「PANORAMA REGIONAL」

Educación secundaria

SITEAL EDUCACIÓN BÁSICA

unesco

1. Contexto

ES DESKTOP Infografía

2. Introducción

El nivel secundario es el tercero de los niveles de los sistemas nacionales de educación. Forma parte de los programas educativos que conforman la secundaria inferior (CINE 2) y la secundaria superior (CINE 3) en la clasificación internacional normalizada de la educación (CINE) elaborada por la UNESCO. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, firmada por los países miembros de las Naciones Unidas en 2015, contempla al nivel secundario en el ODS 4, el cual promueve «garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos». En las metas para el logro de este objetivo, se insta a los Estados a «asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos».

Estas metas suponen importantes desafíos para América Latina. Si bien desde los años noventa y, sobre todo, durante la primera década del siglo XXI, la mayoría de los países de la región han sancionado leyes que aumentaron la cantidad de años del tramo de educación obligatoria en general, y de la educación secundaria en sus dos tramos, inferior y superior, en particular, ampliando la oferta educativa y la inclusión de sectores otrora postergados, algunos estudios comienzan a constatar cierto estancamiento en la masificación del nivel secundario (IIPE/CLADE, 2021). En este contexto, el análisis de tendencias de este nivel en la región resulta relevante. Se trata de aquel que ha sufrido más transformaciones en el tiempo reciente. Y, a medida que se avanza en términos de su obligatoriedad, continúa siendo objeto de intervención desde múltiples y simultáneas políticas educativas que buscan impactar en términos del acceso, la permanencia, la graduación y la calidad de los aprendizajes logrados.

La situación contemporánea del nivel puede describirse a partir de una constante tensión entre su demanda continua de expansión y el modelo institucional tradicional a partir del cual se ha instituido. Desde sus orígenes, el nivel secundario fue pensado como un modelo de elite, para pocos, propedéutico para el ingreso a la universidad. En contraste, hoy en día, y a partir de los cambios recientes en la legislación educativa de muchos países de la región, se observa que el acceso al nivel secundario es entendido mayormente como un derecho para todas las personas jóvenes. En efecto, salvo en Nicaragua, la secundaria inferior forma parte del tramo de escolarización obligatorio de todos los países latinoamericanos. En este marco, la matriz originaria se ve tensionada y demandada por profundos cambios, para atender al desafío de continuar la expansión de la secundaria y lograr sostener trayectorias exitosas del conjunto de adolescentes y jóvenes que ingresan a este tramo de escolarización.

Considerando estas ideas preliminares, una primera sección de análisis que se aborda en el presente documento se refiere a la caracterización del nivel secundario en términos de su **marco normativo y configuración organizacional** en los diferentes países que componen la región. Algunos aspectos que se consideran en esta caracterización se refieren a la denominación que recibe en cada país, la normativa más reciente de organización, su obligatoriedad total o parcial, sus orientaciones y

modalidades, entre otros aspectos.

La segunda sección del documento presenta las **principales políticas para la educación secundaria** que se desarrollaron recientemente en la región. Se hace referencia a cuatro tipos de políticas educativas: cambio curricular e incorporación de nuevos saberes en el currículum escolar; intervenciones de reconfiguración recientes del formato escolar nivel secundario (aquellas políticas o programas que conllevan cambios en aspectos vinculados a la organización institucional del nivel); políticas de fortalecimiento de la demanda (acciones para ampliar las oportunidades de acceso, permanencia y graduación); políticas planificadas para la mejora de infraestructura y equipamiento.

Una tercera sección del documento presenta un **panorama regional en datos**, referido a trayectorias escolares en el nivel en los países de la región. En particular, esta caracterización supone una descripción de indicadores de acceso, repitencia, permanencia y graduación a tiempo de los estudiantes cruzada con variables de caracterización de la población en términos de lugar de residencia (urbano/rural) e ingresos según los últimos datos disponibles en SITEAL.

A modo de cierre, se presenta un apartado titulado **Tendencias y desafíos para la educación secundaria en la región,** referido al análisis reflexivo en términos de avances y deudas para el nivel.

3. Marco normativo e institucional

Como se mencionó en la introducción, el secundario es el tercer tramo de los sistemas nacionales de educación. La edad de referencia abarca, según el país, a adolescentes de 11 a 17 años (ver cuadro 1). El sistema de clasificación internacional normalizada de la educación (CINE) elaborado por la UNESCO divide al nivel en dos tramos: la secundaria inferior (CINE 2) y la secundaria superior (CINE 3). No obstante, en cada país la configuración organizacional es variable.

El requisito para acceder a la secundaria inferior es haber completado y aprobado el nivel primario. Los programas educativos de la secundaria inferior suelen estar destinados a reforzar los aprendizajes del nivel primario. Por lo general, tienen una duración de tres años. Sus competencias sientan las bases para el desarrollo humano y el aprendizaje a lo largo de la vida. Suelen apoyarse en asignaturas impartidas por docentes que recibieron formación pedagógica en contenidos específicos. Cada grupo de estudiantes suele contar con varios profesores especializados. En algunos países, los programas educativos de la secundaria inferior contemplan también contenidos vocacionales.

El requisito para acceder a los programas educativos clasificados por la UNESCO como secundaria superior (CINE 3) es haber completado la secundaria inferior. El propósito de la secundaria superior es garantizar a adolescentes y jóvenes los saberes necesarios para que transiten esa etapa de sus vidas y puedan desenvolverse en las que siguen, ya sea mediante la continuación de los estudios en el nivel superior o la inserción en el mercado laboral o la vida en comunidad. Por lo general, tienen una duración de tres años. Un rasgo destacado de estos programas es que, respecto del tramo anterior, se acentúa la diversificación y especialización de los contenidos curriculares. Es frecuente que los docentes se hayan formado y especializado en asignaturas y campos de conocimiento específicos.

La configuración organizacional de la educación secundaria no es homogénea en la región. Considerando la denominación oficial de cada país, existen aquellos donde la secundaria ocupa dos años teóricos de extensión (como El Salvador y Honduras) o tres (como Brasil y Paraguay), y otros con una extensión que llega a los seis años (como Argentina y Uruguay). Las variaciones existentes entre países también suponen la organización del nivel en un solo tramo homogéneo (como Bolivia, Nicaragua, Perú y Venezuela) y, en otros casos, la división del nivel en dos tramos (secundaria inferior y superior –que adquieren diferentes denominaciones en cada caso–, como sucede en Argentina,

Colombia, Cuba, República Dominicana y Uruguay). Considerando la clasificación CINE de la UNESCO, se observa que muchos de los países de la región tienen un tramo del CINE 2 incluido como último tramo de la educación básica (por ejemplo Brasil, El Salvador, Honduras y Paraguay). Esta heterogeneidad puede observarse en el cuadro 1. ES Cuadro 1. Estructura del nivel secundario y obligatoriedad del nivel según país, 2021

Las leyes sancionadas a principios del siglo XXI en América Latina trajeron como consecuencia la emergencia de sistemas educativos profundamente diferentes a los regulados hacia fines del siglo XIX y buena parte del XX. La escuela secundaria se ha propuesto pasar de ser una institución selectiva, a la cual solo accedía una porción minoritaria de la población con fines específicos, ligados en general a su función propedéutica, a ser un nivel educativo de creciente alcance universal. La nueva legislación en muchos países de la región buscó propiciar la construcción de un nivel secundario que pudiera dar respuesta a las demandas de acceso, permanencia y graduación. Más allá de los cambios propuestos para la configuración institucional del nivel, el aspecto más trascendental que se ha instalado se refiere al incremento de los años de obligatoriedad escolar y al alcance la educación secundaria. Los nuevos marcos jurídicos aspiran a un proceso de universalización en relación con el acceso y el sostenimiento de las trayectorias, lo cual podría considerarse un efecto directo de la extensión de la obligatoriedad del nivel secundario (Acosta, 2021).

Actualmente, todos los países de la región cuentan con la obligatoriedad de la educación secundaria inferior, a excepción de Nicaragua. Asimismo, 13 sobre 19 naciones extendieron la obligatoriedad al tramo superior (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela). El cuadro 2 presenta mayor información. ES Cuadro 2. Configuración organizacional de la educación secundaria en países de la región según legislación vigente, año de sanción, denominación del nivel secundaria, modalidades del nivel y orientaciones curriculares

4. Caracterización de las políticas

En este apartado se hace referencia a cuatro tipos de políticas educativas que pueden identificarse en los países de la región y que dan cuenta de las prioridades de los Estados al momento de intervenir en el sistema educativo. En primer lugar, se agrupan las políticas asociadas al cambio curricular y la incorporación de nuevos saberes en el currículo escolar del nivel. Se trata de intervenciones que buscan la renovación de contenidos del nivel medio, buscando acercarlos a los intereses del estudiantado y a los saberes propios de las culturas que integran cada país. En segundo lugar, se referencia un grupo de políticas vinculadas a la reconfiguración reciente del secundario, particularmente aquellas vinculadas a la organización institucional. Un tercer grupo de políticas se vincula con el fortalecimiento de la demanda y de acompañamiento a las trayectorias de los estudiantes de secundaria, a partir de la transferencia de recursos monetarios o de otro tipo. Estas políticas buscan compensar desigualdades respectivas al punto de partida de cada estudiante, que resultan estratégicas en una región atravesada históricamente por importantes brechas de desigualdad. Para cerrar este apartado, se incluye una selección de políticas para la mejora de infraestructura, equipamiento y dotación de tecnología en el nivel.

4.1. Políticas de cambio curricular

Una de las dimensiones que aborda la política educativa en la región aspira al logro de cambios curriculares tendientes a una renovación de los contenidos y las prácticas pedagógicas que se desarrollan en el nivel medio. En términos generales, estas políticas de cambio curricular buscan avanzar en la pertinencia de la educación (en función de los intereses estudiantiles); la incorporación

de los saberes de los pueblos originarios y de nuevos saberes propios de la sociedad del conocimiento; y la construcción de un currículo que responda al desafío de la inclusión de la diversidad de estudiantes, el ejercicio de la ciudadanía y el desarrollo sostenible.

Al respecto pueden considerarse las Nuevas Bases Curriculares 2020 en Chile (con una reorganización curricular para que los estudiantes puedan elegir asignaturas de acuerdo con sus intereses). Una mención especial amerita el caso de Bolivia, con la construcción del currículo para la educación secundaria comunitaria productiva, proceso que supuso una reorganización curricular con una perspectiva comunitaria, intercultural, plurilingüe y productiva. Por su parte, Costa Rica implementa la política denominada «La persona: centro del proceso educativo y sujeto transformador de la sociedad», que supone una transformación curricular pensada desde una perspectiva humanista, de respeto a la diversidad, la pluriculturalidad y los valores. El Salvador también transita desde 2018 un programa de cambio curricular: el programa Desarrollo de un Currículo Pertinente y Generación de Aprendizaje Significativo, con cambios puntuales para el nivel medio en algunas asignaturas. Ecuador ha construido el Nuevo Currículum para el Bachillerato Unificado, con un mayor énfasis para las disciplinas clásicas (Lengua y Literatura, Matemática, Ciencias Naturales y Sociales, Educación Artística y Educación Física). Sin ánimos de exhaustividad, se presentan estos y otros ejemplos en el cuadro 3. ES Cuadro 3. Políticas de cambio curricular seleccionadas en los países de la región

4.2. Políticas orientadas a la transformación del formato escolar tradicional

Más allá de la organización académica formal, en los últimos años se han desarrollado en la región múltiples intentos de intervención sobre la estructura organizativa del nivel, que se ven reflejados en políticas de flexibilización del régimen académico, ampliación del tiempo escolar, uso de espacios “educativos” por fuera de la institución escolar, entre otros aspectos sustanciales. Experiencias tales como la Secundaria Federal 2030 en Argentina, los liceos de tiempo completo de Uruguay, el Programa de Subvención Escolar Prioritaria de Chile, la jornada escolar completa para los colegios de nivel medio de Perú, la Escuela Secundaria Comunitaria Productiva en Bolivia o el sistema mexicano de educación dual, entre muchos otros, son ejemplos contemporáneos de la búsqueda de transformación de la escuela secundaria, para proyectar experiencias de escolarización comunes pero flexibles, que puedan albergar la diversidad y particularidades del estudiantado. ES Cuadro 4. Selección de políticas orientadas a la transformación del formato escolar tradicional, según país

Además de estos programas o políticas, en el marco del desarrollo cotidiano de la vida escolar, en diversos países de la región se busca desarrollar acciones que permitan el **sostenimiento de las trayectorias** escolares de los estudiantes. Estas acciones buscan, a partir de diferentes modalidades e intensidades de intervención, frenar la desvinculación escolar. Dentro de estas iniciativas pueden mencionarse las que siguen.

- Espacios de reforzamiento académico para compensar los aprendizajes no logrados en alguna asignatura. Pueden consignarse aquí las acciones que se desarrollan en el marco del «espacio pedagógico inclusor» o tutorías pedagógicas en los liceos uruguayos, las tutorías académicas de los colegios peruanos o las clases de reforzamiento de los liceos chilenos.

- Acciones de aceleración de aprendizaje para compensar la escolarización de estudiantes que se identifican con dificultades de acceder a la escolarización. Podría considerarse aquí el Programa de Nivelación de Aprendizajes de Paraguay para estudiantes con sobreedad o los espacios de tránsito educativo en Uruguay.

- Acciones de flexibilización del régimen escolar para alumnas madres (y en algunos casos también para alumnos padres) que se desarrollan en las instituciones del nivel medio de Argentina (incluso con la instalación de guarderías o salas maternales en colegios secundarios) y Uruguay (en el marco del programa de alumnas madres).

- Acciones de formación complementaria al tiempo escolar, ya sea en el propio edificio escolar o en otros espacios. En este tipo de acciones se puede identificar el caso de las escuelas de verano que se organizan en varias jurisdicciones de Argentina, en las que se generan actividades extraescolares durante el período de vacaciones escolares, para continuar con la formación de los estudiantes. También el Programa Nacional de Coros y Orquestas Infantiles y Juveniles del mismo país, que busca acercar a los estudiantes al mundo de la música y así consolidar su vínculo con la institución educativa.

A la vez, muchos de los Estados de la región buscan construir **alternativas de escolarización** para aquellos que han abandonado el sistema educativo o viven en condiciones de vulnerabilidad social. Estas innovadoras propuestas de formación a veces suponen novedosos formatos de cursada presencial flexible, que se organizan de manera complementaria al sistema de educación formal regular. En otros casos, se trata de propuestas organizadas bajo la modalidad a distancia, a partir de mediaciones tecnológicas que permiten cursadas sincrónicas o asincrónicas. Pueden incluirse dentro de estas experiencias el Programa de Atención Modular Multigrado para la Educación Secundaria Comunitaria Productiva de Bolivia, el Programa Aulas Comunitarias de Uruguay, el Telebachillerato en México, la Educación Media Abierta en Paraguay o la Misión Ribas en Venezuela, entre muchas otras (ver cuadro 5). ES Cuadro 5. Selección de políticas de escolarización alternativa, según país

4.3. Políticas de fortalecimiento de la demanda de los estudiantes en el nivel

La expansión del nivel secundario en la región demanda la planificación y ejecución de políticas de andamiaje de trayectorias escolares que pongan especial foco en los sectores vulnerabilizados. Estas políticas suponen el despliegue, desde diferentes sectores del aparato estatal, para la compensación de desigualdades. Las políticas de fortalecimiento a la demanda tienen como objetivo brindar a las familias recursos económicos o bienes para apoyar el ingreso y la permanencia en la escolarización, particularmente de sectores históricamente excluidos. Si bien en muchos casos no se trata de políticas específicamente orientadas al nivel secundario –sino a la educación básica en su conjunto– se citan en el marco de la relevancia que adquieren ante las recientes transformaciones del nivel.

Existen en la región diferentes formas de apoyo. En principio puede hacerse una distinción entre programas de desarrollo social, que se gestionan más allá de lo educativo y que tienen algún tipo de contraprestación de escolarización para la continuidad de transferencia de recursos. Entre ellos, en el caso de Argentina, la Asignación Universal por hijo (AUH) consiste en una transferencia de recursos económicos a todas las familias en condición de vulnerabilidad y que tiene una contraprestación de escolarización que debe ser demostrada. También pueden mencionarse los casos de Brasil con el programa “Bolsa Familia” o el caso de Ecuador con el Bono de Desarrollo Humano de Ecuador. El Salvador, Honduras y Guatemala han instituido un bono de apoyo a las familias de sectores vulnerables también con contraprestaciones que involucran el cumplimiento de la escolarización. En República Dominicana se desarrolla el Programa Progresando con Solidaridad para el apoyo a las familias más vulnerables.

Otro tipo de programas de fortalecimiento a la demanda son gestionados desde el ámbito educativo con el formato de becas o bonos que tienen como objetivo el apoyo a la escolarización de grupos de

población en situación de vulnerabilidad social. Dentro de este grupo, puede incluirse, en el caso argentino, las Becas de Apoyo a la Escolaridad y el Programa PROGRESAR. En Bolivia, el Bono Juancito Pinto, el programa Projoven Integrado de Brasil y la Beca Universal de Panamá. Los casos de Chile y México se distinguen por haber desarrollado una amplia diversidad de becas con perfiles específicos para estimular la participación en el sistema escolar de diferentes sectores vulnerabilizados. ES Cuadro 6. Políticas de transferencia de recursos económicos y becas, según país

Además de transferencias monetarias, varios países de la región desarrollan acciones de transferencia de otros tipos de recursos para el fortalecimiento de la demanda escolar. Al respecto, pueden destacarse los programas de alimentación escolar. También existen programas nacionales de provisión de libros de textos escolares. Otro recursos que se distribuyen entre estudiantes son útiles y equipamiento escolar en general. En este sentido, es destacable el programa de kits escolares del Paraguay, que supone la distribución cada año de bolsas de útiles a todos los estudiantes de instituciones públicas, perfiladas para cada año de cursado, en función de las actividades pedagógicas previstas. Finalmente, algunos estados nacionales desarrollan programas de distribución de uniformes escolares. ES Cuadro 7. Políticas de transferencia de recursos a estudiantes y familias

4.4. Políticas para la mejora de infraestructura, equipamiento y dotación de tecnología

Desde hace varios años, la escuela secundaria se encuentra en expansión en la región, incorporando cada vez más cantidad de estudiantes, de sectores sociales diversos, tanto urbanos como periurbanos y rurales. Para que esta inclusión sea posible resulta necesario ampliar la infraestructura escolar y mejorar la dotación de los recursos existentes. A continuación, se presenta una selección de políticas públicas para la expansión y mejora de la infraestructura escolar, de su equipamiento y de recursos educativos vinculados a las nuevas tecnologías. Un aspecto importante para destacar es que muchas de estas políticas y programas no son exclusivamente del nivel secundario. No obstante, se incluyen por su relevancia para el nivel.

Las políticas educativas actuales en la región colocan a la inversión en infraestructura escolar como uno de los principales compromisos de equidad de los estados nacionales, en tanto que condiciona la garantía del derecho a la educación. La investigación educativa acuerda en los efectos positivos de la infraestructura educativa para el logro de buenos aprendizajes (Claus, 2018). Ante la situación de precariedad de esta en la mayoría de los países de la región, sobre todo en las escuelas que atienden a poblaciones vulnerables, la inversión en infraestructura resulta central, sobre todo para acompañar la expansión del nivel. A continuación, se exponen algunos ejemplos de políticas para creación de nueva infraestructura escolar. ES Cuadro 8. Selección de políticas de infraestructura y equipamiento, según país

Otro foco importante para la provisión de recursos se vincula con aquellos relativos a las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC). En 2015, la Declaración de Qingdao (UNESCO, 2017), resultado de la Conferencia Internacional sobre TIC y Objetivos Educativos Post-2015 organizada por UNESCO y su reafirmación en 2017, da el marco de lineamientos para pensar estratégicamente el potencial de las TIC hacia la educación para alcanzar especialmente el ODS 4. Estos acuerdos reconocen el rol de las tecnologías digitales en tanto potenciadoras de los sistemas educativos y su rol clave para garantizar que todos los estudiantes accedan a una educación de calidad, desarrollen habilidades que les permitan construir sus proyectos de vida con autonomía y libertad, y se preparen para vivir en un mundo cada vez más complejo (UNESCO, 2017). Varias políticas y programas en la región ponen su foco en este aspecto. Estas últimas se citan en el documento eje de Educación y TIC de SITEAL.

5. Panorama en datos

En este apartado se presenta un panorama regional de datos estadísticos que permite dar cuenta de los avances y deudas pendientes con respecto a la concreción del derecho a la educación para adolescentes y jóvenes de la región.

Los datos estadísticos disponibles (considerando la base de indicadores educativos de SITEAL) permiten dar cuenta de la evolución reciente de la asistencia escolar al nivel secundario en América Latina. Como se observa en el gráfico 1, en todos los países se ha producido una mejora sustantiva en la tasa neta ajustada de asistencia escolar a la secundaria, superando el 70% en la mayoría de los casos. No obstante, cabe destacar que el crecimiento ha sido diverso según países. ES Gráfico 1. Tasa neta ajustada de asistencia escolar secundaria, selección de países de la región, 2000, 2010 y 2018

Al distinguir entre secundaria baja (CINE 2) y alta (CINE 3), en la mayoría de los países de la región (con excepción de Bolivia y Chile) se percibe cómo la tasa de asistencia pierde matrícula en el pasaje entre un ciclo y otro. Colombia (34%), Costa Rica (29,6%) y Argentina (26,75%) dan cuenta de la mayor pérdida de matrícula (ver gráfico 2). ES Gráfico 2. Tasa neta ajustada de asistencia escolar secundaria, según secundaria baja y alta, países de la región, 2018

Ahora bien, al interior de cada país también se constatan desigualdades. Una primera distinción refiere al ámbito rural y urbano. Este indicador se encuentra disponible para todos los países de la región con excepción de Argentina y Venezuela. De acuerdo con los últimos datos disponibles para cada país, es posible establecer que Chile es la única excepción, dado que allí la tasa de asistencia al nivel secundario en zonas rurales es 0,4% más alta que en zonas urbanas. En el resto de los países de la región, la tasa de asistencia al nivel secundario es menor en zonas rurales con respecto a zonas urbanas. ES Gráfico 3. Tasa neta ajustada de asistencia escolar secundaria según zona de residencia rural o urbana, selección de países de la región

Otra distinción posible se refiere al nivel de ingresos del grupo familiar. Los datos evidencian que existe mayor probabilidad de asistir al nivel secundario entre los hijos de las familias con el 40% de mayores ingresos (87,7%) que entre los de aquellas del 30% con menores ingresos (donde dicho porcentaje cae al 74,6%). ES Gráfico 4. Tasa neta ajustada de asistencia escolar secundaria según ingresos del grupo familiar, selección de países de la región, 2018

Un aspecto que afecta particularmente la trayectoria estudiantil en el nivel secundario está vinculado a la repitencia y las intermitencias en la asistencia a clase por diferentes motivos (traslados, desvinculaciones parciales, ingreso al mundo laboral formal o informal). Estas alteraciones en las trayectorias pueden reflejarse en la denominada tasa de sobreedad (que da cuenta del porcentaje de estudiantes con dos o más años por sobre la edad teórica correspondiente al nivel). El promedio de la región es del 21%. No obstante, en algunos países supera el 30% (tal es el caso de Nicaragua, con un 32,9% de sobreedad, Uruguay con el 32,65% y Argentina con el 31,5%), como puede verse en el gráfico 5. ES Gráfico 5. Porcentaje de estudiantes con dos o más años de sobreedad en secundaria, países de la región, 2018

Finalmente, un último aspecto que resulta pertinente destacar se refiere a la tasa de graduación en el nivel secundario. Los datos disponibles permiten comparar la situación de principios del siglo XXI con los datos de finales de la segunda década del mismo siglo, dando cuenta de importantes avances en la finalización del nivel secundario en la mayor parte de los países. Se destacan en este sentido Brasil, Bolivia y Perú. No obstante, garantizar la terminalidad continúa siendo un desafío para la región, como puede observarse en los gráficos 6 y 7. ES Gráfico 6. Tasa de graduación en escuela secundaria en

países de la región. Comparación 2000/2001 con 2017/2018 (último dato disponible)

El promedio regional de graduación del nivel secundario asciende aproximadamente al 60% de los estudiantes. Sin embargo, este oculta desigualdades significativas, existiendo países con desempeños muy por debajo de dicho promedio, como puede apreciarse en el gráfico 7. ES Gráfico 7. Tasa de graduación en el nivel secundario en países de la región según último dato disponible

6. Tendencias y desafíos

En América Latina, la educación secundaria se ha expandido notablemente en los últimos 20 años. Los países de la región han avanzado en la reforma o sanción de nuevos **marcos jurídicos** sobre los que se apoya la extensión de la escolarización en general y de la educación secundaria en particular, en sus dos ciclos, inferior y superior, pero con foco en este último. La sanción de leyes que aumentaron la cantidad de años del tramo de educación obligatoria implicó, por un lado, la ampliación de la oferta para la atención masiva de adolescentes y jóvenes que previamente no asistían a la escuela. Por otro lado, y en estrecha vinculación con lo anterior, tuvo lugar la inclusión progresiva en la educación escolar de grupos sociales previamente excluidos del sistema escolar. Si se realiza una mirada general de los cambios recientes en la legislación, puede observarse entre los textos de las nuevas normativas una progresión gradual del conjunto de las leyes hacia esquemas normativos fuertemente comprometidos con la educación como un derecho fundamental (López, 2015).

En relación con las políticas, la ampliación del acceso al nivel secundario en la región ha sido coadyuvado a partir de dos estrategias. En primer lugar, la construcción de nuevos edificios escolares, impulsada por el avance de la obligatoriedad. Los Estados de la región han realizado esfuerzos significativos para llegar de este modo a la totalidad de la población, decisión que facilita el acceso al nivel, procurando aminorar largos y costosos desplazamientos por parte de los estudiantes para acceder a los establecimientos educativos. En segundo lugar, en la ampliación de la matrícula han tenido incidencia las políticas orientadas a conmover y reconfigurar el formato escolar tradicional, que supuso desde sus inicios un nivel secundario con una función fundamentalmente propedéutica, pensado para la preparación de una elite hacia los estudios superiores. En contraparte, con la expansión de la obligatoriedad se amplía el derecho a la escolarización, dotando a la secundaria de un sentido en sí misma: poner a disposición los saberes comunes para la plena inclusión social y económica de adolescentes y jóvenes, pero reconociendo las diversidades y desigualdades de estudiantes y trayectorias, y flexibilizando las modalidades de escolarización.

El compromiso con el derecho a la educación, que los Estados latinoamericanos han evidenciado a través de sus leyes generales de educación y un vasto despliegue de políticas, supone avances significativos –evidenciados en el aumento de las tasas de escolarización y de finalización del nivel–, aunque aún insuficientes. En la región, solo la mitad de los adolescentes logra completar el nivel medio de enseñanza, a la vez que persisten profundas desigualdades en términos de acceso y permanencia en el sistema educativo. Ciertos grupos sociales –indígenas, afrodescendientes, quienes viven en zonas rurales o provienen de hogares socialmente desaventajados– cuentan con menores posibilidades de sostener sus trayectorias educativas y obtener aprendizajes pertinentes y significativos. América Latina continúa siendo una de las regiones más desiguales del mundo y la desigualdad no solamente se manifiesta en la dimensión económica de la vida sino también en la escolar.

En suma, la sistematización aquí realizada e investigaciones recientes dan cuenta de al menos tres desafíos que presenta el proceso de extensión de la enseñanza secundaria en América Latina: universalizar el acceso, promover la continuidad de las trayectoria y asegurar la pertinencia de la oferta en términos de calidad. Estos desafíos son múltiples y simultáneos, y dan cuenta de una tensión

compleja entre la expansión de la escuela secundaria y el modelo institucional (Acosta, 2019). Ya no basta con garantizar el acceso, sino que resulta fundamental lograr la permanencia en el nivel y su conclusión, así como la apropiación de todos los saberes que en el nivel se propuso transmitir.

A lo largo de este documento se ha presentado un mapeo de intervenciones políticas desplegadas por los Estados, orientadas a garantizar una enseñanza secundaria equitativa y de calidad. El relevamiento y el estudio de experiencias de trabajo para la mejora de las trayectorias escolares a lo largo de la región permite esbozar, sin pretensión de exhaustividad, algunas propuestas clave a considerar por quienes tienen a su cargo el desarrollo de políticas públicas en el área.

- Promover estrategias de intervención intersectoriales que aborden las causas que generan exclusión y desigualdad dentro y fuera de los sistemas educativos. El planeamiento de políticas para la mejora de las trayectorias escolares de los jóvenes que provienen de contextos de vulnerables demanda dejar de lado intervenciones exclusivamente pensadas como «educativas» para pensar en acciones intersectoriales que aborden las causas que generan exclusión y desigualdad dentro y fuera de los sistemas educativos. La interrupción de la trayectoria educativa es fruto de un conjunto de factores internos y externos a los sistemas, que requiere el desarrollo de políticas que los aborden de forma integral. El trabajo de las escuelas inmersas en contextos de exclusión demanda acciones que consideren temas sociales, de vivienda, urbanización, alimentación y salud pública simultáneamente. La pobreza atraviesa la vida de los sujetos y su experiencia escolar: el pleno acceso, permanencia y aprendizaje de todos los estudiantes exige desarrollar políticas que exceden el ámbito de lo escolar.

- Impulsar políticas que promuevan la construcción de experiencias de escolarización comunes pero flexibles. El planeamiento de política educativa debe orientar la construcción de sistemas flexibles, que favorezca la posibilidad de retomar trayectorias educativas interrumpidas. Esto implica ofrecer múltiples y variadas oportunidades con diferentes finalidades: acceder y complementar estudios en cualquier nivel educativo; proporcionar distintas modalidades y posibilidades de ingreso o reingreso; facilitar el perfeccionamiento y la formación vinculados al trabajo; facilitar diferentes itinerarios formativos y el establecimiento de puentes entre ellos, posibilitando que cada persona construya su propio proyecto formativo. Para que esto sea posible, resulta necesaria la creación de sistemas educativos flexibles, donde quienes han interrumpido su trayectoria puedan retomarla en cualquier momento de la vida. El supuesto monocrónico sobre el que se basa el funcionamiento del sistema educativo resulta un elemento con alto potencial excluyente, al cual debe buscársele una alternativa.

- Favorecer la institucionalización de estrategias de acompañamiento escolar. La posibilidad de generar buenas experiencias escolares que contribuyan al logro de trayectorias continuas y completas en el paso de los estudiantes por el nivel secundario demanda la posibilidad de tener instancias de acompañamiento escolar que actúen como sostén de dicho pasaje. La experiencia registrada en instituciones que han avanzado en este aspecto da cuenta de la importancia de las tutorías como andamiaje para el tránsito por la escuela secundaria. Resulta fundamental su institucionalización y formalización, así como el desarrollo de planificación del trabajo de los tutores y la respectiva evaluación, alejándose así la labor tutorial de las experiencias informales que todavía se registran en algunos países de la región.

- Desarrollar sistemas de alerta para la detección e intervención temprana sobre situaciones de deserción escolar. A pesar de las múltiples intervenciones desarrolladas desde la política educativa en las últimas décadas, la escuela secundaria en la región sigue teniendo índices de deserción muy altos. Resulta fundamental el desarrollo de una escuela más inclusiva, que no expulse pero, a la vez, desde niveles superiores, el desarrollo de un sistema de alerta para la detección e intervención inmediata cuando la deserción escolar ocurre. El proceso de desligamiento con la institución escolar suele ser progresivo, da indicios; la desafiliación es procesual. Por ello, resulta estratégica la intervención

inmediata cuando una situación de posible abandono es detectada.

7. Bibliografía

Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO [IIPE UNESCO] y CLADE. (2021). *Desigualdades Educativas en América Latina: tendencias, políticas y desafíos.* https://www.buenosaires.iiep.unesco.org/es/publicaciones/desigualdades-educativas-en-america-latina

Acosta, F. (2019). *Las políticas para la escuela secundaria: análisis comparado en América Latina.* IIPE UNESCO.

Acosta, F. (2021). *Diversificación de la estructura de la escuela secundaria y segmentación educativa en América Latina.* Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/106). Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL].

Claus, A. (2018). *El Impacto de la Infraestructura Escolar en los Aprendizajes de las Escuelas Secundarias.* III Congreso Latinoamericano de Medición y Evaluación Educacional (COLMEE 2018). INNEd, INEE, MIDE-UC, INEVAL.

López, N. (2007). *Las nuevas leyes de educación en América Latina: una lectura a la luz del panorama social de la región*. IIPE UNESCO.

López, N. (2015). *Las leyes generales de educación en América Latina. El derecho como proyecto político.* IIPE UNESCO.

UNESCO. (2017). *Qingdao Statement: strategies for leveraging ICT to achieve Education 2030*.

unesco

SITEAL EDUCACIÓN BÁSICA