

# 4

En busca de una educación de  
calidad





## Capítulo 4: En busca de una educación de calidad

*El derecho a la educación es la clave para el desarrollo de toda persona en su dimensión ética, social, productiva, cultural y política. Es considerado como el medio adecuado para acceder al mercado laboral, al cuidado de la salud y nutrición, posibilitando un mejor ejercicio de los derechos civiles y políticos logrando fortalecer de este modo la democracia. La educación, asimismo, permite ampliar el manejo de la información y conocimiento permitiendo la obtención de ingresos necesarios para asegurar el bienestar de las personas. En fin, promueve la competitividad de una economía y fortalece el desarrollo sostenible. Al mismo tiempo, es considerado imprescindible para toda sociedad por su aporte a la superación de la pobreza y la violencia, como a las causas estructurales que lo producen.*

### 4.1 Introducción

Día a día, a nivel mundial, se robustece la idea que la educación en todos sus niveles no sólo es un bien público social, sino también un derecho humano al que no debe privársele a ningún individuo. Es así que dentro de los ocho propósitos fijados por los países miembros de la ONU en los Objetivos del Desarrollo del Milenio, se encuentra el de universalizar la enseñanza primaria. En este sentido, las naciones que lideran el crecimiento económico procuran aumentar el ingreso a todos los niveles educativos, pero sin bajar el nivel de exigencias académicas. Aumentar las tasas de graduación y con ellas la transición de la educación al mundo laboral, luego de la aprobación del nivel medio o superior, sigue siendo una de las metas primordiales a la que debe apuntar nuestro sistema educativo. En Argentina la estructura social se ha vuelto progresivamente más desigual y justamente es en el interior del sistema educativo que se amplían las brechas sociales. Por ello, es imprescindible coordinar y articular políticas públicas en vista de disminuir esta desigualdad social en cada nivel educativo.

Por medio del presente capítulo, se busca formular un diagnóstico de la situación actual del sistema educativo argentino. Una descripción de esta índole resulta de gran trascendencia a la hora de diseñar políticas públicas destinadas a mejorar la calidad de la educación de nuestro país, ya que la recolección de información de calidad permite la detección de las fallas, los progresos y retrocesos en la materia educativa. De este modo, se divisan las debilidades y fortalezas del sistema en las cuales los gobernantes y hacedores se sustentan a la hora de orientar su accionar hacia un nuevo paradigma educativo.

En la primera sección, se lleva a cabo una pequeña revisión histórica del sistema educativo, respondiendo al interrogante de cómo se ha llegado al esquema y a la organización actual. A continuación, se prosigue efectuando una breve descripción del sistema educativo como unidad pedagógica, sin distinción de niveles para luego, en las tres secciones que le siguen, caracterizar cada uno de ellos de manera aislada (preescolar, primario y medio). Se analizarán indicadores de calidad tales como la cobertura, niveles de repitencia, deserción escolar, etc. La idea de estudiar cada nivel de manera aislada, surge a partir del hecho de que consisten en tramos de enseñanza bien diferenciados, con comportamientos propios y disímiles, cuya evolución a lo largo del tiempo no presenta rasgos en común, por el contrario, su historia ha marcado sus trayectorias actuales divergentes. Finalmente, haciendo uso de la información plasmada en el capítulo, se procede en la sección final a proponer lineamientos de políticas tendientes a erradicar las principales fallas del sistema.

## 4.2 Evolución histórica de la educación argentina

La historia es una herramienta que contribuye a la mejor comprensión del presente y a la realización de proyecciones del futuro. Para comprender mejor el proceso de formación del actual sistema educativo argentino, es necesario hacer un pequeño recorrido por la historia del mismo. De esta manera, teniendo conocimientos de las experiencias pasadas, se logra un despegue del presente amortiguando así la búsqueda impaciente de resultados inmediatos. La crisis que vive el sistema educativo argentino en la actualidad, tiene sus raíces en la historia, en la falta de consistencia en el proceder de los actores políticos, en la indiferencia que, en ocasiones, se le ha dado a la importancia de la educación como proceso formador de un ciudadano. Se abordará la historia de la educación argentina desde una perspectiva en donde las interrelaciones entre los órdenes políticos, económicos, culturales y sociales juegan un rol central. Para ello será necesario situarse dentro del marco de contextos institucionales.

El autor J.C Tedesco considera que el sistema educativo argentino fue mutando junto a las necesidades políticas. La variable política siempre estuvo presente en la formación y expansión de una economía exportadora en los ochenta. Fue entonces cuando el Estado intervenía en la búsqueda de la unidad y equilibrio a nivel nacional. La preponderancia que tomó el Estado se evidenciaba en sus esfuerzos por centralizar la administración y la prestación del servicio educativo. La Ley de Educación Común 1.420 sancionada en 1884, fue la constituyente del esquema de la escuela primaria que para entonces era de competencia provincial, definida como obligatoria, gratuita y gradual. Aquella ley marca un hito en la historia de la educación debido a la masificación de los niveles de matriculación de las escuelas primarias en que se vio envuelto el país a partir de entonces. Se le asignó entonces a la educación una función de vía de movilidad social e integración de las nuevas generaciones. Se buscaba educar a un sujeto nacional integrado y homogéneo.

No puede decirse lo mismo respecto a la educación media -de potestad nacional-, que se fundaba sobre el principio de la selección social. La orientación de las enseñanzas en el nivel medio y superior en aquel entonces era fundamentalmente de “contenido enciclopédico-humanista” (Tedesco, 1986) con la finalidad de ejercer funciones políticas. Tenían como objetivo “formar una clase política”(Bottomore, 1965). Hasta los años noventa del siglo XIX, en el nivel medio se impartían tres modalidades de enseñanza: comercial, bachiller y educación técnica y tenían por finalidad formar funcionarios públicos y el acceso a las universidades. A su vez formaban docentes para el nivel primario.

Alrededor de 1890, debido a la crisis económica contemporánea a esa época, el sector oficial re-direcciona el sistema educativo hacia una orientación técnica y profesional en donde se buscaba, según la clase burguesa, responder a las exigencias de las actividades productivas. Reinaba un sistema político democrático bajo la presencia de una clase burguesa dominante. Adaptándose a esta nueva realidad, se estructuró un sistema educativo “socialmente diferenciado”(Tedesco J. C., 1986). La educación del nivel medio y superior continuó siendo para las clases más adineradas. Contaban con docentes designados por su saber en disciplinas científicas y con un estricto sistema de exámenes de ingreso. Esto generó grandes dudas acerca de la existencia de un sistema realmente democrático, en donde los distintos sectores accedían a enseñanzas técnicas especializadas mientras que un solo grupo se especializaba en su formación como clase política. Estos nuevos sistemas se vieron fuertemente influenciados por las prácticas comunes en los países europeos y norteamericanos.

La economía de la Argentina producía principalmente materia prima e importaba manufactura de países desarrollados, es decir, era un país agroexportador. Los reclamos comenzaron a centrarse en reformas educativas hacia las enseñanzas agrícolas para suplantar las enseñan-

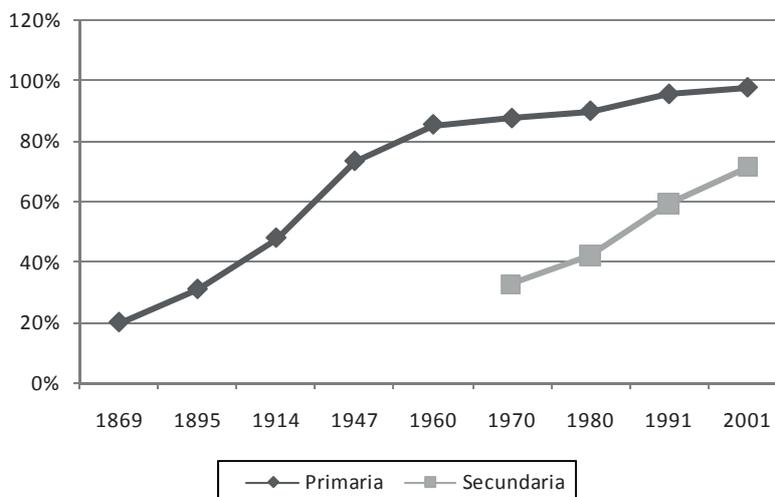
zas técnicas que habían comenzado a regir. Sin embargo, con la Primera Guerra Mundial en 1914, el país requirió de un autoabastecimiento lo que implicaría el desarrollo de industrias nacionales. En 1916 se aprueba el proyecto Saavedra Lamas destinado a combatir el elitismo propio de las universidades, que favorecían a una clase privilegiada en el acceso a la política. Sin embargo, la reforma consistió básicamente en la accesibilidad en el nivel medio. Debido al aislamiento comercial por el que estaba pasando el país, se propuso la preparación de personal capacitado para las nuevas industrias sustitutivas de importaciones. A pesar del auge industrial requerido para ello, Argentina no contaba con los recursos para llevar a cabo dicha reforma.

A partir de mediados de la década del treinta, Argentina da un cambio económico. Se produce un cambio en el modelo imperante en aquel momento. Es en aquel entonces cuando se pasa de un Modelo del Bien Primario Exportable, a un Modelo Sustitutivo de Importaciones. La cantidad de obreros urbanos ascendió estrepitosamente con una consecuente redistribución del ingreso ampliando la posibilidad en el acceso a la escolaridad secundaria (Laies, 2011). Hubo un notable aumento en las matrículas por aquellos años y una gran expansión de la modalidad técnica. A raíz de este cambio en el contexto económico, los estudiantes de la rama académica (bachillerato y normal) pasaron de representar el 80% al 40,4% mientras que la modalidad técnica alcanzó el 40% de los alumnos matriculados en 1950.(Laies, 2011).

El relato histórico descripto hasta el momento, tiene su correlato con la tasa de escolarización<sup>1</sup> del nivel primario y secundario de aquellos años. Como se observa en el Gráfico 4.1, desde la década de los setenta, la proporción de matriculados en las unidades educativas primarias ha crecido sin cesar hasta aproximarse al 100% en el nuevo milenio. En un principio, de manera contemporánea con la nueva Ley de Educación Común, la tasa neta de escolarización primaria comenzó a aumentar a tasa crecientes hasta aproximadamente el primer gobierno de Perón. En cuanto al nivel medio, a pesar de contar con datos solo a partir de 1970, la tasa de escolarización se ubica desde el inicio muy por debajo de la tasa de escolarización del nivel primario, lo que resulta coherente con las políticas y orientaciones elitistas de aquel entonces. Los datos del Gráfico 4.1 muestran como a partir de 1975 la tasa neta de escolarización secundaria<sup>2</sup> crece de manera acelerada gracias a la implementación de políticas de inclusión social tendientes a mejorar la accesibilidad al nivel secundario. Un gran salto en la proporción de alumnos matriculados en el nivel secundario se inicia con la vuelta de la democracia en 1983 como se observa en el Gráfico 4.1.

---

<sup>1</sup> La tasa neta de escolarización de un determinado nivel se calcula como el número de personas escolarizadas en dicho nivel con edad escolar pertinente y el total de la población de ese grupo de edad.

**Gráfico 4.1: Tasa neta de escolarización del nivel primario y secundario. 1869-2001**

Fuente: IIE sobre la base de CIPPEC.

Durante el peronismo hubo un gran desarrollo de la educación técnica y privada. Se centraron en un proceso de democratización de la enseñanza, en donde se buscaba la expansión de la matrícula en todos los niveles e integrar a la población más vulnerable. La gratuidad de la educación se extendió a la totalidad de los años de enseñanza. Hasta mediados de los '50 las escuelas eran fundamentalmente públicas.

Un tercer periodo se inicia a principio de los años sesenta. Fue entonces cuando se produjo una expansión del sector terciario (comercio, servicios y administración pública). Una vez más las escuelas comerciales fueron primeras en el crecimiento de la matrícula quedando rezagada la educación técnica. Fue una época caracterizada por la desindustrialización y tercerización de la economía (Laies, 2011) en donde predominaban tanto en cantidad de establecimiento como en cantidad de alumnos matriculados las escuelas comerciales. Al mismo tiempo fue en los sesenta cuando los estratos sociales más altos comienzan a trasladarse desde las escuelas públicas a las de gestión privada.

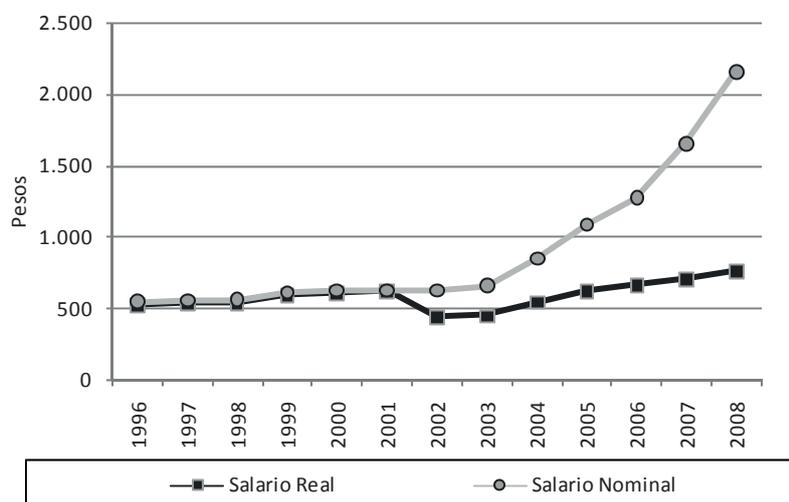
Hacia 1983, se comienza a hablar del “derecho social a la escuela secundaria”, se descartan los exámenes eliminatorios (incorporados por la dictadura militar) y se instaura la libertad de cátedra y agremiación de estudiantes y docentes. Para facilitar la democratización del sistema, se produjo una transferencia de los servicios educacionales a las jurisdicciones provinciales. Primaban la calidad y la eficiencia y desregulación de los mercados. Se buscaba mayor autonomía y el ejercicio de un verdadero federalismo en oposición a la concentración del poder en la capital vinculado al sector económico cuyo origen se encuentra en el modelo agroexportador centrado en el puerto de Buenos Aires.

Sumado a esto, otro gran salto en la historia en relación al nivel educativo medio se observa en 1993 cuando se aplica la Ley Federal de Educación (Ley 24.195). Se establecen diez años de obligatoriedad de educación. El costo de esta excelente evolución en la política educativa recae, siguiendo a Axel Rivas (2010) en “Radiografía de la educación Argentina”, sobre los docentes<sup>3</sup>. Los salarios de los mismos comenzaron a ser la principal variable de ajuste para el logro de esta inclusión social. El autor plantea una depreciación de alrededor del 50% entre 1981 y 1999—en realidad, la depreciación comenzó a darse con anterioridad aunque no hay datos disponibles para su cálculo. Entre 2003 y 2008, a raíz de la Ley de Financiamiento Edu-

<sup>3</sup> El autor aclara que el peso recae sobre el salario docente entre 1975 y fines de la década de los noventa.

cativo (N°26.075) comienza a otorgársele una mayor prioridad a la inversión en educación, lo que posibilitó un crecimiento importante en el salario docente. Como se evidencia en el Gráfico 4.2 entre 1996 y 2008 el salario real creció en 44,9%. Entre 2002 y 2008 casi se duplicó el salario, recuperando en parte la pérdida generada durante los veinte años precedentes.

**Gráfico 4.2: Evolución del salario docente. Pesos en términos nominales y reales**



Fuente: IIE sobre la base de CIPPEC.

Este proceso de declinación salarial empezó a cambiar recién en 1998 a través del Fondo Nacional de Incentivo Docente (Ley 25.264), en donde se reconoció la deuda y se tomaron medidas para revertir tal situación. Posteriormente, a través de la Ley de Financiamiento Educativo (Ley N° 26.206) en 2006 se logró establecer como meta “mejorar las condiciones laborales y salariales de los docentes en todo el sistema educativo”.

En 1992 se promulga la Ley de Transferencia de los Servicios Educativos (N° 24.049). A principios de la década de los '90 ya se vislumbraba una inminente necesidad de una transformación educativa, una reforma de los modelos pedagógicos, organizacionales y administrativos en el sistema educativo. Estas leyes marcaron un salto en la organización del sistema educativo argentino. Los niveles quedarían constituidos en: EGB1 (primero, segundo, y tercer año), EGB2 (cuarto, quinto y sexto año), EGB3 (séptimo, octavo y noveno año), Polimodal (de tres años). Se organizó el polimodal en cinco especialidades: Ciencias Naturales, Economía y Gestión de las Organizaciones; Humanidades y Ciencias Sociales; Producción de Bienes y Servicios y Comunicación, Artes y Diseño.

Este traspaso de responsabilidades de la nación a las provincias significó un quiebre en las finanzas de las jurisdicciones, las cuales ahora pasarían a cargar la mayor parte del peso del financiamiento educativo. Asimismo, se produjo una gran fragmentación y diversificación del régimen. Cada jurisdicción tenía la potestad de definir sus ofertas educativas. Es decir, se pasa de un sistema centralizado y homogéneo a uno carente de unidad y descentralizado.

Desde su implementación hasta la actualidad, la ley de Transferencia de Servicios Educativos es muy discutida por los expertos en el tema, a tal punto que los persistentes debates llevaron a la sanción de una nueva ley: la Ley de Educación Nacional. Sancionada en 2006, esta marcó la última etapa del reconocimiento del derecho a la educación del nivel medio. Por primera vez, establece la obligatoriedad de la enseñanza secundaria. Es a partir de entonces que se termina de reconocer la necesidad de la inclusión social en lo referente al sistema educativo. Esta ley, establece modificaciones en las técnicas de enseñanza y de evaluación,

los diversos órdenes de la actividad educativa, el rol del estado, de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la prestación de los servicios educativos. A partir de entonces la educación media se estructurara de una manera diferente, constituida por un Ciclo Básico, de carácter común para todas las orientaciones, y un Ciclo Orientado, de carácter distintivo a las áreas de conocimiento.

En esta sección se ha observado la evolución del sistema educativo argentino y en particular la expansión de la educación secundaria, que inicialmente se fundaba en una selección social en contraposición a la educación primaria de carácter universal y común. Para esta última, el periodo de auge es aquel que va desde 1880 a 1960. Para el nivel medio, la masificación de la matriculación se inicia en 1983 con el ingreso de un gobierno democrático y se continúa hasta la actualidad con la lucha para lograr su universalización. Es la historia del sistema educativo argentino la que en gran parte consolidó la actual estructura organizativa de las escuelas del país, en parte la culpable de las principales falencias y constitutiva de la cultura educativa propia de Argentina.

**Recuadro 4.1: Modificación de la Ley de Educación Nacional y la extensión de la obligatoriedad**

En enero de 2015, queda promulgada la modificación de la Ley de Educación Nacional aprobada por el Congreso en diciembre de 2014, comenzando a ser obligatoria la educación inicial a partir de los cuatro años de edad desde 2015. Por otra parte, “el Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la obligación de universalizar los servicios educativos para los niños de tres años de edad, priorizando la atención educativa de los sectores menos favorecidos de la población”

### 4.3 La estructura actual del sistema educativo

Actualmente, la estructura del sistema educativo en función de los cambios que se fueron dando a lo largo de la historia, ha quedado conformado por cuatro niveles: inicial, primario, medio y superior.

En relación al nivel inicial, el mismo comprende a los niños entre 45 días hasta los cinco años de edad inclusive. Sólo es obligatorio a partir de los cuatro años. Todos los niveles de gobierno tienen la obligación de universalizar la educación para los niños de tres años de edad<sup>4</sup>. El nivel inicial se divide en dos tramos, donde los Jardines Maternales atenderán a los niños desde los 45 días a los dos años de edad inclusive y los Jardines de Infantes a los niños desde los tres a los cinco años de edad inclusive.

El nivel primario comienza desde los seis años de edad y junto al secundario: deben sumar, doce años. Cada jurisdicción presenta la libertad de determinar la cantidad de años en cada nivel, ya sean seis en cada uno de ellos, o siete y cinco. El nivel secundario a su vez se divide en Ciclo Básico y Ciclo Orientado.

Por último, el nivel superior: comprende las universidades, institutos de educación superior y universitaria.

El estudio y relevamiento de la situación actual del sistema educativo de nuestro país es importante para idear medidas en pos de su mejora y perfeccionamiento. Dentro del ámbito económico el objetivo es el crecimiento del producto, a través de la mayor productividad laboral. Por el lado social se busca una sociedad más integrada, con mejores oportunidades, en miras a un progreso en la calidad de vida de las personas y el desarrollo a nivel país, donde

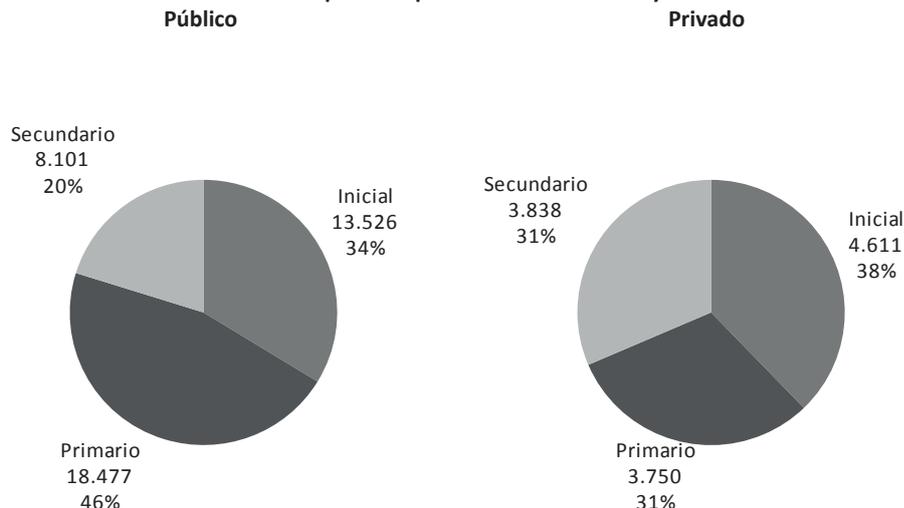
<sup>4</sup> Contemplando la reforma de la Ley 26.206 efectuada en enero de 2015.

desaparezca la trampa de la pobreza<sup>5</sup> y todos los ciudadanos tengan la posibilidad de crecer y progresar.

#### 4.3.1 Unidades educativas

La oferta educativa de cada tipo de establecimiento está organizada en 52.303 unidades que alcanzan al nivel inicial, primario y secundario. De la totalidad de las mismas, el 76% son de gestión estatal dejando un remanente de 24% unidades privadas.

**Gráfico 4.3: Unidades educativas privadas por nivel de enseñanza y sector. Año 2013**



Fuente: IIE sobre la base de Anuario Estadístico 2013.

Esta estructura educativa es coherente con un sistema en el que el Estado presenta un papel preponderante en el cumplimiento de las metas acordadas en el Pacto Federal Educativo en el fortalecimiento de la incorporación y permanencia de la población en las escuelas dentro del sistema educativo.

**Cuadro 4.1: Unidades educativas privadas por nivel de enseñanza y sector de gestión. Año 2013**

Gestión	Inicial	Primario	Secundario	Total
Público	74,6%	83,1%	67,9%	75,4%
Privado	25,4%	16,9%	32,1%	24,6%

Fuente: IIE sobre la base de Anuario Estadístico 2013.

Analizando el Cuadro 4.1, se deduce que en el nivel primario es en donde predominan las unidades del sector público sobre las del privado. Pero a medida que se avanza en nivel, el estado pierde predominancia para dar lugar a una mayor proporción de escuelas privadas. La cantidad de establecimientos educativos por sector y nivel se ajusta al tamaño de demanda por parte de los padres. En los primeros años de enseñanza, la cobertura es casi universal, lo que implica que casi la totalidad de los niños en edad de cursar el nivel primario asisten a dichos establecimientos sin distinción de clase social. Por tal motivo, se han desarrollado una gran cantidad de unidades públicas destinadas a satisfacer las necesidades de las familias menos pudientes. Debe destacarse la caída en la tasa de matriculación en el nivel primario de 3,3% entre 2003 y 2013 en contraste con el aumento de matriculación en escuelas privadas

<sup>5</sup> La trampa de pobreza es un mecanismo que se mantiene por sí misma en el tiempo y que genera que la pobreza persista.

de 23,4% en igual periodo<sup>6</sup>. La disminución de absorción y retención de alumnos por parte de las escuelas públicas se explica por medio de la pérdida de valoración social de este tipo de instituciones. En los últimos años, este hecho ha estado poniendo en riesgo la “pluralidad social”. Las escuelas públicas comienzan a ser aisladas de las restantes y vistas como la única oportunidad para los niños carenciados. Esto genera desigualdad de oportunidades y una sociedad inequitativa, lo que refleje medidas por parte de la Nación y provincias inefectivas o la ausencia de las mismas.

#### 4.3.2 Igualdad de género

En el Anuario Estadístico 2013 se registran 12.181.972 matriculados en la educación común. El 73% asisten a escuelas de gestión pública, mientras que el 27% lo hace a una privada.

La igualdad de género se ha tornado en una temática debatida con frecuencia y de gran importancia en la sociedad moderna. Es así que en la Conferencia Mundial sobre la Educación para Todos (Jomtien, Tailandia, 1990) se hizo hincapié en la “Educación para Todos”, haciendo referencia a la enseñanza a ambos sexos. No sólo se aspira a eliminar la brecha de género buscando luchar por la protección de las libertades y derechos humanos, sino también es considerado como un potente motor del progreso, que trae aparejado un desarrollo sostenible para toda la sociedad. Los beneficios que genera la educación de niñas y mujeres son de diversa naturaleza, los cuales van desde la mejora de la salud materna hasta la reducción de la tasa de mortalidad infantil y los índices de fertilidad, con una mayor prevención de la contracción de infecciones tales como el VIH y SIDA.

Para abordar el tema, es necesario hacer una aclaración acerca de algunos conceptos. La “paridad de sexos”, que se mide por medio del índice de paridad entre los sexos (IPS)<sup>7</sup>, hace referencia al objetivo de lograr que tanto los hombres como mujeres participen en igual medida del sistema educativo. La idea de “igualdad de género” es más abarcadora ya que se define como el derecho a “acceder a la enseñanza; participar en ella; disfrutar de un entorno pedagógico donde se tengan en cuenta las cuestiones de género; y obtener buenos resultados educativos, de forma que los beneficios de la educación se traduzcan en mayores niveles de participación en el desarrollo social, económico y político de la sociedad.” Se deduce por lo tanto que la paridad de género es condición necesaria pero no suficiente para la igualdad de género (Fiske, 2012).

Contemplando el caso de Argentina, el Cuadro 4.1 muestra la composición de la matrícula según el género del estudiante. En el nivel primario se observa una clara tendencia ascendente en el porcentaje de las mujeres matriculadas a medida que se avanza de año. Empero, en ningún caso la proporción supera a la de los hombres en los primeros seis años de enseñanza. Hasta el octavo año de estudio, hay más hombres que mujeres, pero luego se revierte la tendencia y al pasar los años también se agranda. El IPS resulta ser próximo a 1 en los primeros años de la escuela, lo que implica que Argentina está teniendo éxito en cuanto al objetivo de paridad de género en el nivel primario. El origen de esta situación podría hallarse en la educación preescolar. En Argentina, como se verá en la próxima sección, existe una gran desigualdad socioeconómica en el acceso al nivel inicial de educación. De este modo, los hijos de las familias más pudientes son, en gran parte, los que poseen mayor oportunidad de acceso a escuelas preescolares. En general, las familias que pertenecen al segmento de la sociedad con mayores recursos, no consuman distinción de sexo entre sus hijos a la hora de ingresarlos al

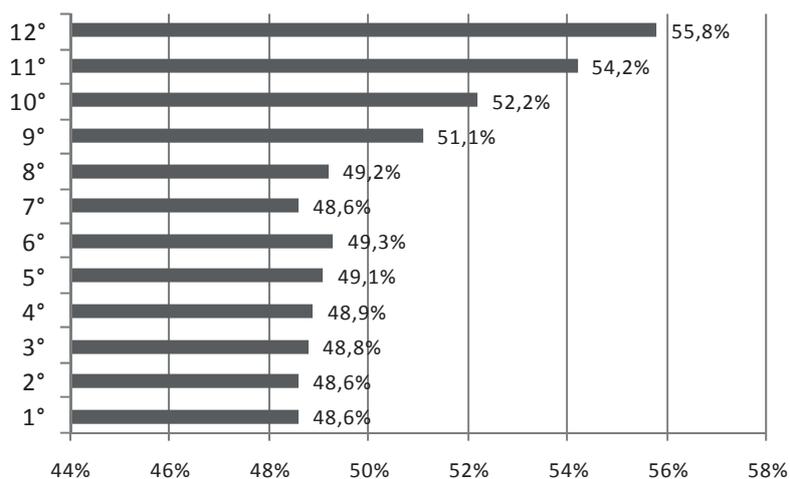
<sup>6</sup> Datos correspondientes a Anuarios Estadísticos de los años 2003 y 2012.

<sup>7</sup> El índice de paridad entre los sexos es el valor de un indicador en la población femenina dividido por su valor en la masculina.

sistema educativo. Podría ser por tal motivo que en nuestro país no existen mayores inconvenientes en cuanto a la paridad de género en el primer tramo de enseñanza.

Al abordar la cuestión de igualdad de género, en muchas ocasiones el desafío consiste en mejorar los resultados escolares de los hombres, no de las niñas. A pesar de la ausencia de una brecha de género en la primaria, en los niveles posteriores afloran disparidades a favor de las mujeres. Es frecuente que en los países en vías de desarrollo, incluido Argentina, inicialmente los varones tengan un mayor acceso a la educación, y que luego las niñas tomen ventaja no sólo en acceso sino también en resultados educativos (Fiske, 2012).

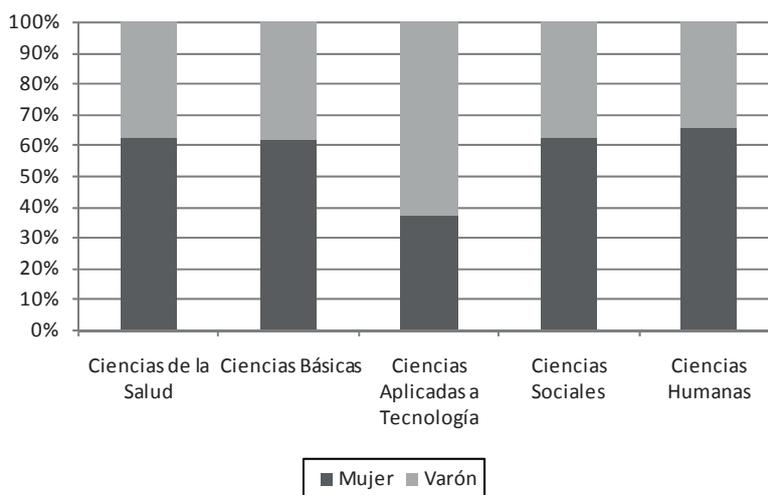
**Gráfico 4.4: Porcentaje de mujeres matriculadas por nivel de enseñanza**



Fuente: IIE sobre la base de Anuario Estadístico 2013.

Yendo aún más lejos, y avanzando hasta el último año de educación obligatoria, se descubre que en todas las orientaciones predomina el número de egresados de sexo femenino en relación a la cantidad de egresados varones, con excepción de la orientación de Ciencias Aplicadas a la Tecnología.

**Gráfico 4.5: Egresados de la escuela secundaria por género y orientación**



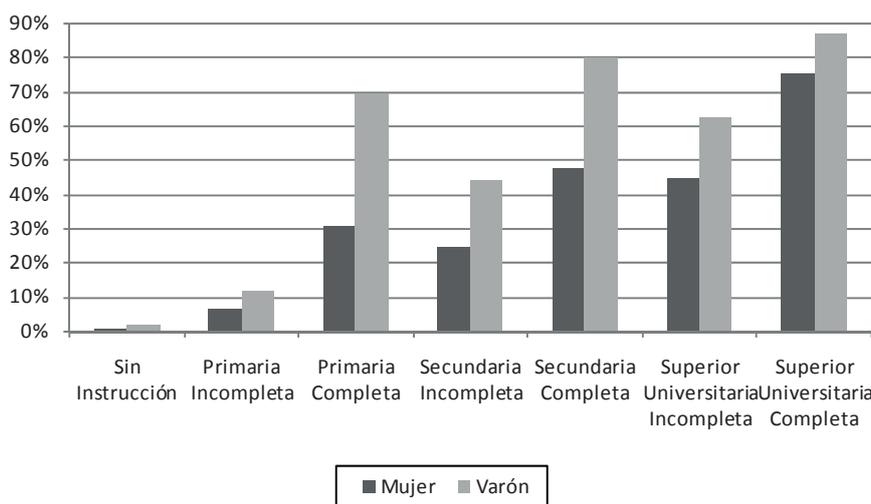
Fuente: IIE sobre la base de Anuario Estadístico 2013.

En ocasiones se habla de disparidades a favor de las niñas a pesar de que los hombres continúan, en muchas ocasiones teniendo una posición ventajosa. Las expectativas educativas de las niñas en relación a acceso y resultados académicos se acrecientan a un mayor ritmo que el de los niños. Lo mismo ocurre con los rendimientos educativos y las tasas de repitencia, retención y transición a la escuela secundaria y al nivel superior. Una vez que las mujeres alcanzan el Ciclo Orientado del Nivel Medio, éstas superan a los varones en la obtención de títulos de aquel nivel. El origen de este comportamiento podría hallarse en un reflejo del progreso en los cambios de actitudes de la sociedad frente al papel que cumple la mujer, pero también podría ejercer alguna influencia la existencia de ciertos procesos sociales que apelan a la fuerza física del hombre que reducen la continuidad de los mismos de sus estudios luego de concluir el nivel secundario (Fiske, 2012).

Desde un punto de vista económico, aunque existe igualdad en el acceso a la educación, esto no implica una equidad en los beneficios de la educación en relación a sus oportunidades de ingresar al mercado laboral. La tasa de participación laboral de los hombres y mujeres aumenta de acuerdo al nivel máximo de enseñanza que los mismos hayan alcanzado. Sin embargo, para las mujeres, el impacto de dicha variable es mucho más pronunciada: la posibilidad de insertarse al mercado laboral se incrementa a una mayor escala con un nivel más de estudio alcanzado que en el caso de los hombres.

Observando la descomposición de la tasa de empleo por sexo del segundo trimestre de 2014, se pone en evidencia este fenómeno. Por ejemplo, el porcentaje de hombres que forman parte de la población ocupada en relación a la población total masculina con la primaria incompleta es de 11,5% mientras que el de las mujeres es de 6,4%. La brecha de participación entre los hombres y mujeres en todos los casos es significativa, pero las más importantes son las tasas correspondientes a las partes que terminaron el primario y secundario. Las oportunidades laborales en ambos casos son mucho mayor para los hombres. No obstante, más allá del nivel secundario, la brecha es menor a medida que aumentan los años de estudio alcanzados, lo que se observa en el Gráfico 4.6. La tasa de empleo femenina de la población con estudio universitario completo, sigue siendo inferior a la del hombre. Sin embargo, los porcentajes se acercan mucho más, 86,5% para el caso de los varones y 75% para las mujeres.

**Gráfico 4.6: Tasa de empleo de los hombres y mujeres por nivel de estudio alcanzado**



Fuente: IIE sobre la base de EPH 2-T 2014.

### 4.3.3 Desigualdad socio económica en el acceso a la educación

El actual sistema educativo a pesar de no padecer una desigualdad de género en relación al acceso a la enseñanza, sí cuenta con una marcada desigualdad en el interior de la estructura socioeconómica. A continuación se expone en el Cuadro 4.2 los niveles de escolarización por quintil de ingreso<sup>8</sup> y el rango etario al que pertenece el alumno. De esta manera, se trasluce una clara desigualdad en donde sólo el 64,9% de los niños del quintil más bajo asisten al nivel inicial, mientras que el 81,8% de los pertenecientes al quintil con mayores recursos acceden al sistema educativo. Esta brecha social también resulta significativa entre 13 a 17 años: sólo el 88,4% de los que pertenecen al primer quintil continúan con sus estudios, mientras que un 96,4% del quintil más rico lo hace. Históricamente, el sistema educativo argentino se ha caracterizado por contar con una estructura organizacional en la que la universalización en el nivel primario siempre ha sido priorizada por los gobernantes. Sin embargo, recién a principios del nuevo siglo fue cuando comenzó a otorgársele una mayor importancia al nivel secundario y a comprender las implicancias y externalidades positivas de su masificación. Es por ello que la brecha se amplía entre los quintiles al pasar del nivel primario al secundario.

**Cuadro 4.2: Tasa bruta de escolarización por nivel socio-económico. Año 2012**

Quintil	3 a 5 años	6 a 12 años	13 a 17 años	18 a 23 años
1	64,9%	98,6%	88,4%	39,0%
2	71,1%	98,1%	88,4%	42,7%
3	75,2%	99,1%	94,9%	50,8%
4	74,2%	99,5%	94,9%	57,3%
5	81,8%	98,9%	96,4%	63,2%
Brecha (p.p.)	16,96	0,26	7,92	24,21

Fuente: IIE sobre la base de CEDLAS.

### 4.3.4 Gasto en Educación

Según la Constitución Nacional, el Estado es garante central del derecho a la educación y como tal debe promover el acceso a la misma para todos los ciudadanos, garantizando los recursos económicos para la trayectoria escolar, y de esta manera reducir desigualdades económicas. Asimismo, la educación produce externalidades positivas. Tal como se argumentó anteriormente, con la educación la sociedad se favorece en su conjunto, generando al mismo tiempo beneficios privados tales como aumento en los niveles de ingreso, ascenso social, etc. Estos efectos externos podrían justificar la intervención del sector público para internalizarlos.

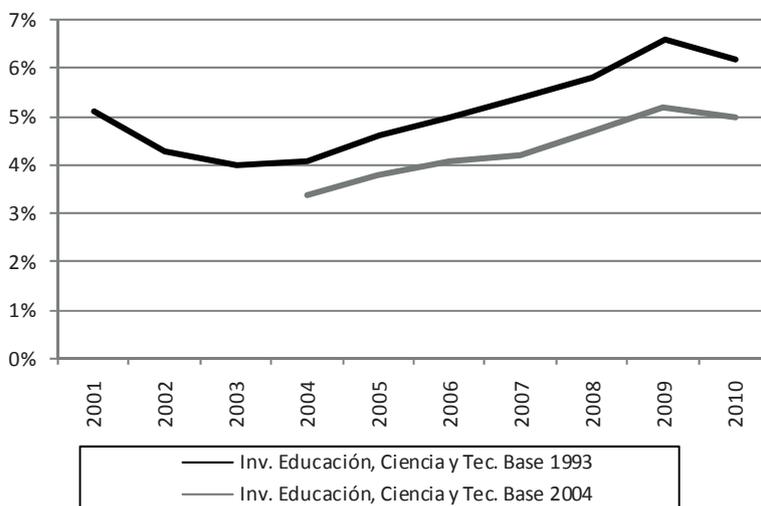
La Ley de Financiamiento Educativo (LFE) sancionada en 2005, establece como meta elevar la inversión en Educación, Ciencia y Tecnología de la Argentina hasta alcanzar un 6% del producto bruto interno en el año 2010.

Hasta hace poco parecía que se había logrado cumplir con aquella meta. Sin embargo, recientemente se produjo un cambio de base del producto bruto interno y con la nueva serie se pone en evidencia el incumplimiento real de la meta del 6% del producto bruto interno en Educación, Ciencia y Tecnología. Desde la implementación de la LFE en 2005, se pasó de 3,8 a 5% de inversión en educación considerando la nueva serie del PBI base 2004. Hubo un aumento de 31% equivalente al aumento que se registra considerando el producto bruto interno

<sup>8</sup> el primer quintil representa el 20% más pobre de la población mientras que el quinto quintil representa el 20% más rico.

con base 1993. A pesar de que proporcionalmente el esfuerzo en educación no parece haber sido alterado por el cambio en la base del producto bruto interno, sí debe destacarse que todavía está pendiente el cumplimiento de la meta de la LFE.

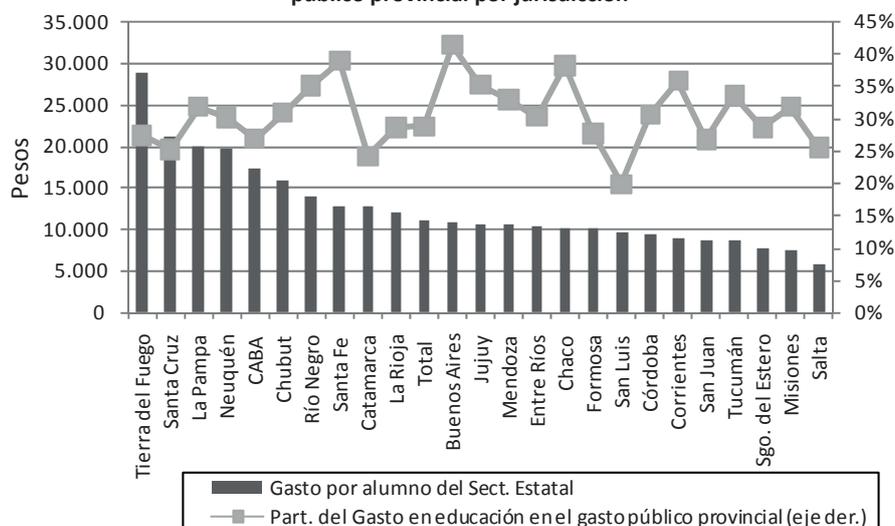
**Gráfico 4.7: Inversión en Educación, Ciencia y Tecnología como porcentaje del PBI**



Fuente: IIE sobre la base de CIPPEC.

Ahora, teniendo en cuenta el financiamiento educativo a cargo de las jurisdicciones provinciales, se estudia la inversión anual por alumno y el gasto educativo como porcentaje del gasto total jurisdiccional. De esta manera, analizándolos de manera conjunta, se pone en evidencia la desigualdad en el financiamiento educativo por provincia y su esfuerzo para financiar el sistema educativo. En relación a la inversión por alumno, se observa en el Gráfico 4.8 que existe una gran discrepancia en relación a la cantidad de recursos que cada provincia le destina a cada alumno del sector estatal. En un extremo se tiene a Tierra del Fuego que en 2012 destinó \$28.845 por alumno, del otro lado se ubica Salta con una inversión de \$5.720 por estudiante, es decir un cuarto de la provincia patagónica.

Por otro lado, el porcentaje del presupuesto destinado a la educación demuestra la relevancia que cada provincia le otorga al sistema educativo. Debido a que unas cuentan con más capacidad fiscal que otras, es también una medida del esfuerzo de las mismas. Es por ello, por ejemplo, que Buenos Aires resulta ser la provincia con mayor esfuerzo presupuestario por educación (41,3% del gasto total) y al mismo tiempo no sea una de las que más recursos por habitante destina a aquel rubro (\$10.950). De este modo, provincias con similar inversión por alumnos pueden realizar esfuerzos distintos. Por ejemplo, Chaco invierte por alumno lo mismo que Formosa (alrededor de 10 mil pesos), no obstante Chaco destina un 37,2% de su gasto jurisdiccional al sistema educativo mientras que el esfuerzo de Formosa es más reducido (27,7%), como se puede observar en el Gráfico 4.8

**Gráfico 4.8: Gasto por alumno del Sector Estatal y participación del gasto en educación en el gasto público provincial por jurisdicción**

Fuente: IIE sobre la base de información obtenida de DiNIECE, CGECSE, Ministerio de Educación, y Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Producción.

### Nivel Inicial, Primario y Secundario

Los niveles inicial, primario y secundario constituyen unidades pedagógicas muy diferentes entre sí. Al pasar de un nivel a otro, la currícula sufre una gran transformación adecuándose a los objetivos perseguidos y en pos de la formación del individuo según la etapa de la vida por la que transita. La segmentación de los niveles de enseñanza en tres tramos se fundamenta tanto en cuestiones pedagógicas como en la cultura e historia del país.

Por tal motivo, a continuación se procede con un estudio más acabado de los niveles inicial, primario y secundario de manera aislada, lo que podría facilitar la comprensión y exposición del tema al contar con comportamientos propios y marcadas disidencias en temáticas como matrícula, desigualdad de género, desigualdad social, etc.

#### 4.3.5 Nivel Inicial

Según la Ley Nacional N° 26.206 -modificada en el corriente año-, “la educación inicial constituye una unidad pedagógica y comprende a los niños desde los 45 días de vida hasta los cinco años, siendo obligatorios los dos últimos”.

La Clasificación Internacional Normalizada de la educación (CINE- UNESCO, 1997) define al Nivel 0 (Enseñanza preescolar) como aquel que procura familiarizar a los niños de corta edad (entre tres y cinco años) con el ambiente educativo en el cual será insertado en los siguientes años de su vida. Es considerado como un puente entre el hogar y el entorno educativo.

En Latinoamérica, la educación inicial ha tomado un rol protagónico como política pública recientemente, lo que quedó plasmado en noviembre de 2007, cuando los ministros de Educación de los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) suscribieron el Compromiso Hemisférico por la Educación de la Primera Infancia, enfatizando la trascendencia de esta etapa en la vida para el logro del desarrollo integral del niño desde el nacimiento hasta los ocho años de edad. Se pactaron nuevos marcos legales e idearon métodos

de financiamiento para el logro de los objetivos. Aumentar la cobertura y calidad de nivel, focalizándose sobre todo en la parte más vulnerable de la sociedad fueron otros de los tantos objetivos en consideración.

**Cuadro 4.3: Tasa bruta de escolaridad<sup>9</sup>. Niños entre 3 y 5 años. Por quintil de ingreso**

Año	Quintil					Media
	1	2	3	4	5	
2003	44,12%	47,46%	55,36%	63,10%	69,85%	53,34%
2004	51,44%	57,57%	61,84%	70,01%	74,09%	60,83%
2005	49,98%	56,90%	66,48%	70,71%	78,98%	62,04%
2006	50,72%	58,92%	68,78%	73,94%	80,50%	64,12%
2007	54,03%	59,84%	65,24%	73,47%	78,80%	64,09%
2008	56,27%	60,82%	70,68%	76,38%	80,55%	66,51%
2009	58,89%	65,09%	73,41%	74,59%	78,99%	68,41%
2010	61,44%	65,31%	71,65%	76,53%	82,66%	69,89%
2011	62,33%	67,64%	73,86%	76,54%	79,73%	70,67%
2012	64,86%	71,10%	75,21%	74,21%	81,83%	72,27%

Fuente: IIE sobre la base de CEDLAS.

El acceso a los institutos de educación y cuidado infantil, desde 2004 a 2012 ha tenido un incremento promedio anual de 2,18%, valor que resulta similar a algunas de la región si los comparamos con algunos países con los que se cuentan datos actualizados (Ver Cuadro 4.4). Esta avance en Argentina tiene su origen principalmente en el incremento de las matrículas de los niños pertenecientes a los primeros tres quintiles de ingreso, y en menor medida el último quintil, lo que pone en evidencia el acercamiento y progreso en igualdad de acceso a la educación inicial.

A pesar de las mejoras en la cobertura del nivel inicial, como se observa en el Cuadro 4.4 dista de haberse generalizado la enseñanza en dicho nivel y, a su vez, hay una gran diferencia en las tasas al considerar el estrato socioeconómico al que pertenece el niño. Avanzar en este punto débil del sistema educativo es trascendental y de gran urgencia, ya que un mayor acceso igualitario permitirá a aquellos niños en situación vulnerable contar con una contención complementaria a la familiar, asegurar una alimentación adecuada (evitando los problemas nutricionales) y permitirá a la madre participar en el mercado laboral generando un mayor bienestar para la familia.

**Cuadro 4.4: Crecimiento promedio entre 2004-2012 de la tasa bruta de escolaridad de algunos países latinoamericanos. Niños entre 3 y 5 años, por quintil de ingreso**

País	Quintil					Media
	1	2	3	4	5	
Argentina	2,94%	2,67%	2,48%	0,73%	1,25%	2,18%
Brasil	5,03%	4,52%	4,74%	3,91%	1,72%	4,16%
Colombia	-7,19%	-6,39%	-5,45%	-3,09%	-2,16%	-4,97%
Ecuador	4,43%	3,00%	1,34%	1,92%	0,37%	2,33%
Perú	4,41%	2,97%	2,69%	2,25%	1,97%	2,82%
Uruguay	6,66%	4,45%	3,33%	2,20%	0,76%	4,16%

<sup>9</sup>Relación entre los efectivos escolares de cada nivel educativo y la población en edad teórica de cursar dicho nivel.

Fuente: IIE sobre la base de CEDLAS.

Debido al grave rezago y retardo en materia de igualdad socioeconómica que sufre el nivel en relación a los restantes niveles, focalizar políticas en un aumento en la matriculación implicaría un alto costo.

#### 4.3.6 Nivel Primario

La Educación Primaria es una unidad pedagógica y organizativa destinada a la formación de los niños a partir de los seis años de edad. Es obligatoria y tiene por finalidad proporcionar una formación integral, básica y común de seis años, para lograr capacitar a los alumnos para ingresar a la etapa secundaria.

##### 4.3.6.1 Tasas de escolarización neta e igualdad de género

Al analizar la cobertura del nivel educativo primario suele utilizarse como indicador la tasa neta de escolarización primaria, que refleja el número de personas en el nivel primario con la edad pertinente para cursar el mismo, sobre toda la población de esa edad. A lo largo de los últimos años, la tasa neta de escolarización primaria se ha mantenido constante con una leve disminución en 2012, conforme lo muestra el Cuadro 4.5.

**Cuadro 4.5: Tasa neta de escolarización primaria**

	Total	Género	
		Mujer	Varón
2004	99,05%	99,18%	98,91%
2005	98,90%	98,83%	98,97%
2006	99,37%	99,43%	99,31%
2007	99,26%	99,22%	99,30%
2008	99,11%	99,18%	99,05%
2009	99,04%	99,19%	98,89%
2010	99,28%	99,30%	99,26%
2011	99,28%	99,25%	99,31%
2012	98,91%	99,02%	98,81%

Fuente: IIE sobre la base de CEDLAS.

Prestando atención al comportamiento de dicha variable, se concluye que podría resultar dependiente de factores económicos externos al ámbito educacional. De tal manera, los años de caída en el producto bruto interno se observa una caída del nivel de escolarización. En el 2012, último dato con el que se cuenta, se generó una caída de dicho indicador respecto a 2011.

Por medio de la descomposición de la variable por género, se advierte que ambas variables se mueven en la misma dirección para igual periodo bajo estudio presentando una evolución similar en la participación. Como se observa en el Cuadro 4.5 no existen grandes inconvenientes en el acceso a la educación primaria para las mujeres. La brecha entre hombres y mujeres se amplía en periodos de crisis.

Argentina cuenta con una tasa de escolarización neta de la primaria de 98,9% por encima del promedio de la de América Latina que resulta de 92,9% (UNESCO) para 2012. A continuación se exponen los valores de algunos países de América Latina que cuentan con altos niveles de escolarización para los niños entre 5 y 12 años. Argentina no difiere mucho de ellos. Esto equivale a decir que, a pesar de la escasa evolución en la escolarización primaria de los niños entre 5 y 12 años, Argentina presenta en relación a sus países vecinos, un alto nivel de escolarización primaria. En el caso de Brasil, el crecimiento promedio anual de la tasa entre 2003 y 2011 ha sido de 0,17%, Chile de 0,04%, Colombia de 0,14%, Ecuador de 0,47%, Perú de 0,14%, Paraguay de 0,59%, Uruguay de 0,03%, porcentajes que se encuentran muy por encima del crecimiento promedio de Argentina. A pesar de que en gran medida estos avances estén relacionados con el hecho de que la mayoría de los países en cuestión se ubicaban inicialmente en una situación peor a la de nuestro país, dicho factor no quita que el avance en la escolarización está también íntimamente ligada a los esfuerzos correspondientes a los gobernantes de cada país latinoamericano.

**Cuadro 4.6: Tasa neta de escolarización primaria. Año 2011**

País	Tasa de asistencia escolar
Argentina(2012)	98,9%
Brasil	98,7%
Chile	99,3%
Colombia	97,3%
Ecuador	98,8%
Paraguay	99,3%
Perú	99,0%
Uruguay	98,6%

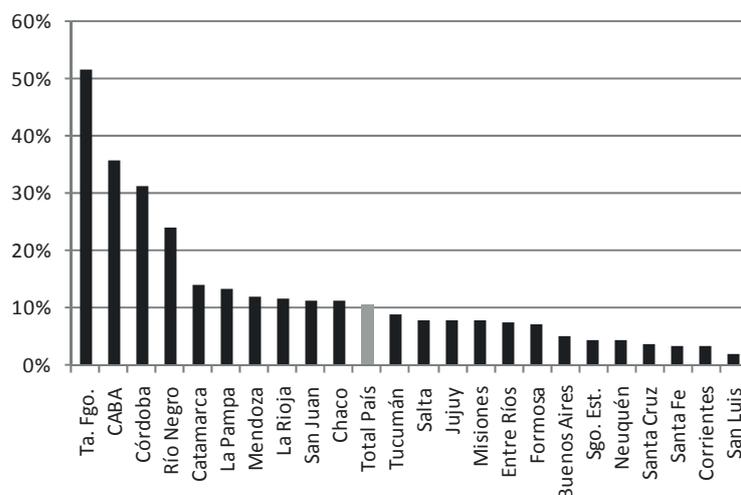
Fuente: IIE sobre la base de CEDLAS.

#### 4.3.6.2 Jornada extendida

Una vez que se ha logrado alcanzar en gran medida la escolaridad universal primaria, se debe hacer foco en una de las metas de la Ley de Educación Nacional presente en el artículo 28, el cual hace referencia a la importancia de que las escuelas primarias sean de jornada extendida. Esta medida tiene como finalidad alcanzar las condiciones necesarias que posibiliten el desarrollo integral de la infancia en todos las esferas de la vida. Posteriormente, en la Ley de Financiamiento Educativo, fija una cifra de un mínimo del 30% de alumnos de nivel primario que asistan a escuelas de jornada extendida. No obstante, según datos proporcionados por el Relevamiento Anual 2013, sólo el 10,7% de los alumnos asisten a escuelas primarias de jornada completa. Esta cifra difiere según se trate de escuelas de gestión privada o pública. Mientras que las primarias concentran un 13,4% de alumnos en escuelas privadas de jornada extendida, en el segundo caso sólo lo hacen el 9,7%.

En el Gráfico 4.9 se desagrega la variable porcentaje de alumnos que asisten a escuelas de jornada extendida por provincia. Córdoba se posiciona en tercer lugar con un 31,3% de los alumnos que asisten a aquellas unidades educativas, es decir, se encuentra entre una de las pocas jurisdicciones que ha logrado cumplir con la meta de La Ley de Financiamiento Educativo en el año 2013, habiendo sido en el 2012 dicho valor de 28,8%.

Gráfico 4.9: Alumnos del primario que asisten a establecimiento de jornada extendida. Año 2013



Fuente: IIE sobre la base de Anuario Estadístico 2013.

En 2012, en base a estadísticas de UNESCO, dentro de 44 países relevados, Argentina se ubicaba en el puesto 39 en cantidad de horas de clases establecidas por ley para niños de nueve años. Sin embargo, nuestro país se caracteriza por tener una amplia disidencia entre el tiempo de dictado de clases establecido por ley y las horas efectivas, es decir, contabilizando el ausentismo, feriados extraordinarios y paros de docentes. En la ley de educación N° 25.864, se fija un ciclo lectivo anual mínimo de 180 días efectivos. En caso de que no se cumpla con el calendario escolar establecido por dicha ley, las autoridades correspondientes de cada jurisdicción son las encargadas de compensar de alguna manera los días perdidos de clases. Siguiendo a Alieto Guadagni (2014), desde la sanción de la ley N° 25.864 en 2003, fue mayor la cantidad de años en los que no se cumplió con el tiempo previsto de clases en la mayor parte de las jurisdicciones de Argentina y no se han tomado las medidas necesarias para compensar dichos días perdidos. Cabe destacar, que dentro de los 38 países que superaron a Argentina en calendario escolar, 34 participaron de la prueba internacional PISA. No debe sorprender que 32 de aquellas naciones con mayor tiempo de clases, obtuvieron mejores resultados en el examen que Argentina.

A pesar del reconocimiento de la importancia de poseer doble escolaridad en las escuelas argentinas por medio de La Ley de Educación Nacional y la ley de Financiamiento Educativo, Argentina continúa registrando valores muy por debajo de los estándares internacionales. En la Cuadro 4.7 se expone la organización de tiempos de enseñanza de los docentes en establecimientos públicos del año 2010 de algunos países miembro de la OCDE y Latinoamericanos.

Cuadro 4.7: Tiempo previsto de enseñanza para los estudiantes entre 9 y 14 años en establecimientos públicos. Año 2010

País	Horas
Chile	1.083
Jamaica	950
Perú	900
Francia	847
México	800
Alemania	793

Paraguay	773
Argentina	720
Finlandia	683

Fuente: IIE sobre la base de Compendio Mundial de Educación 2012.

#### 4.3.6.3 Desigualdad social en el acceso a la educación primaria

La Convención sobre los Derechos del Niño establece en el artículo 28 el derecho del niño a ser educado en igualdad de condiciones. Al mismo tiempo, la Ley de Educación Nacional (Ley 26.206) sancionada en el 2006, reconoce a la educación como un bien público y un derecho social y personal que debe ser garantizado por el Estado y al mismo tiempo responder a la igualdad, equidad y gratuidad del mismo.

En relación a la igualdad de oportunidades, es en el nivel primario en donde menor brecha social se observa dentro de la estructura socioeducativa argentina, como ya se ha visto en la sección 4.3.3. Esta aparente igualdad en el sistema educativo esconde una realidad problemática. La igualdad de oportunidades no sólo debe medirse en términos de acceso a la educación, sino también en relación a la calidad de la enseñanza. A pesar de que la asistencia escolar en el nivel primario no tiende a diferir significativamente entre los estratos de menores y mayores ingresos, sí está claro que aquellos ubicados en el quintil de ingresos inferior acceden a escuelas de menor calidad que aquellos de mayores recursos. Es decir, si bien no hay acceso diferencial, sí hay segmentación en la calidad educativa.

Existe poca literatura sobre el tema de la segregación educativa debido a las grandes dificultades en el acceso a datos censales lo suficientemente abundantes para obtener conclusiones empíricas confiables. En 2006, los autores Juan José Llach y María Elina Gigaglia llevaron a cabo un estudio en relación al tema basándose en el Operativo Nacional de Evaluación (ONE). El ONE, se trata de un censo nacional educativo, en donde se encuesta a los directores de las escuelas y se obtiene resultados académicos de alumnos de quinto año. Cabe aclarar que aquella prueba no publica los micro datos desde el año 2000, lo que deja un pequeño margen para el estudio de temas en materia educativa a partir de los mismos. Los autores concluyeron que los chicos con menor nivel económico social, acceden a escuelas de menor calidad, menor capital físico<sup>10</sup>, humano<sup>11</sup> y social<sup>12</sup>.

Estos tres capitales fueron utilizados para construir un indicador de la calidad de educación y para la medición de los mismos se ha utilizado los cuestionarios de la prueba ONE. Con ello se demostró que aquellos alumnos con menores necesidades económicas sociales, son los que asisten a escuelas con mayor dotación de los tres tipos de capital, marcándose más la diferencia en el capital físico. La segmentación se da según se trate de una escuela pública o privada. Para el caso del último cuartil, el capital es superior en las escuelas privadas que en las públicas, salvo en el capital social que debido a los cooperadores, en los últimos dos cuartiles es superior para el sector estatal. Los autores efectuaron regresiones econométricas para verificar la existencia en la dependencia del nivel económico social y los capitales en las unidades educativas. Los mismos concluyeron que el nivel económico social por sí solo no puede explicar la variación de las dotaciones de capital. Existen dentro de las provincias segregaciones cuyas causas podrían ser problemas de organización o ineficiencia en la distribución de los recursos (Llach & Gigaglia).

<sup>10</sup> Mide el estado de conservación del edificio y la disponibilidad de recursos didácticos.

<sup>11</sup> Experiencia en la tarea y escuela y capacitación formal del director.

<sup>12</sup> Organización y clima interno, inserción en la comunidad y la integración con los padres.

#### 4.3.6.4 Finalización del nivel primario

En ocasiones, se considera a la salida prematura del sistema educativo como un uso ineficaz de los recursos. La inversión que el Estado realiza en la educación, es considerada obligatoria y necesaria no sólo por ser un garante del derecho al acceso a la educación, también se trata de una inversión productiva que se considera que en un futuro promoverá el crecimiento del país. Cuando se produce un abandono temprano del colegio, dicha inversión es improductiva sumado al hecho de que los recursos destinados a tal fin son desaprovechados habiéndose podido usar para otras finalidades sociales.

Es así que la finalización de los estudios, se ha convertido en uno de los tantos objetivos de los gobiernos, así como organizaciones internacionales y sin fines de lucro. No debe dejar de mencionarse la trascendencia del abandono escolar sobretodo en el nivel primario. En general, un abandono temprano podría implicar que el alumno no llegue a adquirir los conocimientos mínimos y necesarios de lectura, escritura y matemáticas socavando sus futuras oportunidades laborales y de progreso en la vida, y a la resolución de problemas de la vida cotidiana. Esto pone en duda el cumplimiento de las leyes que hacen referencia a la igualdad de oportunidades y el derecho de todos a ser educados. Los estudiantes de menores recursos tienen una mayor probabilidad de deserción que aquellos que pertenecen a los grupos de quintiles más elevados. Esto es así debido a las dificultades que debe afrontar en la vida, por ejemplo, por la necesidad de trabajar y aportar ingresos a la familia o de cuidar a sus hermanos para que la madre pueda continuar inserta en el mercado laboral, entre otras cosas.

Por otro lado, al analizar el porcentaje de alumnos que comienzan el primer grado y alcanzan el último grado de enseñanza primaria, se tiene que el mismo sufre caídas abruptas en periodos de crisis económicas y sociales, tales como en los años 2001 y 2008. Estos impactan fuertemente en los rendimientos y porcentaje de finalización debido a que con mayor frecuencia escatiman los materiales y se comienza a percibir la ausencia de un entorno adecuado para estudiar. Debido a cambios en la situación económica, muchos alumnos se ven obligados a abandonar los estudios, porque el ama de casa debe insertarse en el mercado laboral dejándole el cuidado de hermanos o la responsabilidad de tareas domésticas, o se torna común la movilidad de los niños entre centro de estudios.

**Cuadro 4.8: Porcentaje de alumnos que comienzan el primer grado y alcanzan el último grado de enseñanza primaria**

	Ambos Sexos	Hombres	Mujeres
2000	90,88%	88,56%	93,28%
2001	89,93%	88,28%	91,63%
2002	80,87%	79,66%	82,11%
2003	95,42%	94,14%	96,72%
2004	86,84%	85,01%	88,74%
2005	94,54%	93,24%	95,88%
2006	94,88%	92,71%	97,15%
2007	95,82%	92,41%	99,43%
2008	93,84%	93,60%	94,08%
2009	95,32%	94,81%	95,86%
2010	93,12%	91,28%	95,04%

Fuente: IIE sobre la base de CEPALSTAT.

Además, si se diferencia por género, es observable que los hombres se encuentran en una peor situación con una caída más pronunciada del indicador, pasando del 94,8% en 2009 al 91,3% en el año 2010, mientras que las mujeres sufren un descenso más suavizado pasando de un 95,9% a un 95% en transcurso del mismo período.

En el Cuadro 4.8, se contraste el porcentaje de alumnos que comienzan y finalizan el nivel primario de algunos países latinoamericanos. Argentina se ubica por encima de ellos a lo largo del último decenio. No obstante, observando la evolución a lo largo del tiempo, la nación no muestra cifras alentadoras, por lo contrario, se evidencia un empeoramiento en el último año en el que hay registro de esta variable, pasando del 95,3% en el 2009 al 93,1% en tan solo un año para ambos sexos. Si se tiene en cuenta el período que comprende desde el año 2000 al 2010, el porcentaje creció a un ritmo de un 0,24% promedio anual, muy por debajo de los países en la región.

**Cuadro 4.9: Crecimiento del porcentaje de alumnos que comienzan el primer grado y alcanzan el último grado de enseñanza primaria**

País	Año		Crecimiento medio anual
	2001	2010	
Argentina	89,9%	93,1%	0,4%
Bolivia	82,3%	86,2%	0,5%
Colombia	69,4%	87,4%	2,6%
Ecuador	76,2%	92,1%	2,1%
Perú	78,1%	81,5%	0,5%

Fuente: IIE sobre la base de CEPALSTAT.

Según UNESCO la tasa de abandono escolar temprano<sup>13</sup> (nivel primario inconcluso) fue del 17% para América Latina en el año 2012, mostrando una mejora de tres puntos porcentuales con respecto al año 2000, mientras que en Argentina según los datos del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE), la prueba regional de Unesco presentada en diciembre de 2014, Argentina pasó de tener una tasa de abandono escolar de 5,1% en 2006 a 6,9% en 2011. A pesar de que la tasa de abandono se ubique muy por debajo del promedio de América Latina, no deja de ser un nivel alto de abandono escolar y requiere de políticas que promuevan su reducción.

Paralelamente, nuestro país vecino, Chile logró prácticamente eliminar la deserción escolar en igual periodo, pasando de tener una tasa de 8,6% en 2006 a 1,3% en 2011. La tasa de abandono tiene, por supuesto, un efecto negativo sobre la tasa de finalización escolar. Este fracaso escolar podría estar positivamente asociado con los niveles de pobreza así también como a problemas externos tales como la necesidad de trabajar para aportar ingresos familiares. Otro origen de la deserción podría hallarse en la falta de la valoración de la educación formal por parte de los padres, o la creencia de que la currícula de las escuelas está poco relacionados con los problemas reales (UNESCO, 2012).

Las diferencias por género sugieren que en todos los años el porcentaje de alumnos que comienzan el primer grado y alcanzan el último grado de enseñanza primaria es superior en el caso de las mujeres que en el de los hombres. Sin embargo, esta diferencia no llega a ser ni de 2 puntos porcentuales en promedio en todos los años observados. Siguiendo al Instituto de

<sup>13</sup>El porcentaje de alumnos matriculados en un grado/año de estudio de un nivel de enseñanza que no se vuelve a matricular en el año lectivo siguiente como alumno nuevo, repitente o reinscripto.

Estadísticas de la UNESCO, los niños tienen una mayor probabilidad de abandono y repitencia escolar que las niñas.

#### 4.3.6.5 Tasa de repitencia, abandono escolar y extraedad

Siguiendo a UNESCO (2012) en el Compendio Mundial de la Educación, uno de los principales obstáculos del progreso en materia educativa está asociado con un patrón global en donde el país presenta una alta tasa de participación en los primeros niveles, pero luego se producen descensos moderados a medida que se avanza en años. En general, estos estereotipos de países suelen presentar preocupaciones por sus altas tasas de repetición y sobreedad. Argentina podría estar incluida dentro de la definición de dicho patrón.

A nivel mundial, los distintos sistemas educativos asumen políticas de repitencia diversa según su historia y creencias. Un interrogante muy frecuente en los últimos tiempos ha sido si la repetición de grado mejora efectivamente el aprendizaje. Aún no se ha llegado a un consenso en relación a esta cuestión a pesar de las numerosas evaluaciones empíricas efectuadas.

Aquellos que se encuentran a favor del sistema de repetición, consideran pertinente el recurrido de un determinado nivel cuando el alumno no ha adquirido el nivel de aprendizaje impartido y al cual se aspira que adquiera el niño al finalizar el año lectivo. De este modo, evita acarrear un retraso de aprendizaje aun peor tanto en el alumno con los problemas como así también en el curso en el que se encuentra. Permitir a un niño a que avance en nivel cuando no ha logrado captar las enseñanzas elementales, presenta altísimos costos sociales, tales como una pérdida en la calidad educativa, o aumenta de la probabilidad de abandono prematuro.

Aquellos expertos que se pronuncian a favor de la promoción automática del alumno, postulan que obligar al estudiante repetir de año no hace más que desperdiciar recursos humanos y financieros, provoca una inevitable pérdida de autoestima en el niño estigmatizándolo y aumenta la probabilidad del abandono prematuro del mismo. Según estos autores, la promoción del alumno al siguiente grado, motivaría al alumno a que continúe sus estudios.

Siguiendo al Compendio Mundial de la Educación 2012, estudios internacionales demuestran que el rendimiento del estudiante no está directamente relacionado con las políticas de promoción y repetición.

Recientemente, se ha debatido el tema en Argentina, buscando eliminar el sistema de repetición. En algunas escuelas se ha implementado tratando de emular sistemas educativos exitosos tales como los de Finlandia y Noruega, en donde existe un sistema de promoción automático. Sin embargo, a la hora de implementar políticas de cualquier índole es sabido que con la simple imitación de una política exitosa en un contexto socioeconómico diferente, el efecto nunca será el mismo. Así, por ejemplo, en un país como Finlandia, la valoración de la educación por parte de las familias es diametralmente opuesta a la de los argentinos.

#### Recuadro 4.2: El caso excepción del sistema educativo de Finlandia

El éxito del sistema educativo de Finlandia reside en la organización con la cuenta la misma en el nivel primario la cual le ha llevado décadas consolidar. Cada clase cuenta con dos maestras y la presencia de una “maestra especial” que se ubica en un cuarto contiguo para aquellos alumnos que necesiten de una atención especial y personalizada. De este modo se evita distraer a sus compañeros. Este docente debe poseer estudios superiores a maestrías. Por medio de este sistema, se busca aumentar los niveles de rendimiento de los alumnos de menores calificaciones. Es decir, nivelan hacia arriba, de modo tal que al finalizar el año lectivo, todos logren un nivel estándar acorde con los objetivos del curso. De esta manera a través de un régimen de promoción directa, logran que los niños continúen desenvolviéndose en el

mismo ambiente, con sus amigos, con metas en común y el curriculum educativo de los demás, sin ello implicar elevados costos sociales. Los resultados del gran esfuerzo puesto en materia educativa se plasma en el Informe PISA: Finlandia se posiciona en el primer puesto. Asimismo, la tasa de deserción resulta ser de apenas del 2% o 3%. Es de gran importancia hacer énfasis en el hecho de que cada país tiene su propia historia, su cultura y diferentes maneras de valorar y priorizar las cosas. Hay que tener en cuenta que en Finlandia, para llegar a ser maestra se debe cumplir con rigurosas condiciones a tal punto que sólo el 10% de las aspirantes logran los puestos. La maestra titular debe tener una maestría en educación, las maestras asistentes una licenciatura. Ser docente es de gran prestigio social. A las mismas se le otorgan grandes beneficios tales como elevados salarios (2500 o 3000 euros mensuales en 2010 la maestra titular), vacaciones de dos meses y medio, y horarios relativamente flexibles (Oppenheimer, 2010).

Las causas que llevan a un alumno a repetir de grado pueden ser de diversa índole. El no haber adquirido los conocimientos necesarios y elementales del nivel en muchas ocasiones no es suficiente a la hora de tomar la decisión acerca de la repetición de un alumno. En los primeros años de la primaria, suele considerarse el nivel de madurez del mismo y sus condiciones físicas y sociales (UNESCO, 2012).

En la actualidad, la sociedad argentina debe afrontar las problemáticas de abandono escolar y la repitencia en el nivel primario. En ciertas ocasiones, el abandono escolar es consecuencia de la repitencia de grado, que en algunos casos ocurre reiteradas veces lo que podría generar trastornos en edades tempranas, aunque, por supuesto, esta no sea la única causa. También podría estar asociado al contexto socio económico en el que el individuo se halla inmerso, así también a la cultura familiar y la valoración de la educación formal.

Desde una perspectiva meramente económica, un alumno que repite de grado es un consumidor adicional de los recursos destinados a la educación, lo que aumenta los costos por graduados y la cantidad de alumnos por maestro (costo social y económico). A su vez, la efectividad pedagógica que podría generar la no promoción al siguiente grado, podría aumentar su capacidad y nivel de aprendizaje y, en un futuro, su producción en el mercado laboral. Los costos de repetición pueden medirse según dos enfoques, el de los costos directos e indirectos. El primero es más sencillo de medir, ya que simplemente se calcula la cantidad de recursos destinados a cada estudiante. Los costos indirectos miden la pérdida de recursos o el retraso del crecimiento debido a la repetición o deserción de un alumno desde un punto de vista de desarrollo potencial del capital humano (UNESCO, 2012).

En Argentina, el fenómeno de repitencia del año escolar en el nivel primario ha ido disminuyendo en los últimos años. Para observar esto, se generó una variable proxy: la relación repitente por matriculado. El último dato con el que se cuenta muestra que en 2011 de 100 matriculados, cuatro alumnos repetían de año.

**Cuadro 4.10: Número de alumnos que repiten el año escolar por matriculado en el nivel primario**

	Total	Sector	
		Estatad	Privado
2009	5,20%	6,49%	1,23%
2010	4,72%	5,92%	1,07%
2011	4,23%	5,32%	0,97%

Fuente: IIE sobre la base de INDEC y DiNIECE.

Debe destacarse la gran diferencia en los porcentajes de repitentes según se trate de una unidad educativa pública o privada. La cantidad de repitentes por matriculados en las escuelas públicas quintuplica a las de las escuelas privadas. Cuando repite de año un alumno de una unidad de gestión privada, en ciertas ocasiones se lo expulsa inmediatamente. A raíz de la creencia de que la culpa la tiene el propio estudiante, existe una mayor probabilidad de que él mismo sea aceptado en escuelas públicas, ya que estas tienden a buscar la integración social.

Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, para el año 2010, Argentina contaba con una tasa de repitencia<sup>14</sup> de 4,7% en el nivel primario, mientras que en Córdoba este llega a ser del 3,4%. Esta tasa es una de las más bajas del país, luego de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1,9%), Jujuy (3,1%), Río Negro (3,2%), Chubut (3,2%) y Tucumán (3,3%).

Si bien se vio al principio de este inciso que la matrícula escolar ha permanecido en valores relativamente elevados en la última década acercándose al objetivo de la universalización del nivel, estas elevadas tasas de repetición no hacen más que agrandar los indicadores de participación escolar, sobreestimando datos en relación al acceso a las escuelas. Esto es un fiel reflejo de la ineficiencia en el uso de los recursos públicos, ya que no se logran los objetivos esperados para que el niño avance al próximo nivel.

Los más afectados por estas problemáticas son los sectores menos pudientes, de acuerdo al mismo informe de la UNESCO. Esto puede deberse a diferentes razones como la calidad de vida que llevan los niños pobres, por el hecho de no tener tiempo para estudiar porque requieren trabajar; también puede ser por no contar con los útiles y libros necesarios para el cursado; no tener a quien recurrir por apoyo, contención; la discriminación frecuente en escuelas públicas, entre otras cosas. Una vez que el alumno repite de curso, aumenta la probabilidad de abandono de la escuela. Entonces, la clave de las políticas para reducir estos fenómenos es encontrar la forma de motivar tanto a los estudiantes como profesores en una educación de calidad y atención especial para los casos en que los niños se encuentren en una situación complicada. Además, debe contar con el apoyo de los distintos órganos del gobierno que promuevan estas medidas. Asimismo, según el Compendio Mundial de Educación, el nivel de pobreza y la zona de residencia, rural o urbana, ejercen una fuerte influencia sobre los indicadores de repitencia.

Algo ligado a la tasa de repitencia es la tasa de extraedad al grado en el nivel primario que expresa el nivel de retraso etario escolar de los alumnos de nivel primario<sup>15</sup>. El efecto acumulado de la repitencia en suma al acceso tardío a las escuelas significó que, en 2013, la tasa promedio de sobre-edad en enseñanza primaria entre los países de la región fuera de 9% según un informe de UNESCO.

Argentina presenta una buena posición entre los países latinoamericanos, su tasa de extraedad es de 5,93%, inferior al promedio regional y habiendo disminuido en 1,5 puntos porcentuales entre 2012 y 2013.

**Cuadro 4.11: Tasa de extra edad en algunos países de América Latina**

Año	Argentina	Brasil	Chile	Ecuador	Paraguay	Uruguay
2006	7,03%	14,53%	11,24%	16,12%	26,69%	12,66%
2007	-	13,41%	-	8,78%	22,66%	14,69%

<sup>14</sup>Tasa de repitencia: cociente entre el número de alumnos matriculados en un grado/año de un nivel de educación, que se matriculan en el mismo grado/año de estudio de ese nivel, en el año de estudio siguiente, y el total de matriculados del mismo grado/año/nivel en el año anterior.

<sup>15</sup> Es el cociente entre los alumnos del nivel primario que tienen dos años o más de edad que la esperada para el grado o la serie a la que asisten y el total de alumnos de cada grupo de edad, por cien.

2008	9,63%	12,05%	-	13,66%	23,65%	12,65%
2009	8,57%	9,8%	10,67%	14,55%	19,44%	11,35%
2010	7,85%	-	-	-	21,31%	11,17%
2011	6,6%	6,69%	11,23%	10,09%	18,34%	9,34%
2012	7,48%	-	-	-	-	9,1%
2013	5,93%	-	-	-	16,87%	8,29%

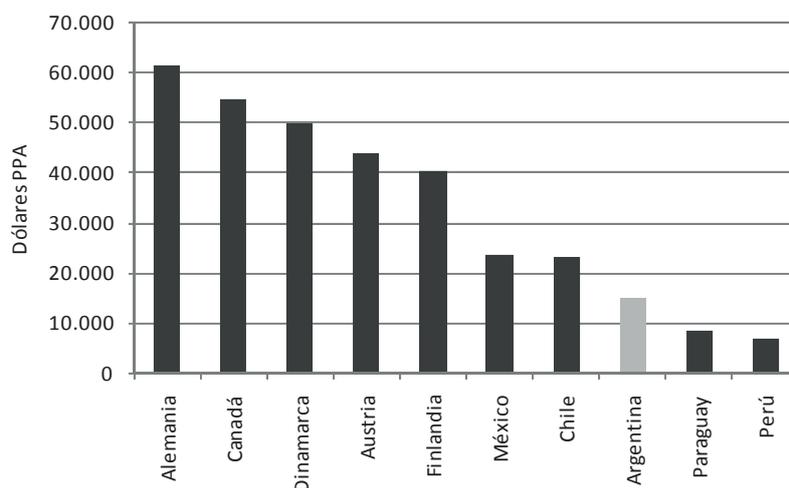
Fuente: IIE sobre la base de SITEAL.

#### 4.3.6.6 Salario docente del nivel primario

En base a datos del Instituto de Estadísticas de UNESCO, se observan los sueldos anuales de los docentes en los establecimientos públicos del nivel primario (en dólares PPA<sup>16</sup>) de algunos países seleccionados. Las naciones latinoamericanas son las que menor sueldo docente presentan. El ranking es encabezado por Luxemburgo con un salario anual de 65.171 dólares (PPA) para docentes que recién se inician, y asciende a 95.043 dólares al cumplir los quince años de ejercicios. En América Latina y el Caribe, Chile se ubica en primer puesto con el mayor sueldo, seguido por México y en tercer lugar por Argentina, el cual ocupa el puesto 32 a nivel mundial. Hacia 2010, como se observa en el Gráfico 4.10, Argentina presenta un sueldo anual promedio de 17.041 dólares para aquellos docentes con más de quince años de ejercicio. Los maestros que recién comienzan a ejercer cobran 13.768 dólares.

Existen grandes diferencias entre los sueldos docentes de los países desarrollados y latinoamericanos, lo cual está íntimamente relacionado con el desarrollo económico de cada nación. De este modo, un sueldo de Alemania equivale a dos sueldos chilenos, los de Canadá son casi tres veces mayores que los de México, y uno de Dinamarca equivale a tres salarios docentes de Argentina.

**Gráfico 4.10: Sueldos anuales docente con quince años de experiencia en establecimiento público (PPA en dólares). Año 2010**



Fuente: IIE sobre la base de Compendio Mundial de Educación Unesco 2012.

<sup>16</sup> Paridad de poder adquisitivo: cuánto dinero sería necesario para comprar los mismos bienes y servicios en dos países diferentes. Se calcula el tipo de cambio necesario para que una determinada cantidad de dinero pueda pasar de una divisa a otra y comprar la misma cantidad de bienes y servicios.

Debido al grado de influencia que ejerce el desarrollo económico de un país sobre los salarios de este sector profesional, debe hacerse hincapié en el hecho de que un mejor indicador de la situación laboral de los docentes consiste en el salario como porcentaje del producto bruto interno per cápita. En nuestro país, en base a las mismas estadísticas de UNESCO, el salario de un docente recién iniciado es de 86% del PIB per cápita. Luego de quince años de ejercicio, este porcentaje asciende a 106,4%. Argentina se ubica en el puesto 29 entre 47 países. En América Latina se posiciona en primer lugar el salario chileno (148,4%)<sup>17</sup>, le sigue México (127,9%) y luego Paraguay (116%). Queda Argentina, de esta manera, en cuarto lugar a nivel regional.

El hecho de no poseer salarios competitivos y profesionales podría implicar graves costos sociales. Está comprobado que el salario docente es una variable que influye en el rendimiento académico de los alumnos. Esta conjetura ha sido demostrada por medio de un estudio de Peter Dolton y Oscar Marcanero-Gutierrez (2009), docentes de Economía de las universidades de Londres y Málaga. Su investigación se basa en el relevamiento de 39 países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, y en la determinación del grado de relación entre el salario docente y los resultados educativos a lo largo de los últimos quince años. A partir de datos recopilados del Estudio Internacional de Tendencias en Matemática y Ciencias (TIMSS) y del examen PISA, un incremento del salario docente del 15% conlleva a un incremento de entre 6% y 8% del rendimiento estudiantil. Lo que dichos autores han concluido a partir de su estudio, es que la relación entre los resultados y los sueldos se genera a partir del hecho de que mayores ingresos fomentan la cantidad y calidad de docentes, y al mismo tiempo, incrementa el estatus social de dicha profesión.

#### 4.3.6.7 Calidad educativa en el nivel primario

En muchas ocasiones se suele medir el grado de éxito de un sistema educativo a través de los indicadores de ingreso a las escuelas, grado de finalización de los niveles, gasto público destinado a la educación, entre otras cosas. Sin embargo, la calidad educativa abarca mucho más que aquello. En un mundo globalizado, debe hacerse especial énfasis en los aspectos normativos asociados con los conocimientos, actitudes y habilidades adquiridos o desarrollados por los estudiantes como resultado de su exposición a la escuela y asegurarse de que los conocimientos impartidos sean significativos.

A través de la medición de la calidad educativa es posible resumir los logros de aprendizaje de los alumnos y los frutos que dieron los recursos destinados a la enseñanza. En los últimos veinte años se ha prestado una especial atención en esta materia, lo que llevó a la formulación de una gran cantidad de exámenes nacionales e internacionales que reflejen el rendimiento de las escuelas modernas.

La calidad educativa en la primaria se mide a nivel nacional y dentro de cada provincia a través del Operativo Nacional de Evaluación (ONE en adelante). En el año 2010 (últimos datos disponibles), se realizaron cuatro pruebas a cada alumno, dentro del tercer año y el sexto año de la primaria, en diferentes áreas (Lengua, Matemática, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales). Luego se categorizó a cada alumno de acuerdo a los dominios que logran en las diferentes temáticas, los contenidos y las capacidades cognitivas esperables en distintos niveles de desempeño: Alto, Medio y Bajo. Dentro del nivel Alto logran un desempeño destacado, mayor que el esperable en el conjunto de contenidos y capacidades cognitivas evaluadas; para el nivel Medio cumplen de manera satisfactoria con las expectativas; y aquellos alumnos que se encuentran en el nivel Bajo muestran un desempeño poco satisfactorio, elemental.

<sup>17</sup> Luego de quince años de ejercicio.



En el área de Matemáticas, se registró una disminución de 16,9 puntos porcentuales en la cantidad de alumnos en el Nivel Bajo. Los Niveles Medio/Alto, registraron un aumento de 1,9 puntos porcentuales y 3,7 respectivamente.

En Lengua de 3° año, los resultados no difieren significativamente de los obtenidos en 2007, pero sí se observa una tendencia a la mejora (2,8 puntos porcentuales menos de alumnos en el Nivel Bajo). Han subido los porcentajes en el Nivel Medio (2,1 puntos) y Alto (0,7 puntos) mientras que en el Bajo ha descendido.

En resumen, se podría decir que en las cuatro áreas evaluadas en la prueba nacional ONE, se han obtenido mejores resultados que los correspondientes a los del 2007, lo que se refleja en el traspaso de los estudiantes de Nivel Bajo a un Nivel Medio y una aparente mejora en la calidad educativa. Los mayores avances se han logrado en el área de Ciencias Naturales.

En cuanto a los resultados obtenidos en sexto año- que corresponde al último año del nivel primario en la mayor parte de las jurisdicciones argentinas- se tiene los siguientes avances:

En Ciencias Naturales de 6° año no se evidencian diferencias importantes en la forma en que se distribuyen los estudiantes en los distintos niveles de desempeño con respecto a 2007. Se observa un aumento de 1,2 puntos porcentuales en el Nivel Alto, lo que se corresponde con una disminución de la cantidad de alumnos con desempeño en el Nivel Medio la cual disminuye en 1,7 puntos porcentuales. No obstante, en esta área aumento en 0,5 puntos porcentuales la cantidad de niños ubicados en el nivel inferior.

En relación a Ciencias Sociales, juntando los alumnos con desempeño medio alto, obtenemos que el 61,9% forma parte de este grupo. Se encuentra una mayor concentración en el nivel medio, los que han aumentado en un 2% respecto a 2007. Sin embargo, hubo una disminución de 5,1% en el Nivel Alto.

En Matemáticas, disminuye la cantidad de alumnos con desempeño en el Nivel Bajo en 0,5 puntos porcentuales. El Nivel Alto también disminuyó en 2,3 puntos, lo que permitió un aumento de 3 puntos en el Nivel Medio.

Finalmente en Lengua, en 6° año se observa una mejora en los aprendizajes en la que se produjo un traspaso de alumnos desde el Nivel Bajo al Nivel Medio. El Nivel Alto mantuvo los valores de las pruebas de 2007.

En conclusión, la evolución de los resultados obtenidos en los últimos ONE, resultan ser más pobres en el caso del último grado de estudio del nivel primario, año crítico que constituye un puente y un momento de transición hacia el nivel medio. Aunque en general se observan mejoras, no son lo suficientemente amplias para revertir la situación declinante en materia educativa que presenta nuestro país.

#### **4.3.7 Nivel Secundario**

##### **4.3.7.1 Tasa neta de escolarización**

En Argentina, la educación secundaria tiene una menor cobertura que la primaria, esto se analiza a través de la tasa neta de escolarización secundaria la cual representa los estudiantes en el nivel secundario con la edad pertinente para formar parte del mismo sobre la población total de esa edad. En el año 2012, la tasa de escolarización secundaria alcanzó el 86,1%, muy inferior a la correspondiente de los primeros años de enseñanza. Desde el año 2003, la tasa ha aumentado en promedio un 1,9% por año. A diferencia de la tasa de escolarización del nivel primario, en el caso de la educación secundaria, la tasa de crecimiento ha sido positiva en la mayor parte del tiempo analizado (Ver Cuadro 4.14). La variación de la tasa fue negativa

desde 2006 a 2008, retomando un crecimiento positivo desde entonces hasta la actualidad. Vale la pena aclarar que el ritmo de crecimiento no ha vuelto a ser como antes de 2006. Esto en cierto sentido resulta paradójico, ya que fue en el 2006 cuando se sancionó la Ley Nacional de Educación, que extendía la obligatoriedad de los años de estudio, pasando a ser con ello obligatorio tanto el Ciclo Común como el Orientado.

A diferencia del nivel primario, el nivel medio aún no ha logrado la universalidad. Uno de los motivos de esto podría hallarse en el hecho de que en el nivel primario son menos los niños que trabajan (independientemente del quintil de ingreso en el que se ubiquen). En cambio, en el nivel secundario existe una mayor probabilidad que los jóvenes trabajen y sobre todo aquellos de menores ingresos. Al mismo tiempo, a medida que los niños avanzan en edad y nivel, los niveles de deserción van en ascenso lo que afecta las cifras relativas a la cobertura escolar en el nivel secundario.

A partir de las cifras relevadas, se concluye que queda mucho por hacer en cuanto a la cobertura del nivel secundario, y son necesarias políticas que permitan un cambio estructural tendiente a lograr la universalización de este nivel. La tasa de escolarización secundaria resulta ser menos volátil y cíclica que la del primario. Y pese al marco legal que existe, la participación universal no se ha logrado aún.

**Cuadro 4.12: Tasa neta de escolarización secundaria**

	Total	Género	
		Mujer	Varón
2003	72,6	75,8	69,3
2004	77,3	80,2	74,5
2005	81,9	84,8	79,0
2006	82,8	86,0	79,8
2007	82,6	86,4	79,1
2008	82,0	84,9	79,4
2009	83,2	85,6	80,8
2010	85,4	87,9	83,0
2011	85,7	87,7	83,8
2012	86,1	88,7	83,6

Fuente: IIE sobre la base de CEDLAS.

#### 4.3.7.2 Igualdad de género en el nivel secundario

A nivel mundial, se observa la exclusión femenina de la enseñanza secundaria con mayor frecuencia que en el nivel primario, sobre todo en el ciclo orientado. Esto se explica por el aumento de la probabilidad de que las mujeres sufran agresiones físicas y psíquicas, y acoso sexual, sumado a la presión social del papel de la mujer en el hogar y las malas condiciones sanitarias en la infraestructura edilicia escolar, entre otras cosas. Este patrón recurrente a nivel mundial-con un IPS<sup>18</sup> de 0,97 a nivel mundial<sup>19</sup>-, no se evidencia en América Latina y el

<sup>18</sup> El índice de paridad entre los sexos es el valor de un indicador en la población femenina dividido por su valor en la masculina.

<sup>19</sup> Datos del 2012, Instituto de Estadísticas de la UNESCO.

Caribe – IPS de 1,16 en el ciclo orientado<sup>20</sup>. Esta información resulta ser coherente con el comportamiento en Argentina.

En Argentina, es en el nivel medio en donde se observa una mayor brecha de género pero a favor de las mujeres, ya desde 2003 la tasa neta de escolarización de la mujer superaba a la del hombre. Dicha tendencia continuó a lo largo de los años, sin revertirse tal comportamiento. La amplitud de la brecha de género es lo que diferencia el comportamiento de la tasa de escolarización primaria de la secundaria por género. En la primera, la brecha promedio en los años 2003-2012 fue de 0,2 puntos porcentuales, mientras que en los últimos años este valor asciende a 5,6 puntos.

#### 4.3.7.3 Desigualdad socioeconómica en el acceso a la educación del nivel secundario

Siguiendo la evolución de la escolarización en el nivel secundario a lo largo del último decenio, se observa en el Cuadro 4.15 que en los últimos años la cobertura en el nivel secundario ha evolucionado exitosamente, tanto en el total (aumentando en 10 puntos porcentuales), como en todos los quintiles de ingreso (a excepción del último), sobre todo en el primer quintil. En 2004 hubo un importante salto en la asistencia de los chicos del primer quintil a unidades educativas del nivel secundario, a partir de entonces el progreso de la cobertura fue paulatino. En 2009, una vez superada la crisis internacional se produjo nuevamente un brusco ascenso en los niños que asisten a la escuela secundaria. En los últimos años hubo un estancamiento no solo en los quintiles más bajos de ingreso, sino también en el más alto, aunque la Ley Nacional de Educación de 2006 incluye la educación secundaria como obligatoria. Por el momento la meta de dicha ley está lejos de ser cumplida a diferencia de la escolarización universal que se ha logrado a nivel primario.

**Cuadro 4.13: Tasa neta de escolarización nivel secundario. Por quintil**

Año	Total	Quintil				
		1	2	3	4	5
2004	75,3	63,6	77,1	84,6	88,5	94,1
2005	78,9	70,9	81,6	86,1	92,3	97,0
2006	83,4	72,5	81,6	86,1	93,2	95,8
2007	83,4	72,8	83,1	84,2	89,2	94,3
2008	81,7	71,5	82,2	86,8	90,6	93,5
2009	82,4	73,4	83,0	87,6	93,0	95,9
2010	84,2	78,8	84,9	88,4	91,7	95,5
2011	85,7	79,9	83,5	89,8	90,7	94,4
2012	85,3	80,4	83,4	91,7	91,4	94,0

Fuente: IIE sobre la base de CEDLAS.

Si bien se evidencian mejoras en la cobertura del nivel secundario, esta constituye simplemente una medida cualitativa. Existen todavía importantes desafíos a nivel nacional en relación a la calidad educativa la cual es posible medir a través de la regularidad, abandono, atraso escolar, entre otras cosas. A pesar de que, como se observa en Cuadro 4.15, los grupos de menores ingresos que históricamente se veían excluidos de los beneficios de la educación secundaria han logrado progresivamente acceder a la misma, no se han tomado las medidas

<sup>20</sup> Datos del 2012, Instituto de Estadísticas de la UNESCO.

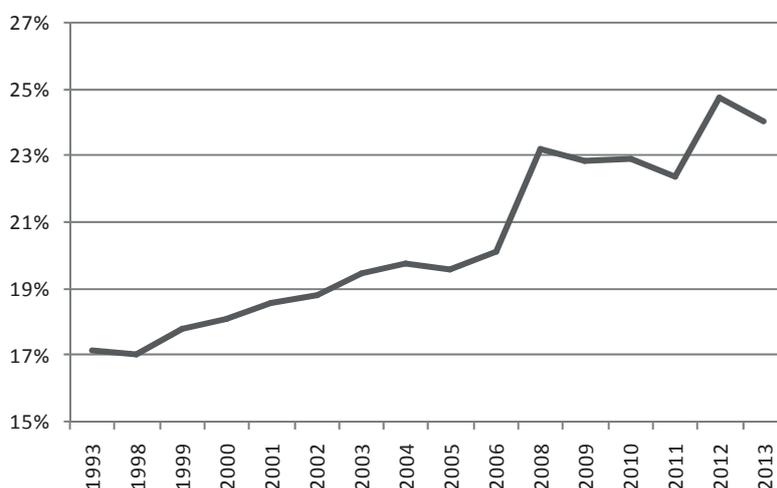
pertinentes para asegurar el alcance de las aptitudes estándares. La cobertura universal puede considerarse un primer paso para la mayor igualdad, sin embargo no es una condición suficiente. Tanto Argentina como al resto de América Latina, le falta un largo camino por recorrer para alcanzar los rendimientos académicos del mundo desarrollado.

Continúan existiendo problemáticas en cuanto a la calidad de aprendizaje, siendo los jóvenes de menores ingresos los principales afectados. En Argentina persiste una grave segmentación educativa. Natalia Krüger demostró que los recursos escolares en el nivel secundario se distribuyen en forma desigual, según se trate de escuelas de gestión pública o estatal así también como en el interior de cada uno de ellas. En Argentina, dice la autora, parece haber “escuelas pobres para pobres”(Krüger). La misma autora concluye que dicha segregación implica que la existencia de estudiantes en peores condiciones económicas, y que cuentan con desventajas en cuanto a su menor capital económico y cultural, la asistencia a establecimientos en los que no pueden verse beneficiados del intercambio con compañeros de diferentes segmentos sociales (ausencia de “efecto pares”), no hacen más que perpetuar las desigualdades socioeconómicas en el tiempo. Mientras que las escuelas debieran ser instituciones combatientes de las desigualdades sociales, en países como Argentina, no hacen más que generar un círculo vicioso en donde se reproducen las inequidades sociales y económicas.

#### 4.3.7.4 Finalización del Nivel Secundario

En el Gráfico 4.11 se muestra como la población mayor a 20 años que terminó el secundario ha ido evolucionando a lo largo del tiempo. Cabe destacar que después de haber sido implementada la Ley de Educación Nacional en 2006, se produjo un salto en la variable para luego mantener los porcentajes alrededor del 26% en los siguientes años. En consonancia con los demás indicadores educativos, la cantidad de personas con el secundario completo tuvo un descenso en el año 2011 y 2013.

**Gráfico 4.13: Porcentaje de población de 20 años y más con secundario completo**



Fuente: IIE sobre la base de SITEAL.

#### Recuadro 4.3: Un plan que le costará caro a la Argentina

El Plan de Finalización de Estudios Primario y Secundario para Jóvenes y Adultos (FINES) consiste en una iniciativa del gobierno nacional lanzada en el 2010, que tiene por objetivo promover la finalización de los estudios de todos aquellos jóvenes y adultos que por algún moti-

vo no pudieron hacerlo dentro de los tiempos formales previstos por ley. El programa prevé un curso con la exigencia de asistir dos veces por semana (tres horas por día), con dos cuatrimestres por año y un total de seis cuatrimestres, en donde se deben aprobar cinco materias en cada uno de ellos.

Lo curioso de este plan es que no incluye en sus enseñanzas a docentes sino a tutores, los cuales pueden postularse para el cargo si poseen títulos habilitantes para dictar materias a las que se postulan, y si son estudiantes de carreras relacionadas o a fines con la mitad de las materias aprobadas. El aspirante debe presentar un proyecto pedagógico en donde planee su posicionamiento político-ideológico acerca de la manera en la que dictaría la materia. Se han hecho estudios recientes alrededor de este programa y se concluye que el mismo ha producido una degradación en la calidad educativa. Esto se explica por medio de la gran dispersión en materia curricular que se deja al libre albedrío del tutor y a la reducción de contenidos a estudiar, dejando una gran cantidad de material elemental en todo proceso de enseñanza escolar.

El plan curricular de este programa debe seguir al correspondiente al programa de estudios del bachillerato de adultos existente según lo previsto por la resolución 3520/10 de la Dirección General de Cultura y Educación, lo que resulta en una incongruencia, ya que este último exige un cursado de cuatro horas diarias, cinco días por semanas. El Plan FiNES prevé 30% de horas del total dictado en el bachillerato de adultos. Al mismo tiempo, una materia anual corresponde a una cuatrimestral del Plan (un tercio de tiempo de clases). Por dicho motivo, se establece en la resolución 3520/10 de la Dirección General de Cultura y Educación, una “adecuación” y “selección” del plan oficial. Los tutores son los encargados de aquella tarea a través de su proyecto pedagógico. El 39% de los mismos copian el programa oficial, el 32% lo modifica arbitrariamente, el 29% hace un recorte del programa final (Ghigliazza & Luca, 2014).

A partir de esto, se concluye que una facilitación de la entrega de títulos secundarios no hace más que mermar la calidad educativa, en donde los egresados difícilmente hayan adquirido los conocimientos necesarios para enfrentar problemas cotidianos y ser competentes en el mercado laboral.

#### 4.3.7.5 Tasa de repitencia y tasa de extraedad

A continuación se presenta un cuadro con información acerca de la cantidad de repitentes por matriculado en el nivel secundario. Aunque se cuente con datos de pocos años, se puede inferir que la tendencia es a mantenerse en valores elevados en los últimos años (ver Cuadro 4.16). La relación repitente por matriculado es el doble en el nivel secundario en relación al nivel primario. Desagregando según se trate de matrículas en unidades de gestión estatal o pública, se observa que por ejemplo, para 2011, doce de cada 100 matriculados correspondían a repitentes en el nivel secundario. Al mismo tiempo, cuatro de cada 100 estudiantes del nivel medio de las escuelas privadas habían repetido de año. La diferencia entre los porcentajes es proporcionalmente alta, lo que da lugar a pensar en la gran desigualdad de oportunidades inherente a un sistema educativo segmentado.

**Cuadro 4.14: Relación repitente por matriculado en el nivel secundario**

Año	Estatal	Privado	Total
2009	12,53%	4,41%	10,28%
2010	12,76%	4,11%	10,36%
2011	11,98%	3,86%	9,75%

Fuente: IIE sobre la base de DiNIECE.

En lo relativo a la tasa de extra edad en Argentina mientras que en el primario para el 2012 resultaba ser de 5,93%, en el nivel secundario para igual año fue de 29,6%, lo que implica que 3 de cada 10 alumnos tienen dos años o más de edad que la esperada para el grado o la serie a la que asisten.

Comparando las cifras con las de algunos países latinoamericanos, queda en evidencia el gran retraso que sufre nuestro país en esta materia en relación a la región. Chile, por ejemplo, presenta valores de extra edad similares a los argentinos pero del nivel primario. Si ahora se evalúa el indicador pero a lo largo del tiempo, debe destacarse el grave retroceso de nuestro país, habiendo aumentado el porcentaje en 9,1 puntos porcentuales desde 2006 a 2012 mientras que, por ejemplo, Brasil lo disminuyó en 5,5 puntos desde 2006 al 2011.

**Cuadro 4.15: Tasa neta de escolarización nivel primario niños de 6 a 12 años. Por quintil de ingreso**

	Argentina	Brasil	Chile	Ecuador	Paraguay	Uruguay
2006	20,8	18,38	9,25	19,94	12,43	28,92
2007	-	16,88	-	16,94	23,82	29,35
2008	27,37	16,2	-	20,06	24,9	29,1
2009	27,74	15,02	10,13	21,52	23,95	34,09
2010	28,19	-	-	-	24,38	29,46
2011	31,15	12,85	5,18	17,1	19,53	29,38
2012	28,54	-	-	-	-	29,81
2013	29,96	-	-	-	19,3	28,8

Fuente: IIE sobre la base de CEDLAS.

#### 4.3.7.6 Calidad educativa

Existen numerosas pruebas a nivel nacional e internacional que permiten medir la calidad de la educación y sus avances en el tiempo gracias a la regularidad en las distintas mediciones. Su control es de gran importancia ya que permite orientar el diseño de las políticas educativas y la redirección de las ya existentes atacando los puntos débiles y fortaleciendo los avances logrados.

A nivel internacional, uno de los exámenes más destacados que es utilizado como indicador de la calidad de enseñanza del nivel secundario y permite una comparación internacional entre los distintos sistemas educativos, es El Programa Internacional de Evaluación del Alumno (PISA) de la OCDE. Dicha prueba es tomada a una muestra de estudiantes de quince años con el fin de evaluar la capacidad de los mismos a enfrentar los desafíos de la sociedad del conocimiento. Se realiza cada tres años, frecuencia que permite lograr un seguimiento de las políticas implementadas, y no sólo busca medir el rendimiento de los alumnos de los distintos países participantes y la eficacia de sus sistemas educativos, sino también los factores institucionales, culturales, sociales entre otros que podrían tener una influencia en los resultados de los alumnos. Se caracteriza por ser un examen que pone a prueba la capacidad del alumno de enfrentar problemas del mundo real. La prueba se realiza en tres diferentes áreas del conocimiento: Matemática, Lengua y Ciencias. En el año 2009 se hizo foco en la disciplina de la Lengua, mientras que en el año 2012 se hizo foco en las matemáticas.

Las pruebas PISA clasifican a los estudiantes según los resultados en seis niveles, donde los puntajes van del cero a más de 670 puntos, y el nivel 6 es aquel en el cual el estudiante alcanzó el mayor puntaje de la prueba. Cabe aclarar que ningún país ha alcanzado el máximo del

puntaje en ninguna de las tres áreas, además la media de los países se ubicó en el año 2012 en el nivel 3, en las tres áreas diferentes, matemática, lengua y ciencias. Sin embargo, la situación de Argentina es diferente.

En la disciplina Matemática se ubica en el puesto 59 dentro de los 65 países que tomaron la prueba, con un puntaje promedio de 388, alcanzando sólo el nivel 1, el nivel más bajo. Dentro de este nivel los estudiantes cuentan con la capacidad de contestar las preguntas que impliquen contextos familiares donde toda la información esté presente y las preguntas sean claramente definidas. Pueden llevar a cabo acciones que sean obvias y seguirlas inmediatamente a partir de un estímulo. En el año 2009, Argentina se ubicaba en el puesto 55 aunque con el mismo puntaje que en el año 2012. Es decir, la calidad educativa no mejoró, y de manera relativa con los demás países empeoró.

Dentro del área de Lengua, Argentina se encuentra en el puesto 61. Califica dentro del nivel 1 con 396 puntos, en ese nivel los alumnos sólo pueden ubicar un fragmento de información, identificar el tema principal de un texto y establecer una conexión sencilla con el conocimiento cotidiano. Dentro de los países latinoamericanos participantes, el único que muestra un desempeño más bajo es Perú.

En las Ciencias, Argentina se ubica en el puesto 58 con 406 puntos. Alcanza también el nivel 1, donde se considera que los estudiantes tienen un conocimiento científico tan limitado que sólo pueden aplicarlo a las situaciones que conocen, dando explicaciones científicas obvias, partiendo de la evidencia explícita.

A simple vista la calidad educativa del país es baja. De acuerdo a los parámetros internacionales, se encuentra dentro de los países con más bajos niveles de educación, lo cual exige un cambio en el paradigma educativo con urgencia. Es conocido que la formación de capital humano se consigue a través de la buena educación. Además, para insertarse al mundo es necesario contar con personas calificadas, y actualmente, el nivel educativo de los estudiantes argentinos dista por una gran diferencia de la media mundial.

**Cuadro 4.16: Resultados Prueba PISA por área de conocimiento**

	Argentina			
	Posición <sup>21</sup>		Puntaje	
	2009	2012	2009	2012
Matemática	55°	59°	388	388
Lengua	58°	61°	398	396
Ciencias	57°	58°	401	406

Fuente: IIE sobre la base de PISA.

El alto valor agregado que tiene el examen PISA a nivel internacional, se debe a la abundante información que se recopila a través de la misma. Los resultados de los alumnos de quince años pueden ser vistos como una función de producción en donde los inputs podrían ser cualquiera de la variedad de variables con las que cuenta el relevamiento y el output estaría representado por medio de los resultados.

Dentro de los países evaluados, Argentina figura como uno de los que pagan salarios docentes más bajos, así como también la duración del año escolar. Esto podría ser uno de los alimentos del bajo rendimiento estudiantil. Si bien no existe prueba fehaciente de que altos salarios y poco tiempo dedicado al estudio este directamente relacionado con los resultados, la experiencia demuestra que en un país como en Argentina dichas variables entran en juego

<sup>21</sup>Para ambos años los países participantes del examen fueron 65.

a la hora de evaluar la calidad educativa. A su vez, un 40% de los directores de escuelas consideran que la infraestructura y el espacio de recreación resultan ser inadecuados. En general, mientras mejores sean las condiciones edilicias de las escuelas, mayor el desempeño que se logra.

Debe aclararse que expertos consideran que uno de los mecanismos para el logro de mejora de rendimientos es por medio de evaluaciones periódicas externas en las escuelas. De este modo, se logra una mejor preparación, mayor dedicación y estudio para obtener las mejores notas. Solo un tercio de las escuelas argentinas están sometidas a pruebas externas. Al mismo tiempo nuestro país se halla entre los siete que menos divulgan los resultados de dichas evaluaciones de manera pública.

**Recuadro 4.4: Ley de Educación Nacional (N° 26.206)**

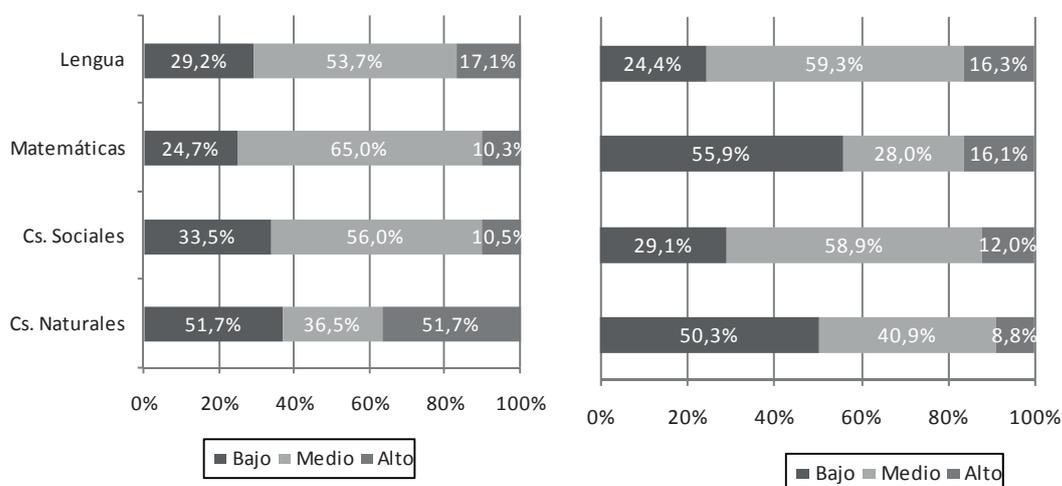
**ARTÍCULO 97**

“El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las jurisdicciones educativas harán públicos los datos e indicadores que contribuyan a facilitar la transparencia, la buena gestión de la educación y la investigación educativa. La política de difusión de la información sobre los resultados de las evaluaciones resguardará la identidad de los/as alumnos/as, docentes e instituciones educativas, a fin de evitar cualquier forma de estigmatización, en el marco de la legislación vigente en la materia.

La tasa de mejora anual está directamente relacionada con el uso de los resultados de las pruebas externas escolares. Por medio de la prohibición de la publicación de los resultados por identidad de las unidades educativas, no se generan incentivos para una mejor enseñanza, no se promueve la información sobre la realidad educativa y sobre todo no hace competitivo al sistema educativo. Argentina es el único país a nivel mundial con una disposición de esta índole.

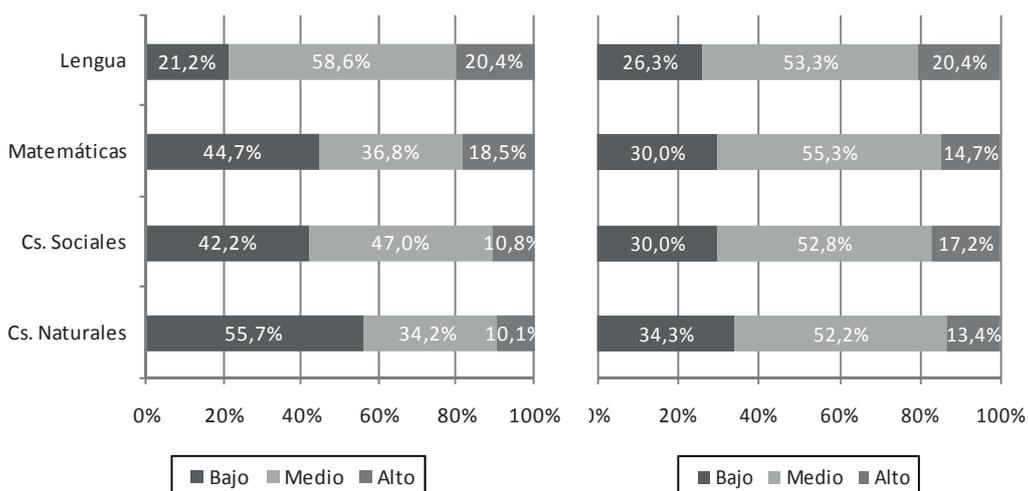
A nivel nacional, se realizan pruebas de la calidad de la educación en el nivel secundario a través del ONE (Operativo Nacional de la Evaluación) de la Educación Secundaria. El último ONE fue realizado en el año 2013, pero sus resultados aún no han sido publicados. En consecuencia, los últimos resultados disponibles de esta prueba son los correspondientes al año 2010. Al igual que a nivel primario, se clasifican a los alumnos según los resultados obtenidos en nivel Bajo, Medio y Alto, mostrando un desempeño elemental, satisfactorio y destacado respectivamente.

**Gráfico 4.14: Resultados ONE 2°/3° de nivel secundario. Año 2010**



Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Educación de la Nación.

**Gráfico 4.15: Resultados ONE finalización del nivel secundaria. Año 2010**



Fuente: IIE sobre la base de Ministerio de Educación de la Nación.

En el área Ciencias Naturales se muestra una mejora con respecto al año 2007. En el año 2010 el 50,3% de los estudiantes se encuentra dentro del nivel bajo, mientras que en el 2007 el 51,7% se clasificaba dentro de este mismo nivel. Los restantes alumnos (49,7%) se encuentran entre el nivel Medio y Alto, presentando un mayor porcentaje en el nivel Medio (40,9%).

En las Ciencias Sociales también se presenta una mejora respecto a 2007. En aquel año el 33,5% de los estudiantes se ubicaba en un Nivel Bajo, en cambio en el 2010 el porcentaje disminuyó al 29,1%. De los restantes alumnos muestreados, presentaron un Nivel Medio el 58,9% y un Nivel Alto el 12%.

Dentro de la Matemática, hubo un gran retroceso en el año 2010. En el año 2007 el 33,5% de los estudiantes demostraba un nivel bajo, en cambio en el 2010 este porcentaje bajó al 55,9%. Además 16,1% de los estudiantes se ubica en el nivel alto, y el 28% en el nivel medio.

En el área Lengua también se presentó una mejora, aunque no de gran amplitud. En el año 2007 el 29,2% de los estudiantes se encontraba en el nivel bajo, mientras que en el año 2010 el porcentaje disminuyó a 24,4%. En este año el porcentaje de alumnos en el nivel medio alcanzó el 59,3% y el 16,3% alcanzó el nivel alto. Esta disciplina presenta el mayor porcentaje de estudiantes en el nivel alto y el menor porcentaje en el nivel bajo. En conclusión es el área que presenta el mejor rendimiento.

En cuanto a los resultados al finalizar la secundaria, en el año 2010 fueron los siguientes:

En las Ciencias Naturales, el porcentaje de los alumnos que se ubican en el nivel de desempeño bajo se redujo en 21,4 puntos porcentuales respecto al 2007, pasando de un 55,7% a un 34,3%. El 52,2% se encuentra en el nivel medio de desempeño y el restante 13,4% en el nivel alto.

Dentro de las Ciencias Sociales, también hubo una mejora con respecto al año 2007. En aquel año el porcentaje de alumnos con nivel de desempeño bajo era de 42,2%, mientras que en el año 2010 pasó a representar el 30%. El restante 70% muestra un desempeño medio y alto, siendo más significativo el nivel medio con un porcentaje del 52,8%, y quedando concentrado un 17,2% del alumnado en el nivel alto.

En el área Matemática, el porcentaje de alumnos en el nivel medio y alto aumentó respecto al 2007. En el año 2010 el 70% de los estudiantes se encuentran en esos niveles, en cambio en el año 2007 el 55,3% se ubicaba dentro de ellos. Ello implica que el porcentaje de estudiantes en el nivel bajo disminuyó, representando en el 2010 el 30%.

Dentro del área Lengua los resultados son diferentes a las demás áreas. El año 2007 muestra un mejor desempeño que el año 2010. El porcentaje de alumnos en el nivel bajo aumentó, pasando del 21,2% en el año 2007, al 26,3% en el año 2010. El porcentaje de alumnos en el nivel alto permaneció inalterado. Eso quiere decir que la proporción de alumnos en el nivel medio disminuyó, pasando al nivel bajo. Sin embargo, a pesar de mostrar peores resultados que el año 2007, y a contra corriente de los resultados obtenidos en las demás áreas, sigue siendo la disciplina con el mejor rendimiento. Presenta el mayor porcentaje de alumnos en el nivel de desempeño alto y el menor porcentaje de alumnos en con nivel de desempeño bajo.

#### **4.3.7.7 Egresados del Nivel Secundario por orientación**

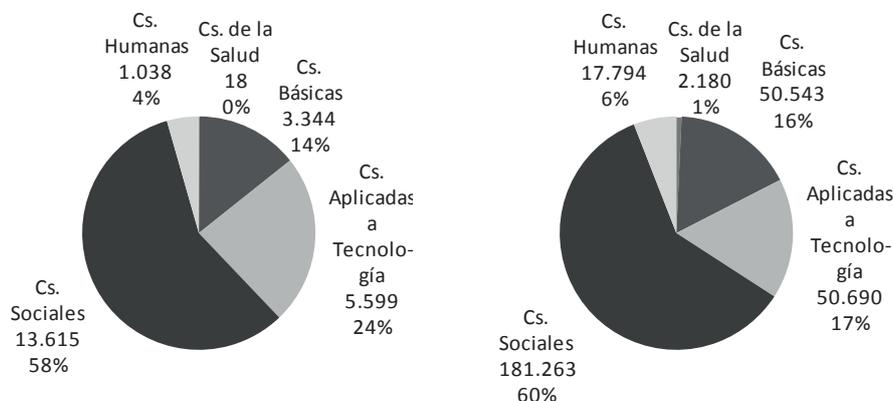
A continuación se presentará un breve análisis del último tramo de enseñanza obligatoria: la educación secundaria orientada.

Las ofertas educativas se definen según las siguientes orientaciones: Ciencias Naturales, Economía y Administración, Lenguas, Agro o Agro y Ambiente, Comunicación, Informática, Educación Física, Turismo, Arte, Letras, Físico Matemáticas, Pedagógica.

No obstante, las jurisdicciones no necesariamente deben incluir dentro de sus ofertas todas las orientaciones que se han enunciado precedentemente, dependiendo del contexto en el que se hallan inmersos. Asimismo, cada jurisdicción define un plan de formación único de alcance provincial para cada orientación. La Educación Secundaria Orientada se certifica con el Título "Bachiller" con mención a la orientación correspondiente.

En base al relevamiento anual de DINIECE 2013, en Argentina se egresaron más de 300 mil estudiantes del nivel secundario, en donde Córdoba concentra el 7,8% de los mismos. A continuación se desagrega aquel valor según la orientación de los egresados:

**Gráfico 4.16: Egresados por orientación en Argentina y Córdoba. Año 2013**



Fuente: IIE sobre la base de Relevamiento Anual 2013. DiNIECE. Ministerio de Educación.

Se observa un predominio de las Ciencias Sociales sobre las demás orientaciones, que representa un 60% del total de los egresados en el país y un 58% en la provincia. Mientras tanto, aquella ciencia que a nivel mundial ha logrado un rol protagónico, Ciencias Aplicadas a Tecnologías, aporta un 23,7% al total de los egresados en la provincia, pero sólo un 17% a nivel nacional. Estos altos niveles de egresos en Ciencias Sociales, genera un sesgo a que aquellos que continúen con sus estudios elijan carreras relacionadas con el tema.

#### 4.4 Una mirada hacia el futuro: en busca de una reforma educativa

##### 4.4.1 Políticas públicas

Una buena política pública es aquella concebida para resolver problemas y vencer dificultades específicas, y para su logro se requiere de información de calidad y de un pleno conocimiento de lo que está sucediendo en el país.

Una vez efectuado un diagnóstico de la situación actual del sistema educativo argentino, esta sección está orientada a proponer soluciones para las principales debilidades del mismo. A continuación se plantearán reformas educativas que recaerían en acciones del Estado como resultado de un proceso cuyos determinantes vienen dados por elementos internos y externos a la realidad social y educativa de un país. Por lo tanto, en lo siguiente se hará foco en el ciclo educativo obligatorio para el cual se presentó el diagnóstico.

En base a la información expuesta en el presente capítulo, se diagnostica que en Argentina debe direccionar las políticas públicas en busca de un progreso en la equidad en el acceso a la educación y sobre todo en la calidad de la enseñanza lo que resultaría en mejoras en el rendimiento educativo.

##### Nivel preescolar

En referencia al nivel inicial, muchos autores consideran, si bien ha sido instaurado en 2006 como obligatorio el jardín de cinco, no se trabajó para mejorar la currícula. La etapa preescolar es fundamental para el desarrollo potencial de los niños tanto en sus primeros años de la

escuela como para el resto de su vida. Las reformas educativas deberían también orientarse a este nivel que históricamente no ha sido de prioridad para el Estado Nacional. Es en el nivel inicial en donde se desarrolla la madurez intelectual del niño. Se debe hacer foco sobre todo en este nivel, implementando por ejemplo, programas correctivos que asistan a los niños con mayores dificultades, lo que podría reducir la repetición y deserción escolar (UNESCO, 2012). Pero esto implicaría elevadísimos costos para la Nación, cuyos efectos serían difícil de propagarse en el corto plazo. En muchas ocasiones, al superar la demanda a la oferta e la enseñanza preescolar, los padres deciden ingresar a sus hijos de manera prematura al nivel primario<sup>22</sup>, lo que fomenta la probabilidad de repetición y el consecuente abandono temprano. A pesar de la modificación de la Ley de Educación Nacional que incorpora la obligatoriedad de la educación formal a partir de los cuatro años de edad, dicha medida debe ser acompañada por:

- ✓ Una ampliación en el presupuesto nacional destinado a tal fin.
- ✓ Un aumento en los establecimientos educativos y docentes especializadas en materia.
- ✓ La creación de cursos de capacitación de maestras, auditorías regulares sobre su desempeño en el aula y el control de cumplimiento de todo lo dispuesto en el marco legal.

#### Recuadro 4.5: Largas listas de espera

Año tras año padres de niños entre 3 y 5 años, luchan por obtener un lugar en las unidades de nivel inicial en la Provincia de Córdoba. Este año se registraron listas de espera de hasta 100 chicos en algunas escuelas. La demanda es alta y la oferta educativa no da abasto. Las escuelas más codiciadas son aquellas privadas subsidiadas por el estado por contar con aranceles diferenciados. La demanda es igual o incluso más alta que los últimos años, por lo que se evidencia la necesidad de ampliar instalaciones y contratar más docentes para la enseñanza del nivel inicial (Otero, 2014).

Se debe focalizar las reformas educativas en una ampliación en la oferta en el nivel inicial. En especial en el fomento de la cobertura en el segmento más vulnerable de la sociedad de modo tal que las mujeres puedan contar con cierta autonomía, logrando trabajar, aumentar sus ingresos y calidad de vida. Al mismo tiempo, un mayor acceso al nivel inicial permitiría alejar a los niños de los problemas familiares, logrando un desarrollo en un ambiente sano y en ciertas ocasiones posibilitando una alimentación que en caso contrario no tendrían.

A partir de esto, es deducible que una buena calidad de enseñanza inicial forja las bases para disminuir la probabilidad de fracaso futuro en los estudios y en la vida. El acceso igualitario al nivel debe garantizarse de modo tal que una vez que el alumno ingrese al nivel primario, se encuentre en igualdad de condiciones que los alumnos pertenecientes a otros quintiles de ingreso. De este modo la ampliación de la oferta educativa inicial y aquellos programas que favorezcan el acceso al mismo de la parte más vulnerable de la sociedad, podría ser considerada como una de las políticas necesarias para combatir la deserción y la repitencia escolar.

#### Recuadro 4.6: Ley de Incorporación de la Modalidad de Escuela Comunitaria al Sistema de Educación Formal en la Provincia de Buenos Aires

En 2014 se aprobó una ley provincial en donde se le permite a militansociales sin formación pedagógica ni título regular, impartir conocimientos a niños de cuatro y cinco años de edad,

<sup>22</sup>La Ley de Educación Nacional establece que aunque no se curse el nivel inicial, los chicos pueden ingresar igual a la escuela primaria.

con igual derechos y obligaciones que los docentes. Por medio de esto, el gobierno busca una mayor inclusión de los centros comunitarios. De este modo los centros comunitarios que actualmente funcionan en LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, comienzan a formar parte del sistema educativo formal, y los tutores comienzan a ser docentes sin contar con el título oficial que lo acredite. Con esta nueva ley lo que se busca es fortalecer el rol social y comunitario de la educación inicial socavando la calidad educativa de la misma. El gobernador Daniel Scioli en oposición a la ley la vetó parcialmente, sin embargo, queda expuesto el fracaso del Estado como garante del derecho a la educación inicial.

Existe una amplia variedad de literatura en relación a la calidad del nivel inicial. Frede (1998) estudió aquellos contenidos en común que presentan los programas de mayor efectividad a largo plazo y concluyó que los elementos más destacados se resumen en:

- La focalización en el desarrollo del lenguaje, contenido curricular que fomenta el desarrollo cognitivo.
- La presencia de maestras capacitadas y formadas para impartir conocimientos en el nivel inicial, conscientes del rol protagónico en la prestación de servicios educacionales, y entrenadas para responder a las necesidades emocionales del niño. Una supervisión frecuente de expertos en el tema resulta de gran relevancia. Los sueldos y condiciones laborales deben ser adecuados.
- Una baja cantidad de alumnos por clase y maestra. Evidencia empírica demuestra que en grupos más reducidos, los docentes pueden prestar más atención a las necesidades de desarrollo emocional del niño (Rolla & Rivadeneira). Se dice que lo óptimo son entre doce y trece alumnos por docentes. En Argentina, según estadísticas de la UNESCO (año 2012) el ratio alumno- docente es de veinte.
- Las unidades educativas del nivel inicial deben contar con espacios, seguridad, higiene y nutrición. Deben existir áreas confortables, de fácil visualización para ejercer un mayor control y cuidado sobre los niños; espacios exteriores adecuados para que el alumno desarrolle la motricidad gruesa<sup>23</sup> (Rolla & Rivadeneira).
- Contar con una gran variedad de material de lectura y aprendizaje con distintas dificultades para promover el desarrollo de la motricidad fina, por ejemplo, utensilios tridimensionales, bloques de diferentes tamaños en cajas adecuadas, discos y material para trabajar música, agua y arena para jugar, entre otros. (Smith, Dickinson, Sangeorge & Anastasopoulos. (2002).

Con la nueva modificación de la ley de Educación Nacional se tiene como meta universalizar a los restantes 28% de los niños fuera del sistema inicial en tres o cuatro años.

### Salario docente

Como se ha visto en el presente capítulo, existen estudios empíricos que demuestran la correlación positiva entre altos salarios de los docentes y la performance del alumno. A pesar de una realidad salarial disímil para los docentes argentinos, el denominador común continúa siendo la pauperización de este sector profesional. La necesidad de contar con un doble empleo y la disminución del prestigio desalienta a los docentes más capacitados a ingresar y permanecer en el sistema educativo formal.

<sup>23</sup> El área motricidad gruesa tiene que ver con los cambios de posición del cuerpo y la capacidad de mantener el equilibrio.

**Recuadro 4.7.: Estados Unidos en busca de una transformación educativa**

Durante la gestión de Barack Obama se llevó a cabo una importante reforma educativa en Estados Unidos. El programa Carrera hacia la Cima premia a los docentes cuyos alumnos obtienen los mejores resultados en los exámenes internacionales. El gobierno ofrece 4,3 millones de dólares en fondos adicionales a aquellos estados que adopten medidas en relación al desempeño de sus docentes. Pero lo curioso es que a la hora de asignar dichos fondos, se utiliza una escala cuyo máximo alcanza los 500 puntos y suman más aquellos estados que modifiquen sus leyes a favor de la retribución docente basado en el rendimiento de los alumnos de sus aulas y eliminen las disposiciones que hacen referencia en la antigüedad en el cargo. El impacto que generó la implementación de este nuevo programa fue una carrera sin precedentes en todo el país, y con ello una gran cantidad de reformas educativas en busca de la captación de fondos estatales.

Esta medida sería difícil de implementar en América Latina y especialmente en Argentina, en donde los sindicatos son muchos más poderosos que en Estados Unidos. Sin embargo, se podrían idear políticas inclinadas a ofrecer fondos a aquellas provincias que logren los mejores resultados en los exámenes nacionales e internacionales (Oppenheimer, 2010).

**Recuadro 4.8: Formar Formadores**

Un ejemplo de una buena política educativa, sin ir muy lejos, es un país de nuestra región y con ideologías gubernamentales similares a las argentinas: Ecuador. El actual presidente Rafael Correa, ha buscado revolucionar la educación ecuatoriana y lograr que la calidad educativa mejore de tal modo que sea equiparable con los mejores sistemas del mundo. Para iniciar su reforma educativa, tuvo en consideración sobre todo dos puntos: la inminente necesidad de adoptar una visión globalizada en las enseñanzas, y segundo, la importancia de contar con un cuerpo docente bien capacitado.

En 2014 se inauguró la nueva Universidad Nacional de Educación (UNAE) bajo el lema de "formar formadores." La particularidad de esta institución consiste en que la convocatoria para la formación cuerpo docente se extendió a todo el mundo para así atraer a expertos en educación para desarrollar la capacitación de docentes. La universidad tiene por objetivo formar maestros, investigadores y desarrollar investigación educativa para generar sustento a la hora de diseñar políticas educativas. Correa firmó convenios con la Universidad Católica de Lovaina de Bélgica y la Asociación Flamenca de Cooperación al Desarrollo y Asistencia Técnica. Mediante éstos, se busca la mayor capacitación de los docentes, aportes a la investigación y la creación de maestrías en Formación de Formadores.

Otra iniciativa del actual gobierno ecuatoriano fue el Proyecto Prometeo, que busca fomentar la investigación, mejorar la docencia y la adquisición de conocimientos especializados mediante el contacto de ecuatorianos residentes en el exterior y los investigadores extranjeros. Está destinado a las universidades, escuelas politécnicas, institutos públicos de investigación y otras instituciones públicas que necesiten de la asistencia en el desarrollo de proyectos de investigación en sectores que sean considerados prioritarios.

Por último se implementaron en los últimos años sistemas de evaluación para alumnos, docentes y directores. Se crearon las pruebas SER estudiante encargadas de medir el rendimiento estudiantil y, desde 2011, se exige un examen de ingreso a la Universidad para todos los estudiantes. Del máximo de mil puntos, se requieren 800 para ingresar a la carrera de educación.

El Informe PISA difundido por la OCDE, determina que Argentina se ubica entre los diez países con menores salarios docentes en los primeros años de secundaria de los participantes en el examen. De allí la importancia de implementar políticas tendientes a erradicar dicho problema. Se requiere con urgencia un aumento sostenido y generalizado del salario docente para lograr recluir, retener y recompensar de manera adecuada a los docentes. Una manera de mejorar el stock de capital humano es invirtiendo en docentes de más calidad. Esto es uno de los principales motores que fomenta la competencia y por lo tanto la selección más exigente de los maestros. Sin embargo, debido a que se trata de un problema estructural, para lograr un aumento en la calidad de los profesores es necesario complementarlo con otras reformas educativas, por ejemplo a través de programas de capacitación docente, que permitan concientizarlos acerca de la importancia de su función como prestadores de servicios en la comunidad. Sólo de esta manera el docente podría modificar su cosmovisión acerca de su labor, de la imagen profesional que posee de sí mismo.

### **Capacitación y formación docente**

A pesar de lo expuesto anteriormente, lo fundamental para mejorar la calidad educativa no resulta en un cambio en los planes de estudio, ni en el aumento desmesurado en el salario docente. La clave para mejorar la calidad educativa es contar con buenos maestros, sobre todo en los primeros años de aprendizaje. Una de las formas para iniciar este camino hacia el perfeccionamiento de los docentes es mediante la selectividad. En base a datos obtenidos de las prueba PISA, se concluye que aquellos países que se ubican en los primeros puestos, son los que seleccionan a los graduados con mayor promedio escolar. Para atraer a las personas más competentes podrían ofrecerse salarios iniciales relativamente elevados. Para ello se necesitaría un gran esfuerzo por parte del gobierno nacional. Una alternativa para obtener fondos para esta iniciativa podría ser mediante la reducción de maestros por aula. Si bien esto impactaría de manera negativa en la calidad educativa, el impacto positivo de aumentar el salario docente y con ello el estatus social de modo tal que se atraigan las mentes brillantes es muchísimo mayor en término de rendimientos del alumno (McKinsey, 2007).

### **Jornada extendida**

El docente cumple una función en general de tipo administrativo social más que técnico-pedagógico. Esto se explica por las deficiencias en las condiciones de infraestructura y materiales de trabajo en el aula. En los últimos años, debido a esto y sumado a las precarias condiciones en las que viven los niños, se ha ido transmitiendo funciones que originalmente cumplía el Ministerio de Desarrollo Social al Ministerio de Educación. Es por ello, que en estos tiempos las escuelas cumplen más que una función de mera transmisión de conocimiento, cumplen además el papel de contenedoras, y en ocasiones alejan a los alumnos de los problemas familiares y del trabajo infantil. Es a partir de esto que surge una nueva necesidad de extender la jornada en las escuelas.

El artículo N°2 de la Ley de Financiamiento Educativo establece: “El incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología se destinará, prioritariamente, al logro de los siguientes objetivos: “Lograr que, como mínimo, el treinta por ciento (30%) de los alumnos de educación básica tengan acceso a escuelas de jornada extendida o completa, priorizando los sectores sociales y las zonas geográficas más desfavorecidas”.

Como ya se ha desarrollado en el presente capítulo, esta meta está lejos de ser cumplida. La ampliación del número de alumnos que asisten a escuelas de Jornada Extendida, implicaría un cambio trascendental en el sistema, una reorganización de las currículas, del tiempo, de los métodos de enseñanza. Esto se sustenta en la mejora de la calidad educacional, abarcando un amplio espectro de temas curriculares más allá de los tradicionales, aquellos que contribuyen al desarrollo del estudiante tanto intelectual como personal. Al contar con más horas de es-

tudio, es posible implementar actividades físicas, artísticas, culturales, TIC, idiomas, entre otras cosas que en escuelas de jornada simple no dan abasto con el tiempo para su dictado.

Originariamente las escuelas de jornada extendida iban destinadas a las familias más pudientes. No obstante, el tiempo completo comenzó a ser una necesidad de familias de todo tipo de clase social. Un gran número de economistas sostiene que la extensión del calendario escolar no es una variable determinante de los resultados educacionales. En cierto sentido, existe cierto grado de coherencia de este enunciado al contrastarlo con datos obtenidos de las pruebas PISA, en donde países exitosos tienen menos horas de clases que países más atrasados en el ranking. No obstante, como la proporción de la población por debajo de la línea de pobreza en Argentina es de 27,5% (según datos de la Universidad Católica Argentina), y además existe un alto porcentaje de deserción escolar, más días y horas de escuela protegen a los alumnos de la marginalidad. Con el paso de los años, en nuestro país la familia como institución ha ido progresivamente perdiendo fuerza, de modo tal que el papel que en muchos países juega la familia para el niño, en Argentina se le ha delegado a las escuelas. Es por tal motivo, que en la última década ha habido un aumento sustancial en la matrícula de escuelas privadas en detrimento de las escuelas públicas. Las familias cada vez más consideran a las escuelas como un ámbito de contención para sus hijos. En conclusión, destinar una mayor parte del gasto social a medidas que posibiliten la ampliación de la cantidad de instituciones educativas prestatarias de servicios de jornada extendida (infraestructura, mayores sueldos docentes, mayor cantidad de profesores por alumnos, etc), sería un buen mecanismo de combate de la deserción escolar y repetición de grado.

#### **Fomentar la cultura de evaluación**

Finalmente, en Argentina no hay una cultura de evaluación. La evaluación del desempeño de los alumnos en las distintas áreas de conocimiento permite medir la calidad de la educación en todos los niveles de estudio. La evaluación no sólo debe ser de los alumnos sino también de los profesores, directores e instituciones. En Argentina, las pruebas encargadas de cumplir esta función presentan un grave déficit. Mientras que desde el Ministerio de Educación consideran que el examen internacional PISA está sobreevaluado, países como Ecuador comienzan a participar del mismo siendo conscientes de la importancia de compararse con el resto del mundo para fomentar las políticas públicas que les permitan equipararse con los mejores sistemas del mundo.

El examen nacional más popular es el Operativo Nacional de Evaluación (ONE), que con el paso del tiempo fue perdiendo periodicidad. Esta comenzó a medirse en 1993 siendo anual hasta el año 2003. Desde entonces y hasta 2010 la misma se hizo cada dos años. Actualmente se ha trianualizado. A su vez se produjo un cambio de metodología pasándose de la medición de índice de calidad a la clasificación de los alumnos en grupos de nivel bajo, alto y medio lo que no permite efectuar una comparación a lo largo del tiempo de la calidad educativa. Sumado a esto, la publicación de los datos tarda aproximadamente dos años, lo que genera un retraso en la implementación de medidas destinadas a la mejora de la calidad educativa. En muchos países latinoamericanos tales como Brasil y Chile, a partir de exámenes de esta índole se le hace una devolución a los docentes por su desempeño. En Argentina no es así. Otro punto a destacar es que a partir de 2002 se publican los resultados del Operativo Nacional de Evaluación en informes y no los datos censales, es decir, la base de datos comenzó a ser de uso exclusivo para agentes oficiales. Esto significó un gran retroceso para los estudiosos de la calidad educativa y los diseñadores de políticas públicas, ya que al no contar con información censal se imposibilita el estudio de prácticas destinadas a atacar los puntos débiles de la educación y fortalecer los fuertes. En cumplimiento con la Ley de Educación Nacional N° 26.206, se debe resguardar la identidad de alumnos, maestros e institutos en relación a los resultados de las evaluaciones con el fin de no estigmatizarlos. Es allí en donde falla.

Las evaluaciones a nivel nacional esconden una postura competitiva, ya que solo evalúan la educación como un sistema y no de manera individualizada por unidad educativa. De esta manera una política a aplicar podría consistir en la modificación de la ley que prohíbe la publicidad de nombres en los resultados, y al mismo tiempo aumentar la frecuencia de las evaluaciones.

## 4.5 Conclusión

Para concluir con el capítulo, es necesario hacer énfasis en que actualmente y a raíz de los resultados observados en las pruebas nacionales e internacionales, el sistema educativo argentino se encuentra en una preocupante crisis, lo que hace necesario un fuerte compromiso por parte del Estado Nacional, en relación a la efectiva implementación de políticas. Esta tarea es impostergable y debe ser exigida tanto por la sociedad civil como por el empresariado, sabiendo que la mejora de la educación es esencial para aumentar la competitividad de un país. Se necesita un cambio de paradigma, y sobre todo una visión largoplacista acerca de los recursos destinados a la mejora en la calidad institucional de la educación.

Debido a las problemáticas en el actual sistema educativo, es necesario plantear soluciones. Diferentes autores han estudiado estos problemas y algunas de las alternativas que brindan son fortalecer en acceso y calidad al nivel preescolar, mejorar los salarios docentes como mecanismo de incentivo sujeto a su desempeño, ofrecer una mayor y mejor capacitación y formación docente, ampliar la proporción de niños que asisten a escuelas de jornada extendida y, sobre todo, fomentar la cultura de evaluación.

A lo largo del capítulo se han expuesto experiencias exitosas en diversos países. A pesar de la imposibilidad de obtener los mismos resultados implementando las mismas políticas educativas en Argentina, da una noción de la posibilidad de un ascenso en calidad educativa con el esfuerzo de toda la sociedad.

Si bien el Estado, según la Constitución Nacional, debe garantizar el derecho al acceso a la educación, el laboral no solo recae en él. Los medios de comunicación, los empresarios y organismos no gubernamentales deben contribuir en esta mejora educacional. Para ello un primer paso consiste en transparentar los datos del sistema educativo, medir el rendimiento de las escuelas con mayor frecuencia, para a partir de indicadores lograr un diagnóstico confiable y así atacar las debilidades del sistema.

Las naciones comienzan a ser conscientes de la importancia que posee la educación en cuanto a la generación de ventajas comparativas. El mundo se ha vuelto más competitivo y los países comienzan a disputar con mayor fervor su cuota de mercado internacional. La única manera de no quedar atrás es preparando a los ciudadanos, nutrirlos de conocimientos y habilidades para competir en el mercado mundial<sup>24</sup>.

Al mismo tiempo, la mala calidad educativa fomenta la desigualdad social condenando a los pobres a la marginalidad de por vida. Como dijo César Gaviria, ex presidente de Colombia en una entrevista con el autor Andrés Oppenheimer: “es un error creer que todos los problemas de la sociedad se resuelven con crecimiento económico, la pobreza la resuelve la educación”.

<sup>24</sup> En el Capítulo 7 se presenta un enfoque sobre emprendedurismo donde se refleja el potencial del conocimiento e innovación a la hora de crear empresas.