

2018

INFORME DEL PROGRESO EDUCATIVO DE ARGENTINA

ARGENTINA EN DEUDA EDUCATIVA

APRENDER ES UN DERECHO



PROYECTO educar 2050

 **ELDIÁLOGO**
Liderazgo para las Américas

CRÉDITOS

2018 Diálogo Interamericano-Proyecto Educar 2050

Investigación y elaboración del documento

Aldana Morrone, Daniela Cura y Anahí Pissinis

Panel de especialistas consultados

- **Inés Aguerrondo**, Coordinadora de innovación del departamento de educación de la UCA y miembro del Consejo Directivo de Educar 2050.
- **Nicolás Buchbinder**, Sub-gerente de Políticas e Investigación de la oficina regional de América Latina y el Caribe del Centro de Acción contra la Pobreza Abdul Latif Jameel (J-PAL LAC).
- **María Cortelezzi**, Directora Nacional de Evaluación Educativa.
- **Alejandro Ganimian**, Profesor Asistente de Economía y Psicología Aplicada, Escuela de Educación de la Universidad de Nueva York.
- **Silvina Gvirtz**, Secretaria de Ciencia, Tecnología y Políticas Educativas en el municipio de La Matanza.
- **Irene Kit**, Presidente de la Asociación Civil "Educación para Todos".

Diseño

Adriana Dschenffzig

Proyecto Educar 2050

www.educar2050.org.ar

contacto@educar2050.org.ar

Diálogo Interamericano

www.thedialogue.org

education@thedialogue.org

ÍNDICE

Presentación de Educar 2050	3
Presentación del Inter American Dialogue –PREAL-.....	3
Agradecimientos	3
Referencias	4
Resumen ejecutivo	4
Tabla de Calificaciones y Tendencias por área	6
Introducción	7
1. Cobertura: importantes progresos en acceso a la educación	8
2. Permanencia: insuficiente progreso en mejorar las tasas de graduación	10
3. Logros de aprendizaje: bajos niveles de desempeño	13
4. Equidad: inequidades en función del nivel socioeconómico de los estudiantes	15
5. Autonomía y rendición de cuentas: un sistema federal con importantes niveles de autonomía y escasa retroalimentación	18
6. Financiamiento: un Gasto Consolidado en educación que se incrementa significativamente hasta el 2016 convive con desigualdades entre Provincias y falta de eficiencia	20
7. Profesión docente: diversidad de formaciones con débiles estándares nacionales que garanticen una docencia de calidad	22
8. Estándares y sistema de evaluación: se han desarrollado estándares pero sin claridad acerca de su implementación. Avances en materia de evaluación conviven con demoras en la disponibilidad de datos	24 26
Conclusiones y Recomendaciones	30
Bibliografía	

PRESENTE DE EDUCAR 2050

Es un honor para Proyecto Educar 2050 haber trabajado en alianza con el Diálogo Interamericano en la elaboración de este Primer Informe de Progreso Educativo para Argentina.

La experiencia del PREAL y de sus trabajos previos en diferentes países de Latinoamérica nos ha servido para elaborar un trabajo a conciencia. La colaboración de los especialistas consultados y sus aportes han contribuido a lograr una buena síntesis del estado de situación de la educación nacional y brindar un documento que sea el punto de partida de una conversación a fondo sobre las medidas que se necesiten para la mejora de la equidad educativa y de la calidad de todo el sistema. Para lograrlo necesitamos buena información y un trabajo incansable en pos de lograr consensos.

La visión de Educar 2050 es colocar a la Argentina en el largo plazo entre los países líderes a escala mundial por su calidad de aprendizajes. Este Informe es un paso adelante en ese sentido. Aprender es un derecho en Argentina y trabajamos para hacerlo realidad.

Buenos Aires, Noviembre 2018

Manuel Alvarez-Trongé

Presidente, Proyecto Educar 2050

PRESENTACIÓN DEL INTER AMERICAN DIALOGUE - PREAL

La iniciativa de Informes de Progreso Educativo por parte del Programa de Reforma Educativa para América Latina (PREAL) dio inicio en abril de 1998, cuando publicó su primer informe - El futuro está en juego - que describía las graves deficiencias en la educación que se estaba ofreciendo a los niños de toda América Latina y el Caribe y proponía medidas para mejorar las escuelas. Desde entonces, el PREAL ha publicado más de 30 informes de progreso educativo al nivel regional, centroamericano, y Nacional. Han sido referentes importantes para tomadores de decisiones, dentro y fuera del sector educativo, aportando información a un público no especialistas con base en la mejor información disponible, y han contribuido a la transparencia, la generación de consenso y decisiones oportunas.

En Argentina, Proyecto Educar 2050 colaboró con el Diálogo Interamericano, quien asumió la coordinación de los Informes de Progreso Educativo PREAL, para elaborar el primer Informe de Progreso Educativo para Argentina "ARGENTINA EN DEUDA EDUCATIVA. Aprender es un derecho." con el cual se busca colocar en el debate nacional información actualizada sobre la situación y desafíos Nacionales de la educación.

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos a los especialistas que participaron de instancias de consulta y debate, cuyos aportes enriquecieron sustantivamente este informe: Alejandro Ganimian, Inés Aguerrondo, Irene Kit, María Cortelezzi, Nicolás Buchbinder y Silvina Gvirtz. Es relevante aclarar que el contenido final es responsabilidad de Educar 2050 y el Diálogo Interamericano, y no necesariamente refleja las opiniones del panel de especialistas. Asimismo, agradecemos el valioso aporte y acompañamiento de Ariel Fiszbein y María Oviedo del Diálogo Interamericano y de todas las personas que colaboraron en la elaboración de este Informe.

REFERENCIAS

CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CFE	Consejo Federal de Educación
DINIEE	Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa
GPC	El Gasto Público Consolidado
LEN	Ley de Educación Nacional
LFE	Ley de Financiamiento Educativo
MECyT	Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología
NPA	Núcleos de Aprendizajes Prioritarios
ONE	Operativos Nacionales de Evaluación
PERCE	Primer Estudio Regional Comparativo y Explicativo
PIB	Producto Interno Bruto
PISA	Programme for International Student Assessment
SEE	Secretaría de Evaluación Educativa
SEDLAC	Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean
SERCE	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo
TERCE	Estudio que evaluó el desempeño escolar en tercer y sexto grado de escuela Primaria

RESUMEN EJECUTIVO

Este análisis es una nueva publicación de una serie de más de treinta Informes de Progreso Educativo (IPE) PREAL que han analizado el estado de la educación a nivel regional, subregional y nacional en distintos países latinoamericanos. Evalúa el sistema educativo argentino desde la entrada en vigencia de la Ley de Educación Nacional (LEN), año 2006. Su objetivo es aportar un análisis que contribuya a la comprensión del estado de situación de la educación argentina y sus desafíos desde ocho dimensiones distintas: cobertura, permanencia y egreso, logros de aprendizaje, equidad del sistema, autonomía escolar, financiamiento, profesión docente y estándares y sistema de evaluación. Teniendo la República Argentina un sistema de educación federal con diferentes derechos y obligaciones a nivel nacional y en cada jurisdicción, se presta especial atención a estos niveles de gobierno de la educación y a las particularidades que ello supone.

Respecto de las dimensiones de análisis antes aludidas, sintetizamos a continuación los aspectos centrales de cada una de ellas:

1) Cobertura: tanto en lo que respecta al Nivel Inicial como en relación con la Educación Primaria, Argentina fue realizando importantes progresos, ya que el acceso a ambos niveles se encuentra prácticamente universalizado. El acceso al Ciclo Básico de Educación Secundaria (el primero de los dos ciclos en que se organiza este nivel, el segundo es el Ciclo Orientado) se encuentra cercano a la universalización y es uno de los más altos de Latinoamérica.

2) Permanencia y egreso: en Primaria se observa un pronunciado descenso de la repitencia, por la adopción de medidas expresas en tal sentido. En Secundaria, si bien hubo mejoras en la tasa de promoción año a año, todavía persisten elevados niveles de reprobación y abandono. Por cada 10 jóvenes inscriptos en primer año de Secundaria en 2007, sólo hubo 4,5 egresados 6 años después, es decir que, al año 2013, la tasa de egreso es de solo 45% en este nivel.

3) Logros en aprendizaje: el informe recaba datos de pruebas internacionales y nacionales. Teniendo en

cuenta las evaluaciones internacionales regionales realizadas en el nivel primario (TERCE y SERCE), podemos notar que, si bien el país evidencia mejoras en Matemática y Ciencias, sigue arrojando bajos resultados generales. En Secundaria, los resultados en las evaluaciones internacionales PISA muestran un muy bajo desempeño, con un estancamiento en los resultados desde el año 2000, en un contexto regional de mejora que Argentina no logra igualar. En cuanto a las pruebas nacionales, a lo largo de las distintas mediciones (ONE y Aprender), tanto en Primaria como Secundaria, Matemática representa el mayor desafío, arrojando en Secundaria los puntajes más preocupantes y bajos en términos relativos (el 70% de los alumnos evaluados no supera los conocimientos mínimos). Lo más valioso son las mejoras evidenciadas en Ciencias, especialmente en Primaria, que alientan a seguir trabajando en pos de una mejora de calidad integral.

4) Equidad del sistema: Las desigualdades que muestran los datos son preocupantes y muestran que la existencia de una oferta educativa estatal y gratuita desde el Nivel Inicial no resulta suficiente para garantizar buena educación en todos los sectores sociales. Las pruebas nacionales muestran inequidades mayúsculas tanto en cuanto a acceso como a logros de aprendizaje. Los alumnos de sectores de menor nivel socioeconómico registran los resultados más bajos (en el caso de los exámenes de Matemática, Secundaria, antes aludido, casi el 90% no alcanza los saberes mínimos) y sufren más situaciones de repitencia y abandono. En relación a las diferencias entre el ámbito rural y el urbano, si bien en el primero se observan importantes dificultades en la transición entre Primaria y Secundaria (principalmente por falta de oferta educativa), el acceso ha ido creciendo y los resultados en Primaria superan a los del ámbito urbano.

5) Autonomía escolar: Existe autonomía en una alta proporción en lo pedagógico pero es baja en la gestión de los recursos humanos y económicos, quedando esta gestión en manos de la administración central jurisdiccional y nacional. Las escuelas argentinas no pueden seleccionar a sus docentes, ajustar salarios ni definir su presupuesto. Asimismo, la rendición de cuentas por parte de las instituciones educativas sólo es posible a

través de los Relevamientos Anuales de Matrícula y Cargos y de su participación en evaluaciones nacionales o internacionales de los aprendizajes.

6) Financiamiento: Desde la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo (Ley 26.075 del año 2006) se evidenció un aumento en la inversión pública en educación. La meta establecida fue la de incrementar la inversión (tanto a nivel del gobierno nacional y provincial) hasta alcanzar una participación del 6% en el PBI. Esta meta fue cumpliéndose progresivamente hasta superarla en 2015 y 2016. A partir de entonces, al momento de elaboración de este informe, no existen cifras oficiales del gasto público consolidado. El financiamiento educativo para la educación obligatoria corresponde en mayor parte a las provincias y la mayor parte del gasto se eroga desde la partida de salarios docentes y no docentes. El gasto por alumno estatal es altamente dispar entre las distintas provincias debido principalmente a las diferencias en la capacidad de generar recursos. Persisten, a su vez, altos niveles de ineficiencia en la asignación de recursos.

7) Profesión docente: la formación de los docentes en Argentina es muy heterogénea. Puede ser terciaria en instituciones de gestión estatal o privada o educación universitaria. Está regulada por diferentes normativas de nivel nacional y de nivel jurisdiccional. No existieron evaluaciones Nacionales que examinen dicha formación hasta el año 2017, cuando se realizó una evaluación estandarizada de los estudiantes del último año de la carrera docente. En cuanto a los docentes en servicio, no se implementan evaluaciones estandarizadas para medir su desempeño. Los directivos realizan evaluaciones, pero no sobre la base de criterios comunes establecidos ni capacidad directa de toma de decisiones a partir sus resultados. El salario del docente argentino, además de ser considerablemente más bajo que el de profesiones comparables, no contiene incentivos por formación, resultados académicos o resultados de evaluaciones docentes, sólo se considera la antigüedad. Respecto al plan de carrera, el mismo solo considera los ascensos del docente hasta llegar a ser supervisor, pero carece de un esquema de carrera para aquellos docentes que únicamente deseen enseñar.

8) Estándares y sistemas de evaluación: existen acuerdos federales orientados a revertir la desigualdad, la baja calidad y la fragmentación del sistema educativo. En particular, se destacan los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (NAP), que indican qué es lo mínimo que se debe enseñar en un año y/o ciclo escolar. Sobre los NAP, vale aclarar que no existe un seguimiento sistematizado acerca de su efectiva implementación. Por otra parte, si bien han habido grandes avances en el Sistema Nacional de Evaluación, persisten desafíos para instituir una “cultura de evaluación” a nivel nacional, entre ellos, uno de los principales, es reducir las demoras en disponibilidad de datos.

De las ocho dimensiones mencionadas se desprenden diversos desafíos para la educación argentina, a saber: las políticas de promoción de la igualdad no han conseguido los resultados de equidad suficientes y deben convertirse en prioridad absoluta; el logro de trayectorias completas y aprendizajes significativos en el

nivel obligatorio (desde los 4 años de edad hasta la finalización del secundario) deben ser una meta a alcanzar con un plan estratégico a tal fin; avanzar en el diseño de una política docente y destinar los recursos necesarios que generen condiciones para una docencia de calidad así como extender la autonomía escolar a la vez que fortalecer los dispositivos de evaluación y responsabilidad de las escuelas por los resultados debe ser un objetivo central para el logro de una verdadera mejora educativa en el país. Todo esto, en un contexto en el que se observa fragmentación y fuertes inequidades entre provincias, regiones y grupos socioeconómicos, amplía el desafío a la necesidad de revisar los mecanismos de coordinación y toma de decisiones federales. Lo anteriormente expuesto, sumado al incumplimiento de muchos y diversos artículos de la LEN que se identifican en este Informe, así como de otras normas (por ej. Ley de días mínimos de clase, meta de jornada extendida y obligatoriedad del Secundario, etc) llevan a sostener que Argentina esta en deuda educativa”

TABLA DE CALIFICACIONES Y TENDENCIAS POR ÁREA

Área	Calificación	Tendencia	Comentarios
Cobertura	A	Estable	El acceso al Nivel Inicial, Primaria y Secundaria se encuentra cercano a la universalización.
Permanencia y Egreso	C	Creciente	La tasa de egreso en Primaria es elevada. En Secundaria, la tasa de egreso se encuentra en torno al 45%.
Logros en aprendizaje	C	Sin tendencia definida	En las pruebas internacionales, se observan bajos resultados generales tanto en primaria como en secundaria. En las pruebas nacionales, se observa una tendencia levemente creciente pero aún hay bajos resultados de desempeño. Matemática es la asignatura que presenta el mayor desafío, sobre todo en secundaria.
Equidad	C	Sin tendencia definida	Existen amplias brechas entre quintiles de ingreso en asistencia a las escuela a los 3 y 4 años, y en abandono escolar en Secundaria. Las pruebas nacionales muestran que los estudiantes de NSE alto con altos logros en aprendizaje duplican a los estudiantes con NSE bajo. En las zonas rurales, la transición de Primaria a Secundaria está dificultada por falta de oferta.

Área	Calificación	Tendencia	Comentarios
Autonomía escolar	C	Sin tendencia definida	La autonomía de las escuelas es limitada, solo referida a lo pedagógico. No existe obligación de realizar se ven obligadas a realizar rendición de cuentas sistemática, ni a los padres ni al gobierno, más allá del completamiento de los Relevamientos Anuales de Matrícula y Cargos y la participación en evaluaciones nacionales o internacionales de aprendizajes.
Financiamiento	C	Sin tendencia definida	El gasto real en educación en relación con el PBI y por alumno muestra tendencia creciente hasta 2015, año a partir del cual no se cuenta con información consolidada. Persisten inequidades entre Provincias que deben hacer frente a gastos de educación descentralizados en función de recursos propios y un índice de eficiencia en el uso de recursos ampliamente dispar entre ellas.
Profesión Docente	C	Sin tendencia definida	En el país no existen estándares docentes. Se requiere formación de nivel superior, terciaria o universitaria. Los directivos evalúan el desempeño docente, pero no sobre la base de criterios comunes establecidos. Los salarios docentes están muy por debajo del promedio de otras profesiones de similar nivel de educación. La capacitación en servicio es una actividad aislada sin seguimiento.
Estándares y Evaluaciones	B	Creciente	El país cuenta con los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios que apuntan a garantizar que todos los habitantes alcancen competencias, capacidades y saberes equivalentes. La factibilidad y efectividad acerca de su implementación no está garantizada. Ha habido grandes avances en materia de evaluación, con evaluaciones nacionales y participación relativamente regular en evaluaciones internacionales. Existe margen de mejora en relación al aprovechamiento estratégico de la información brindada por las evaluaciones y en materia de disponibilidad de datos claves.

INTRODUCCIÓN

En la República Argentina aprender es un derecho. El artículo 14 de la Constitución Nacional así lo garantiza: “Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir

del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; **de enseñar y de aprender”**.

La ley vigente que reglamenta este ejercicio es la 26.206, denominada Ley de Educación Nacional (LEN),

y que fuera sancionada en diciembre del año 2006. Ha sido esta norma la que ratificó la responsabilidad “principal e indelegable” del Estado Nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) “de proveer una educación integral, permanente y de calidad para todos”, que comprende la obligación de planificar, organizar, supervisar y financiar los distintos servicios y acciones que componen el sistema educativo Nacional.

Este Informe de Progreso Educativo (IPE), está dirigido a evaluar los avances y evolución del sistema educativo argentino desde la entrada en vigencia de la LEN, es decir desde el año 2006. Su objetivo es contribuir al debate social sobre la problemática educativa y sus desafíos de forma tal que la discusión y la conversación sobre educación sean prioritarias dentro de la agenda política del país para que la educación sea, finalmente, una verdadera “prioridad nacional” y se “constituya en política de Estado” como lo establece el artículo 3 de la LEN.

El informe sigue los lineamientos de los Informes de Progreso Educativo PREAL que se han desarrollado en múltiples países de América Latina bajo la coordinación del Diálogo Interamericano. Presenta un análisis multidimensional sobre el progreso del sistema con énfasis en el nivel de logro de aprendizaje, los indicadores de acceso y permanencia, la equidad, el grado de autonomía de los centros educativos, las políticas de desarrollo de la carrera docente y el financiamiento de la educación pública.

A modo de facilitar la comprensión de la realidad educativa del país, se describe a continuación la

estructura del sistema educativo argentino:

a) El gobierno del sistema educativo está caracterizado por su organización federal, lo que implica diferentes obligaciones y atribuciones para cada jurisdicción¹.

b) La LEN definió los aspectos generales de la organización del sistema y consolidó el Consejo Federal de Educación (CFE), organismo interjurisdiccional para la concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional.

c) El sistema educativo incluye los servicios de educación de gestión estatal y privada, de gestión cooperativa y gestión social, cubriendo los distintos niveles de enseñanza y las modalidades de educación en todas las jurisdicciones del país.

d) Los niveles educativos son cuatro: Inicial, Primario, Secundario y Superior, y hoy son obligatorios los años escolares comprendidos entre la sala de 4 años del Nivel Inicial hasta el último grado del Nivel Secundario inclusive. En ese marco, el sistema educativo organiza la Educación Común y las distintas modalidades, que incluyen la Educación Técnico Profesional, la Educación Artística, la Educación Especial, la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, la Educación Rural, la Educación Intercultural Bilingüe, la Educación en Contextos de Privación de Libertad y la Educación Domiciliaria y Hospitalaria. Coexisten jurisdicciones con una estructura de 7 años de Primaria y 5 años de Secundaria junto a otras de 6 años de Primaria y 6 años de Secundaria.

A continuación se analiza el estado de situación de la educación argentina desde ocho dimensiones: cobertura, permanencia y egreso, logros de aprendizaje, equidad, autonomía escolar, financiamiento, profesión docente y estándares y sistemas de evaluación².

1 COBERTURA: importantes progresos en acceso a la educación

El acceso al Nivel Inicial es uno de los más altos de América Latina y las brechas de escolarización según nivel de ingreso se han reducido.

En Argentina el Nivel Inicial es obligatorio desde 1993 (Ley Federal de Educación). En la última década se ha

extendido la obligatoriedad escolar a la sala de 4 y se dispuso la universalización de la sala de 3 (Ley 27.045, enero 2015). El nivel de acceso a Nivel Inicial es uno de los más altos de América Latina (Unesco, 2015). En 2014, en las áreas urbanas, las tasas de asistencia escolar de 3 a 5 años de edad es 69% (DINIEE, 2017),

1. Las jurisdicciones nucleas a cada una de las provincias del país y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

2. La principal fuente de información utilizada para la caracterización del sistema educativo proviene de los Relevamientos Anuales de Matrícula y Cargos (RAMC) coordinados por la Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa (DiNIEE) del Ministerio de Educación de la Nación, en coordinación con las áreas de estadística de los Ministerios de Educación provinciales. El presente informe presenta datos agregados a nivel nacional sin dar cuenta en forma exhaustiva de la heterogeneidad entre las distintas regiones del país.

siendo la sala de 3 de años la que cuenta con menor nivel de difusión. La sala de 5 años, por su parte se encuentra en niveles cercanos a la universalización: en 2017, el 97,6% de los niños de 6 años en primer grado habían asistido a sala de 5 el año anterior (DINIEE, 2018).

El acceso a sala de 4 también se encuentra muy difundida: en 2010 la asistencia escolar a esta edad era del 81,5% (según datos del censo del mismo año). Los datos de matrícula indican que la asistencia a este nivel continuó creciendo en años recientes: entre 2010 y 2017 la cantidad de alumnos en esta sala se incrementó en más de 100 mil niñas y niños. La sala de 3 de años, en cambio, es la que cuenta con menor nivel de difusión. Según datos del censo 2010, el 53,7% asistía a la escuela a esta edad (DINIEE, 2017)³.

Tal como reseña UNICEF (2017) citando a Batiuk (2015), la brecha en la escolarización de la población de 3 y 4 años de familias de altos y bajos ingresos se redujo considerablemente a partir de la expansión de la oferta estatal, facilitada por la construcción de 4.213 salas para niños de 3 años y 9.232 salas para niños de 4 entre 2001 y 2013. Sin embargo, todavía persisten inequidades en el acceso, tal como se menciona en el apartado Equidad.

La escuela Primaria común obligatoria apoyada en un Estado que garantiza una oferta masiva y gratuita explican una cobertura universal.

El acceso al nivel primario se encuentra universalizado en el país desde la década de 1990. De acuerdo con SEDLAC⁴ la tasa neta de asistencia a Primaria en 2017 es del 99,2%⁵.

Debido a que la gran mayoría de la población ingresa al sistema educativo en el Nivel Inicial, no se observa ingreso tardío, esto quiere decir que, en casi la totalidad de los casos, las trayectorias escolares del nivel primario comienzan a los 6 años.

Tal como destaca CIPPEC (2003), la elevada cobertura en primario expresa la larga herencia histórica del desarrollo del sistema educativo argentino. Esto se refleja aún hoy en ciertas diferencias frente a otros países de la región, como lo es la conformación, desde fin

del siglo XIX, de una estructura masiva, homogénea, gratuita y apoyada en la escuela Primaria común obligatoria, con centralidad del Estado en su sostenimiento y expansión. Sin embargo, a pesar de los elevados niveles de cobertura, existen casos aislados y situaciones especiales de niños y niñas que no asisten a la Primaria.

Creciente tasa neta de escolarización en el nivel secundario con inclusión de sectores que tradicionalmente no alcanzaban este nivel.

Con la sanción de la LEN la Educación Secundaria pasó a ser obligatoria en Argentina a fines del 2006. Se divide en dos ciclos: un Ciclo Básico, de carácter común a todas las orientaciones, y un Ciclo Orientado, de carácter diversificado en distintas áreas de conocimiento. El acceso al Ciclo Básico se encuentra cercano a la universalización y es uno de los más altos de Latinoamérica (UNESCO, 2015). No obstante, persisten dificultades en el acceso a Secundaria en zonas rurales del país, tal como se desarrolla en el apartado correspondiente a Equidad.

La tasa neta de escolarización de la Secundaria expresa en qué medida la población que por su edad debiera estar asistiendo a este nivel educativo, efectivamente está escolarizada en ese nivel. En la tabla a continuación se presenta la evolución de dicha tasa⁶.

Cuadro 1. Tasa neta de escolarización Secundaria, total Nacional. Años 2008 a 2014.

Año	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Tasa	80,35	81,44	83,37	84,45	83,9	85,0	86,63

Fuente: IIPE - UNESCO / OEI en base a: Argentina - EPH del INDEC

Los datos dan cuenta de un progreso en la escolarización de los jóvenes que crece 7% en 6 años. También se observan notables progresos en la asistencia escolar que en 2010 alcanza a 81,6%. Tal como se explica en el apartado Equidad, el crecimiento en la asistencia a Secundaria tiene impulso en los quintiles de menores recursos pero como veremos en dicho apartado, los problemas que enfrenta allí este nivel son mayúsculos.

La ampliación de la escolarización Secundaria está incorporando a las escuelas a jóvenes provenientes de

3. El dato corresponde a "la tasa de asistencia con edades corregidas" elaborada por la DINIEE.

4. SEDLAC es un centro especializado en investigaciones académicas aplicadas a temas distributivos, laborales y sociales en América Latina y el Caribe, a través de técnicas empíricas basadas en microdatos provenientes de encuestas.

5. El indicador fue calculado en base a la encuesta Permanente de Hogares del 1º trimestre de 2017. Se refiere a zonas urbanas de la Argentina.

6. Esta tasa refleja aquellos estudiantes cuya edad coincida con la edad teórica del nivel que cursan y, por lo tanto, excluye los alumnos con sobreedad que, en el 2008, aún representaban un número significativo

sectores sociales que tradicionalmente no alcanzaban este nivel. Así, por ejemplo, en 2016 el 25% de los estudiantes del final de la Secundaria en escuelas urbanas estatales eran hijos de madres que no accedieron a este nivel educativo. La proporción asciende al 46% entre los estudiantes de escuelas rurales (Fundación Quantitas, 2017 sobre la base de datos de Aprender 2016). A su vez, la matrícula de nivel secundario incorporó 550 mil estudiantes a lo largo del período, pasando de 3,5 millones de estudiantes en 2006 a más de 4 millones en 2017. Estos son datos auspiciosos que obligan aun con mayor énfasis a encontrar una solución a los altos porcentajes de abandono en el Secundario que veremos más adelante en el apartado de Permanencia.

Más allá de la amplia cobertura, los alumnos pasan poco tiempo en la escuela.

Más allá de los altos niveles de cobertura en los mencionados niveles, Argentina está entre los países que menos jornadas escolares y horas de clase tienen por año. En el país, por disposición de la Ley 25.864 del año 2004, deben dictarse 180 días de clase al año. Al anualizar las 4,15 en Primaria y 5 en Secundaria horas diarias que los estudiantes tienen en sus escuelas, se estima que en promedio los alumnos asistirían unas 720 horas anuales. Esto significa menos tiempo de clase que el promedio OCDE (184 días y 794 horas), pero también que otros países latinoamericanos como Colombia (200

días y 1000 horas) y Costa Rica (198 días y 1188 horas) (OCDE, 2017).

Si bien la LEN fijó en su artículo 26 que “Las escuelas Primarias serán de jornada extendida o completa con la finalidad de asegurar el logro de los objetivos fijados para este nivel”, hacia el año 2015 sólo el 13% de los alumnos de escuelas Primarias estatales asistían a escuelas con jornada extendida o completa (Guadagni, A. 2016).

La relativa escasez de tiempo de clase se ve agravada por la frecuente suspensión de clases debido tanto a problemas edilicios, de organización burocrática del sistema así como también, a conflictos sindicales. Estos últimos, tanto por falta de paritaria nacional como por falta de un diálogo constructivo que promueva acuerdos básicos entre sindicatos y gobierno respecto a cuestiones salariales y estructurales, dan lugar a una cantidad muy alta de días de paro docente a lo largo y ancho de la República: en la provincia de Buenos Aires (que es la que nuclea el 37% de los estudiantes del país), se registraron entre 2012 y 2017, en promedio 16 días de paro al año, lo cual representa el 9% de los días del ciclo lectivo (IERAL, 2017). Provincias como Santa Cruz, Neuquén o Chaco, entre otras, han sufrido un grave incumplimiento a la Ley de días mínimos de clase y lo que es más grave, no existe una información fehaciente y clara en el país sobre la recuperación de los días perdidos por las distintas provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como así tampoco mecanismos eficientes para compensarlos.

2 PERMANENCIA: insuficiente progreso en mejorar las tasas de graduación

En la educación Primaria mejoran los itinerarios escolares.

En los últimos años se ha producido un significativo descenso en la repitencia en Primaria, particularmente en primer grado, que se verifica en todas las jurisdicciones, tanto en zonas urbanas como rurales. En conjunto, la tasa de repitencia de Primaria pasó del 6,1% en 2006 al 2,2% en 2015. Por otro lado, excepto en primer grado, en 2016 se observó un ligero incremento del indicador en todos los grados.

Esta mejora en los recorridos escolares se relaciona con la aplicación desde el año 2007 de distintas políticas educativas provinciales y, posteriormente, con la Resolución 174/12 del CFE a nivel nacional, que define la implementación de la Unidad Pedagógica entre el primer y el segundo año del nivel. Entre otras medidas, dicha Resolución propone considerar como un bloque pedagógico primero y segundo año (lo cual implica la no repitencia en primer grado) y la “promoción acompañada” desde el segundo grado, entendida como aquella que “permite promocionar a un estudiante de un grado/año al

subsiguiente, siempre y cuando en el transcurso pueda garantizarse el logro de los aprendizajes no acreditados en el año anterior” (Res. 174/12 art. 25). El descenso en la repitencia trajo aparejado un descenso en la sobreedad y una homogeneización del volumen de la matrícula por grados. Asimismo, tuvo impacto en el nivel secundario, incrementando notablemente la cantidad de estudiantes que comenzaron el nivel en edad teórica, es decir, sin haber atravesado ninguna experiencia de fracaso escolar. Mientras en 2006 el 73,3% de los estudiantes llegaba al último grado de la Primaria en edad teórica, para 2017 este porcentaje trepó al 86,5%.

Cuadro 2. Porcentaje de estudiantes con sobre-edad, nivel primario, Años 2006 y 2011 a 2017.

Año	2006	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Tasa	22,6%	18,8%	17,4%	15,6%	13,2%	11,4%	9,8%	9,1%

Fuente: Observatorio Argentinos por la Educación sobre la base de Relevamientos Anuales de la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas – MEN

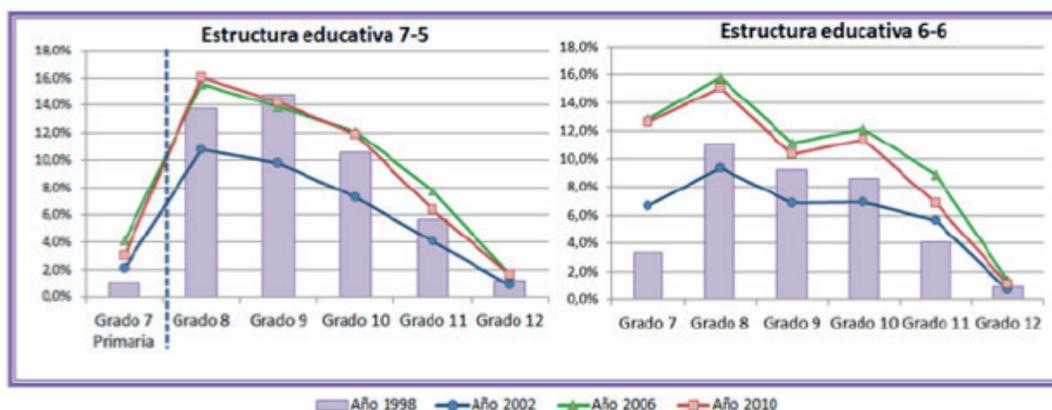
En Secundaria, los mayores desafíos son la repitencia y el abandono.

No obstante las mejoras de acceso y asistencia al nivel secundario, queda mucho camino por recorrer para lograr el cumplimiento de la obligatoriedad y garantizar el derecho de aprender a todos los jóvenes del país. En

particular, siguen existiendo elevados niveles de reprobación y abandono. Al observar la tasa de egreso, vemos que por cada 10 jóvenes inscriptos en primer año de Secundaria en 2007, sólo hubo 4,5 egresados 6 años después, es decir que, al año 2013, el porcentaje de egreso en tiempo y forma de alumnos del secundario alcanzaba solo al 45%⁷. Estos guarismos vienen a confirmar lo que han destacado diversos estudios: el ingreso a la Secundaria se traduce en una situación de fracaso para muchos estudiantes. Esta realidad se encuentra extendida a nivel regional, y más pronunciada en los años del Ciclo Básico del Secundario.

La situación suscitada ante el cambio en la estructura del nivel en el país brinda un interesante ejemplo para reflexionar acerca del peso del régimen académico sobre las trayectorias de los estudiantes. En Argentina la LEN (2006) permitió a cada provincia optar entre dos posibles estructuras de organización de años de estudio de Primaria y Secundaria: 6 años de primaria y 6 de Secundaria (“estructura 6-6”); o 7 años de Primaria y 5 de Secundaria (“estructura 7-5”). La estructura anterior marcaba 9 años de Educación General Básica y 3 de Polimodal. En las provincias con estructura 6-6, la “secundarización” del 7º grado posterior a la implementación de la Ley de Educación Nacional en 2006 trajo aparejado un notable incremento en la reprobación de este año de estudio (Asociación Civil Educación para Todos, 2012).

Gráfico 1: Porcentaje de estudiantes inscriptos como repitentes según tipo de estructura educativa provincial, años 1998, 2002, 2006 y 2010.



Fuente: Asociación Civil Educación Para Todos-UNICEF (2012) “Informe Nacional - Las oportunidades educativas en Argentina (1998 – 2010)”

7. Este dato se basa en la publicación de DINIEE/SICE/MED en base a Relevamientos Anuales 2013 y 2014 DINIECE y corresponde al último dato oficial publicado. Existe, a su vez, un estudio realizado por el Centro de Estudios de la Educación Argentina de la Universidad de Belgrano que tomó el número de alumnos que ingresaron en 2009 y los comparó con aquellos que completaron el ciclo en 2014, pudiendo observar que estos fueron el 32% en escuelas estatales y 62% en las privadas, arrojando una tasa de egreso total de 39%.

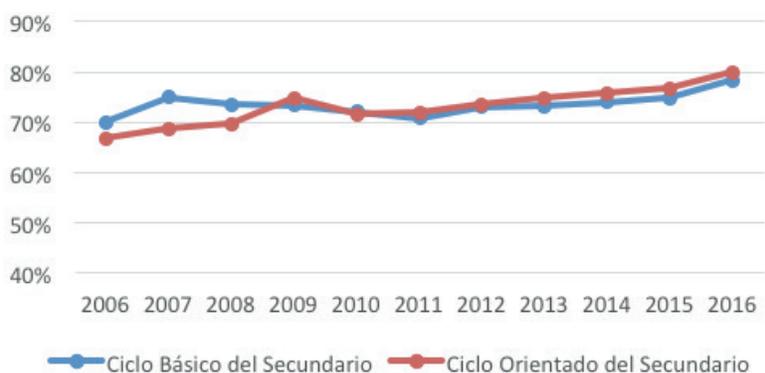
Los elevados niveles de reprobación al comienzo de la Secundaria se traducen en un notable incremento de la sobreedad a lo largo de los primeros años de este nivel: al año 2017, mientras al final de la Primaria (6° grado) el 13,5% de los estudiantes cursa con sobreedad, la proporción trepa más de 10 puntos porcentuales en el primer año de la Secundaria (7° grado) (23,7%); y otros 10 puntos en 8° (34,0%). La sobreedad incrementa durante los primeros años de estudio -a causa de los estudiantes que reprueban y permanecen en la escuela acumulando desfasaje de edad- y desciende en los últimos tres. En el Ciclo Orientado se observa un descenso en la sobreedad, que se relaciona con la primacía del abandono de alumnos que han repetido anteriormente y 'arrastran' sobreedad (DINIEE, 2016).

Así, la problemática de ambos ciclos del secundario difiere: mientras que en el Ciclo Básico el principal problema lo constituyen la repitencia y las reinserciones tras abandonos temporarios, en el Ciclo Orientado cobra mayor notoriedad la alta tasa de abandono (13% según Relevamiento Anual de la Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa, para el período 2014 - 2015). AEPT (2012) destaca la situación de

especial propensión al abandono en la que se encuentran aquellos estudiantes que ya atravesaron una o varias experiencias de repitencia a través del indicador tasa de desistencia (que indica la reprobación seguida de abandono). De cada 10 estudiantes no promovidos en Secundaria en 2016, 5 se reinscribieron como repitientes al año siguiente. Los 5 restantes no volvieron a la escuela, desistieron. Esta situación, al igual que la tasa de abandono que incluye a su vez a los alumnos que habiendo promovido repiten el año, se observa con mayor intensidad en el Ciclo Orientado del Secundario.

A fines de 2009 se sancionaron Resoluciones importantes para este nivel educativo. Estas disposiciones dieron lugar a una serie de acciones que redundaron en cambios a nivel del sistema que, sumados a otros esfuerzos posteriores, incidieron en que los niveles de promoción mejoraran en todos los años de estudio. El siguiente gráfico muestra cómo evolucionó el porcentaje de estudiantes promovidos al final del año lectivo, entre 2006 y 2016, según ciclo del Secundario, demostrando que, si bien las fluctuaciones han sido distintas para cada ciclo, en conjunto en ambos ciclos la promoción tuvo mejoras en ese decenio.

Gráfico 2. Porcentaje de estudiantes promovidos al final del año lectivo, según Ciclo del Nivel Secundario. Años 2006 a 2016.



Fuente: elaboración propia en base a datos del Relevamiento Anual de Matrícula y Cargos, DINIEE-Ministerio de Educación de la Nación.

La tendencia registrada en los indicadores de eficiencia interna de la Secundaria se tradujo en un incremento en el total de egresados, que pasó de 254.642 en 2006 a 335.399 en 2016 (Anuarios DINIEE). También se evidencian mejoras en la terminalidad del nivel

secundario en los adultos jóvenes. De acuerdo con procesamientos de Scasso y Scandalo (2016), la Encuesta Permanente de Hogares arroja un incremento en la proporción de población de 24 a 27 años con Secundaria completa (de 58% en 2001 a 67,8% en

2014). El estudio afirma que el incremento en la finalización del secundario se dio principalmente a través de ofertas alternativas para adultos jóvenes que no lograron terminar en tiempo y forma pero que lo han hecho después con diferentes programas que beneficiaron principalmente a los sectores más

vulnerables, aunque se identifica también un aprovechamiento de estos espacios en los sectores medios y altos. Sin perjuicio de este incremento en el egreso mediante los programas referidos debe señalarse que no hay una evaluación sobre la calidad de los aprendizajes.

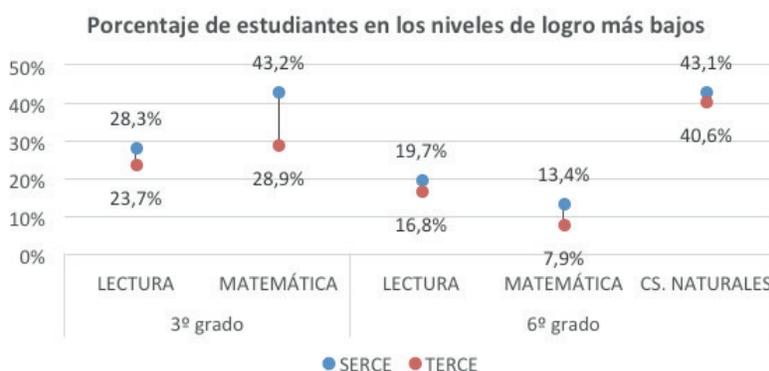
3 LOGROS DE APRENDIZAJE: bajos niveles de desempeño

Pruebas internacionales: Argentina no logra un nivel satisfactorio.

El Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) ha realizado hasta el momento tres estudios (PERCE, SERCE y TERCE) orientados a conocer los aprendizajes de los estudiantes de Primaria en Latinoamérica. De ellos han participado alumnos de 16 países latinoamericanos en 1996, 2006 y 2013. En el más reciente, TERCE 2013, Argentina no ha alcanzado un desempeño ideal (Avances y desafíos pendientes, A. Ganimian, Publicaciones Educar2050). Al analizar los desempeños de los estudiantes argentinos a

través del tiempo en SERCE y TERCE se evidencian mejoras significativas en el área de Matemática y mejoras más acotadas en Ciencias. Esta evolución va en línea con las mejoras experimentadas por otros países de la región. Si bien el porcentaje de alumnos en los niveles de desempeño más bajos se redujo, Argentina aún está lejos de un desempeño de alta calidad: 1 de cada 4 alumnos evaluados de 3º grado no alcanzó los niveles mínimos en lectura y matemática. En 6º grado, los estudiantes en los niveles de logro más bajos fueron menores, pero en ciencia, alcanzan al 40% del total. En lectura nuestro país se estancó: los resultados fueron prácticamente iguales a los de ocho años atrás.

Gráfico 3. Porcentaje de estudiantes en los niveles de logros más bajos.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de LLECE (2014)

Desde una perspectiva comparativa, Ganimian (2014) y LLECE (2015), analizan, en relación con una serie de variables, los resultados de TERCE en todos los países participantes. Estos trabajos indican que Argentina obtiene resultados más bajos que lo que cabe esperar

dados su nivel de ingreso y su índice de Desarrollo Humano. Con respecto a la inversión por alumno, el país obtiene desempeños inferiores a lo esperable en lectura y ciencias, y superiores al predicho en matemática. En relación con la eficiencia interna del sistema educativo,

Argentina obtiene resultados cercanos a los que su nivel de repitencia y abandono predecirían. El análisis de los resultados realizado por el LLECE (2015) da cuenta de un elevado nivel de segregación socioeconómica en las escuelas argentinas y de importantes disparidades en los resultados de aprendizaje. Después de considerar el nivel socioeconómico, las mayores diferencias de aprendizaje se observan al interior de las propias escuelas. Esta situación invita a considerar el peso que tienen en los aprendizajes los factores propios del dispositivo escolar.

Argentina también participa en PISA (Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos), impulsada por la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). Esta prueba se dirige a estudiantes de 15 años, a quienes evalúa en Lectura, Matemáticas y Ciencias, y se aplica cada tres años. Argentina participó en PISA desde el año 2000; no participó en 2003 (momento en que el país estaba atravesando una crisis económica y social muy profunda); y retomó su participación en 2006, 2012 y 2015⁸.

En líneas generales, los resultados argentinos en PISA muestran un estancamiento en un contexto regional de mejora, es decir, mientras que los países vecinos mejoran, Argentina no lo logra.

En Matemática, en el período 2000-2012, los resultados del país se mantuvieron estables, aunque en un nivel bajo. En 2012, el 66,5% de los estudiantes no alcanzaron el nivel mínimo de aprendizajes esperados (desempeños inferiores al nivel 2), resultados peores al promedio de la

OCDE (23,0%), aunque en línea con el contexto regional latinoamericano que es muy bajo. En Lectura se observó una fuerte caída en los resultados entre los años 2000 y 2006 (fue la caída más pronunciada de un país participante en PISA), aunque luego hubo una mejora entre 2006 y 2009, insuficiente para recuperar los valores registrados en el año 2000. En 2012, 53,6% de los estudiantes evaluados se encontraba por debajo del nivel 2 (versus 18,0% en el promedio de países de la OCDE). En el caso de Ciencia se observa una leve mejora en los resultados entre 2006 y 2009, y un estancamiento en los resultados entre 2009 y 2012. En 2012, el 50,9% de los alumnos no alcanzaron el nivel mínimo de aprendizajes esperados. El posicionamiento de Argentina es marcadamente inferior al promedio de la OCDE (17,8% de los estudiantes en esta situación), encontrándose en una posición intermedia en relación con otros países latinoamericanos⁹.

Pruebas Nacionales: mayores avances en Primaria que en Secundaria, y mayores desafíos en Matemática.

Argentina cuenta también con evaluaciones nacionales de los aprendizajes. Las evaluaciones estandarizadas realizadas por el Ministerio de Educación Nacional comenzaron en 1993 con los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE). A partir de 2016 los ONE fueron reemplazados por las pruebas Aprender. Estas pruebas se dirigen a estudiantes de 3° y 6° grado de la Primaria, y de 3° y 6° año de la Secundaria¹⁰.

Cuadro 3: Porcentaje de estudiantes con logros satisfactorios o avanzados en ONE 2013, Aprender 2016 y Aprender 2017.

Año de estudio	Área	ONE 2013	Aprender 2016	Aprender 2017
6° Primaria	Lengua	58,3%	66,8%	N/E
	Matemática	51,7%	58,6%	N/E
	Cs. Naturales	53,2%	N/E	67,5%
	Cs. Sociales	55,5%	N/E	65,4%
5°/6° Secundaria	Lengua	50,5%	53,6%	62,5%
	Matemática	35,3%	29,8%	31,2%
	Cs. Naturales	60,3%	58,9%	N/E
	Cs. Sociales	56,3%	63,7%	N/E

N/E: no evaluada / Fuente: elaboración propia sobre la base de Informes Aprender 2016 y Aprender 2017 de la Secretaría de Evaluación Educativa - Ministerio de Educación de la Nación.

8. En PISA 2015, lamentablemente, los resultados argentinos fueron excluidos de la comparación internacional. La explicación de la OECD es que en esta oportunidad de PISA 2015, se excluyó de la evaluación una parte significativa de la población elegible de alumnos, porque se utilizó una lista incompleta de escuelas en la primera etapa de muestreo. Por este motivo, los resultados no son plenamente comparables a los de otros países participantes, ni a los resultados de años anteriores. A pesar de esta situación, los resultados se encuentran disponibles y pese a que deben tomarse con mucha precaución por no estar plenamente validados arrojan mejoras en los desempeños que van en línea con lo relevado por las evaluaciones Nacionales al final de la Secundaria básica.

Los datos de Aprender muestran que, tanto en Primaria como en Secundaria, entre 6 y 7 alumnos por cada 10 tuvieron un desempeño satisfactorio o avanzado salvo en Matemática. Esta es una importante excepción especialmente en Secundaria, donde sólo 3 de cada 10 obtuvieron buenos resultados. Lo que significa que el 70% de los alumnos del último año del secundario no reúnen los conocimientos mínimos en Matemática. En relación con ONE 2013, los resultados de Aprender muestran mejoras en Primaria en todas las áreas y una situación dispar en Secundaria, donde se observan progresos en Lengua y Ciencias Sociales, un visible empeoramiento en Matemática y uno leve en Ciencias

Naturales. Al comparar Aprender 2016 y 2017, resulta una sorpresa para un período tan corto el incremento de 9 puntos porcentuales en los estudiantes con logros satisfactorios y avanzados en lengua en 5°/6° de Secundaria.

A lo largo de las distintas mediciones se observan mejores logros generales en la educación Primaria pero pocos en la Secundaria. Esto concuerda con patrones regionales, y apunta hacia las características de la enseñanza en el nivel secundario, que aún no ha logrado universalizar modelos de organización escolar, curricular, metodologías de enseñanza y abordajes didácticos potentes y adecuados.

4 EQUIDAD: Inequidades en función del nivel socioeconómico de los estudiantes

En lo que respecta a las garantías de igualdad educativa, como ya hemos mencionado, la ley no se cumple. El artículo 8vo. establece que las políticas "deben asegurar la inclusión, el reconocimiento, la integración y el logro educativo de todas las niñas/os jóvenes y adultos en todos los niveles y modalidades..." garantía que como estamos viendo en este Informe no se cumple.

La existencia de oferta educativa estatal y gratuita desde el Nivel Inicial hasta la educación superior, no resulta suficiente para garantizar "las condiciones materiales y culturales para que todos los alumnos logren aprendizajes comunes de buena calidad", como establece el artículo 84 (LEN). La escolaridad obligatoria, por ejemplo, presenta inequidades en función del nivel de ingresos tanto en el acceso al Nivel Inicial como en la Secundaria:

- La posibilidad de asistir a la escuela a los 3 y 4 años en las familias que se ubican en el quintil más alto (quintil V) es entre 15 y 20 puntos porcentuales más alta que la que corresponde al quintil más bajo (quintil I) (UNICEF, 2016, citando a Batiuk, 2015).
- En el grupo de edad 13 a 17 años se torna notorio el abandono temprano de los jóvenes con menores recursos. Mientras todos los jóvenes del quintil más alto siguen en la escuela, en el quintil inferior, 1 de cada 10 ya no asisten.
- Si bien persiste, es importante mencionar que la brecha en la Tasa Bruta de escolarización entre los quintiles se

ha reducido a largo de la última década.

Cuadro 4: Tasa bruta de escolarización entre los 13 y los 17 años, años 2006 y 2017.

Año	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V	Total
2006	86,9	91,8	91,6	97,9	99,1	91,9
2017	89,8	93,4	96,7	96,7	99,3	94,3

Fuente: SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial) sobre la base de EPH 1° trimestre 2006 y 2017.

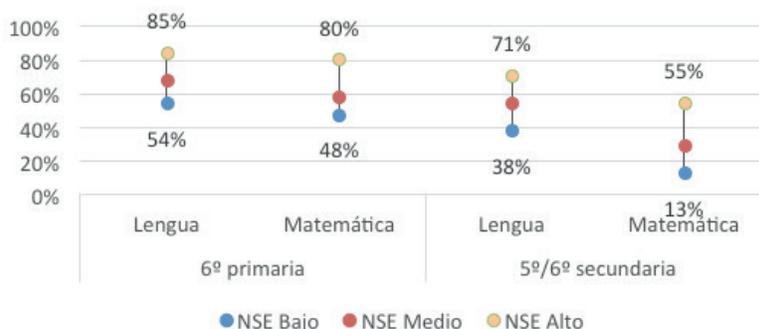
Importantes brechas en los aprendizajes.

Los resultados de Aprender 2016 y 2017 muestran que, en todas las áreas, y tanto en Primaria como en Secundaria, el porcentaje de logros satisfactorios y avanzados entre los estudiantes de nivel socioeconómico alto duplica y en ocasiones triplica al de los estudiantes de NSE bajo.

9. De acuerdo con la SEE (2017), el país obtuvo resultados intermedios para los países de América Latina: superiores a Perú y Colombia, similares a Brasil, e inferiores a México, Uruguay, Costa Rica y Chile.

10. Los años de estudio mencionados corresponden a las jurisdicciones con estructura 6-6. En las jurisdicciones con estructura 7-5 en Secundaria se evalúa a 2° y 5° año.

Gráfico 5. Porcentaje de estudiantes con nivel de desempeño satisfactorio y avanzado en Aprender 2016, áreas Lengua y Matemática, 6° grado de Primaria y 5°/6° año de Secundaria, según nivel socioeconómico del estudiante.



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Informe Nacional Aprender 2016 (SEE, 2017).

Los estudiantes de nivel socioeconómico bajo también sufren situaciones de fracaso escolar con mayor frecuencia que aquellos de nivel socioeconómico alto. Para tener una idea: al final de la Secundaria 4 de cada 10 estudiantes de NSE bajo había repetido al menos una vez, versus 1 de cada 10 entre los estudiantes de NSE alto (Aprender, 2016). La acumulación de experiencias de reprobación, de sobreedad, los cambios de grupo clase y en ocasiones los cambios de escuela que conllevan situaciones como la repitencia van configurando trayectorias escolares más vulnerables al abandono y con menores aprendizajes. Los estudiantes de hogares indígenas obtuvieron resultados más bajos que sus pares. El porcentaje de estudiantes con logros satisfactorios y avanzados entre los estudiantes indígenas es alrededor de 10 puntos porcentuales más bajo que el de sus pares no pertenecientes a hogares indígenas, en todas las asignaturas y niveles. En Primaria el 58% de los estudiantes de hogares indígenas alcanza niveles de desempeño Avanzado/Satisfactorio en Ciencias Sociales versus 71% entre los estudiantes que manifiestan no pertenecer a un hogar indígena. En Ciencias Naturales los porcentajes son 59% y 72%, respectivamente. En Secundaria, entre los estudiantes que manifiestan pertenencia indígena un 55% logra niveles de desempeño Avanzado/Satisfactorio en Lengua versus un 66% entre los estudiantes que manifiestan no pertenecer a un hogar indígena. En Matemática la proporción es 26% versus 34% (SEE, 2018).

En Argentina los indicadores educativos no muestran disparidades en el acceso ni en logros de aprendizaje según sexo. En contraste, se observan diferencias notorias en los itinerarios escolares de mujeres y varones. Desde el comienzo de la Primaria los varones repiten el grado en mayor medida que las mujeres, acarreado mayores niveles de sobreedad (CIPPEC, 2008). También abandonan la escuela en mayor medida que las mujeres, lo que determina una mayor supervivencia de las mujeres a los últimos años del nivel secundario. Mientras que en el grado 7 asisten 106 varones por cada 100 mujeres, esta proporción queda reducida a 78 varones por cada 100 mujeres en el grado 12 (AEPT, 2012).

Existen fuertes falencias en infraestructura, personal y materiales educativos.

El sistema educativo no está pudiendo brindar a los estudiantes de los sectores más desfavorecidos el acceso a una educación completa, sostenida y con aprendizajes plenos. Las escuelas que atienden a estos niños y jóvenes también están postergadas, de hecho, a menudo sufren falencias de infraestructura, personal y materiales. Una encuesta llevada a cabo por la UNESCO en 2016 en centros de enseñanza Primaria de 11 países en desarrollo, entre los cuales se encuentra Argentina, pone de manifiesto que, en promedio, en este conjunto de países, entre el 15% y el 20% de los alumnos de cuarto grado no tienen libros de texto o han de compartirlos.

En cuanto a infraestructura, en los últimos años se han evidenciado graves problemas en los establecimientos educativos que trajeron aparejados suspensión de clases por no contar con normas de seguridad básicas garantizadas. En 2017 se realizó el último Censo de Infraestructura Escolar que permite conocer el estado de las instalaciones básicas, planificar el mejoramiento de la infraestructura y estimar la necesidad de obra nueva, sin embargo los resultados aún no se han difundido. No se cuenta con datos oficiales acerca de la cantidad de escuelas que presentan problemas edilicios, sin embargo, a raíz de frecuentes inconvenientes experimentados en los últimos tiempos, gremios docentes realizaron relevamientos en distintas regiones e identificaron un número significativo de escuelas en esta situación. Esto ocurre, a pesar tanto del mencionado incremento del porcentaje del gasto en educación sobre el PBI y de lo establecido en el segundo párrafo del art. 80 (LEN): “El Estado asignará los recursos presupuestarios con el objeto de garantizar la igualdad de oportunidades y resultados educativos para los sectores más desfavorecidos de la sociedad”.

La formación de los docentes también resulta inadecuada e insuficiente para responder a los desafíos que supone enseñar en contextos de alta vulnerabilidad social y económica. Más aún, la cantidad y tipo de docentes de cada escuela se define en función de la cantidad de alumnos, perjudicando a las escuelas más vulnerables, donde la profesión docente está expuesta a desafíos más complejos (Mezzadra y Veleda, 2014). También aquí se vuelve a incumplir la LEN, que establece en su artículo 83 que “El Ministerio de Educación y las autoridades jurisdiccionales” deben ocuparse de medidas tendientes a “que los docentes con mayor experiencia y calificación se desempeñen en las escuelas más desfavorecidas.”

De esta manera el sistema educativo sólo en contadas ocasiones logra romper el círculo de reproducción de la desigualdad. Un ejemplo puntual es el caso de las Primarias rurales con plurigrado que se desarrolla en el apartado siguiente.

Aprendizajes destacados en Primaria y asignaturas pendientes en el nivel secundario en zonas rurales

El acceso al Nivel Inicial en zonas rurales es levemente inferior al de las zonas urbanas gracias al importante esfuerzo de creación de oferta realizado por el país en años recientes. De acuerdo con Fundación Quantitas (2017), el 96% de los ingresantes a Primaria en 2015 habían asistido al Nivel Inicial. De ellos, el 73% ingresó al sistema educativo a los 3 o a los 4 años.

Si bien la asistencia se encuentra universalizada, en el nivel Primario la repitencia en zonas rurales superaba ampliamente a la de las zonas urbanas durante la primera década de 2000. Esta situación fue revirtiéndose en gran medida a partir de 2013¹¹ y, para 2015 el nivel de promoción era similar en ambos ámbitos.

Con respecto a los logros de aprendizaje en Primaria, un dato importante del país es que los desempeños de los estudiantes del ámbito rural son claramente superiores a los de las escuelas urbanas de gestión estatal. Se destacan los logros de las escuelas con secciones plurigrado (op.cit. en base a Aprender 2016). Los resultados de la evaluación TERCE también destacan los logros de los estudiantes rurales. Teniendo en cuenta el nivel socioeconómico, los estudiantes de escuelas rurales tienen mayores niveles de logro en lectura y matemática que los de las escuelas urbanas públicas (LLECE, 2017). Estos resultados constituyen indicios alentadores e invitan a profundizar el estudio de la potencialidad de la propuesta pedagógica de las escuelas rurales, especialmente de la enseñanza en el plurigrado. En este punto, vale destacar que el plurigrado es un formato que trabaja con grupos diversos y que estaría reduciendo el impacto negativo de las restricciones del contexto, logrando así niveles satisfactorios de clima afectivo, vínculos entre pares, y relación con los docentes, todos ellos factores muy importantes en relación con los logros de aprendizaje.

En contraposición, en el ámbito rural aparecen importantes dificultades en la transición entre Primaria y Secundaria, así como en la progresión, permanencia y aprendizajes en este último nivel. En 2015, el 24,1% de los adolescentes en condiciones normativas de inscribirse en el primer año de la educación Secundaria rural no lo hizo. Este porcentaje es muy elevado si se lo compara con las zonas urbanas (6,6%) (Quantitas,

11. Año en que comienza la implementación de la Resolución 174/12 del Consejo Federal de Educación, que establece la Unidad Pedagógica entre el primer y el segundo año del nivel primario.

op.cit.), y es un fenómeno que podría relacionarse con la escasez de oferta escolar. En el ámbito rural, la oferta de unidades de servicio disminuye un 66,7% entre Primaria y Secundaria. La transición entre el ciclo básico y el orientado de Secundaria también se perfila como crítica, ya que el 37% de las escuelas Secundarias rurales ofrece sólo el ciclo básico del nivel. El modelo escolar fragmentado en un alto número de espacios curriculares resulta poco viable en zonas rurales, y la Secundaria rural aún no ha logrado afianzar un formato alternativo.

Finalmente, en referencia a los aprendizajes en el nivel Secundario, existen brechas en los desempeños de Lengua y Matemática -en el ámbito rural son inferiores a los de las escuelas urbanas-, pero no así en Ciencias Sociales y Ciencias Naturales, donde los desempeños entre ámbitos son más parejos. (Fundación Quantitas sobre la base de resultados de Aprender 2016)

Grandes deudas en el acceso y la integración de niños, niñas y jóvenes con discapacidad.

Existen en la Argentina 607 mil niñas, niños y jóvenes de 3 a 19 años con algún tipo de dificultad o limitación permanente. Entre los 3 y 5 años de edad un 65,6% de los niños y niñas con discapacidad asistía a un establecimiento educativo (vs. 67,5% del total de la población). Entre los 6 y 9 años de edad se registró la mayor proporción de asistentes con discapacidad (96,1%) (vs. 98,9% en el total de la población). Si bien aún existe una brecha, la asistencia en estas edades se encuentra cercana a la universalización. Entre los 10 y los

14 años de edad los asistentes descienden levemente (94,4% vs. 97,5% en el total de la población). Mientras que entre los 15 y 19 años de edad la asistencia presentó el valor más bajo, con un 64,9% (vs. 69,4% en el total de la población).

La Ley N° 26.378 de 2009 y la Resolución 174/12 del Consejo Federal de Educación fomentan la inclusión de los niños y jóvenes con discapacidad en escuelas de educación común. Sin embargo, de acuerdo con los datos del Anuario del Ministerio de Educación para 2016, en el Nivel Inicial, sólo el 37,5% de los niños y niñas con discapacidad que asisten a la escuela se encuentran integrados en escuelas comunes. En el nivel Primario la integración se encuentra muy difundida: 95,7% de los niños con discapacidad asisten a escuelas de educación común. Pero en Secundaria el porcentaje de integrados cae dramáticamente al 41,1%, dando cuenta de un gran trabajo pendiente para garantizar la educación Secundaria obligatoria a los jóvenes con discapacidad. Este panorama se ve agravado por problemas en la obtención de la certificación de titulación de los estudiantes con discapacidad que completan su Secundaria en escuelas comunes, a quienes hasta 2016 se les entregaba un diploma secundario “no homologable”, que no los habilitaba, por ejemplo, a inscribirse en el nivel superior. En dicho año la Resolución 311/16 del Consejo Federal de Educación estableció que los alumnos con discapacidad reciban título secundario al igual que el resto de los estudiantes para que ello les permita continuar sus estudios en la universidad o en el nivel terciario¹².

5 AUTONOMÍA Y RENDICIÓN DE CUENTAS: Un sistema federal con importantes niveles de autonomía escolar y escasa retroalimentación

Este apartado identifica aspectos que dan cuenta del nivel de autonomía y de la forma de rendición de cuentas dentro del sistema. En este sentido interesa destacar:

- La Argentina es, como ya vimos, un país federal, por lo tanto su Constitución Nacional como sus leyes disponen específicamente un balance general entre las responsabilidades y atribuciones de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y del Estado Nacional.

- Respecto a la Ley de educación vigente, sus prescripciones son de carácter general por lo que recae en el Consejo Federal de Educación la concertación de políticas comunes que tiendan a la coordinación del sistema.

- La Ley de Educación Nacional define deberes y derechos de las diferentes instituciones y actores intervinientes en el gobierno de la educación. Recae en el

12. La Resolución detalla, además, que las escuelas tienen prohibido rechazar la inscripción o reinscripción de un estudiante por motivos de discapacidad, siendo el rechazo por motivo de discapacidad un acto de discriminación. Más información acerca de esta norma disponible en: <http://www.derechofacil.gov.ar/leysimple/educacion-de-estudiantes-con-discapacidad/>

Estado Nacional (a nivel central) la definición de cuestiones generales, tales como la definición de aspectos mínimos curriculares, la obligatoriedad de los años escolares, las modalidades del sistema educativo, la homologación de títulos cuya validez sea Nacional y los marcos generales de financiamiento de la educación.

- El Consejo Federal de Educación (CFE), antes citado, es el organismo interjurisdiccional que puede generar resoluciones de cumplimiento obligatorio y debe evaluar y seguir la implementación de la Ley. No hay, sin embargo, información disponible respecto de la implementación en cada provincia de las resoluciones que expide el CFE. Su trabajo es constante y se expide con temáticas especialmente significativas para el sistema. Durante 2017 el CFE expidió 15 resoluciones que atienden aspectos organizativos, administrativos y pedagógicos.

- Respecto al nivel de autonomía en la escuela, CIPPEC (2010) resalta una alta autonomía escolar en lo pedagógico pero una sumamente baja autonomía en la gestión de los recursos tanto humanos como económicos, quedando estos últimos en manos de la administración central jurisdiccional y nacional. Las escuelas argentinas no pueden seleccionar sus docentes, ajustar salarios ni definir su presupuesto. En esta línea de análisis, en el informe correspondiente a PISA 2012 elaborado por el Ministerio de Educación de la Nación (2017) se mide el nivel de autonomía de las escuelas mediante encuestas a los directivos en base a 4 ítems: 1) establecimiento de políticas de evaluación de los estudiantes; 2) elección de los libros de texto utilizados; 3) determinación del contenido de los cursos; y, 4) decisión de cursos a ofrecer. Las opciones de respuesta son: "Sólo los directores y/o maestros" o "Sólo las autoridades Nacionales o regionales". En el informe se resalta que en América Latina se identifican tres grandes grupos de países: -los que tienen niveles de autonomía similares al promedio de la OCDE (Chile, Colombia y Perú); -los que tienen niveles de autonomía menores a la OCDE (Argentina, Brasil y Costa Rica); y, -los que están en valores muy inferiores (Uruguay y México). En el caso de Argentina se señala que el índice de autonomía de las escuelas en la definición de los contenidos y las evaluaciones es de -0,51 en relación a la OCDE, sobre todo en la elección de los cursos que se dictan. Ahora bien, uno de los puntos destacados es

cómo en Argentina las escuelas son autónomas respecto a los libros que se utilizan y las evaluaciones que se toman. Otro aspecto que surge de la información brindada por PISA es el uso que se le dan a las evaluaciones que realizan los docentes a los estudiantes. En este sentido se resalta que en Argentina los docentes informan que las evaluaciones se utilizan para identificar aspectos de la enseñanza a ser mejorados, para informar a los padres y para tomar decisiones respecto a la promoción de los estudiantes. Las evaluaciones no son utilizadas para agrupar estudiantes según sus necesidades, ni para comparar el desempeño de la escuela, monitorear su progreso o evaluar a los docentes. Respecto a la participación de los estudiantes, las familias y la comunidad en la escuela, si bien desde la normativa se definen aspectos generales de su forma de participación, no se cuenta con información respecto de cuáles son los mecanismos de participación real o de la apertura institucional para favorecer la participación de la comunidad escolar.

En cuanto a la rendición de cuentas por parte de las instituciones educativas, actualmente sólo es posible considerar como información a nivel Nacional y obligatorio el completamiento anual de los Relevamientos Anuales de Matrícula y Cargos, que son formularios de datos estadísticos a partir de los cuales se construye la estadística Nacional y que relevan información general de tipo censal respecto a la trayectorias escolares de los estudiantes y algunas características generales de la institución. También puede considerarse como una forma de rendición de cuentas la participación en evaluaciones Nacionales o internacionales de los aprendizajes (ya mencionadas en el apartado Logros de Aprendizaje). En la actualidad no existe en Argentina un modelo de incentivos institucionales basado en la rendición de cuentas por parte de las escuelas. Respecto del uso que realizan las escuelas de la información obtenida a partir de las pruebas Nacionales, nos explayaremos en el apartado de Estándares y Sistemas de Evaluación).

En lo que respecta a la rendición de cuentas por parte del gobierno a la sociedad (en particular del Ministerio de Educación de la Nación y de los diferentes ministerios o direcciones escolares con responsabilidad máxima

educativa en cada jurisdicción), en lo referente a políticas educativas, grado de ejecución y resultados, es una asignatura pendiente para el país que debiera ser regulada para lograr un mayor compromiso con la sociedad. En este sentido el informe anual sobre

“seguimiento y evaluación del cumplimiento” de la LEN, que surge de su artículo 120, debiera ser reglamentado y exigible como una carga pública que genere responsabilidad de los miembros de la Asamblea Federal en caso de no cumplirse.

6 FINANCIAMIENTO: Un Gasto Consolidado en educación que se incrementa significativamente hasta el 2016 convive con desigualdades entre provincias y falta de eficiencia.

Si bien se evidenció desde el año 2006 un aumento en la inversión pública en educación que se extendió hasta 2016, ha sido difícil alcanzar equidad entre las jurisdicciones y eficiencia en el uso de los recursos. No se cuenta con información consolidada a nivel total país del gasto en educación a partir del año 2016, pero se avizora que el actual escenario de recesión económica nacional y provincial, repercutirá en el sector¹³.

Si es importante remarcar que en el período mencionado (entre el año 2006 y el 2016) el Gasto Consolidado

(GPC) en educación aumentó significativamente. Debe destacarse la implicancia que tuvo en este tema la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo - Ley 26.075 - (LFE) antes citada del año 2006, que define como meta una inversión del 6% del PBI Nacional en educación para el año 2010. El incremento en la inversión fue creciendo año a año y si bien la meta se alcanzó años después de lo previsto se logró superar posteriormente. Durante el total del período analizado, el GPC como porcentaje del PBI Nacional se incrementa 57%.

Cuadro 5. Gasto público consolidado en educación, ciencia y técnica – en % del PBI

Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
%PBI	4,2	4,6	4,8%	5,1	5,4	5,8	5,8	6,0	6,0%	6,6	6,5

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de Education at a Glance 2016 – OCDE

Dicho aumento ocurrió en un contexto de crecimiento de la economía que permitió destinar mayores recursos al sector educativo por lo que la participación del gasto en educación en el GPC total se mantuvo constante en aproximadamente 15,5%. El gasto por alumno estatal, por su parte, aumentó en términos reales (es decir, descontando el efecto de la inflación), 24% entre 2007 y 2011 y 5% entre 2011 y 2015 (CIPPEC, 2018).

Hasta aquí, se analizó el gasto educativo nacional y provincial consolidado. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que al ser Argentina un país federal, tiene un modelo de distribución entre el nivel nacional y el nivel de gobierno provincial que consiste en un sistema de reparto de recursos fiscales a lo largo del país. La actual

composición del cofinanciamiento de la educación entre dichos niveles se vio impactada por el proceso de descentralización educativa que se desarrolló durante la década del 90 y finalizó con la transferencia de los servicios educativos¹⁴ a cada provincia y la Ciudad de Buenos Aires (proceso que se vio impactado por la ampliación de la obligatoriedad de años escolares, factor que repercutió fuertemente en la necesidad de recursos por parte de las provincias y CABA). El gobierno nacional es responsable del financiamiento y gestión de algunas áreas, dentro de ellas la educación superior, la infraestructura del sistema, ciertos programas compensatorios Nacionales y los fondos salariales (CIPPEC, 2018), mientras que las provincias están a cargo de la responsabilidad de planificar, organizar,

13. Sin embargo, sí se cuenta con datos actualizados sobre la participación del concepto de "Educación y Cultura" en el total del presupuesto del Estado Nacional (sin incluir el gasto de las provincias). Esta información indica un descenso del porcentaje del gasto del Estado Nacional en "Educación y Cultura" que va de 7,78% en 2016 a 7,02% en 2018. Información disponible en el Sitio Web del Ministerio de Hacienda: <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/presupuestos/2018>

14. Se transfieren en esta década la Educación Secundaria, mientras que la Primaria había sido transferida en 1978.

administrar y financiar el sistema educativo de en su territorio.

La mencionada LFE estableció metas conjuntas para el gasto de Nación y provincias, pero también se estipularon metas para el esfuerzo que debía realizar la Nación, por un lado, y las provincias, por el otro, para cumplir metas. Así, la LFE estableció que el aumento para llegar al 6% del PIB debía ser financiado en un 60% por las provincias y en un 40% por la Nación) esto implicó un incremento en la participación de la Nación al 31% ya que al sancionarse la LFE en el año 2005 tenía una participación del 27% en el conjunto de Educación y CyT). Si bien el aumento referido en la participación de Nación se logró parcialmente hasta 2014 este se revierte parcialmente en el año 2015 (CIPPEC, 2018).

El gasto provincial en educación de gestión estatal se concentra en un 40% para el nivel secundario y en el primario un 32%. La mayor parte de este gasto corresponde al pago de salarios del sector de gestión estatal (79%) y un 13% a los subsidios a la educación privada, que también se dedica al pago de los salarios docentes (Vera, 2015 en UNICEF, 2017). A partir de estos datos es posible concluir que aproximadamente el 90% del gasto educativo provincial se destina a salarios docentes, ya sean de gestión estatal o privada. Con respecto al gasto Nacional, estudios recientes resaltan que casi el 60% se destina al financiamiento del nivel superior y alrededor del 17% a fondos salariales (CIPPEC, 2018).

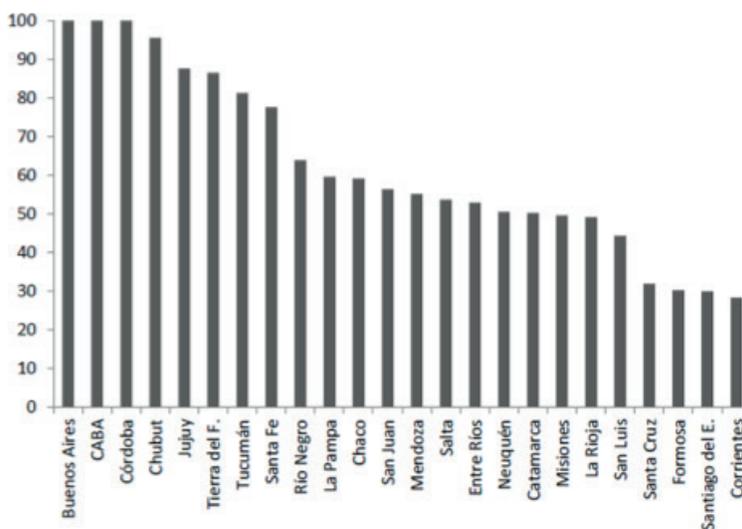
Más allá de este aspecto general de la distribución del gasto entre niveles de gobierno, en Argentina el gasto entre jurisdicciones es desigual. El financiamiento educativo por jurisdicción evidencia una gran disparidad entre provincias en el gasto por alumno estatal. 17 de las 24 provincias se encuentran por debajo del promedio Nacional en 2015, según información disponible en el informe realizado por CIPPEC (2018). Sin embargo, es importante tener en cuenta que el gasto por alumno estatal no es suficiente para dar cuenta del esfuerzo educativo de cada provincia, dada la gran disparidad de

recursos por habitante entre las distintas jurisdicciones.

Una consideración especial merece la eficiencia de la inversión en educación. En teoría, una descentralización educativa como la que tuvo lugar en Argentina, y que responde a preceptos constitucionales, se justifica principalmente por su capacidad de imprimir mayor eficiencia a partir de, como menciona Morduchowicz, una mayor participación provincial y democratización de las decisiones y posibilidad de control social (IIPE-UNESCO, 2010). Sin embargo, en el país, el diseño de las transferencias no previó ningún esquema de incentivos por el cual las provincias puedan hacerse de las ganancias de la mayor eficiencia.

Si debe remarcarse que el porcentaje de GPC sobre el PIB parece elevado si se lo compara con el resto de los países de Latinoamérica (promedio 5,1% de GPC sobre PBI) pero, sin embargo, los resultados educativos en pruebas de aprendizajes y la inequidad del sistema antes descripta distan de ser buenas noticias para el sistema argentino lo cual refleja una fuerte ineficiencia en el uso de los recursos. Existen pocos análisis relativos a la eficiencia en educación en Argentina, uno de ellos, de la Facultad de Cs. Económicas de la Universidad de La Plata, realizado por Garriga, Puig y Salinardi, analiza la inversión en educación básica durante el período 2003-2010. Este estudio estudia la frontera de eficiencia (que representa las cantidades máximas que se obtiene de producto para distintos niveles de utilización de insumos) considerando el gasto por alumno en educación básica como insumo y la tasa de repitencia como producto. El análisis arroja un índice que señala que 15 de las 24 provincias obtienen menos del 60% del nivel de producto que podrían obtener empleando eficientemente los insumos de los que disponen y 4 de ellas, menos del 30%. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires junto con la provincia de Buenos Aires, estarían mostrando niveles de eficiencia similares (y los más altos del país) a la hora de ejecutar el gasto en educación básica. El gráfico a continuación refleja los valores de dicho índice por provincia.

Gráfico 6: Índice de Eficiencia del gasto público de las provincias argentinas en base a métodos no paramétricos. Período 2003-2010



Fuente: Garriga, P. Puig, J.; Salinardi, L. FCE-UNLP. "Eficiencia y Equidad del Gasto Público en Educación como clave para el desarrollo de las provincias argentinas" en base a INDEC, CGECSE y DINIECE.

7 PROFESIÓN DOCENTE: Diversidad de formaciones con débiles estándares nacionales que garanticen una docencia de calidad.

En el país existe una amplia heterogeneidad de instituciones formadoras de docentes. En todos los casos se trata de educación superior, pero esta puede ser universitaria o no universitaria, en instituciones de gestión estatal o privada, con dependencia nacional o provincial. Este mosaico heterogéneo da cuenta de la diversidad de formaciones existentes.

Las carreras de formación superior no universitaria son las que aglutinan mayor cantidad de estudiantes. Con la implementación de la LEN en 2006, la formación docente de Nivel Inicial y primario se extendió a 4 años de duración y se creó el Instituto Nacional de Formación Docente. Actualmente funcionan 1.443 Institutos Superiores de Formación Docente de ambas gestiones y 61 Universidades (Mezzadra y Veleda, 2014:14). Partiendo de esta descripción y del número de instituciones habilitadas, hay quienes presentan la extensión y la fragmentación del sistema de formación

docente como un aspecto que dificulta el gobierno de éste y la definición de estándares comunes de calidad.

La formación y la carrera docente se encuentran reguladas por diferentes normativas de nivel Nacional y de nivel jurisdiccional: LEN, leyes de educación y estatutos docentes de cada provincia y de la CABA, Núcleos de Aprendizaje Prioritarios definidos a nivel nacional y recuperados a nivel jurisdiccional. Si bien la Formación Docente, al igual que la educación obligatoria, se encuentra fuertemente descentralizada por provincia, los títulos son en su mayoría de carácter Nacional, lo que habilita a los docentes a dictar clases en cualquier escuela del país. Existen, en este sentido, lineamientos Curriculares Nacionales y Diseños Curriculares provinciales, que se complementan en 2018 con una resolución del Consejo Federal de Educación¹⁵, que es común a todos los profesorado de gestión estatal y privada del país y que pone el énfasis en las capacidades

15. Res CFE N° 337/18

profesionales que deben ser promovidas en quienes se forman como docentes, más allá de las particularidades de cada provincia y del profesorado de que se trate.

Finalmente, la formación docente continua tiende a ser brindada por cursos que no se encuentran articulados entre sí y cuya participación es voluntaria, lo que implica la decisión de cada docente de tomarlos. Dichos cursos brindan puntaje docente, por lo que son centrales para el acceso a cargos en la gestión estatal (Diálogo Interamericano y OEI 2018). En algunas provincias se identifican limitaciones a la cantidad de puntos que pueden acumular los docentes y la regulación del sistema presenta deficiencias que debieran subsanarse.

La carrera docente, una carrera caracterizada por la inercia.

Una vez finalizados los estudios superiores, los docentes pueden iniciar su carrera accediendo a trabajar en la gestión privada o estatal y en los ámbitos urbanos o rurales. La principal distinción para el ingreso se observa entre las gestiones: mientras que los directores o bien, los representantes legales de la gestión privada tienen la posibilidad de elegir a sus docentes de acuerdo a los procedimientos que establezcan, las escuelas de gestión estatal se rigen según los procedimientos de concurso establecidos por la propia carrera docente, careciendo el director de la potestad de elegir a los docentes que conforman su equipo. Esta es una diferencia sustancial en la gestión y en el desempeño de la escuela. Para acceder a un cargo, en primer lugar, es necesario que los docentes cuenten con un título docente o, en su defecto, un título habilitante y, en el caso de las escuelas de gestión estatal, la selección docente responde a requisitos establecidos estatutariamente, en la mayor parte por legislaciones provinciales, en donde se pone en juego cómo cada docente despliega diferentes estrategias para aumentar su asignación de puntos (puntos por título, por antigüedad, por capacitaciones, etc.). A partir de este puntaje los listados docentes son organizados del puntaje más alto al más bajo y en los actos públicos este orden se respeta para la elección de vacantes. De esta forma los docentes, en general, eligen las escuelas mientras que las escuelas no tienen capacidad de definición al respecto.

Los cargos docentes pueden tener distintas modalidades: frente al curso o cargos administrativos y directivos que no tienen estudiantes a cargo, de los cuales, históricamente se evidencia una tendencia creciente. Respecto de quienes deciden ser docentes con estudiantes a cargo, según se identifica en el documento de Diálogo Interamericano y OEI 2018, no se evidencia un plan de carrera específica para aquellos que únicamente quieren enseñar, sino que el plan de carrera contempla iniciar como docente frente a curso y llegar a ser supervisor¹⁶, por lo que el ascenso se vincula con “dejar de enseñar” (Diálogo Interamericano y OEI 2018).

Gestión docente, un esquema sin incentivos a la calidad.

No existen en Argentina exámenes nacionales estandarizados que evalúen la formación docente. Durante el año 2017, como antes indicamos, se realizó por primera vez una evaluación estandarizada a nivel nacional del desempeño de los estudiantes del último año de la carrera docente para educación Primaria y de materias del ciclo básico de educación Secundaria. Quedaron por fuera aquellos que son parte de la formación docente universitaria o de las asignaturas no contempladas. Aún no están disponibles los resultados de dicha evaluación denominada ENSEÑAR¹⁷ (Diálogo Interamericano y OEI, 2018).

En cuanto a los docentes en servicio, no se implementan evaluaciones estandarizadas para establecer su desempeño. Si bien los directivos evalúan a los docentes de sus escuelas, no lo realizan sobre la base de criterios comunes establecidos. Este sistema de evaluaciones resulta ampliamente ineficaz en la medida en que la evaluación es descentralizada pero la decisión final se toma en el nivel central y esto tiene lugar después de mucho tiempo y de variadas instancias administrativas intermedias (op.cit). A su vez, dado que el director no interviene en la selección del docente, no existe ningún mecanismo que garantice que el eventual reemplazante del docente negativamente calificado sea más efectivo.

Sumado a esta situación, se destaca que las mencionadas evaluaciones a docentes no tienen ninguna implicancia sobre la remuneración de los mismos. El

16. Esto puede variar según el nivel y la jurisdicción

17. La evaluación "Enseñar" evaluó "comunicación escrita" y "criterios pedagógicos", según se informa en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/abc_ensenar.pdf

salario del docente argentino no contiene incentivos por formación, capacitación, compromiso social, innovación ni resultados académicos. Solamente se considera la antigüedad hasta el techo de los 22/24/30 años de labor, lo cual actúa como un fuerte factor de desincentivo. La situación se agrava si se considera, además, el bajo nivel de los salarios docentes, en relación a lo que perciben otros profesionales con igual nivel de formación o responsabilidad. Estos salarios son definidos por cada

jurisdicción, dejándose sin efecto, a partir del 2017 y mediante un decreto presidencial, las paritarias docentes Nacionales que tendían a garantizar un piso mínimo en los salarios docentes de nuestro país. Esto implicó la pérdida de presencia del Estado Nacional en la determinación de los salarios docentes en las provincias del país. Si bien ya era una situación que generaba desigualdad entre provincias la ausencia de las paritarias docentes es un factor que contribuye a ampliar esta brecha.

8 ESTÁNDARES Y SISTEMA DE EVALUACIÓN:

Se han desarrollado estándares pero sin claridad acerca de su implementación y los avances en materia de evaluación conviven con demoras en la disponibilidad de datos.

Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (NAP): una enunciación compartida de lo que los niños deberían saber pero sin claridad acerca de la factibilidad de su implementación

En el año 2004 se establecieron acuerdos federales orientados a revertir la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo, que se evidenciaba también en la heterogeneidad de diseños curriculares entre las distintas jurisdicciones. A tal fin, se aprobaron los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (NAP), “un conjunto de saberes que deben formar parte de la educación de todos los niños y las niñas, tanto por su significación subjetiva y social como por su potencialidad para construir, en un proceso de mediano plazo, una base común que aporte a revertir las injusticias” (MECyT, NAP, 2004). Se aspira a que los NAP contribuyan a “asegurar una base de unidad del Sistema Educativo Nacional... (y) a garantizar que todos los habitantes alcancen competencias, capacidades y saberes equivalentes con independencia de su ubicación social y territorial” (Res. 214/04). Se han identificado Núcleos de Aprendizaje Prioritarios anuales para cada año de estudio de los niveles Inicial, Primario y Secundario, referidos a las áreas de Ciencias Sociales, Ciencias Naturales, Lengua y Matemática. Estos indican lo que se debe enseñar en un año y/o ciclo escolar. De acuerdo con la Resolución que los establece, se espera que los NAP actúen como referentes de la tarea docente para el logro de aprendizajes equivalentes para todos alumnos y de los procesos de

evaluación de la calidad (Res. 214/04 Anexo I).

Los NAP no desconocen ni invalidan los diseños curriculares provinciales, sino que brindan un encuadre a cada provincia “sobre la base de sus particularidades locales en sus respectivos marcos regionales, en oportunidad de poner el acento en aquellos saberes considerados comunes “entre” jurisdicciones e ineludibles desde una perspectiva de conjunto” (MECyT, s/f).

Ahora bien, si los NAP son una herramienta fundamental para asegurar una base de unidad en el Sistema Educativo argentino, se considera necesario “institucionalizar” su abordaje. Como señala, por ejemplo, la Subsecretaría de Coordinación de la provincia de La Pampa es importante “ayudar a cada escuela en el sostenimiento y/o desarrollo de un trabajo colaborativo entre docentes –incluyendo directores y supervisores– para que la apropiación de los NAP no se reduzca a una mirada didáctico-disciplinar y permita profundizar y extender la reflexión pedagógica acerca del sentido de la escuela, de la posibilidad de educabilidad de cada alumno, del rol del docente y del adulto en el contexto actual”.

En este sentido es importante recordar, con respecto al cumplimiento efectivo de los NAP, lo que señala el estudio del Diálogo Interamericano y OEI (2018) acerca de que no existen, al menos a nivel nacional, dispositivos de control ex post de la enseñanza de estos Núcleos de Aprendizaje. Esto supone que los estudiantes de

diferentes cursos en una misma escuela o de diferentes escuelas inclusive de un mismo distrito, pueden aprender contenidos disímiles. Es necesario remarcar también que la pérdida de días de clase, la limitada cantidad de horas de enseñanza que efectivamente se imparten en las escuelas del país junto con la extensa cantidad de contenidos que se estipula incorporar dentro del ciclo lectivo, actúan como un obstáculo para alcanzar el desarrollo y la continuidad conceptual de los contenidos prioritarios.

Avances en el Sistema Nacional de Evaluación conviven con demoras en la disponibilidad de datos sobre eficiencia interna.

Como una herramienta que se aproxima a permitir la evaluación de estos aprendizajes, Argentina sí cuenta con las mencionadas evaluaciones nacionales de aprendizaje. Estas responden a un mandato instituido por la LEN y a la Resolución N° 280/16 del Consejo Federal de Educación. El contenido y las capacidades evaluadas, según se expresa en el Marco Normativo publicado por la Secretaría de Evaluación Educativa, se derivan de acuerdos federales y se basa en los mencionados NAP y en los diseños curriculares jurisdiccionales. La información obtenida a partir de las evaluaciones Nacionales permite generar conocimiento para la toma de decisiones y realizar análisis acerca de los desempeños de los estudiantes y notas de contexto del sistema educativo en los niveles primario y secundario.

Si bien el camino por recorrer en materia de evaluación aún es vasto, es importante destacar que en los últimos años han sido amplios los avances en lo que respecta al Sistema Nacional de Evaluación. Desde la primera implementación de los mencionados Operativos Nacionales de Evaluación en 1993 hasta el 2016, año en que se crea la Secretaría de Evaluación Educativa, se contó con información de desempeño de los alumnos en todas las áreas y niveles, pero de forma irregular y discontinuada. Es a partir de ese mismo año 2016 que se comienzan a implementar las evaluaciones de aprendizaje, llamadas pruebas Aprender en todas las Provincias del país, con frecuencia anual en Primaria y Secundaria, frecuencia que ha sido sin embargo modificada a partir del año 2018¹⁸.

La evaluación periódica y sistemática implica un gran avance en materia de comparación, continuidad y difusión de información, que ha permitido contar con los resultados al año inmediato posterior a su implementación y entregar un reporte de resultados a cada una de las escuelas participantes. Estas evaluaciones, que relevan no solo información de desempeño sino también sobre percepciones de diferentes actores acerca de otras dimensiones de la vida escolar, han permitido avanzar en el objetivo de construir una cultura de la evaluación que comienza a comprometer a los diferentes actores del sistema. Además, se puso a disposición del público en general un portal de consulta de datos abiertos que permite realizar múltiples procesamientos en línea con variables de las pruebas y de los cuestionarios complementarios¹⁹. Falta todavía una mayor eficiencia en la gestión de esos datos y en la representatividad de esta información en determinadas provincias pero se ha dado un paso adelante en la obtención de detalles y antecedentes para la toma de decisiones de política pública.

Es importante mencionar que los resultados de las evaluaciones a nivel de cada escuela se difunden bajo las condiciones de confidencialidad establecidas por la LEN y por las normativas que regulan el secreto estadístico. Por lo tanto, si bien cada escuela recibe el reporte de información referida específicamente a su escuela, esta información no es de público conocimiento. De forma de potenciar el aprovechamiento de la información disponible, desde la Secretaría de Evaluación Educativa, se ha implementado desde 2016, la Autoevaluación Institucional Aprender. Esta llegó a más de 20.000 escuelas y otorga herramientas para trabajar a partir de los reportes del operativo Aprender e información institucional dando lugar a la reflexión y acción para la mejora de proyectos institucionales y prácticas pedagógicas. El nivel en el que cada escuela hace uso de esa información queda librado a las decisiones de sus directivos y es cada provincia la responsable del seguimiento de las acciones de evaluación y difusión de su escuela. El grado de avance no ha sido homogéneo pero sí existen provincias que han implementado estrategias para el seguimiento.

Debe destacarse también la creación, por Resolución

18. A partir del 2018, la Secretaría de Evaluación Educativa dispuso discontinuar la implementación de las pruebas, aplicándolas un año en Primaria y al año siguiente en Secundaria, de forma de contar con un horizonte temporal más amplio que permita observar variaciones en los resultados.
19. Disponible en: <http://aprenderdatos.educacion.gob.ar/>

280/16 del Consejo Federal de Educación en 2016, de la Red de Evaluación Federal para la Calidad y Equidad Educativa (REFCEE). Esta red establece un funcionamiento articulado entre las áreas con competencia en evaluación en cada provincia y el Ministerio de Educación de la Nación a través de la Secretaría de Evaluación Educativa con el fin de facilitar la implementación de un Sistema Nacional de Evaluación y promover mejoras en la calidad. Esta Red se creó con el objetivo de aunar esfuerzos entre la Nación y las Provincias para el afianzamiento y la sistematización de la evaluación en todos los niveles del sistema educativo. No obstante los mencionados avances, aún resta, como antes se mencionó, un largo camino por recorrer para instituir una “cultura de evaluación” en la cual se apunte a realizar un uso estratégico de la información generada por las evaluaciones tanto nacionales como internacionales. Aún es escasa la retroalimentación de los resultados de las evaluaciones volcadas a los docentes. No se brindan especificaciones sobre cuáles

son las competencias de cada área en las que tienen dificultades sus alumnos para poder trabajar sobre ellas, y en cuáles se encuentran más fortalecidos para apoyarlas.

Una cuenta pendiente tiene que ver con el seguimiento de las trayectorias escolares. En contraste con los avances en la disponibilidad de datos sobre evaluación de los aprendizajes, persiste cierta demora en la disponibilidad de información sobre matrícula, repitencia, reprobación, abandono y egreso, lo cual dificulta la evaluación de los resultados de las políticas educativas recientes. Es importante mencionar que Argentina no cuenta con un sistema nominal de seguimiento de estudiantes, lo que complejiza esta tarea. Se torna entonces prioritario avanzar en materia de sistematicidad, regularidad, rigurosidad, transparencia, así como también en la independencia política en la publicación y uso de los datos.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Partiendo de una historia muy prometedora iniciada en el siglo XIX, producto de una generación que tuvo visión a largo plazo, podría decirse que la Argentina del actual siglo XXI está muy frágil en cuanto a su proyecto a futuro. En sus orígenes en el país existió una vocación de Estado Educador que protagonizó grandes logros²⁰. En ese contexto el país garantizó a sus ciudadanos el derecho de aprender desde el comienzo de su organización jurídica: la Constitución Nacional de 1853 estableció en su artículo 14 que “todos los habitantes gozan del derecho de enseñar y de aprender”, la Ley 1420 (1884) dio origen a nuestro sistema escolar público y desde entonces, diversas leyes nacionales y provinciales reglamentaron su ejercicio hasta la Ley de Educación Nacional (LEN) del año 2006, hoy vigente. Esta establece en su artículo 84, categóricamente, que “el Estado debe garantizar las condiciones materiales y culturales para que todos los alumnos logren aprendizajes comunes de buena calidad independientemente de su origen social, radicación geográfica, género o identidad cultural”.

En este largo período institucional muchos han sido los logros alcanzados en materia de alfabetización, cobertura, inclusión y aumento progresivo de los años de escolarización, llegando la última LEN y otras leyes específicas a establecer metas a cumplir. Tal ha sido el caso de la Ley de Financiamiento Educativo que estableció una meta de inversión en Educación que no podía ser menos del 6% del PBI, o la obligatoriedad del nivel secundario en la LEN, y la ley 25863/2003 que establece 180 días como el calendario mínimo de días de clase anuales. Lo grave es que varias de las metas fijadas aún no se han cumplido. Si bien han habido mejoras, por ejemplo, como se señaló, en la asistencia al Nivel Inicial, con preescolar universalizado y un acceso a sala de 4 años muy difundido; en Primaria, con mejoras en los itinerarios escolares y en los logros de aprendizaje, reordenamiento que también ha impactado en la Secundaria y un ratio de gasto en educación sobre PBI que alcanza la meta establecida por la LFE, aún falta mucho. La distancia a recorrer para llegar a los objetivos establecido por la LEN y dar cumplimiento a las

20. Que luego fueron denominados como “la máquina cultural” de la Argentina (Beatriz Sarlo)

obligaciones consecuentes es mayúscula. Algo similar ocurre con metas fijadas por las leyes provinciales o por las resoluciones del Consejo Federal de Educación: muchas de sus disposiciones no se cumplen. Es así como los diversos indicadores presentados a lo largo del informe identifican problemas urgentes y desafíos estratégicos que, si no cuentan con una decisión política fuerte y un liderazgo sostenido en el tiempo, no van a ser alcanzados.

Una mirada objetiva acerca del estado de situación en materia educativa nos ha permitido reconocer los problemas que acarreamos. Entre ellos es posible destacar una combinación de bajos niveles de logros de aprendizaje con niveles elevados de reprobación, especialmente en el Ciclo Básico del secundario, abandono escolar acentuado y baja tasa de egreso. Todo esto en un contexto de inequidad en el cual las poblaciones más afectadas son las más vulnerables y donde, a su vez, el tiempo de clase es insuficiente y muchas escuelas carecen de las condiciones mínimas para desempeñarse adecuadamente presentando problemas de infraestructura y carencia de materiales didácticos. Una autonomía escolar limitada y mínimos mecanismos de rendición de cuentas y de acompañamiento desde los niveles de gestión intermedia y central, así como la falta de estándares docentes y condiciones laborales favorables agravadas por una coyuntura de recorte presupuestario en un contexto inflacionario. Ante este escenario, avanzar en el cumplimiento de los compromisos asumidos en las diversas normas que regulan el sistema educativo, requeriría principalmente de avanzar en las siguientes líneas:

A) Prioridad, los más necesitados: Argentina ha alcanzado niveles de pobreza desesperantes. Si bien las estadísticas difieren, diversos informes, como el del Observatorio de la Deuda Social de la UCA, informan que hay aproximadamente siete millones de niñas, niños y adolescentes y jóvenes en edad escolar debajo de la línea de pobreza. Esto implica que las condiciones mínimas no están dadas para el goce del derecho de aprender. Estos alumnos carecen en muchos casos de agua potable, alimentación adecuada, baño, una habitación donde se pueda estudiar y por supuesto de

libros y de un ambiente doméstico que los apoye en sus aprendizajes. Argentina ha tenido diversos programas que intentaron paliar esta situación: desde el Ministerio de Acción Social, Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo, al Ministerio de Educación. La situación de inequidad exige un plan prioritario y estratégico, que reúna los esfuerzos de los diferentes ministerios en cuestión en un accionar decidido en diferentes fases, contemplando los diversos aspectos que hacen a la pobreza multidimensional. El Ministerio de Educación de la Nación está llevando adelante un plan conjunto de la Secretaría de Innovación y Calidad Educativa, el INFoD y los ministerios de las 24 jurisdicciones orientado a las 3000 escuelas con mayor vulnerabilidad educativa del país, según indicadores de vulnerabilidad social, datos de trayectorias escolares y los resultados de Aprender 2016. Este Programa, llamado Escuelas Faro, se propone mejorar los aprendizajes en Lengua y Matemática y la gestión de las escuelas en general. Pero se necesita algo de mayor alcance y que aproveche las experiencias recogidas, pero que tenga, como se dijo, un accionar conjunto desde diferentes Ministerios en las necesidades de los alumnos con el objetivo final de asegurar su derecho de aprender y su derecho humano a la educación. Este plan debe ser prioritario y ampliarse a mucho más que las 3000 escuelas hoy en cuestión. La magnitud de los problemas de pobreza entre los niños y niñas en edad escolar antes referidos, justifican esta prioridad.

B) El logro de trayectorias completas y aprendizajes significativos en la Secundaria: los indicadores señalan los tránsitos entre niveles como puntos a atender especialmente, buscando que se favorezca la continuidad en los saberes. Para la mejora del sistema en su conjunto se torna crucial la articulación entre niveles y el trabajo en pos de que las trayectorias en el sistema escolar sean concebidas como un continuo entre los niveles educativos.

Asimismo, el trabajo de cada nivel puede enriquecerse observando las experiencias de los otros. Lo realizado en el nivel primario puede proporcionar algunas claves de abordaje interesantes para Secundaria, que podrían retomarse y resignificarse. En primer lugar, la comprobación de que revisar los regímenes de

promoción, mediante la comprensión de los primeros años del nivel como bloque pedagógico, no implica resignar calidad, sino que, por el contrario, si se encara esta revisión en conjunto con un trabajo intensivo sobre los núcleos específicos de aprendizaje que generan dificultades, los logros de los estudiantes mejorarían. Por otro lado, los resultados de aprendizaje del plurigrado rural indican que el trabajo en la diversidad puede potenciar los aprendizajes e invitan a profundizar en las características de este formato. Es importante destacar, en relación con el desafío de la educación Secundaria, que se han realizado acuerdos federales²¹ que proporcionan un marco institucional potente para el desarrollo de experiencias de mejora en Secundaria y que deben consensuarse con las experiencias puntuales que se vienen desarrollando en algunas provincias que también pueden aportar elementos valiosos para pensar cambios a mayor escala en este nivel²². El abandono y la búsqueda de sentido de la Secundaria debe ser uno de los principales desafíos a tener presente. Como lo explica el Informe “El futuro ya llegó...pero no a la escuela argentina” (Educar 2050, Aguerrondo – Tiramonti) debe enfocarse una reforma copernicana que seduzca a los alumnos, donde la tecnología y un nuevo rol de los docentes se complementen con nuevas herramientas pedagógicas que se centren en el alumno y su derecho a aprender.

C) Avanzar en el diseño de una política docente y destinar recursos que generen condiciones para una docencia de calidad: diversos estudios nacionales e internacionales han señalado que una de las llaves críticas para la mejora de la calidad educativa está dada por la mejora y la jerarquización de los docentes. Obviamente esta no es la medida única, pero avanzar en el diseño estratégico de la política docente es crucial para la mejora del sistema. Esta meta exige contemplar aspectos vinculados con la capacitación, con los incentivos, así como también el contexto laboral en el que se ven inmersos los docentes de nuestro país. En relación con la capacitación, resulta necesario avanzar en un formato institucional que garantice la calidad y homogeneización en los saberes con que los docentes llegan a las aulas. Una vez en el aula, es importante fortalecer el acompañamiento a los docentes en servicio por parte de capacitadores, supervisores y otras

instancias de gestión intermedia, para ofrecer un apoyo situado a las situaciones de clase reales a las que los docentes se enfrentan cotidianamente. Para esto es preciso que las provincias se comprometan a generar estrategias de capacitación que aseguren que los docentes adquieran las competencias básicas para cada nivel y modalidad de enseñanza, así como que se capaciten en las habilidades y competencias del siglo XXI y en el nuevo rol de la tecnología. Asimismo, se destaca la urgencia del cumplimiento del artículo de la LEN que prevé la existencia de una carrera docente diferenciada para quienes se desempeñan en el aula y quienes desempeñan funciones directivas y de supervisión; lo cual resultaría un incentivo para crecer a aquellos docentes que no están interesados en desempeñarse en roles directivos. Por otra parte, más allá de los saberes específicos de los docentes, es sumamente importante contemplar aspectos tales como las condiciones estructurales en las que desarrollan sus tareas, los modos de contratación y la extensión de la jornada escolar como aspectos que pueden estar influyendo en su desempeño. Así como también repensar estructuras de incentivos a la innovación y a la capacitación continua de forma que la antigüedad no sea el único factor determinante en su reconocimiento. El diseño de una nueva política docente requerirá de una gran dosis de diálogo y de comprensión por parte de las autoridades y de los sindicatos. Los alumnos argentinos merecen todos los esfuerzos para alcanzar consensos que sean respetados y se encolumnen detrás de un plan de mejora de la calidad y equidad educativa en el país.

D) Extender la autonomía escolar a la vez que fortalecer los dispositivos de evaluación y responsabilidad de las escuelas por los resultados: esto exige, por una parte, que las escuelas puedan disponer y generar datos rigurosos para su planificación institucional y pedagógica, y que esta información sea utilizada como insumo para el mejoramiento de la educación escolar. Exige también que las escuelas amplíen los límites de su autonomía llegando, por ejemplo, a que los directivos puedan tener incidencia en la conformación de sus equipos docentes, lo cual, sumado al fortalecimiento de la autoevaluación y la generación de datos estratégicos, permitiría incrementar la responsabilización de la escuela por sus

21. Plasmados en las resoluciones N° 214/04 (NAP), 79/09, 84/09, 88/09 y 93/09 (Orientaciones y Lineamientos para la Secundaria obligatoria) y, más recientemente, en 2017, “Secundaria 2030”.

22. Tal es el caso, por ejemplo, de las escuelas secundarias con universidades nacionales en zonas con alto nivel de desigualdad socioeconómica, lanzado a fines de 2013, o la reforma de la secundaria de Río Negro comenzada en 2017.

resultados. Estas medidas incrementarán la autonomía y serán un decidido aporte a la mejora escolar.

Todo lo anterior, en un contexto en el que se observa fragmentación y fuertes inequidades entre provincias, regiones y grupos socioeconómicos, amplía el desafío a la necesidad de revisar los mecanismos de coordinación y toma de decisiones federales. Específicamente en acercar a todos nuestros jóvenes oportunidades efectivas de completar la educación obligatoria, con aprendizajes sólidos y relevantes, y vivencias plenas. Para ello nuestro país necesita modificaciones profundas y sistémicas, que no sean un agregado más sino que impliquen un cambio estratégico del modelo que incorpore y adapte lo que está sucediendo en el mundo. Argentina lo necesita. Está en deuda educativa: no cumple compromisos y deberes establecidos en leyes nacionales y provinciales, la desigualdad y la injusticia en los aprendizajes es mayúscula y los resultados generales de los alumnos evidencian definitivamente muy baja calidad en su educación. Salidar esta deuda requiere de una sociedad que levante la voz y reclame un liderazgo político muy contundente en la materia y un plan muy detallado de corto, mediano y largo plazo que sea política de estado y que de una vez por todas cumpla con aquel precepto de la LEN que coloca a la educación como “prioridad nacional”.

BIBLIOGRAFÍA

Acción Educar (2014). Educación universitaria en Argentina: gratuita, no selectiva, inequitativa e ineficiente. 21 de Julio de 2014, Año 1, N° 10.

AEPT (Asociación Civil Educación Para Todos) y UNICEF (2012). "Informe Nacional - Las oportunidades educativas en Argentina (1998 – 2010)". Ciudad Autónoma de Buenos Aires: UNICEF.

AEPT, UNICEF y UIS (2016). El rezago escolar como indicador de riesgo. Aguerro, Ines; Tiramonti, Guillermina (2016). "El futuro ya llegó...pero no a la escuela argentina ¿Qué nos atrasa y dónde está el futuro de nuestra educación?". Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Proyecto Educar 2050.

Cimadamore, Alberto, Robyn Eversole y John/Andrew Mc Neish (coordinadores) (2006). Pueblos indígenas y pobreza. Enfoques multidisciplinares. Buenos Aires: CLACSO.

DINIECE (2013). Una Mirada sobre la Escuela (IV). Subsecretaría de Planeamiento Educativo, Secretaría de Educación, Ministerio de Educación de la Nación.

DINIEE (2016). Características del Sistema Educativo Nacional. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa, Ministerio de Educación, Presidencia de la Nación.

DINIEE (2017). Sistema Educativo Nacional: Informe Estadístico. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa, Ministerio de Educación, Presidencia de la Nación.

DINIEE (2018). Anuario Estadístico Educativo 2017. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/anuarios>

El Diálogo Interamericano y OEI (2018). Argentina: El estado de las políticas públicas docentes. Primera Edición.

Fortin, Nicole M., Philip Oreopoulos, and Shelley Phipps (August 2013). Leaving Boys Behind: Gender Disparities in High Academic Achievement. NBER Working, Paper No. 19331.

Gabriela Scarfó y Delia González (2016). Características de la oferta educativa del Nivel Inicial en el ámbito rural: las salas multiedad y multinivel. DINIEE. Serie Apuntes de Investigación N° 2.

Ganimian, A. J. (2013). No logramos mejorar: Informe sobre el desempeño de Argentina en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) 2012. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Proyecto Educar 2050.

Ganimian, A. J. (2014). Avances y desafíos pendientes: Informe sobre el desempeño de Argentina en el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) del 2013. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Proyecto Educar 2050.

Ganimian, A. J. (2015). El termómetro educativo: Informe sobre el desempeño de Argentina en los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) 2005-2013. Proyecto Educar 2050.

Ganimian, A. J. (6 de Diciembre, 2016). ¿Qué pasó con la muestra argentina de PISA 2015?. Bastión Digital. Disponible en <http://ar.bastiondigital.com/notas/que-paso-con-la-muestra-argentina-de-pisa-2015>

García Oro, Gerardo (Mayo 2017). La Educación y el contexto social. IERAL, Fundación Mediterránea. Córdoba.

Guadagni, A. (Marzo 2017). Estamos lejos de la Jornada Escolar Extendida. Centro de Estudios de la Educación Argentina. Universidad de Belgrano. Año 6 – N°56.

Hattie, John (2009). VISIBLE LEARNING: A Synthesis Of Over 800 Meta-Analyses Relating to Achievement. New York: Routledge.

INDEC (2018). Evolución de la distribución del ingreso (EPH) Primer trimestre de 2018. Informes Técnicos, N° 122 Volumen 4.

LLECE (1998). Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados en Tercero y Cuarto Grado. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO.

LLECE (2008). SERCE – Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo, Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe - Resumen Ejecutivo del Primer Reporte de Resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO.

LLECE (2010). SERCE: Factores asociados al logro cognitivo de los estudiantes de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO.

LLECE (2014). Comparación de resultados del Segundo y Tercer Estudio Regional Comparativo Y Explicativo.

LLECE (2015). TERCE – Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo, Logros de aprendizaje. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO. Mezzadra, Florencia; Veleda, Cecilia (2014). "Apostar a la docencia, desafíos y posibilidades para la política educativa argentina". Buenos Aires. Fundación CIPPEC.

Ministerio de Educación de la Nación (2016). Aprender 2016, Notas Técnicas. Secretaría de Evaluación Educativa, Ministerio de Educación de la Nación.

Ministerio de Educación de La Pampa (2005). Algunas Claves para pensar los NAP. Área de Desarrollo Curricular, Subsecretaría de Coordinación. Disponible en https://repositorio.lapampa.edu.ar/repositorio/materiales_curriculares/nap/mce_dc2005_claves_lectura_nap2.pdf

Ministerio de Educación y Deportes de la Nación (2016). Pueblos indígenas en la Argentina. Interculturalidad, educación y diferencias. Pueblos indígenas en la Argentina, Historia, culturas, lenguas y educación. N° 1.

Ministerio de Educación y Fundación Quántitas (2017). Los aprendizajes de los estudiantes en las escuelas rurales. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: autor.

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (s/f), Núcleos de Aprendizaje Prioritarios. Colección Educ.ar, CD 11. Disponible en <http://coleccion.educ.ar/coleccion/CD11/contenidos/acerca-nap/index.html>

Mourshed, M., Chijioke, C. y Barber M. (2012). Cómo continúan mejorando los sistemas educativos de mayor

progreso en el mundo. Serie Documentos, N° 61. PREAL.

OCDE (2015). PISA In Focus N° 49 ¿Qué subyace bajo la desigualdad de género en educación?. Disponible en: [https://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/PIF-49%20\(es\),pdf](https://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/PIF-49%20(es),pdf)

OCDE (2017). Education at a Glance – Country Note Argentina. Disponible en <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/eag-2017-73-en.pdf?expires=1534683084&id=id&accname=guest&checksum=B1CA75DC863A8B8EC39684FDBEB998A4>

OCDE (2017). Panorama de la Educación. Disponible en <http://www.fundacionsantillana.com/PDFs/PANORAMA%20EDUCACION%202017.pdf>

OECD (2014). Resultados de PISA 2012 en Foco: Lo que los alumnos saben a los 15 años de edad y lo que pueden hacer con lo que saben. Disponible en https://www.oecd.org/pisa/keyfindings/PISA2012_Overview_ESP-FINAL.pdf

OECD (2018). Competencias en Iberoamérica: Análisis de PISA 2015. Fundación Santillana. Disponible en <https://www.oecd.org/pisa/sitedocument/Competencias-en-Iberoamerica-Analisis-de-PISA-2015.pdf>

Otero Analía y Corica Agustina (2017). Jóvenes y educación superior en Argentina. Evolución y tendencias. Revista Interamericana de Educación de Adultos, Año 39, número 1, enero - junio 2017.

PREAL, Diálogo Interamericano y la Organización de Estados Iberoamericanos, (2018). Argentina: El estado de las políticas públicas docentes. Disponible en: http://panorama.oei.org.ar/_dev2/wp-content/uploads/2018/03/ARGENTINA-El-estado-de-las-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-docentes.pdf

Rivas, A. (2017). Argentina en PISA 2012: Informe de resultados. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Secretaría de Evaluación Educativa, Ministerio de Educación, Presidencia de la Nación. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_pisa_2012.pdf

Rivas, A. (2015). América Latina después de PISA: Lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015) - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación CIPPEC.

Rivas, A. y Dborokin, D. (2018). ¿Qué cambió en el financiamiento educativo en Argentina? - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación CIPPEC.

Sarmiento, G. (24 de Junio, 2018). Son 781 las escuelas bonaerenses con problemas edilicios. Tiempo Argentino. Disponible en <https://www.tiempoar.com.ar/nota/son-781-las-escuelas-bonaerenses-con-problemas-edilicios>

Scasso, M. y Scándalo J. (2016). ¿Cuántos jóvenes terminan la educación Secundaria en la Argentina? Una aproximación a la situación actual y evolución reciente. Investigación realizada para UNICEF Argentina, Ponencia presentada en la Reunión Científica (RC) Desigualdad Educativas en la Educación Secundaria Post- Ley de Educación Nacional. UNIPE.

Secretaría de Evaluación Educativa, Ministerio de Educación de la Nación (2017). Argentina en PISA 2012 Informe de resultados. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_pisa_2012.pdf

UNESCO (2015). Situación educativa de América Latina 2015: hacia una educación para todos. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO.

UNESCO (2016). Cada niño debería tener un libro de texto. Documento de política, N°23.

UNESCO (2017). La educación al servicio de los pueblos y el planeta: Creación de futuros sostenibles para todos, Informe de seguimiento de la educación en el mundo, 2016.

UNESCO y LLECE (2010). Factores asociados al aprendizaje en el SERCE. Análisis de los factores latentes y su vínculo con los resultados académicos de los niños.

UNICEF (2016). Estado de la situación de la niñez y la adolescencia En Argentina. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: UNICEF.

UNIPE, FFYL-UBA, CCC, AULA ABIERTA, UNDAV, UNQUI Y UNGS (2018). El presupuesto educativo entre 2016 y 2019. Degradación del financiamiento y debilitamiento de las políticas Nacionales.

Universidad de Belgrano (2018). Horas de clase, cargos docentes y nivel de conocimientos de los alumnos argentinos. Centro de Estudios de la Educación Argentina, Año 7, N° 68.

Vázquez, E. (Mayo de 2018). Segregación socioeconómica en las aulas. ¿Es América Latina la región de mayor segregación del mundo?. CEDLAS. Disponible en <http://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/segregacion-socioeconomica-en-las-aulas-es-america-latina-la-region-de-mayor-segregacion-del-mundo>

INDICADORES:

SEDLAC (2018)

SITEAL

WORLD BANK

OBSERVATORIO ARGENTINOS X LA EDUCACION

DINIEE Tasas de eficiencia interna 2015/2016 por nivel y año de estudio según estructura educativa provincial

Normativa

LEN

LFE

Resolución N° 214/04. Consejo Federal de Cultura y Educación. Núcleos de Aprendizaje Prioritarios

Resolución N° 84-09

Resolución N° 93-09

Resolución N° 174-12