

¡Que nadie se quede afuera! Repensar la problemática de la repitencia, la deserción y el abandono en el nivel secundario en un contexto de expansión sostenida del sistema educativo argentino

Daiana R. LANZILLOTTA
daianalanzillotta@gmail.com
 Graduada de Licenciatura en
 Educación Secundaria y Beca-
 ria doctoral CIC – UNM

Introducción

En este trabajo¹ se aborda la problemática de la repitencia, la deserción y el abandono en el nivel secundario en un contexto de expansión sostenida del sistema educativo argentino (siglos XX y XXI) con marcos normativos que amplían derechos de acceso a la educación para todos/as, pero advirtiendo los mecanismos de exclusión educativa que persisten, se recrean o que asumen nuevas formas. En particular, las dificultades para abordar el último tramo de la escuela secundaria convierten a este tema en una problemática contemporánea relevante en la Argentina. Para lograr dicho objetivo, el análisis se estructura en tres partes.

En primera instancia, se explicita el problema seleccionado y se lo enmarca en un contexto histórico particular: los orígenes de la escuela secundaria argentina y los sentidos que impregnan su etapa fundacional. En segundo lugar, se inserta el problema analizado en el marco de la literatura que muestra las relaciones entre sistema educativo y las desigualdades sociales, pero lo abordamos a partir de la configuración que adoptó el modelo (tradicional) de evaluación de los aprendizajes en el nivel secundario, en nuestro país. En función de ello, se intenta reconstruir sintéticamente un posible recorrido a partir de la función educativa de la evaluación (como proceso de herencia) para habilitar una comprensión más clara de por qué la evaluación, la acreditación y promoción de los/as estudiantes son uno de los aspectos de las modificaciones en tendencia. Hacia el final, se analizan las respuestas de política educativa de los gobiernos a la problemática analizada a partir de

indicadores y un instrumento concreto de política educativa, el Régimen Académico en provincia de Buenos Aires, en clave territorial.

La evaluación como *tema* y la repitencia, el abandono y la deserción en el nivel secundario como *problema*

Para empezar, durante el siglo XIX en la Argentina los orígenes de la escuela secundaria estuvieron marcados por un patrón organizacional de los establecimientos escolares y la implementación de los principios de igualdad y gratuidad formaban parte de las políticas públicas que estuvieron hegemonizadas por el conservadurismo liberal porteño y que estaban centradas en la educación de los dirigentes (Puiggrós, 2003, p. 57)². El nivel secundario, en consecuencia, nació elitista y la educación fue concebida “como privilegio de las élites que tenían la responsabilidad de gobernar” (Abratte, 2016). En ese contexto, las marcas del sistema educativo se caracterizaban por la transmisión, la uniformidad y la neutralidad política. La corriente pedagógica dominante fue el normalismo y la forma predilecta para “educar” y organizar las prácticas docentes estuvo basado en: el método –con un tipo de aprendizaje fuertemente memorístico y por *repetición* [Itálica nuestro]–, la planificación, la organización escolar, la evaluación y la disciplina (Puiggrós, 2003, p.71). Así, el modelo político-pedagógico de la modernización se apoyó en categorías formadoras de (un tipo de) identidad escolar.

1. Versión revisada de un trabajo realizado en el marco del seminario de Doctorado en Educación “Problemáticas de las desigualdades educativas en América Latina”, en la Universidad Nacional de Hurlingham (UNAHUR), durante 2025.

2. La sanción de la Ley 1420 de 1884 aprobó la educación primaria obligatoria, gratuita y gradual para la Capital Federal y los Territorios Nacionales. La enseñanza media carecía de una legislación específica e integral (Puiggrós, 2003, p.64). La Ley de Educación Nacional 26206 (LEN), en este sentido, inició una nueva etapa de obligatoriedad en la educación secundaria argentina. Este aspecto se retomará con mayor profundidad a lo largo del trabajo.

Este origen permite develar la naturaleza que asumió la práctica de enseñanza y la modalidad de la evaluación a partir de un diagnóstico construido en la idea de la responsabilidad individual (basada en atributos individuales como el esfuerzo o el talento) de las/os estudiantes respecto a sus procesos de aprendizajes. Pero cuando a lo largo del siglo XX se expandió el sistema educativo y en el siglo XXI se buscó garantizar el derecho a la educación para todos/as, el desafío que se presentaría sería el de proponer la misma educación a sujetos diversos.

Particularmente, la Argentina posee uno de los sistemas educativos más extensos de la región, con una escolarización casi total del nivel secundario. El aumento de la matrícula acompañó la expansión del nivel secundario. Según los Anuarios Estadísticos Educativos del 2023 a nivel país alcanza un total de 4.065.695 estudiantes en la modalidad educación

común (de los cuales 2.904.198 corresponden al sector de gestión estatal), 40.522 en la de educación secundaria especial (27.163 en gestión estatal) y 539.385 pertenecen a la educación secundaria de jóvenes y adultos (504.619 en gestión estatal). Estos saltos cuantitativos fueron posibles gracias al papel activo por parte del Estado (Abratte, 2016).

Partimos de la idea de que los sistemas educativos viven en una constante paradoja (Krüger et al., 2019) ya que se encuentran ante la presencia de una “dinámica de exclusión incluyente” (Gentili, 2009 citado en Krüger et al., 2019). Es decir que, ante la expansión de los sistemas educativos regionales, surgen mecanismos de exclusión educativa bajo formas más complejas o, incluso, difusas o sutiles que se trasladan hacia el interior del sistema escolar. Esta perspectiva nos permite comprender “cómo los progresos en materia de acceso a la educación básica en



Argentina, al igual que en otros países latinoamericanos, conviven con persistentes desafíos en relación con la progresión y la terminalidad de los distintos niveles educativos” (Krüger et al., 2019, p.23).

En la Argentina, la expansión de la escuela secundaria fue constante desde la creación del primer colegio nacional en 1863; tanto para sostener la extensión como la oferta educativa (Acosta, 2023). No obstante, más allá de los avances registrados, persisten problemas en la progresión y la terminalidad que afectan principalmente a los estudiantes de origen social desfavorecido (Krüger, 2013).

En este contexto de expansión nos parece particularmente relevante preguntarnos por el rol que asume la evaluación de los aprendizajes y su relación con la problemática de la repitencia, la deserción y el abandono, en el nivel secundario.

La evaluación, la repitencia y el abandono en las coordenadas de tiempo y espacio: tendencias y debates en contexto

En este apartado nos centraremos en la literatura que muestra la relación entre educación y sociedad o, mejor dicho, entre sistema educativo y desigualdades sociales. Pero, lo abordaremos a partir de la configuración que adoptó el modelo (tradicional) de evaluación de los aprendizajes en el nivel secundario y su vinculación con el carácter selectivo, meritocrático y homogeneizador con el que se creó dicho nivel. En este sentido, buscamos

Historizar (...) nuevos mecanismos de exclusión que han atravesado a las instituciones y las prácticas (...) Repensar en clave histórica el sistema educativo en su conjunto, que permita generar nuevos sentidos para la escuela. Una historicidad que, aunque muchas veces es negada, constituye a los sujetos, las instituciones y las prácticas. (Abratte, 2016, p.13)

Así, la idea más difundida sobre la evaluación está directamente relacionada con el formato tradicional de organización escolar a partir del surgimiento de los Estados nacionales modernos. Para dar fuerza a esta

idea, como señala Gimeno Sacristán (1992), la evaluación –en lo que puede ser una primera manifestación histórica– se ha caracterizado por ser un instrumento de selección extraescolar al medir y traducir el rendimiento de los estudiantes a través de las calificaciones. En consonancia, evaluación, medición y calificación resultaron términos inseparables³.

Ahora bien, en los últimos años, se ha generado un consenso acerca de que la escuela secundaria es uno de los niveles que necesita urgente modificación, especialmente en los países donde se han esforzado por extender la obligatoriedad y obtener logros respecto a la cobertura de sus matrículas en este nivel (Montes y Ziegler, 2012). En el mismo sentido, diversas investigaciones sobre la escuela secundaria señalan la necesidad de revisar el modelo institucional en general – caracterizado por una persistencia en el modelo institucional que remite al colegio nacional (Acosta, 2023)⁴– siendo la evaluación, acreditación y promoción solo un aspecto de las modificaciones en tendencia (pueden mencionarse las redefiniciones en el trabajo docente o la organización curricular, entre otros) (Pinkasz y Montes, 2019).

Llegados a este punto del análisis, consideramos que es central incorporar la perspectiva de la didáctica en el debate en torno al rol de la evaluación y sus efectos en las trayectorias de los/as estudiantes. Definimos a la didáctica como una disciplina teórica que se ocupa de estudiar la acción pedagógica, es decir, las prácticas de enseñanza, su relación con los aprendizajes y –como constitutiva de ambos procesos– la evaluación. Ponemos de relieve que la didáctica “sabe” que, aunque haya cierto grado de autonomía para la enseñanza, proyectos didácticos alineados con la igualdad encuentran serios límites en contexto institucionales segregatorios (Conell, 1997) y con una enseñanza que no haya sido interpelada en sus supuestos homogeneizadores (Terigi, 2004).

Entendemos, entonces, que la segregación opera desde diferentes dimensiones. Por un lado, a través de la concentración de alumnos de

3. En referencia a nuestro territorio, el autor afirma que la pedagogía jesuita impulsó un modelo que se basó en la *demonstración permanente* [Itálica nuestro] de lo que se aprendía.

4. La autora señala que la configuración de la escuela secundaria se originó con la creación de los colegios nacionales (en la segunda mitad del siglo XIX) y fueron estas instituciones las encargadas de la formación de las clases dirigentes y la formación para la universidad, con un contenido de carácter fuertemente humanista generalista. Fue este modelo de escuela secundaria que ocupó un lugar de fuerte valoración social.

determinado nivel socioeconómico en ciertas escuelas, áreas y sectores del sistema educativo (lo que genera que cada espacio escolar sea homogéneo internamente en términos sociales, y diferente, en su composición social promedio, a otros) (Bottinelli, 2017). Sin embargo, por otro lado, dicha segregación puede operar de manera intensa y sutil a través de una concepción de enseñanza homogeneizadora. Es decir que, hay otros mecanismos de exclusión que se vinculan a las condiciones pedagógicas en las que se desarrollan los procesos de enseñanza y aprendizaje (Abratte, 2016). Al respecto, nos advierte Conell (1997) que los sistemas educativos occidentales siguen determinado régimen de evaluación de los aprendizajes y, a su vez, este régimen está íntimamente ligado al currículum. Todo esto funciona de modo tal que favorece el mantenimiento y prestigio de determinados grupos dominantes. En este punto toma especial interés “la voz” de quienes participan. Es decir, la crítica de Conell es sobre el autoritarismo y retoma el concepto de “democracia” al proponer que la toma de decisiones sobre cuestiones trascendentes sea colectiva. Así deviene en una cuestión social que no es meramente técnica sino política y ética al interrogarse: “¿Cuáles y cuántas son las oportunidades que tienen de volver a intentar la acreditación [los estudiantes]? ¿En qué momento del ciclo lectivo están ubicadas estas oportunidades? (Pinkasz y Montes, 2019).

La desigualdad horizontal expresada en la problemática de la repitencia, el abandono y la deserción: indicadores e instrumento (el RA) en clave territorial

En la última década se produjeron condiciones para generar la ampliación de derechos y, en particular, el acceso a la educación concebido como un derecho humano fundamental. En América Latina, todas las personas pueden, en principio, acceder a ella (Krüger, 2019). En Argentina, la Ley de Educación Nacional del 2006 (LEN) implicó concebir la educación y el acceso al conocimiento como “un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado” (Art. 2º) (Abratte, 2016). En esta línea, se implementaron políticas para garantizar la permanencia de distintos sectores sociales al sistema educativo, bajo una perspectiva política que entiende la mejora en las condiciones de la educación en un sentido amplio (Abratte, 2016)⁵.

Mientras en el siglo XX la obligatoriedad en la asistencia se logró en el nivel primario⁶ y, luego, se extendió hasta la escuela General Básica (EGB), fue recién a partir de la LEN (2006) que alcanzó la obligatoriedad de la asistencia en los 13 años de escolaridad. En 2014 se sanciona como obligatoria la sala de 4 años, de modo que se cumplen 14 años de asistencia obligatoria desde nivel inicial hasta el nivel secundario (Bottinelli, 2017, p.99)⁷.

De acuerdo con el autor, nuestro país cuenta hoy con altos niveles de asistencia en el nivel secundario, pero también evidencia dificultades para avanzar en la escolarización de un 10% de adolescentes que aún no asisten, especialmente vinculado al último tramo de la escolarización en el nivel secundario.

En la misma línea, el Informe Nacional de Indicadores Educativos (2022)⁸ establece que en Argentina los niveles de acceso al sistema son muy altos, alcanzando casi el 100%, desde la sala de 5 años del nivel inicial hasta el Ciclo Básico del nivel secundario. Sin embargo, en cuanto a las trayectorias, los indicadores dan cuenta de que en secundaria los valores de promoción para el conjunto del nivel son menores al primario (el 83%), con cifras de repitencia (el 9%) y abandono interanual (el 8%). Esto es un reflejo de que la problemática de las trayectorias en términos de continuidad y avance de la matrícula a lo largo de los años se concentra hoy en secundaria. Así, 10 de cada 100 estudiantes no promueven y recursan el mismo año de estudio en el siguiente ciclo lectivo. Incluso, el análisis da cuenta de que los mayores problemas de acceso, retención y avance se encuentran en el último año de la escuela secundaria por lo que el desafío se vincula, además, con la terminalidad educativa. Es posible advertir, no obstante, que los indicadores de graduación han mejorado sostenidamente desde la sanción de la LEN en 2006.

5. Programas como la Asignación Universal por Hijo y las diferentes líneas de financiamiento educativo (Art. 9, LEN) tanto en Educación como Ciencia y Tecnología, son un ejemplo de esto.

6. Establecida para los territorios nacionales por la Ley de Educación común, gratuita, gradual y obligatoria (Ley 1420) y más de cien años después (con la Ley Federal de Educación, 1993) alcanzó los 10 años de escolaridad (hasta 9º año).

7. Como se observa, se produce un salto cuantitativo al garantizar más del doble de años de los que había establecido la Ley 1420 a fines del siglo XIX.

8. Este informe analiza el período 2011-2019 e incluye la última información disponible en varios indicadores para los años 2020 y 2021.

Concretamente, la escuela secundaria y en particular su propuesta formativa viene siendo repensada desde la sanción de la Ley de Educación Nacional (LEN) así como en las correspondientes resoluciones del Consejo Federal de Educación, a partir del año 2007 (Res. CFE 84/09, 93/09, 330/17 y anexos, entre otras) y en los diferentes documentos de trabajo, a partir de la pandemia. Particularmente, la Ley de Educación Provincial N° 13.688 de 2007 ratificó la obligatoriedad del nivel en PBA, iniciando así un camino que busca garantizar las trayectorias educativas de las y los estudiantes bonaerenses en el nivel secundario.

“La forma es contenido”: la actualización del RA y sus implicancias

A los fines de este trabajo, nos centramos en la actualización del Régimen Académico para el nivel secundario (RA) en PBA, que entró en vigor por Resolución 1650/24, ya que viene a dar respuesta a la demanda sobre la necesidad de transformar la escuela secundaria⁹. En particular apunta a fortalecer la transparencia de los procesos de evaluación, acreditación y promoción¹⁰. En esta línea, el RA regula:

Los modos de ser y estar en las instituciones del Nivel Secundario y tiene incidencia en las prácticas de enseñanza y en los procesos de aprendizaje en tanto define tiempos, espacios, planificaciones, propuestas y criterios de evaluación, calificación y acreditación” (Anexo 1, p.10).

Puntualmente, y siguiendo a Pinkasz y Montes (2019), recuperamos la idea de que la acreditación se construye sobre la acción pedagógica de la evaluación (aunque incluye la intervención de otras dimensiones, como la asistencia) y la complejidad de esto radica en las limitaciones de las normas para alcanzar las prácticas pedagógicas complejas, como es el

caso de la evaluación. Ahora bien, subrayamos que la emergencia de la pandemia de COVID-19 alteró el sistema educativo y en particular –insistimos– tuvo un fuerte impacto en la evaluación y acreditación en la escuela secundaria. A nivel nacional, la Resolución CFE 368/20, en el marco de la continuidad pedagógica¹¹, estableció las pautas para la implementación de la evaluación formativa, la valoración de los aprendizajes a través de las evaluaciones/instrumentos conceptuales y estableció la unidad pedagógica 2020-2021 para la acreditación y promoción, a partir de contenidos curriculares priorizados y la promoción acompañada.

En PBA, junto con las condiciones mencionadas anteriormente, la experiencia que dejó la pandemia en relación con la evaluación en la escuela secundaria permitió generar un saber pedagógico – didáctico sobre las prácticas de evaluación y su función regulatoria en las trayectorias de los/as estudiantes bonaerenses. Como se deja entrever a lo largo del análisis, la idea tradicional/heredada sobre la evaluación construida a partir de un diagnóstico basado en una concepción de la responsabilidad individual de las/os estudiantes respecto a sus procesos de aprendizajes se interrumpe y tensiona la misma naturaleza con la que se concibió–históricamente– la evaluación.

En prospectiva

El Régimen Académico para el nivel secundario reconoce “la necesidad de desarrollar propuestas de enseñanza que contemplen las diferencias, la búsqueda de la igualdad, la inclusión de todas/os (...). Igualdad no en el sentido de “*lo mismo*” [Itálica nuestro] sino como la búsqueda de que cada estudiante aprenda lo máximo posible” (RA, Anexo 1, p.13).

Así, este instrumento en PBA orienta otra configuración del sistema educativo secundario en su conjunto que busca garantizar el derecho a la Educación Secundaria y acortar las brechas entre su población destinataria, tanto en el acceso como en la terminalidad de un nivel considerado obligatorio en Argentina y en muchos países de la región.

9. Se pueden mencionar las provincias de Río Negro (desde 2017), Caba (desde 2022), Neuquén (desde 2023 comenzó a aplicarse en algunas escuelas en primer año; avanzando de manera gradual, sumando un año lectivo por cada año calendario), Chaco (desde 2022), entre otras.

10. La acreditación es el reconocimiento institucional de que el estudiante ha alcanzado el nivel de logro esperable para un determinado campo de conocimiento. La acreditación y la promoción –junto con los requisitos de asistencia– regulan el ritmo del avance de los estudiantes en sus trayectorias escolares.

11. Expresión utilizada durante los años 2020-2021 por parte de la política educativa para dar un encuadre a las acciones institucionales vinculadas con el acompañamiento y sostenimiento de la escolaridad debido a la suspensión de la presencialidad durante la pandemia.

Bibliografía

Abratte, J. P. (2016). *El derecho a la educación y la (des)igualdad educativa: Historia, política y desafíos*. Universidad Nacional de Córdoba.

Acosta, F. (2023). *La matriz de la escuela secundaria en la Argentina: análisis histórico comparado entre el siglo XIX y XX*. Teseo.

Botinelli, L. (2017). *Educación y desigualdad: Un repaso por algunos aportes de la sociología de la educación en la Argentina*. *Sociedad*, 37(1), 95–112.

Conell, R. (1997). *Escuelas y justicia social*. Ediciones Morata.

Dirección Nacional de Evaluación, Información y Estadística Educativa (2022). *Informe Nacional de Indicadores Educativos: situación y evolución del derecho a la educación en Argentina*. Ministerio de Educación de la Nación.

Dirección Provincial de Evaluación e Investigación (2024). *Investigación educativa federal 2023. Evaluación en el aula, acreditación de aprendizajes y promoción en la escuela secundaria*.

Un debate actual. Informe final 2024. Dirección General de Cultura y Educación. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Gimeno Sacristán, J. y Pérez Gómez, Á. (1992). *Comprender y transformar la enseñanza*. Ediciones Morata.

Montes, N., & Ziegler, S. (2012). La educación secundaria frente a la obligatoriedad: Una ecuación compleja. En M. Southwell (Comp.), *Entre generaciones*. Homo Sapiens.

Pinkasz, D., & Montes, N. (2019). *Revisiones a los regímenes académicos en los últimos diez años: Una aproximación a la normativa y a sus aplicaciones en siete provincias*. FLACSO Argentina

Puiggrós, A. (2003). *Qué pasó en la educación: breve historia desde la conquista hasta el presente*. Galerna.

Krüger, N. (2013). Segregación social y desigualdad de logros educativos en

Argentina. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 21 (86), 1–30.

Krüger, N., McCallum, A. y Volman, V. (2022). La dimensión federal de la segregación escolar por nivel socioeconómico en Argentina. *Perfiles Educativos*, 44 (176), 22–44.

Ley de Educación Nacional N.º 26.206. (2006). *Ley de Educación Nacional*. Boletín Oficial de la República Argentina.

Ley de Educación Provincial N.º 13.688. (2007). *Ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires*. Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires.

Consejo Federal de Educación. (2020). *Resolución CFE N.º 368/2020*. Ministerio de Educación de la Nación.

Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón & E. Carrillo (Eds.), *La nueva administración pública* (cap. 11). Alianza.

Terigi, F. (2004). La enseñanza como problema político en la transmisión. En G. Diker & G. Frigerio (Comps.), *Las sociedades, las instituciones y los sujetos: Un concepto de la educación en acción* (pp. xx–xx). Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico.