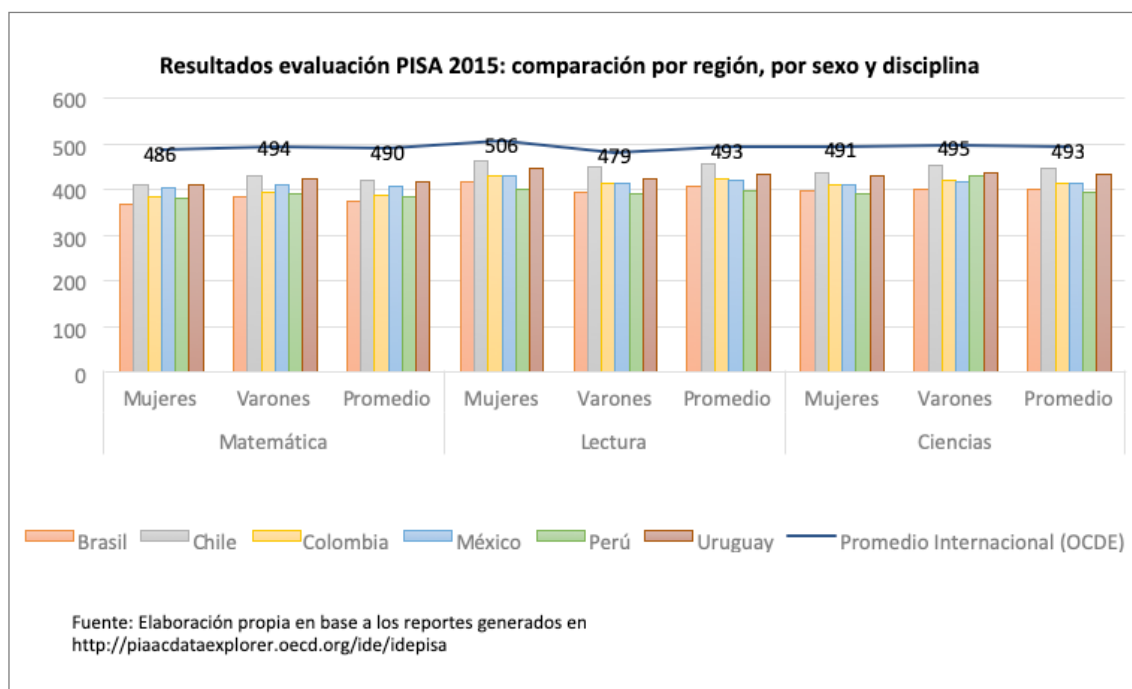
NOTA: La información de Argentina corresponde solo a áreas urbanas

Fuente: SITEAL con base en Encuestas de Hogares de cada país y PISA OCDE (a) Dato del 2012 (b) Dato de 2009

Las leyes de obligatoriedad sancionadas en el siglo XXI dieron cuenta de los límites encontrados en la experiencia escolar. Dos grupos sintetizan la situación: aquellos que experimentan la incorporación y expulsión *a* y *de* la educación secundaria; y aquellos que logran completarla, pero con baja intensidad.

Finalmente, los datos que ofrece la tabla también permiten avanzar sobre el tercer desafío: una oferta de calidad. El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas inglés), del que participan varios países de la región, ocupa un lugar de referencia en la construcción de indicadores de medición de la calidad. La discusión sobre el concepto de calidad y el uso de PISA excede los límites de este trabajo. Más allá de eso, se trata de un indicador que los Estados participantes han legitimado como tal. Los resultados de las pruebas PISA para 2015 en 10 países latinoamericanos ubican a la región por debajo de la media.

Gráfico 1. Resultados evaluación PISA 2015, países participantes América Latina



Más aun, el informe de SITEAL (2019) destaca que en Chile y Uruguay alrededor de la mitad de los estudiantes tuvo bajo desempeño. Esta proporción fue de alrededor del 60% en México y Costa Rica, y osciló entre el 66% y 70% en Perú, Argentina, Colombia y Brasil. En Panamá rondó el 79% y en República Dominicana, el 90%.

En síntesis, la región cuenta con una cobertura casi total en el acceso inicial a la educación secundaria, es decir a la secundaria básica. A partir de allí se aprecian dificultades en la continuidad de los estudios, puesto que no todos llegan a acceder

a la etapa siguiente. Asimismo, la terminalidad tampoco se encuentra generalizada. Solo cuatro sistemas logran graduar a más del 70% de la población del nivel. Finalmente, medidos por pruebas internacionales estandarizadas, los resultados en términos de dominio de competencias básicas en lectura, matemática y ciencias tampoco son satisfactorios. La educación secundaria se encuentra extendida, pero es una experiencia de baja intensidad.

Análisis comparativo: políticas recientes frente a los desafíos

La comparación de políticas y programas en países de América Latina supone, al menos, dos precisiones. La primera refiere a la delimitación del tipo de políticas a estudiar, así como algún foco de interés en particular. En este sentido, un punto de partida de este trabajo es el estudio de políticas educativas recientes caracterizadas por la diversificación de la oferta educativa. Su interés radica en que el estudio de dichas políticas estaría cada vez más fundado en el análisis de características y demandas particulares, políticas orientadas, y menos en sus efectos en términos de clases y relaciones sociales.

La segunda pregunta refiere al grado de comparabilidad entre políticas y programas de diversificación de la oferta educativa en algunos países de América Latina, a sabiendas de las diferencias entre ambas regiones, tanto en lo referido a sus indicadores económicos y sociales como a las características particulares de sus sistemas educativos. Dos posibles respuestas surgen para intentar contestar ambas preguntas en forma simultánea. La primera podría ser la de enmarcar el surgimiento de este tipo de políticas en procesos crecientes de globalización educativa, y utilizar dichos procesos como unidad de comparación. La otra, que se adoptará en este trabajo, consiste en la circunscripción del análisis de dichas políticas al problema de la expansión de la escuela secundaria en la tensión con el modelo institucional.

A partir de los estudios de base realizados en el año 2013 y en función de los propósitos de este trabajo, se seleccionaron programas relevantes para el análisis propuesto, a partir de los siguientes criterios:

- Las dimensiones de intervención de las políticas, diferenciando entre aquellas de tipo intensivas y las de tipo extensivas (Terigi, 2012). La intensidad describe tanto la profundidad de los cambios como la exigencia de instancias de diseño y ajuste en el nivel institucional mismo, con implicación de diversos actores y creación de funciones específicas. La tensión entre el carácter extensivo de las innovaciones o, por el contrario, intensivo, atraviesa el diseño de las políticas orientadas a asegurar la escolarización de la población adolescente y joven. Entre las experiencias analizadas, las hay que intervienen sobre numerosos asuntos y en distintos niveles, y las que se concentran en unos pocos objetos de intervención.
- La atención a aspectos problemáticos pero diferentes de la escolarización de adolescentes y jóvenes. Se incluyen casos de programas de reingreso a la escuela secundaria, y de acompañamiento y sostenimiento de la escolarización (prevención del abandono). La línea que diferencia el reingreso y el acompañamiento y sostenimiento no se refiere a las estrategias (pues iniciativas de reingreso recurren a estrategias de acompañamiento y sostenimiento) sino a la población priorizada. En el primer caso, adolescentes y jóvenes que han dejado de asistir al sistema educativo; en el segundo, adolescentes y jóvenes que se encuentran en la escuela y experimentan dificultades en ella.
- La focalización sobre el problema del modelo institucional de la escuela secundaria. Se abarcan casos que, con mayor o menor grado de alcance, consideran aspectos del modelo institucional (organizacionales y/o académicos) como parte de la política de cambio.
- Se priorizan los programas que ofrecen certificación escolar de CINE 2 o CINE 3, o que generan articulaciones institucionales para hacerlo.

En función de los criterios señalados, se seleccionaron los siguientes programas en orden alfabético:

- Apoyo a establecimientos educacionales prioritarios (Chile),
- Bachillerato Pacicultor –BP– (Colombia),
- Centro de escolarización secundaria para adolescentes y jóvenes (CESAJ) (Provincia de Buenos Aires, Argentina),
- Centros de transformación educativa (CTE) Ciudad de México (Distrito Federal, México),

- Ciclo Básico Acelerado –CBA– (ciudad de Quito, Ecuador),
- Edúcame (El Salvador),
- Educatodos (Honduras),
- Escuelas de reingreso (EdR) (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina),
- Escuelas integradoras (Estado de Paraná, Brasil),
- Grupos Juveniles Creativos –GJC– (Colombia),
- Liceo para todos (LPT) (Chile),
- Ni uno menos: Te quiero estudiando (Colombia),
- Planes de Mejora Institucional (PMI) (Argentina),
- Proeduca (Costa Rica),
- Programa Aulas Comunitarias (PAC) (Uruguay),
- Programa de impulso a la universalización (PIU) (Uruguay),
- Síguele (México).

Las tablas 3 y 4 ofrecen una descripción general de los programas que forman parte de políticas de extensión de la educación secundaria, agrupados en programas de sostenimiento y de reingreso.

Tabla 3. Sistematización programas de reingreso a la escuela secundaria

Tipo de programa	Sostenimiento de la trayectoria escolar			
	Período de implementación	Población objeto	Ejes de la intervención	Líneas de acción
Apoyo a Liceos (Chile)	2006 y continúa	Escuelas con un alumnado vulnerabilizado y bajos resultado	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar los resultados en tres años. Mejorar la gestión y capacidad institucional. 	<ul style="list-style-type: none"> Programa de asistencia a demanda de liceo en las áreas institucional, pedagógica y convivencia
Construye-T (México)	2008 y continúa	Jóvenes de 15 a 20 años en enseñanza media superior	<ul style="list-style-type: none"> Crear un clima de inclusión. Desarrollar dispositivos sociocomunitarios. 	<ul style="list-style-type: none"> Comités escolares Prevención (salud, familia, paz, proyecto personal, etc.)
Escuelas integradoras (Paraná, Brasil)	2004 y continúa	Escuelas de enseñanza media (participan 20 estados)	<ul style="list-style-type: none"> Unificar la oferta a través de un currículum integrado. 	<ul style="list-style-type: none"> Unificación institucional Unificación curricular Currículum con eje en el trabajo
Liceo para todos -LPT (Chile)	2000-2006 Algunas líneas continúan.	Escuelas con un alumnado con riesgo de abandono escolar (424 liceos)	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar las tasas de retención y abandono. Promover la innovación pedagógica y el desarrollo de la capacidad institucional. 	<ul style="list-style-type: none"> Becas Nivelación académica Plan institucional Relación escuela-comunidad
Ni uno menos - Te quiero estudiando (Colombia)	2010-2014	32 municipios. Comunidad: estudiantes, padres, docentes, funcionarios, etc.	<ul style="list-style-type: none"> Estrategia de acción pedagógica, de movilización social y de comunicación. Cero deserción (más regreso de desertores). Asistencia del 100% hasta el grado 11. 	<ul style="list-style-type: none"> Acciones pedagógicas: talleres emprendedores comunitarios Movilización social: atención especial a las víctimas del conflicto Gestión: alianzas con municipios; cartografía sobre abandono Comunicación: campañas de difusión por distintos medios
Planes de mejora institucional - PMI (Argentina)	2006 y continúa	Escuelas de secundaria (5254 en 2011)	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer las trayectorias escolares. Generar cambios en la propuesta escolar y organización institucional. 	<ul style="list-style-type: none"> Espacios extra clase Tutorías Articulación entre niveles Variaciones en la enseñanza disciplinar
Proeduca (Costa Rica)	s/d	Estudiantes seleccionados de escuelas secundarias y de educación técnica. 80 centros seleccionados.	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer las capacidades de atención de los actores institucionales y de la comunidad educativa hacia los jóvenes en secundaria, con vistas a la permanencia exitosa en el centro educativo y a la reinserción al sistema. 	<ul style="list-style-type: none"> Gestión: guías orientadores para asesoramiento en 7° y 10° Desarrollo curricular: evaluaciones para mejorar la promoción Equidad: recursos, apoyo situaciones de vulnerabilidad social Recursos humanos: apoyo técnico-pedagógico, contratación de promotores regionales del programa
Programa impulso universalización del Ciclo Básico - PIU (Uruguay)	2008 y continúa	Escuelas con un alumnado vulnerabilizado y alto grado de repitencia (82 liceos)	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar los aprendizajes. Mejorar la promoción. 	<ul style="list-style-type: none"> Tutorías Recursos materiales a estudiantes Atención psicosocial

Fuente: Elaboración propia sobre Acosta, 2013; Acosta, 2017; y Acosta y Terigi, 2015.

Los programas estudiados manifiestan la existencia de situaciones muy heterogéneas y configuraciones educativas locales diferenciadas también. Dichos programas exhiben de manera muy clara estos aspectos comunes y divergentes. Los aspectos compartidos refieren al problema del acceso y la permanencia en la escuela secundaria. Al respecto Finnegan (2007) sostiene que estos programas, que tienen como propósito general garantizar 12 años de escolarización, focalizan su atención en el acceso y la finalización del nivel secundario.

Los programas que ponen énfasis en mejorar las trayectorias educativas de los jóvenes tienen las siguientes características (basado en Acosta, 2016; Finnegan, 2007; Jacinto y Terigi, 2007):

- articulación entre la expansión de la escuela secundaria y la ampliación de derechos sociales;
- ampliación y cumplimentación del derecho a la educación mediante la extensión de la escolaridad secundaria;
- articulación entre escuela secundaria y mundo del trabajo;
- detección de grupos sociales que transitan del nivel primario al secundario con tasas de abandono, sobreedad y desfasaje etáreo significativa;
- modificación del modelo institucional respecto del currículum y el régimen académico;
- acompañamiento del alumnado durante la inserción y el tránsito de la escuela secundaria, mediante figuras de apoyo y sostén;
- implementación de formatos escolares experimentales, alternativos o complementarios;
- oferta local contextualizada;
- realización de programas dentro de las instituciones locales.

Más allá de estos elementos comunes, se encuentran ciertas divergencias, muchas de ellas ligadas a la configuración educativa particular. Para su análisis, se proponen dos tipos de agrupaciones. Por un lado, en relación con el tipo de política en el que se encuadran los programas analizados. Por otro, en relación con la forma que continúa adoptando la segmentación.

Respecto del tipo de política, resulta útil la distinción realizada por Terigi (2012) entre políticas intensivas y extensivas. Las políticas extensivas son fáciles de generalizar, pero no inciden directamente en la alteración del dispositivo escolar. En particular, se trata de políticas que realizan algunos cambios externos en el dispositivo para sostener las trayectorias de los estudiantes

que ya se encuentran en la escuela secundaria. Los PMI de Argentina son un ejemplo: dirigidos a todas las escuelas secundarias, ofrecen la creación de horas de tutoría para sostener la trayectoria de los estudiantes.

Las políticas intensivas tienen un carácter más experimental e innovador. Buscan alterar algunos de los aspectos de la organización académica que suelen asociarse al abandono: regímenes de cursada, horarios, actividades alternativas, diversificación del currículum. El dispositivo escolar se altera para evitar los efectos que una organización rígida de la oferta escolar tiene sobre las trayectorias de los estudiantes de los sectores más vulnerables. Por su carácter de alteración, suelen ser programas acotados, dirigidos a grupos particulares, población fuera de la escuela o con sobreedad. Los CESAJ y PAC, por ejemplo, constituyen casos de políticas intensivas de tipo programa puente. Las EdR también son ejemplo de programas intensivos, aunque suponen una oferta en sí misma.

Si se miran los programas desde la forma que adopta la segmentación, pueden agruparse de acuerdo con su alcance. En este sentido, puede proponerse una recategorización de los programas estudiados en cinco grupos:

- Sostenimiento modalidad extensiva: programas de desarrollo de estrategias para mantener a los estudiantes en su conjunto en la escuela secundaria. Casos: Construye-T, Escuelas integradas, PMI.
- Sostenimiento modalidad segmentada: programas de desarrollo de estrategias de apoyo a grupos vulnerabilizados para mantener a los estudiantes en la escuela secundaria. Casos: Apoyo a establecimientos prioritarios, LPT, PCPI, PIU, PROEDUCA.
- Reingreso / Adaptación a la escuela secundaria común: programas puente para la reinserción en la escuela secundaria; suponen “adaptación” al dispositivo escolar. Casos: CESAJ, CBA, EDÚCAME, PAC.
- Reingreso al sistema educativo: programas de creación de oferta institucional alternativa dentro del sistema de educación formal. Son: BP, EDUCATODOS, EdR, GJC.
- Modalidad alternativa: programas de educación por fuera del sistema educativo formal (con objetivos de reingreso). Caso: CTE.

Salvo el primer grupo, todos los demás generan formas de segmentación en la oferta de educación secundaria.

Si se combinan los grupos propuestos con el tipo de política (extensiva o intensiva) y su correlato en los cambios en el modelo institucional (perfeccionamiento o alteración), se obtiene que en un extremo estarían los programas de sostenimiento de modalidad extensiva y en el otro los programas en modalidad alternativa. Entre los primeros, el dispositivo institucional se mantiene menos alterado. A medida que se avanza hacia el extremo opuesto, se aprecia un grado creciente de alteración.

En este sentido, puede sostenerse que la forma contemporánea de las políticas educativas dirigidas a la escuela secundaria (extensivas - de sostenimiento o intensivas - de alteración) no reproduce la dinámica histórica de segmentación que la caracteriza. En todo caso, esta forma expresa los límites del problema como se formuló al comienzo de este estudio: expansión versus modelo institucional.

A continuación, se presenta una tabla que ejemplifica la combinación arriba mencionada con un caso por grupo y por tipo de política.

Tabla 4. Grupo y tipo de política

Efecto sobre el Modelo institucional	Tipo de programa			
	Extensiva			Intensiva
Características	De perfeccionamiento (Sostenimiento modalidad extensiva: Construye-T, Escuelas integradas, PMI)	De perfeccionamiento (Sostenimiento modalidad segmentada: LPT, PIU, PPROEDUCA)	De alteración / adaptación (Reingreso a la escuela secundaria común: CESAJ, CBA, EDÚCAME, PAC)	De alteración del dispositivo (Reingreso al sistema educativo: BP, EDUCATODOS, EdR, GJC)
Objetivo	“Perfeccionar” la eficacia del dispositivo escolar moderno para asegurar trayectorias completas en todos.	“Perfeccionar” el dispositivo escolar moderno para asegurar trayectorias completas del alumnado en vulnerabilidad social.	“Cambiar” dispositivos del núcleo duro de la escuela secundaria en un espacio “puente” para lograr la inserción eficaz en la escuela secundaria común.	“Cambiar” dispositivos del núcleo duro de la escuela secundaria moderna para lograr eficacia en la incorporación y retención de jóvenes fuera del sistema educativo.
Estrategias a considerar	<ul style="list-style-type: none"> Programas de refuerzo a la enseñanza (clases extraescolares) Programas de apoyo a la enseñanza (tutorías personalizadas / monitores) Programas de “enganche” con la cultura escolar (actividades extra en la escuela) Programas de mediación escolar 	<ul style="list-style-type: none"> Programas de becas compensatorias o integración de la comunidad Programas remediales de nivelación de estudiantes Programas de apoyo extraescolar y durante las vacaciones Funciones de apoyo a la enseñanza y acompañamiento: tutores y monitores (antiguos estudiantes) 	<ul style="list-style-type: none"> Modificación de régimen académico: acreditación por asignatura Funciones de sostén y apoyo a la enseñanza: tutorías. Funciones de apoyo a la transición e inserción en la escuela secundaria común (acompañamiento, refuerzo extraescolar) Programas para el desarrollo de habilidades sociales, vínculo con la comunidad, formación profesional 	<ul style="list-style-type: none"> Modificación del régimen académico (armado de trayectorias por asignatura y niveles) Nuevas funciones de enseñanza (grupos variables y variados, no graduados por edad) No gradualidad: recorridos para cada trayectoria Funciones de sostén y apoyo a la enseñanza (tutorías, apoyo extraescolar)

Implementación y recursos	<p>Generalizada</p> <ul style="list-style-type: none"> Recursos financieros para profesores tutores / coordinador, insumos materiales 	<p>Focalizada</p> <ul style="list-style-type: none"> Recursos financieros para becas, insumos materiales, planes institucionales Recursos de capacitación y material para la innovación pedagógica Recursos para actividades extraescolares Asesoría externa continua 	<p>Focalizada</p> <ul style="list-style-type: none"> Recursos financieros para cargos docentes y de apoyo y coordinación de las aulas Recursos técnicos de asistencia y seguimiento Recursos para la articulación con organizaciones sociales 	<p>Focalizada</p> <ul style="list-style-type: none"> Recursos para creación de oferta institucional Recursos para nuevas funciones docentes Recursos de capacitación y material de innovación Asistencia técnica
---------------------------	--	---	--	--

Fuente: Elaboración propia sobre Acosta, 2013; Acosta, 2017; y Acosta y Terigi, 2015.

Los casos analizados muestran la existencia de diferentes maneras de acercarse a la misma problemática de la expansión de la escuela secundaria y el modelo institucional, que va desde un proceso de perfeccionamiento del dispositivo escolar hasta su alteración completa. De la comparación de los elementos en común se desprende el siguiente listado de aspectos a considerar si se diseñan políticas que intenten alterar el modelo institucional.

- Modificaciones generales:
 - » nombramiento de profesores con horario extraescolar (con asignación institucional, monitores para el apoyo extraescolar o recuperación de aprendizajes);
 - » nombramiento de profesionales dedicados a la difusión del cambio en la cultura escolar e institucional (agentes de cambio);
 - » formación de equipos de gobierno, tanto central como local, para el asesoramiento, acompañamiento y trabajo en conjunto de todos los integrantes de la escuela;
 - » revisión integral del currículum para la realización de trayectos alternativos, cursos paralelos, sin dejar de lado la oferta de conocimientos comunes a todos.
- Modificaciones específicas:
 - » relajamiento de disposiciones académicas (horarios, formas de cursada, oferta curricular, recuperación paralela de asignaturas);
 - » oferta de cursos y materias teniendo en cuenta los intereses del alumnado;
 - » libertad en el uso de fondos para el desarrollo de programas que permitan la retención de estudiantes en situación de vulnerabilidad;

- » focalización en:
 - mantenimiento del ritmo académico, y
 - consolidación y sostenimiento en momentos clave de la trayectoria del alumnado, como la transición entre niveles.

La tabla a continuación ilustra algunos de los programas elegidos y los cambios específicos a los aspectos del modelo institucional.

Tabla 5. Los programas de sostenimiento de la trayectoria escolar y los cambios en el modelo institucional

Dimensión del Modelo Institucional	Programas					
	Apoyo a establecimientos	Construye-T	LPT	Ni uno menos	PIU	PMI
Modalidad de acompañamiento	Asesoría a los liceos en área institucional, pedagógica y de convivencia en alianza con universidades	Instalación de comités escolares en la secundaria superior, con miembros de la comunidad, la escuela y organizaciones de la sociedad civil	Asesoría a los liceos en las áreas psicosocial, pedagógica e institucional por parte del MINEDUC	Campañas de comunicación y de formación de emprendedores locales, para sensibilizar y sostener la escolarización de los jóvenes	Horas extracurriculares por docente; figura del profesor referente; equipos multidisciplinares (psicólogos, asistentes sociales, educadores sociales), con asignación de más horas para estas tareas	Inclusión de la figura del profesor tutor. Implementación de estrategias específicas para estudiantes con sobriedad. Articulación primaria y superior. Itinerarios pedagógicos
Funciones de apoyo al estudiante	Se proveen materiales de estudio, equipos, textos, bibliotecas y horas docentes.	Tutorías en horas de clase; actividades extraprogramáticas.	Nivelación restitutiva (estrategias pedagógicas remediales en áreas básica y de trabajo simultáneo; becas a estudiantes vulnerabilizados).	No corresponde.	Profesor referente institucional, profesor tutor; equipos de asistencia social. Apoyo con recursos materiales a estudiantes en situaciones de riesgo	Asignación de recursos para que los profesores asuman tutorías y horas fuera de clase.
Cambios organizacionales	Horas docentes. Apoyo al estudiantado en las universidades los sábados.	Desarrollo de proyectos juveniles institucionales con la comunidad	Diseño de un plan de acción; nivelación restitutiva en el aula	No corresponde.	No hay.	No hay.
Cambios en el régimen académico	No hay.	No corresponde.	No hay.	No corresponde.	Tutorías y horas extra, clases con grupos en situación de riesgo.	No hay.

Fuente: Elaboración propia en base a Acosta, 2013; Acosta, 2017 y Acosta y Terigi, 2015.

Tabla 6. Los programas de reingreso en la escuela secundaria y los cambios en el modelo institucional

Dimensión del Modelo institucional	Programas								
	BP	CBA	CESAJ	CTE	EdR	Edúcame	EDUCA-TODOS	GJC	PAC
Modalidad de acompañamiento	No se especifica.	Equipos de seguimiento individual y familiar por ausencias reiteradas; seguimiento pedagógico; equipo para acompañamiento emocional	Inclusión de la figura del tutor. Participación de agentes e instituciones ajenas al ámbito escolar, y profesores del nivel secundario, instructores de formación profesional y preceptores	Madre o padre de apoyo, aspirante a facilitador, facilitador por centro, facilitador líder por centro, formador tutor de una delegación y asistente pedagógico	Designaciones por cargo, tutores y horas institucionales. Materiales curriculares específicos	No se especifica.	No se especifica.	Figura del tutor	Diversas figuras para la enseñanza y acompañamiento por modalidad: profesores de liceo, coordinador del aula, trabajador social, educador social y talleristas
Funciones de apoyo al estudiante	Tutores especializados Guías de proyecto	Equipos especializados. Profesores con horas extras de clase. Material didáctico. Guías de estudio	Profesor tutor y referente institucional. Comunicación y vínculo con las familias y la comunidad. Grupos reducidos	Trabajo en grupos reducidos con apoyo personalizado	Clases de apoyo con grupos reducidos, horas fuera de clase, tutor del curso y asesor pedagógico	Textos. Material didáctico. Docentes tutores	Facilitadores voluntarios como docentes. Materiales: CD, impresos y cartillas de lectura	Tutores como docentes. Cartillas y manuales para tutores y estudiantes. Nivelaciones y asesorías	Grupos reducidos para el seguimiento en el aula y reinserción en la escuela; apoyo extra, clase para egresados ya en la escuela
Cambios organizacionales	Bachillerato flexible; se cursa entre semana y fines de semana.	Espacio dentro de instituciones existentes para trayectos acelerados; cursada de lunes a viernes	Espacio puente asociado a una escuela secundaria	Turnos matutinos, vespertinos o sabatinos	Nueva oferta institucional	Servicio flexible y acelerado en modalidad rural, semi presencial y en línea; educación nocturna para estudiantes que trabajan	Servicio en locales alternativos sobre sistemas de radio y TV	Bachillerato acelerado en ciclos	Espacio puente para reinserción en escuela secundaria (liceo)

Cambios en el régimen académico	Cursada por ámbitos de aprendizaje (uno por cuatro ciclos en dos años), organizado en grupos de trabajo: encuentros, plenarios, salidas a terreno, tutorías, sesiones complementarias; evaluación por promoción flexible	Organizado en tres trayectos, módulos y microunidades. Sistema flexible de faltas y evaluación. Recuperación de tareas y evaluaciones durante el período del curso	Se cursa por cuatrimestre, promoción por materia, flexibilidad en la asistencia.	Modelo alternativo multigrado y multinivel; sin certificación	Se cursa por cuatrimestre, aprobación por materia, no graduada en años.	Sistema acelerado organizado en unidades de aprendizaje con tres evaluaciones; se avanza por unidad de aprendizaje hasta el certificado.	Currículum organizado en 100 lecciones a través de fichas.	Currículum flexible organizado por dimensiones, conceptos y ámbitos de aprendizaje. Cursada en escenarios de formación (proyectos, grupos de pensamiento, nivelaciones y asesorías y ciudad educadora). Evaluación bimestral por comité de evaluación	Semestralización, ajuste carga horaria por materia
---------------------------------	--	--	--	---	---	--	--	---	--

Fuente: Elaboración propia en base a Acosta, 2013; Acosta, 2017; y Acosta y Terigi, 2015.

En los programas analizados se encuentran arreglos pedagógicos y didácticos flexibles. Aunque las iniciativas pueden ordenarse entre dos extremos, desde perfeccionar el dispositivo existente hasta su alteración, existe un grado de conciencia importante acerca de la necesidad de revisarlo. Las articulaciones de este tipo tendrían la potencialidad de presentar muchas opciones de flexibilidad en cuanto a instituciones y condiciones para aprender (tiempos, espacios, recursos, figuras docentes, etc.). El riesgo de la fragmentación educativa y la segmentación escolar igual está allí.

Conclusiones

A lo largo de este trabajo se presentaron tres desafíos para la extensión de la enseñanza secundaria en América Latina: el acceso, la continuidad en la trayectoria y la pertinencia de la oferta en términos de calidad. Estos desafíos forman parte de un problema de carácter histórico e internacional: la expansión de la escuela secundaria versus el modelo institucional. Históricamente, las políticas de extensión de la escolarización secundaria han encontrado problemas de ajuste entre los modelos institucionales y los nuevos sectores sociales que acceden a ese nivel.

Como también se destacó en el apartado anterior, las políticas educativas orientadas hacia este problema pueden clasificarse en extensivas o intensivas (Terigi, 2012). Las primeras son altamente generalizables pero no alteran esencialmente el dispositivo escolar; son políticas de perfeccionamiento del dispositivo para sostener la trayectoria de los estudiantes (Acosta, 2013). Las segundas, las intensivas, por su escala acotada permiten un mayor grado de experimentación e innovación en los cambios sobre la organización académica, en las modalidades de acompañamiento y seguimiento, y en el currículum; son políticas de alteración –en el sentido de flexibilización– del dispositivo para evitar los núcleos duros que están en la base del rezago y el abandono (Acosta, 2013).

La agenda múltiple que enfrenta la expansión de la enseñanza secundaria en América Latina hace que sea posible encontrar combinaciones de ambos tipos de políticas. Los programas como el PMI constituyen un ejemplo de política extensiva con baja capacidad de innovación del modelo institucional y con dificultades para su perfeccionamiento. La creación y expansión

de los programas como PAC constituyen un ejemplo de política intensiva; de menor escala, esta propone la alteración de algunos rasgos del modelo institucional. Entre unas y otras se encuentran programas fuertemente centrados en el sostenimiento de los estudiantes, sin provocar grandes transformaciones en el modelo institucional.

Los programas analizados no escapan a este riesgo que corre toda política destinada a la extensión de la escuela secundaria. El problema exige el desarrollo de modalidades alternativas al momento de considerar la extensión de la escolarización. Después de todo, los sistemas educativos modernos son inventos con una historia reciente cuyo origen se sitúa en Europa Occidental. La clave para el éxito de dichos sistemas fue la capacidad de diseñar un dispositivo de alfabetización masiva como la escuela. Pero la escuela y la escolarización suponen y generan condiciones al mismo tiempo. Cuando esas condiciones no son posibles (o deseables), muchos países desarrollan alternativas para la distribución de saberes.

El problema es que esas alternativas también suponen y generan condiciones: suponen recursos físicos y humanos, y generan la demanda por sostener el carácter innovador respecto de la oferta escolar tradicional. Si estas condiciones no se satisfacen pueden perder su sentido y agravar la fragmentación del sistema de distribución de saberes existente. La fragmentación se apoya sobre la falencia en la dinámica de sistematización del sistema educativo (articulación del sistema) y potencia la segmentación (diferenciación escolar sobre la base de la desigualdad social).

El aumento de la segmentación podría estar influenciado por la existencia de estas modalidades flexibles propias de toda política intensiva hacia el nivel secundario. Uno de los riesgos es la segmentación socioeconómica, que subyace en las políticas que identifican a la porción del alumnado en situación de vulnerabilidad social y económica, y desarrolla ofertas específicas para dicha población. Uno de los efectos no deseados de esta intervención es justamente la creación de escuelas a medida según el nivel socioeconómico. Otro de los riesgos es la segmentación pedagógica, ya que se ofrecen propuestas curriculares específicas para estudiantes con dificultades sociales y académicas. Al respecto y siguiendo este razonamiento, estas políticas focales pueden producir la creación de nuevas etiquetas fácilmente transformables en estigmas.

Toda propuesta que tenga en su base la diferenciación de grupos indefectiblemente produce estigmas y la escuela secundaria tiene una larga trayectoria como productora de diferenciación. Los casos abordados tienen el riesgo de articular con esta dinámica típica de la escuela secundaria moderna. Por lo tanto, muchas veces con el objetivo de innovar para evitar problemáticas largamente instaladas en el sistema escolar, se tiende a profundizar y favorecer aquello que se intenta contrarrestar.

Estudios previos (Acosta, 2011, Acosta, 2013, Acosta, 2017) destacan ciertos elementos al momento de considerar políticas de cambio para la enseñanza secundaria:

- previsión y provisión de recursos humanos y financieros,
- continuidad de políticas previas y contemporáneas,
- articulación con políticas sociales y laborales,
- revisión del modelo institucional,
- búsqueda de legitimación institucional,
- focalización sobre trayectorias continuas.

Dichos elementos pueden acompañarse de tres orientaciones. La primera orientación refiere a la adopción de una mirada sistémica, sobre todo al momento de considerar la cuestión de las trayectorias escolares. El fortalecimiento de programas de apoyo a la escolarización (becas) desde la primaria y durante la escuela secundaria, así como el desarrollo de dispositivos de seguimiento en el pasaje de un nivel educativo a otro y sobre la trayectoria en la escuela secundaria, parecen puntos clave. Se suma a esto la discusión acerca del sentido de la escuela secundaria dentro del sistema educativo: ¿cuánto de función propedéutica? ¿Cuánto de considerar una función para sí misma durante una etapa de la escolarización de adolescentes y jóvenes?

La segunda refiere a la necesidad de revisar las formas históricas y contemporáneas de la oferta de enseñanza. Más jóvenes en la escuela secundaria siempre es un dato positivo. Pero también implica un desafío: revisar las prácticas existentes, porque muchas veces son las condiciones de la escolarización, tanto en su organización académica como en las formas de enseñanza, las que expulsan a los nuevos estudiantes.

La tercera orientación refiere a considerar una perspectiva de internacionalización de la escolarización al momento de analizar alternativas. Se

considera que toda propuesta puede ser enriquecida a partir del análisis de otras experiencias, las que deben ser contextualizadas en función de la historia, las tradiciones y las características de los sistemas educativos y sus instituciones en el ámbito local; esto es, la relación entre tendencias de internacionalización y lógicas de apropiación en la expansión de la escolarización. En este sentido, no se trataría de construir listados o agendas de *buenas prácticas* sino de considerar experiencias de cambio y sus posibles alteraciones en la circulación entre un escenario y otro.

Para concluir, los tres desafíos simultáneos que enfrentan las políticas orientadas hacia la escuela secundaria en América Latina también podrían sintetizarse en tres áreas de intervención: extender la oferta, acompañar la oferta y cualificar dicha oferta en términos de otorgarle sentido para que cada joven llegue a ser lo que quiera ser.

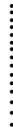
Bibliografía

- Acosta, F. (2011). Escuela secundaria y sistemas educativos modernos: análisis histórico comparado de la dinámica de configuración y expansión en países centrales y en la Argentina. *HISTEDBR*, 42, 3-13, doi: [10.20396/rho.v11i42.8639863](https://doi.org/10.20396/rho.v11i42.8639863)
- Acosta, F. (2013). *Trabajo analítico (multi país) sobre experiencias de cambio en la escuela secundaria con foco en políticas destinadas a la reinserción y permanencia de los jóvenes en la escuela en América Latina (Cono Sur)*. Informe de consultoría para OEI/EUROsociAL.
- Acosta, F. (2016). *Estudio sobre experiencias de cambio en la escuela secundaria con foco en las políticas destinadas a la reinserción y permanencia de los jóvenes en la escuela*. Informe IPE UNESCO Buenos Aires/Flacso México.
- Acosta, F. y Terigi, F. (2015). *Experiencias de cambio en la escuela secundaria con foco en las políticas destinadas a la reinserción y permanencia de los jóvenes en la escuela en América Latina y en Europa*. Madrid, España: OEI/EUROsociAL.
- Acosta, F. (2017). *Estudio comparado de alternativas de organización académica en el nivel secundario a nivel internacional*. Buenos Aires, Argentina: UNICEF.
- Finnegan, F. (2007). Tendencias recientes en políticas y programas que apuntan a la finalización de la escolaridad secundaria en América Latina. En *Tendencias en foco*, nº3. Red Etis. Recuperado de <http://www.redetis.iipe.unesco.org>.
- Jacinto, C. y Terigi, F. (2007). *¿Qué hacer ante las desigualdades en la educación secundaria? Aportes de la experiencia latinoamericana*. Buenos Aires, Argentina: IPE/Santillana.

- Mueller, F. (1992). El proceso de sistematización: el caso de la educación secundaria en Alemania. En D. Mueller, F., Ringer y B. Simon (Comps.). *El desarrollo del sistema educativo moderno. Cambio estructural y reproducción social 1870-1920* (pp. 37-86). Madrid, España: Ministerio de Trabajo y Seguridad.
- Ossenbach, G. (1997). Las transformaciones del Estado y la Educación Pública en América Latina en los siglos XIX y XX. *Escuela, historia y poder. Miradas desde América Latina*, 121-148.
- Puigróss, A. (1994). *Imaginación y crisis en la educación latinoamericana*. Buenos Aires, Argentina: Aique.
- Ringer, F. (1979). Ringer, F. K. (1979). *Education and society in modern Europe* Bloomington: Indiana University Press.
- Ringer, F. (1992). La segmentación en los sistemas educativos modernos. En D. Mueller, F., Ringer y B. Simon (Comps.). *El desarrollo del sistema educativo moderno. Cambio estructural y reproducción social 1870-1920* (pp.161-194). Madrid, España: Ministerio de Trabajo y Seguridad.
- SITEAL (2019). Documento Sub eje Nivel Secundario. Recuperado de http://www.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sit_informe_pdfs/siteal_educacion_secundaria_20190521.pdf
- SITEAL (2010). *Metas educativas 2021: Desafíos y oportunidades*, 2010. Recuperado de <http://www.siteal.iipe-oei.org/informe/227/informe-2008>
- Suasnábar, C. (2017). Los ciclos de reforma educativa en América Latina: 1960, 1990 y 2000. *Revista Española de Educación Comparada*, 30, 112-135. doi: 10.5944/reec.30.2017.19872
- Terigi, F. (2012). *La escolarización secundaria de adolescentes y jóvenes en América Latina. Aportes para el análisis de la situación y la deliberación de políticas*. Madrid, España: Eurosocial/OEI.
- Viñao, A. (2002). *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas*. Madrid, España: Morata
- Novoa, A., y Ossenbach, G. (1997). Por una Historia Comparada de la Educación en España, Portugal y América Latina. *Los caminos hacia la modernidad educativa en España y Portugal (1800-1975)*. Zamora: Fundacion Rei Afonso Henriques.



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



**Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación**
• IIEP-UNESCO Buenos Aires
• Oficina para América Latina

Planificar **la educación**, construir **EL FUTURO**