

El estado de la educación en la Argentina



Observatorio
ARGENTINOS
por la **educación**

Autores

Nicolás Buchbinder | Axel McCallum | Víctor Volman

Septiembre de 2019

Índice



Observatorio
ARGENTINOS
por la **educación**

Índice

Siglas y acrónimos	03
Introducción	05
Agradecimientos	07
Resumen ejecutivo	09
¿Cómo leer este informe?	14
Capítulo 1: Contexto	16
Capítulo 2: Acceso	22
Capítulo 3: Eficiencia interna	40
Capítulo 4: Recursos humanos	57
Capítulo 5: Recursos financieros	73
Capítulo 6: Resultados de aprendizaje	85
Comentarios finales	109
Anexo: Indicadores sobre acceso, eficiencia interna y recursos humanos 2018	113
Aclaraciones metodológicas	116
Referencias	123

■ Siglas y acrónimos



Siglas y acrónimos

AUH: Asignación Universal por Hijo

CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

CD: Cargos docentes

CEDLAS/SEDLAC: Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales

CENDA: Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CFE: Consejo Federal de Educación

CGECSE: Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo

CIFRA: Centro de Investigación y Formación de la República Argentina

CTA: Central de Trabajadores de Argentina

DIEE: Dirección Información y Estadística Educativa

DINIECE: Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa

DNPPE: Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas

FLACSO: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

GPE: Gasto Público total en Educación

HC: Horas cátedra

IEU: Instituto de Estadísticas de la UNESCO

INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos

MECCyT: Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología

NEA: Noreste argentino

NOA: Noroeste argentino

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ODS: Objetivos de Desarrollo Sustentable

ONE: Operativo Nacional de Evaluación

PBI: Producto Bruto Interno

RedFIE: Red Federal de Información Educativa

REFCEE: Red de Evaluación Federal para la Calidad y Equidad Educativa

SlyCE: Secretaría de Innovación y Calidad Educativa

UCA: Universidad Católica Argentina

UdeSA: Universidad de San Andrés

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

UTDT: Universidad Torcuato Di Tella

■ Introducción



Observatorio
ARGENTINOS
por la **educación**

Introducción

El propósito de este informe es presentar un estado de situación del sistema educativo. En la elaboración del documento se trabajó con fuentes de datos oficiales, principalmente del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

Este reporte analiza una serie de indicadores relacionados al acceso, la eficiencia interna, los recursos humanos, los recursos financieros y los resultados de aprendizaje en los niveles inicial, primario y secundario del sistema educativo argentino, siempre poniendo el foco en la educación común. El informe está organizado en capítulos que responden a estas dimensiones.

Este estudio, así como muchos otros, pueden desarrollarse gracias al trabajo que históricamente se realiza tanto a nivel provincial como nacional en el desarrollo y publicación de estadísticas por parte de distintos organismos. En la actualidad, entre otros organismos nacionales, vale mencionar a la Dirección de Información y Estadística Educativa y la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo, dependientes de la Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas, que a su vez es parte de la Secretaría de Innovación y Calidad Educativa; así como a la Secretaría de Evaluación Educativa. Estos organismos trabajan en coordinación con la Red Federal de Información Educativa y la Red de Evaluación Federal para la Calidad y Equidad Educativa de la que participan funcionarios de los distintos gobiernos provinciales. Consideramos que es esencial el trabajo que se realiza en las dependencias antedichas.

Por este motivo, y con ocasión de la presentación de este informe, es oportuno destacar la importancia de redoblar esfuerzos para mejorar los sistemas de información y avanzar en la transparencia de los datos que a través de ellos se consolidan. Hacerlo es de vital importancia para continuar mejorando la gestión pública y para generar más evidencia que permita enriquecer el debate público. En esta línea, el desarrollo de un sistema nominal nacional para seguir la trayectoria de los estudiantes aparece como un hito fundamental que podría cumplirse con la implementación total del SInIDE así como de la recientemente sancionada Ley n° 27.489, que crea la Cédula Escolar Nacional.

En otras palabras, los sistemas y las publicaciones con las que contamos no pueden considerarse un punto de llegada sino que más bien deben representar una línea de base para el trabajo de las próximas gestiones. Es necesario que más allá de las diferencias ideológicas y políticas, continuemos fortaleciendo consensos en torno a la evidencia. Es con esta vocación plural que desde el Observatorio reafirmamos la trascendencia de medir para mejorar y presentamos este informe con la esperanza de contribuir a analizar el estado y la evolución de la educación argentina.

Ignacio Ibarzábal
Director Ejecutivo
Observatorio Argentinos por la Educación

Agradecimientos



Observatorio
ARGENTINOS
por la **educación**

Agradecimientos

Los autores de este informe agradecemos el apoyo de los miembros del Consejo Ejecutivo y de los aportantes de la Fundación Observatorio Argentinos por la Educación que posibilitaron la realización de este documento. Agradecemos también al Director Ejecutivo y al equipo de trabajo de la Fundación Observatorio Argentinos por la Educación por las sugerencias y el compañerismo durante el proceso de trabajo.

Agradecemos los aportes y la revisión realizada por los siguientes referentes educativos a borradores de este documento: Jason Beech (UdeSA), Diego Born (FLACSO), Agustín Claus (FLACSO), Irene Kit (Educación para Todos), Juan Llach (IAE-Austral), Silvia Montoya (Instituto de Estadística de UNESCO), Marcelo Rabossi (UTDT), Guillermina Tiramonti (FLACSO), Carlos Torrendell (UCA) y Sandra Ziegler (FLACSO). De más está decir que los únicos responsables de los contenidos del informe somos los autores.

Este informe ha podido realizarse gracias a los sistemas de información educativa disponibles en Argentina. En particular, al trabajo realizado por funcionarios y equipos de la Red Federal de Información Educativa (RedFIE), la Dirección de Información y Estadística Educativa (DIEE) y la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo (CGECSE), dependientes de la Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas (DNPPE) de la Secretaría de Innovación y Calidad Educativa (SICyE), de la Red de Evaluación Federal para la Calidad y Equidad Educativa (REFCEE) y de la la Secretaría de Evaluación Educativa (SEE) del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación (MECCyT).

Nicolás Buchbinder
Axel McCallum
Víctor Volman

Resumen ejecutivo



Observatorio
ARGENTINOS
por la **educación**

Resumen ejecutivo

1.

Este informe presenta los avances y desafíos en cinco dimensiones del sector educativo: el acceso, su eficiencia interna, los recursos humanos que emplea, los recursos financieros que invierte y sus resultados de aprendizaje. Contamos con un sistema educativo que, **a lo largo de los últimos 20 años, ha mejorado sus indicadores de acceso. La inversión en la educación ha crecido desde el año 2005, medida como porcentaje del producto interno bruto hasta alcanzar un pico en 2015 y luego disminuir. Todavía existen grandes desafíos en las trayectorias escolares, en la asignación de recursos y en los resultados de aprendizaje, principalmente en el nivel secundario.**

Todos los indicadores que analizamos en este informe son considerablemente dispares entre las distintas provincias que integran el territorio de nuestro país: están fuertemente asociados a las características de la población y del desarrollo económico de cada provincia. El país constituye un mosaico de subsistemas educativos con características y problemáticas diferentes.

2.

El nivel primario no ha observado cambios significativos en la cantidad de estudiantes en los últimos 20 años, aunque sí se destaca una tendencia al incremento de la participación del sector privado. Cuando observamos la tasa neta de escolarización del nivel, vemos que alcanza el 99% en 2016, lo que indica que **la cobertura en la escuela primaria es prácticamente universal.**

En el nivel inicial los datos muestran un aumento en la matrícula de un 63,4% entre 1996 y 2017. A su vez, se observa una mejora en la tasa neta de escolarización para la edad de entre 3 y 5 años en las últimas décadas. La tasa de escolarización en el año 1998 era de un 55% y mejoró hasta alcanzar el 75% en el año 2016. Sin embargo, todavía uno de cada cuatro niños de esta edad no se encuentra escolarizado (IEU, 2019). Desde 2014, en Argentina la educación es obligatoria a partir de los cuatro años (Ley 27.045).

La matrícula del nivel secundario ha aumentado un 35,3% entre 1996 y 2017. Los datos más recientes muestran también una mejora en el acceso: la tasa de escolarización del nivel secundario en 1998 era de un 75,0%, mientras que en 2016 era de 89,5%. Es decir, todavía uno de cada diez estudiantes en edad de asistir al nivel no lo está haciendo (IEU, 2019). El nivel secundario es obligatorio en Argentina desde el año 2006.

Algunas provincias poseen un considerable porcentaje de su matrícula en escuelas rurales, que llega hasta un 30%, mientras otras prácticamente no tienen escuelas rurales. A su vez, algunas provincias tienen una gran participación del sector privado en su matrícula, que llega hasta un 56% en el nivel inicial, mientras en otras la participación del sector privado es poco significativa.

3.

La eficiencia interna da cuenta de cómo progresan los alumnos a lo largo de su trayectoria escolar. La tasa de repitencia en el nivel primario descendió en los últimos años. Desde 2011 hasta 2014 el indicador pasó de un 3,7% a un 2,0%, aunque luego aumentó hasta llegar a un xacto, 3,2% en 2016. En el nivel secundario se encuentra estancado por encima del 10% desde el año 2011, con mayores valores en los primeros años del nivel.

En el primer grado de primaria se observa una baja sostenida y sustantiva de la repitencia, que pasó de un 5,9% en 2011 a un 0,5% en 2016. Esto se debe en buena medida a la decisión de conformar una unidad pedagógica entre el 1º y 2º grado de la escuela primaria (Resolución del Consejo Federal de Educación n° 174/12), eliminando la posibilidad de repetir el primer grado a partir de 2013. El resto de los años de estudio muestran una suba de la repitencia a partir de 2014. La repitencia es mayor en escuelas urbanas que en las rurales y casi cinco veces más alta en las de gestión estatal que en las privadas. Vale aclarar que esto no implica necesariamente que las escuelas privadas sean "mejores" que las de gestión estatal: también podría deberse a la migración de los estudiantes que repiten en escuelas privadas hacia la gestión estatal y a diferencias previas entre el alumnado que asiste a escuelas privadas y estatales. Al observar cuántos estudiantes de los que ingresan a primer grado en edad teórica logran llegar al final del nivel sin repetir ni abandonar, a partir de cohortes teóricas, vemos que entre 2012 y 2017 el 90% de los estudiantes llegaron al 6º grado en edad teórica. Este indicador mejoró 10 puntos porcentuales con respecto a la cohorte 2006-2011. En todas las provincias al menos 75 de cada 100 estudiantes llegan al último grado en el tiempo esperado. Aun así, vemos provincias en ese mínimo y otras en las que casi todos los estudiantes llegan al último grado de la escuela primaria sin interrupciones en su trayectoria.

Resumen ejecutivo

En el nivel secundario los valores de tasa de repitencia son más elevados que en el nivel primario. En 2011 la tasa de repitencia era de un 10%, un valor similar al de 2016. Los datos por año de estudio muestran que los primeros años de este nivel son los más críticos (el 8^{vo} año presenta una tasa del 15% y el 9^{no} año, del 13%). Si bien se observan valores más elevados en escuelas urbanas en comparación con escuelas rurales, la brecha disminuyó en los últimos años. El sector estatal muestra una tasa del triple que los valores de las escuelas privadas.

Se observa una mejora en el porcentaje de estudiantes que llegan al último año en edad teórica: en la cohorte 2006-2011, fueron 51 de cada 100 estudiantes, mientras que en la cohorte 2012-2017 fueron 61 de cada 100. En relación a las disparidades provinciales, el panorama es más grave que en la primaria, ya que un menor porcentaje de alumnos llega al último año en el tiempo esperado.

4.

La cantidad de recursos humanos en el sistema educativo se ha incrementado en los últimos 20 años en todos los niveles. Al compararlo con la evolución de la cantidad de estudiantes, en el nivel inicial se ve que la relación de alumnos por cargo docente pasó de 15,4 en el año 1998 a 12,2 alumnos por cargo docente en 2017. Por razones de densidad demográfica la cantidad de alumnos por cargo docente es menor en zonas rurales que en zonas urbanas (12,4 contra 10,9). En la gestión privada hay menos estudiantes por cargo que en el sector estatal (12,7 contra 11,5).

En el nivel primario, en el año 1998 había 14,9 estudiantes por cargo docente. En 2005 el valor era 15,4 y a partir de ese momento comenzó a disminuir hasta alcanzar 11,5 en 2017. En este nivel también se observa una menor relación de estudiantes por cargo docente en zonas rurales (7,6 contra 13,3 en escuelas urbanas) en 2017. En escuelas primarias de gestión estatal el indicador es también menor (11,5) que en escuelas de gestión privada (15,9).

En el nivel secundario se ha realizado el cálculo a partir de una equivalencia entre horas cátedra y cargos (se ha tomado como criterio considerar 15 horas cátedra como un cargo). **En 1998 había 13,4 estudiantes por cada 15 horas cátedra. Este indicador disminuyó hasta alcanzar 10,3 en el año 2005. El indicador aumentó en 2006 hasta alcanzar un valor de 11,4 y luego comenzó a disminuir hasta 9,6 en 2017.**

En 2017, las escuelas rurales de nivel secundario tenían 7,0 alumnos cada 15 horas cátedra docente en promedio, mientras que este mismo indicador era de 10,0 en las escuelas urbanas. En ambos ámbitos, este indicador muestra un descenso desde 2007. En 2017 se observa una mayor cantidad de estudiantes por cada 15 horas cátedra en el sector privado (10,4) que en la gestión estatal (9,4).

5.

La inversión en educación en Argentina en términos reales ha crecido sostenidamente desde 2005 hasta 2011, para luego estabilizarse y, en los últimos años, disminuir. La Ley de Financiamiento Educativo (Ley n° 26.075) y la Ley de Educación Nacional (Ley n° 26.206) han regulado esta inversión. En 2015 observamos el pico máximo del financiamiento en educación. En comparación con 2005, representa un 86% de aumento en términos reales. Este pico se da fundamentalmente por un aumento en el gasto provincial en educación. **De 2015 a 2016, observamos una caída del 7% en el gasto educativo total, dada principalmente por una disminución en la inversión provincial.**

En 2005, la inversión en educación representaba un 4,0% del PBI. A partir de ese año, en el marco de las leyes mencionadas en el párrafo anterior, se observa un aumento sostenido hasta lograr un 5,6% en 2009. A partir de ese año se registra una mayor estabilidad en este indicador: en algunos años se observan disminuciones (como en 2010, con un 5,1%) y en otros, aumentos (como en 2015, con un 6,1%). Solo en este último año la inversión en educación llegó a lo establecido por la Ley de Educación Nacional, y luego disminuyó a un 5,8% en 2016 y un 5,6% en 2017.

En 2017, el 80% del gasto en educación a cargo de las jurisdicciones provinciales fue destinado al pago del personal de las escuelas de gestión estatal. Si incluimos el porcentaje destinado a transferencias al sector privado para el pago de salarios (12,5%), vemos que más del 90% del gasto en educación de las provincias se destina a salarios, lo que es característico de las actividades intensivas en mano de obra, como la educación. En tanto, la inversión en capital fue un 3,4% del gasto en educación a cargo de las jurisdicciones provinciales. En 2017, en promedio, un 39% del gasto educativo de las provincias se concentró en los niveles inicial y primario, mientras que este porcentaje fue del 31% para el nivel secundario.

Resumen ejecutivo

Debe considerarse que hay más alumnos en el nivel primario que en el nivel secundario y, por lo tanto, la asignación de los recursos guarda relación con la distribución de la matrícula. La proporción del gasto por nivel no ha variado significativamente desde 2005. En pesos de 2018, el gasto anual promedio provincial por alumno del sector estatal era de \$69 332. Se observa una gran disparidad en la inversión educativa entre las provincias. La diferencia entre las provincias que más invierten por alumno y las que menos invierten es de prácticamente el triple, incluso considerando ajustes por costo de vida y por nivel de salario docente. Las provincias que más invierten por alumno no necesariamente son las que destinan una mayor proporción de sus recursos a la educación.

6.

Los resultados de los estudiantes en pruebas estandarizadas de aprendizaje muestran que, en el nivel primario, 6 de cada 10 estudiantes se encuentran en el nivel satisfactorio o avanzado en Matemática, de acuerdo con los resultados de las evaluaciones Aprender. En Lengua la proporción es 7 de cada 10.

Estudiantes de niveles socioeconómicos más bajos obtienen, en promedio, un desempeño inferior que sus pares de nivel socioeconómico favorecido. Por ejemplo, en Matemática 5 de cada 10 estudiantes del nivel socioeconómico bajo se encuentran en los desempeños satisfactorio o avanzado. En el nivel socioeconómico alto son 8 de cada 10.

Las mujeres y los varones tienen niveles de desempeño similares en todas las disciplinas, excepto en Lengua, donde las mujeres tienen un mejor desempeño. Tampoco se observan diferencias significativas según el ámbito rural o urbano. Los alumnos de escuelas de sector privado tienen un mejor desempeño que los del sector estatal.

En el nivel secundario, 3 de cada 10 estudiantes alcanzan los niveles satisfactorios en Matemática. En Lengua son 6 de cada 10. En este nivel también se observan disparidades según nivel socioeconómico.

En Matemática, por ejemplo, 13 de cada 100 estudiantes del nivel socioeconómico bajo se encuentran en los desempeños satisfactorio o avanzado. En el nivel socioeconómico alto, son 55 de cada 100.

Las mujeres y los hombres tienen niveles de desempeño similares en todas las disciplinas, excepto en Matemática, donde los hombres tienen un mejor desempeño. Como en el nivel primario, las escuelas privadas presentan mejores resultados que las de sector estatal.

En el nivel primario, se observa una mejora en los resultados de aprendizaje de los estudiantes en Matemática y Lengua entre 2013 y 2016, y en Ciencias Sociales y Ciencias Naturales entre 2013 y 2017. En el nivel secundario, entre 2013 y 2017 se observa una mejora en Lengua y un deterioro en Matemática.

Existe gran disparidad en los resultados de aprendizaje entre las provincias. No necesariamente se observa que las provincias con mejores indicadores de trayectorias escolares muestren mejores resultados en las pruebas, lo que agrega un nivel de complejidad mayor a las diferencias entre los distintos subsistemas educativos en Argentina.

7.

Este informe ha podido realizarse gracias a los sistemas de información educativa disponibles en Argentina. En particular, al trabajo que realizan la Red Federal de Información Educativa (RedFIE), la Dirección de Información y Estadística Educativa (DIEE) y la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo (CGECSE), dependientes de la Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas (DNPPE) de la Secretaría de Innovación y Calidad Educativa (SICyE), y por la Secretaría de Evaluación Educativa del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación (MECCyT). Este informe incluye datos que provienen de los Relevamientos Anuales desde 1996 hasta 2018, de los indicadores de gasto en educación y de los Informes Indicativos de Salario Docente de la CGECSE publicados, y de los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) 2013, Aprender 2016, Aprender 2017 y Aprender 2018. Debido a la fecha de publicación de la base de datos de Aprender 2018 y de la base de datos usuaria del Relevamiento Anual 2018, estos datos se citan con menor nivel de desagregación que respecto a los años anteriores. En este sentido, el análisis que se realiza respecto a los indicadores de acceso, eficiencia interna y recursos humanos puede encontrarse en el anexo.

Resumen ejecutivo

La mayoría de estos datos surgen de información relevada una vez por año en el Relevamiento Anual. Se trata de información recolectada a nivel aula (sección) y no por estudiante. Los datos recolectados en 2019 serán conocidos en 2020, cuando muchos estudiantes –en el mejor de los casos– hayan egresado del sistema educativo y otros –en el peor– hayan abandonado. En su estado actual, los sistemas de información se enfrentan con desafíos considerables respecto a recolectar, procesar, constatar y publicar la información, ya que implican tiempos extensos y una compleja tarea de verificación de la información. **Para informar el diseño de políticas educativas más eficaz y eficientemente, los actuales sistemas de información educativa en el país requieren de mejoras que permitan un mejor seguimiento de las trayectorias reales de los estudiantes.**

Si bien desde 2012, con la Resolución Ministerial n° 1.041 y posteriormente con la resolución del Consejo Federal de Educación n° 215/14, se intenta implementar un sistema nominal de información y se ha sancionado la Ley de Cédula Escolar Nacional (Ley n° 27.489), al momento de elaboración del informe este sistema no estaba implementado en su totalidad.

Un sistema de este tipo permitiría no solo calcular nuevos indicadores, sino mejorar la precisión de los indicadores que actualmente se pueden construirse. A su vez, permitiría construir extensiones como políticas de alerta temprana que prevengan el abandono escolar. Finalmente, una mayor velocidad de publicación de la información podría agilizar y mejorar la eficacia de la toma de decisiones de política educativa y también aumentar el flujo de información para la ciudadanía acerca de los progresos y obstáculos educativos.

■

¿Cómo leer este informe?



Observatorio
ARGENTINOS
por la **educación**

¿Cómo leer este informe?

Este informe tiene el objetivo de presentar al lector un conjunto de indicadores del sistema educativo argentino para ofrecer un panorama de su estado.

Pensamos este informe para consolidar una serie de indicadores y su evolución temporal en un único documento, cuando en general suelen encontrarse por separado (los datos de acceso y eficiencia interna se presentan separados de los datos de financiamiento y de resultados de aprendizaje). Nos inspiramos para este trabajo en publicaciones del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología¹ (que desafortunadamente no han tenido continuidad en el tiempo) y también en documentos publicados por otros países como, por ejemplo, Francia, Ecuador, México y Uruguay.

Este trabajo está pensado para lectores interesados en la educación en sentido amplio. Intentamos que la información y las conclusiones de este documento sean comprensibles para personas sin formación en educación o en estadística educativa. Por este motivo, puede que los lectores más especializados no encuentren lecturas complejas de los fenómenos que se describen. En cualquier caso, hicimos lo posible por mantener un balance entre la calidad técnica y la posibilidad de que este informe llegue a la mayor cantidad de lectores no especializados posible.

A lo largo de todo el informe, **reproducimos una misma estructura para simplificar la lectura.** Para cada uno de los indicadores que tomamos, mostramos la evolución total del indicador, luego lo desagregamos por ámbito (urbano o rural), sector de gestión (estatal o privado) y por provincia. Presentamos todos los indicadores de un nivel educativo (inicial, primario o secundario) para luego describir los indicadores del siguiente. A su vez, cada indicador es introducido por una frase que señala el principal mensaje que se desprende de su evolución. Esta metodología sufre algunas variaciones en los capítulos 4, 5 y 6 en función de los indicadores en cuestión y de la información disponible.

Utilizamos a lo largo del informe una estructura homogénea de 6 años para el nivel primario y 6 años para el nivel secundario. Tomamos esta decisión porque hasta 2016 ésta era la forma en la que el MECCyT publicaba sus estadísticas y porque es también la forma en la que UNESCO compara sistemas educativos con distintas estructuras. El efecto de esta decisión es que en las provincias que tienen una estructura educativa de 7 años para la primaria y de 5 para secundaria, nuestros indicadores no coincidan con los publicados por el MECCyT más recientemente: nuestros indicadores muestran en general mejores desempeños

en la secundaria en las provincias que tienen estructuras de 5 años para este nivel, ya que considera el 7^{mo} grado de la primaria como el 1^{er} año de la secundaria, y frecuentemente la primaria tiene mejores indicadores de eficiencia interna que la secundaria. Pedimos prestar especial atención a esta cuestión a la hora de interpretar la evolución de los distintos indicadores presentados.

Es muy importante hacer énfasis en que las desagregaciones por ámbito, sector de gestión y provincia **no expresan relaciones de causalidad** en ningún caso y de ninguna forma. Por ejemplo, que un indicador sea mejor en las escuelas de gestión privada que en las de gestión estatal no implica que la razón de esa diferencia sea el sector de gestión. Lo mismo aplica para los casos de diferencias entre indicadores en las escuelas urbanas en relación con las rurales, como los de diferencias entre distintas provincias. La educación es una práctica social cuyos resultados son producto de una muy compleja interacción entre distintos elementos, entre los que se destacan variables a nivel económico nacional y de desarrollo regional y local, el nivel socioeconómico de los estudiantes, el nivel educativo de sus padres, las motivaciones y talentos individuales, las prácticas de enseñanza y las políticas educativas, entre muchos otros factores que podríamos nombrar. Para determinar la causalidad de los movimientos en los indicadores es necesario realizar estudios con metodologías específicas que permitan aislar sus efectos del resto de las variables, llamados evaluaciones de impacto. Este informe no contempla este tipo de estudios, con lo cual ninguno de los análisis estadísticos descriptivos que realizamos pretende establecer vínculos de causa-efecto.

Finalmente, **queremos destacar la interrelación entre todos los indicadores que presentamos en el reporte,** especialmente entre los distintos capítulos del informe. Por cuestiones de organización, cada capítulo presenta una dimensión distinta del sistema: contexto, acceso, eficiencia interna, recursos humanos, recursos financieros y resultados de aprendizaje. Entender el estado del sistema educativo implica contemplar todas estas variables a la vez, comprendiendo las fortalezas y debilidades del sistema y la interacción que todos los indicadores tienen entre sí. Esto es particularmente importante en la comparación interprovincial, donde pueden observarse fortalezas y debilidades en las distintas provincias que muchas veces pueden ser opuestas. Por este motivo, recomendamos cautela para emitir juicios contundentes sobre el estado de la educación en el país y en cada una de las provincias sin tener en consideración el conjunto de los indicadores que aquí se presentan.

CAPÍTULO 1

■
Contexto



1. Contexto

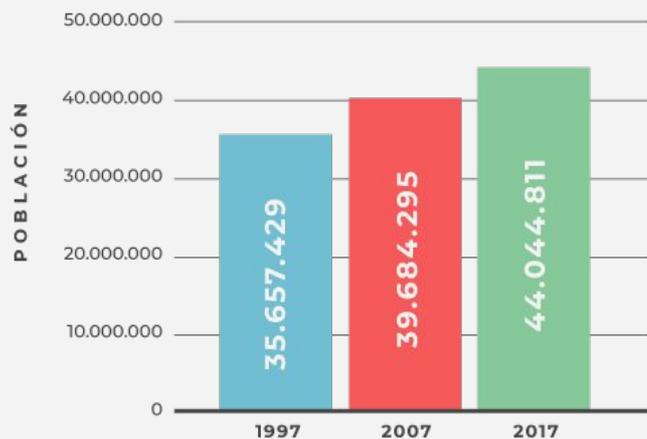
El sistema educativo se inserta en una sociedad con determinadas características, y la evolución tanto de la sociedad como del sistema educativo están en permanente interacción. Este primer capítulo busca brindar un contexto en donde se desarrolla la educación en nuestro país.

1. Población

En Argentina, el total de la población incrementó casi 10 millones en los últimos 20 años: pasó de 35,7 millones de habitantes a 44,3 entre 1997 y 2017. En 1997, el 28,6% de la población correspondía a niños y en 2017 a un cuarto de los habitantes² (Banco Mundial, 2019).

GRÁFICO 1.1

Evolución de la cantidad de población. Argentina. Años 1997, 2007, 2017.

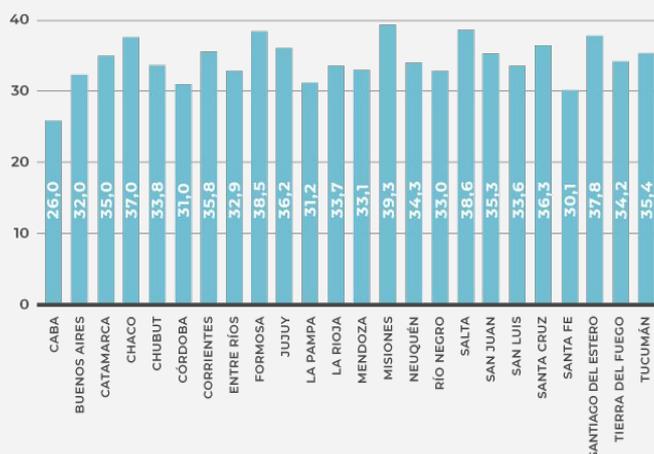


Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial (2019).

Las provincias con mayor porcentaje de su población en edad entre 0 y 19 años son Misiones (39,3%), Salta (38,6%) y Formosa (38,5%). Los menores valores se ven en CABA (26,0%), Santa Fe (30,1%) y Córdoba (30,1%).

GRÁFICO 1.2

Porcentaje de población entre 0 y 19 años, por provincia. Año 2017.

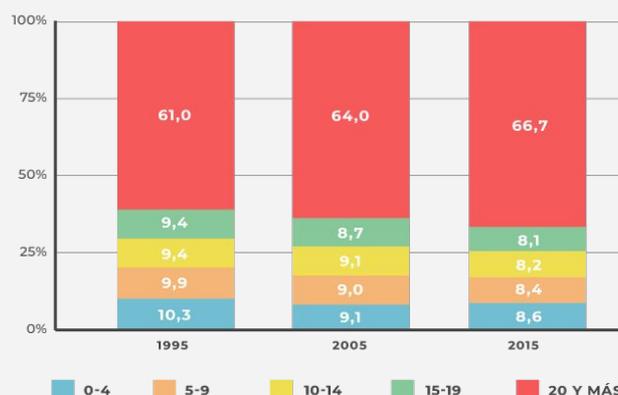


Fuente: Elaboración propia en base a proyecciones poblacionales de INDEC.

Los datos acerca de la población en edad escolar muestran que en las últimas décadas la proporción de habitantes en Argentina entre 0 y 19 años disminuyó del 39,0% al 33,3%. Los datos más recientes muestran que la distribución de la población es del 8,6% entre 0 y 4 años; 8,4% entre 5 y 9; 8,2% entre 10 y 14; 8,1% entre 15 y 19. En las última décadas el grupo de edad que más se redujo en proporción es el de 0 a 4 años.

GRÁFICO 1.3

Porcentaje de población según grupo de edad. Argentina. Años 1995, 2005 y 2015.



Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL

² Este indicador, correspondiente al año 2017, se refiere a la población de entre 0 y 14 años de edad. La fuente de información es el portal de datos del Banco Mundial (2019): data.worldbank.org. Consultado el 3 de agosto de 2019.

2. Condiciones socioeconómicas

Un indicador adicional de contexto es el porcentaje de población que vive con menos de 5,5 dólares al día. En Argentina la proporción llega a un 7,1%³. Este indicador era de un 21,3% en 1997 y de un 16,6% en 2007.

Dentro del país, la situación entre las provincias es heterogénea en cuanto a indicadores sociales. Por ejemplo, en 2017 el porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza era de un 28,6% de acuerdo a datos del INDEC. Los datos por provincia muestran que Santiago del Estero, Corrientes y Chaco eran las provincias con los indicadores más elevados (45,4%; 40,0% y 34,7%, respectivamente), mientras que en Santa Cruz, Tierra del Fuego y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) se observaban los valores más bajos (9,6%; 10,8%; 13,4%).

Los indicadores de acceso a diferentes servicios públicos también muestran disparidades entre las provincias. En el caso del porcentaje de población en viviendas particulares con disponibilidad de agua de red, el promedio del país llega a un 82,6% de acuerdo al último censo nacional (del año 2010) del INDEC.

En Misiones, Santiago del Estero y Chaco los porcentajes son los más bajos del país (70,1%; 75,2%; 76,2%, respectivamente) mientras que en CABA, Santa Cruz y Chubut están los valores más elevados (99,6; 97,9%; 97,4%, respectivamente).

El coeficiente de Gini es una manera de medir la desigualdad de ingresos en una sociedad. Su escala, en este caso entre 0 y 1, describe una situación de perfecta igualdad (todos los habitantes cuentan con el mismo ingreso) cuando el coeficiente es 0, mientras que la desigualdad extrema se observa cuando el coeficiente es 1. En Argentina el indicador es 0,406⁴. Este valor era de 0,491 en 1997, de 0,463 en 2007 y de 0,406 en 2017, lo que implica que la desigualdad en Argentina se ha reducido en los últimos 20 años.

GRÁFICO 1.4

Evolución del coeficiente de Gini. Argentina. Años 1997, 2007, 2017.



Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial (2019).

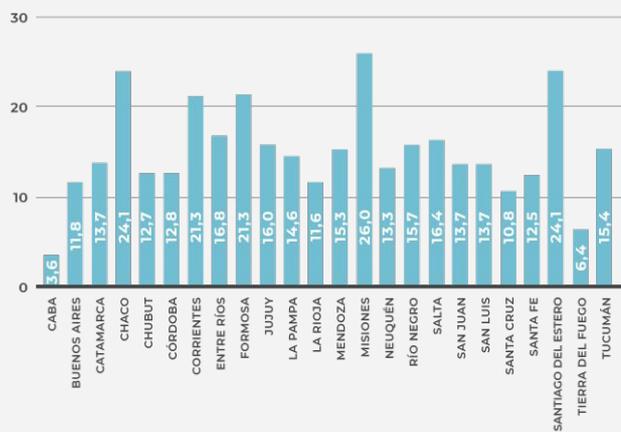
En cuanto a la población de 25 años y más según el máximo nivel educativo alcanzado, de acuerdo al último censo en el país, un 13,1% de esas personas no había completado el nivel primario. En Catamarca, Corrientes, Formosa, Misiones y Santiago del Estero esta proporción superaba el 20%.

³ Se toma la medida en precios internacionales de 2011. Al construirse a partir de encuestas de hogares, este indicador es solo del ámbito urbano en el caso de Argentina (Banco Mundial, 2019).

⁴ El valor más reciente corresponde a 2017. Este indicador está medido en dólares constantes internacionales de 2011 de acuerdo a la metodología de la paridad del poder adquisitivo (PPA);

GRÁFICO 1.5

Porcentaje de población mayor a 25 años según máximo nivel educativo alcanzado (nivel primario incompleto). Argentina. Año 2010.

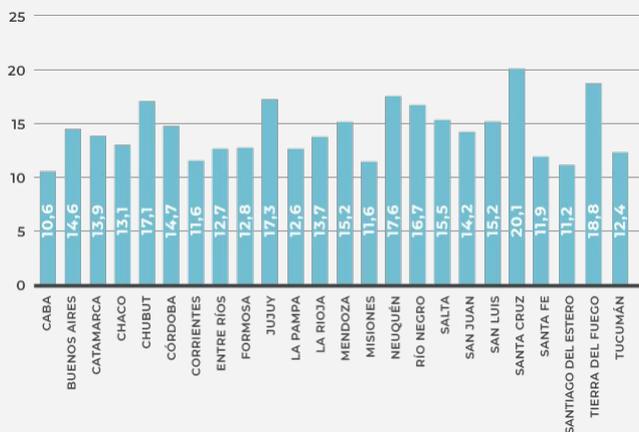


Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

Las provincias con los porcentajes de población de 25 años y más que no completó el nivel secundario más elevados son Santa Cruz (20,1%), Tierra del Fuego (18,8%) y Jujuy (17,3%), como se ve en el siguiente gráfico.

GRÁFICO 1.6

Porcentaje de población mayor a 25 años según máximo nivel educativo alcanzado (nivel secundario incompleto). Argentina. Año 2010.

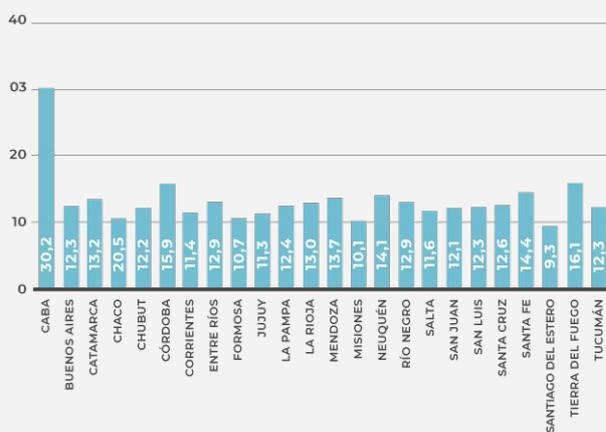


Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

Las provincias con los porcentajes de población de 25 años y más que no completó el nivel secundario más elevados son Santa Cruz (20,1%), Tierra del Fuego (18,8%) y Jujuy (17,3%), como se ve en el siguiente gráfico. En el caso del nivel superior completo se ve que los menores porcentajes están en Santiago del Estero (9,3%), Misiones (10,1%) y Chaco (10,5%) y los más bajos en CABA (30,2%), Tierra de Fuego (16,1%) y Córdoba (15,9%).

GRÁFICO 1.7

Porcentaje de población mayor a 25 años según máximo nivel educativo alcanzado (nivel superior completo). Argentina. Año 2010.

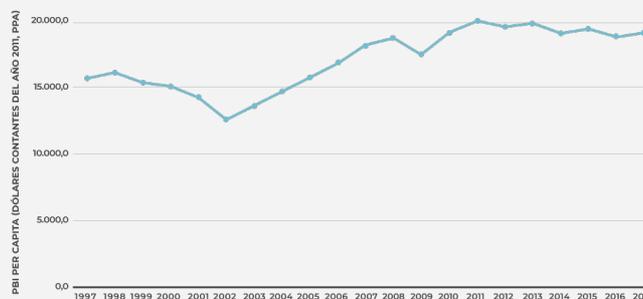


Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

El país tiene un PIB per cápita de casi 18,9 mil dólares⁵. Este indicador era de 15,6 mil dólares en 1997 y de 18,9 mil dólares en 2017, un crecimiento de 21%.

GRÁFICO 1.8

Evolución del PIB per cápita (dólares constantes, PPA). Argentina. Entre 1997 y 2017.



Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial (2019).

⁵ Este indicador está medido en dólares constantes internacionales de 2011 de acuerdo a la metodología de la paridad del poder adquisitivo (PPA).

3. El sistema educativo: principales leyes

En Argentina, la Constitución Nacional en su artículo 14 establece el derecho de enseñar y aprender de todos los habitantes. El artículo 3° de la Ley de Educación Nacional/n° 26.206 dice: “La educación es una prioridad nacional y se constituye en política de Estado para construir una sociedad justa, reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, respetar los derechos humanos y libertades fundamentales y fortalecer el desarrollo económico-social de la nación”. La ley, en su artículo 4°, establece que “el Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la responsabilidad principal e indelegable de proveer una educación integral, permanente y de calidad para todos/as los/as habitantes de la Nación, garantizando la igualdad, gratuidad, y equidad en el ejercicio de este derecho, con la participación de las organizaciones sociales y las familias”. La educación en Argentina es de carácter federal y tanto el nivel de gobierno nacional como provincial tienen responsabilidades. De acuerdo al artículo 12, ambos niveles de gobierno “de manera concertada y concurrente, son los responsables de la planificación organización, supervisión, y financiación del Sistema Educativo Nacional. Garantizan el acceso a la educación en todos los niveles y modalidades, mediante la creación y administración de los establecimientos educativos de gestión estatal. El Estado nacional crea y financia las Universidades Nacionales”. Con respecto a la educación privada, la ley en su artículo 13 dice que ambos niveles de gobierno “reconocen, autorizan y supervisan el funcionamiento de instituciones educativas de gestión privada, confesionales o no confesionales, de gestión cooperativa y de gestión social”.

El gobierno educativo, por lo tanto, se compone de un ministerio nacional y de 24 ministerios de Educación provinciales. El primero, de acuerdo a la Ley de Educación Nacional, está a cargo, entre otras funciones, de “fijar las políticas y estrategias educativas”, “asegurar el cumplimiento de los principios, fines, objetivos y previsiones” establecidos en la Ley de Educación Nacional “a través de la planificación, ejecución, supervisión y evaluación de políticas, programas y resultados educativos” y “contribuir con asistencia técnica y financiera a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para asegurar el funcionamiento del sistema educativo”

(entre otras funciones establecidas en el artículo 115 de la Ley de Educación Nacional).

Los ministerios provinciales deben, entre otras responsabilidades, “planificar, organizar, administrar y financiar el sistema educativo en su jurisdicción, según sus particularidades sociales, económicas y culturales”, “aprobar el currículo de los diversos niveles y modalidades en el marco de lo acordado en el Consejo Federal de Educación”, y “organizar y conducir las instituciones educativas de gestión estatal” (entre otras funciones establecidas en el artículo 121 de la ley). La coordinación de ambas instancias de gobierno se realiza en el Consejo Federal de Educación, donde participan los 24 ministros provinciales y el ministro de Educación de la Nación, como establece el artículo 113. El artículo 116 lo crea como un “ámbito de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional, asegurando la unidad y articulación del Sistema Educativo Nacional”.

Si bien este apartado no busca realizar un análisis exhaustivo del marco legal argentino, vale la pena destacar otros elementos del marco legal educativo en el país. Con respecto al financiamiento de la educación, la Ley de Financiamiento Educativo/n° 26.075 estableció entre 2006 y 2010 un mecanismo para incrementar el porcentaje de inversión en educación, ciencia y técnica como porcentaje del PBI hasta llegar al 6%. En el artículo 9 de la Ley de Educación Nacional se establece que a partir de 2011 el gasto consolidado en educación (sin ciencia y técnica) debe alcanzar el 6% del PBI..

Dentro del marco legal, otras normas son la Ley de 180 días de clase, la Ley de Educación Técnico-Profesional, la Ley de Educación Sexual Integral y las leyes provinciales de educación.

4. El sistema educativo: estructura y organizaciones

Los niveles educativos se describen en el Título II (“El sistema educativo nacional”) en los capítulos II, III, IV y V de la Ley de Educación Nacional y se resumen a continuación:

a) Nivel inicial. Comprende la escolaridad de los niños entre los 45 días y los 5 años. La oferta se divide en dos:

i. Jardines maternos. Es la oferta que atiende a niños desde los 45 días hasta los dos años de edad. Este nivel no es obligatorio.

ii. Jardín de infantes. Comprende la oferta para los niños de tres, cuatro y cinco años. En 2014 se aprobó la obligatoriedad de la educación desde los cuatro años.

b) Nivel primario. Este nivel tiene una duración que varía según la jurisdicción. La edad teórica de comienzo es a los seis años de edad. En 12 provincias dura seis años de escolaridad: Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chubut, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, San Juan, San Luis, Tierra del Fuego y Tucumán. Las jurisdicciones con duración de siete años en nivel primario son: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Chaco, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero (Ministerio de Educación y Deportes, 2017). Este nivel es obligatorio.

c) Nivel secundario. Este nivel también tiene una duración que varía según la jurisdicción. Si se deja fuera del análisis la formación técnica, en 12 jurisdicciones dura siete años de escolaridad (las provincias donde la primaria dura seis años) y en las 12 restantes dura siete años. Está organizado en dos ciclos: básico (común a todas las orientaciones) y orientado (diversificado según las áreas del conocimiento). Este nivel es obligatorio hasta su finalización desde el año 2006.

d) Nivel superior. Es un nivel no obligatorio, con duración variable y que comprende:

i. Universidades e Institutos Universitarios. Se trata de formaciones de grado (licenciaturas) y posgrado (especializaciones, maestrías, doctorados) tanto en universidades nacionales como provinciales.

ii. Institutos de Educación Superior (no universitarios). Se subdividen en dos tipos de formación: técnico profesional y docente.

La educación superior no es objeto de este informe, por lo que no se presentarán indicadores relativos a este nivel.

A su vez, dentro de cada nivel existen distintas “modalidades”, que son “opciones organizativas y/o curriculares de la educación común, dentro de uno o más niveles educativos, que procuran dar respuesta a requerimientos específicos de formación y atender particularidades de carácter permanente o temporal, personales y/o contextuales, con el propósito de garantizar la igualdad en el derecho a la educación y cumplir con las exigencias legales, técnicas y pedagógicas de los diferentes niveles educativos” (Ley de Educación Nacional/n° 26.206, art. 17). Algunos ejemplos de modalidades son la Educación Común, Técnico Profesional, la Educación Artística, la Educación Especial y la Educación Rural. Este informe solo se refiere a la modalidad común en la que están inscriptos el 90% de los estudiantes del país.

CAPÍTULO 2

■
Acceso



INTRODUCCIÓN

■ **El sistema educativo se ha expandido en los últimos 20 años. Esta expansión se ha dado principalmente en los niveles inicial y secundario. En el nivel primario, la matrícula se ha mantenido estable, aunque la participación del sector privado ha aumentado en detrimento del sector estatal.**

2. Acceso

Este capítulo presenta información sobre el tamaño del sistema educativo en la educación común para los niveles inicial, primario y secundario en términos de matrícula. Para cada nivel, se repasa la cantidad de alumnos y su evolución desde 1996, la evolución de la matrícula en cada sala, grado o año (dependiendo del nivel) y se analiza la evolución de la matrícula y proporción de estudiantes según ámbito y sector de gestión. También se muestran las diferencias interprovinciales relacionadas con cada uno de estos indicadores.

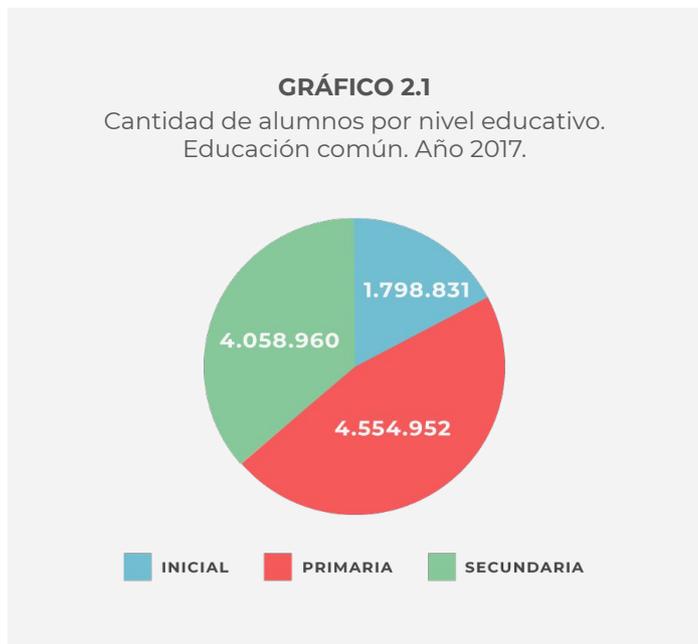
La educación común en el sistema educativo argentino tiene un total de 10 641 971 alumnos.

En 2017, había 10 412 743 alumnos en la educación común⁶. De estos, 4 554 952 asisten al nivel primario, que contiene al 44% de la matrícula. El nivel secundario, en tanto, tiene 4 058 960 alumnos, que representan el 39% de la matrícula. El nivel inicial, finalmente, tiene un total de 1 798 831 alumnos, equivalente al 17% de la matrícula total, constituyéndose así el nivel con menor cantidad de estudiantes de los contemplados en este informe.

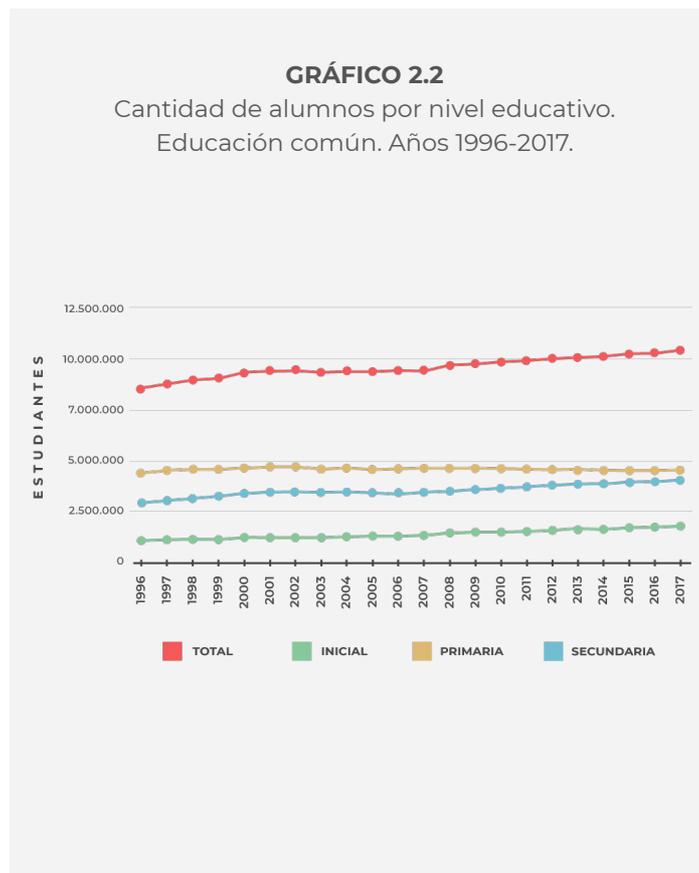
Desde 1996, mientras la matrícula de los niveles inicial y secundario creció, la del nivel primario se ha mantenido estable.

Entre 1996 y 2017, el nivel inicial creció un 63% y el secundario, 35%. Al mismo tiempo, la matrícula del nivel primario creció solamente un 2,8%, manteniendo una mayor estabilidad que los otros niveles.

Esto se explica primordialmente por el hecho de que el nivel primario tiene una cobertura casi universal desde hace varias décadas y también porque la población de este grupo de edad viene decreciendo en Argentina. Los niveles inicial y secundario, en cambio, todavía necesitan crecer para alcanzar la cobertura universal de sus respectivos grupos de edad (ver “Nota sobre tasas de escolarización”).



Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales de la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).



Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales de la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

⁶ Utilizamos únicamente la información correspondiente a la educación común para conservar la consistencia estadística con respecto a la publicación de datos realizada por la Dirección de Información y Estadística Educativa del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación.

Los alumnos del sistema educativo se encuentran desigualmente distribuidos entre las provincias.

Reflejando la distribución geográfica de la población en el país, existe una gran disparidad entre los tamaños de los subsistemas educativos provinciales. Mientras la provincia de Buenos Aires tiene un total de 3 997 054 estudiantes, Tierra del Fuego tiene solamente 41 517. El tamaño del sistema educativo en cada provincia tiene una crucial importancia en relación con su administración, ya que a mayor tamaño, mayores son el financiamiento necesario.

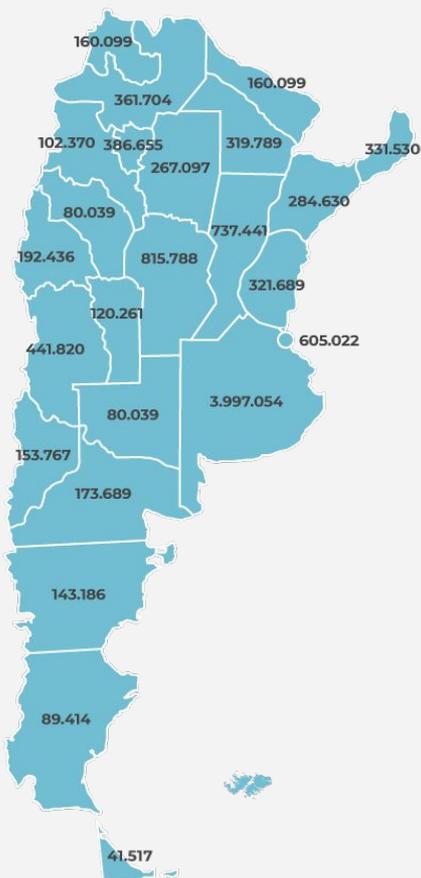
2.1. Educación inicial

En el nivel inicial, la mayoría de los alumnos se concentra en las salas de 5 y 4 años.

La sala de 5 años es la que mayor cantidad de alumnos tiene en 2017, concentrando el 40% de la matrícula del nivel, aunque la sala de 4 años reúne un porcentaje similar, con 36%. La sala de 3 años y el jardín maternal, en cambio, contienen al 18% y 6,1% de la matrícula del nivel, respectivamente, quedando relegadas con respecto a las primeras dos. Debe considerarse al respecto que solo las salas de 4 y 5 años son obligatorias⁷.

GRÁFICO 2.3

Cantidad de alumnos por provincia. Educación común. Año 2017.



Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales de la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

GRÁFICO 2.4

Cantidad de alumnos de nivel inicial por año. Salas de 3, 4 y 5 años. Año 2017.



Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales de la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

En los últimos años, el crecimiento de la sala de 4 años ha traccionado el crecimiento del nivel.

Desde 1996, la matrícula total del nivel ha pasado de 1 100 808 a 1 798 831 en 2017: un crecimiento del 63%. Ese crecimiento es explicado en gran medida por el aumento en la matrícula de la sala de 4, que representa un crecimiento de 125% en el mismo período, pasando de 288 414 estudiantes a 649 907. Mientras tanto, se

⁷ La sala de 5 años es obligatoria desde la Ley Federal de Educación (1993), reemplazada en 2006 por la ley 26.206 (Ley de Educación Nacional), mientras que la sala de 4 años fue declarada obligatoria por la ley 27.045 (modificación a la Ley de Educación Nacional).

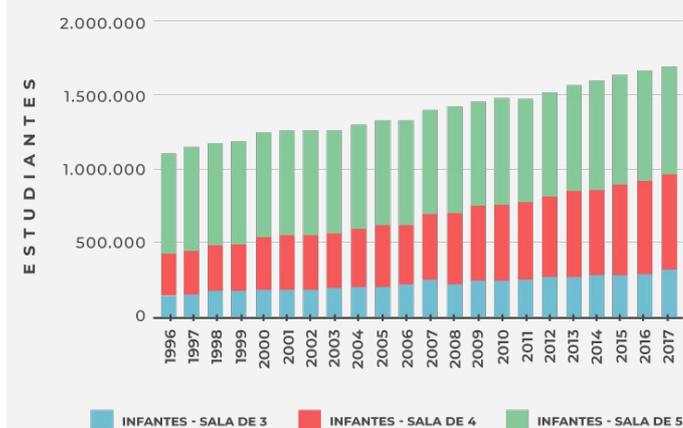
observa que la sala de 3 tiene un crecimiento proporcionalmente similar al de la sala de 4, aunque con números absolutos más bajos: crece un 129%, de 139 195 estudiantes a 319 300. El jardín maternal también muestra un crecimiento considerable en los últimos años: desde 2011 (primer año en el que contamos con datos) ha crecido un 29%, de 84 394 a 109 165 estudiantes.

La sala de 5 mantiene una matrícula más estable que el resto. Creció un 7,0% entre 1996 y 2017, pasando de 673 199 alumnos a 720 459.

El 92% de la matrícula del nivel inicial acude a escuelas urbanas, mientras que solo el 8% lo hace en escuelas rurales. Desde 2006, la matrícula del nivel inicial en el ámbito urbano aumentó un 36%, mientras que en el ámbito rural aumentó un 24%.

GRÁFICO 2.5

Evolución de la matrícula de nivel inicial por año. Salas de 3, 4 y 5. Años 1996-2017.



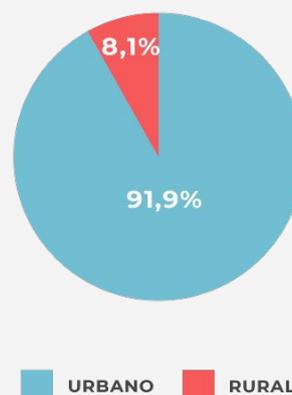
Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales de la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

Nota: No incluimos en este análisis el jardín maternal (sala de 2, deambulantes y lactantes) debido a la baja cantidad de estudiantes matriculados.

La gran mayoría de los alumnos del nivel inicial se encuentra en escuelas urbanas. Este ámbito explica el crecimiento del nivel en los últimos años.

GRÁFICO 2.6

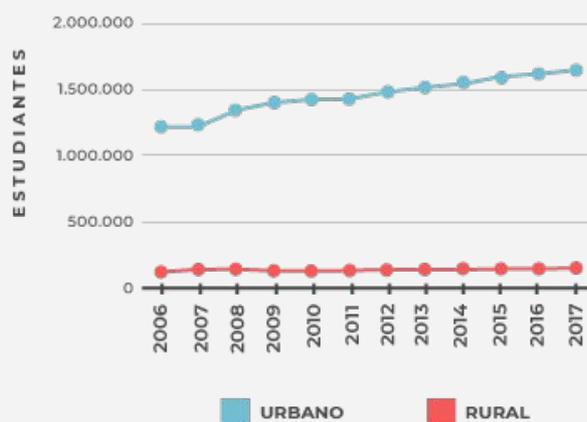
Porcentaje de alumnos de nivel inicial por ámbito. Año 2017.



Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales de la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

GRÁFICO 2.7

Cantidad de alumnos de nivel inicial por ámbito. Años 2006-2017.



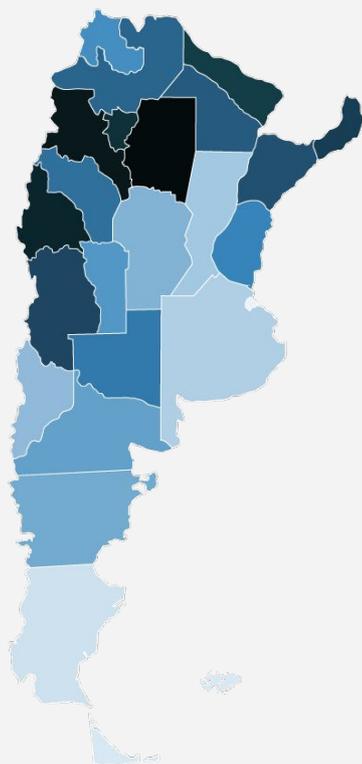
Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales de la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

El porcentaje de la matrícula de nivel inicial en escuelas rurales es dispar entre las provincias.

Hay una gran disparidad en el porcentaje de estudiantes que acuden a escuelas rurales entre las distintas provincias del país. En 2017, mientras que en provincias como Santiago del Estero, Catamarca y San Juan un 30%, 24% y 21% de los estudiantes asisten a escuelas rurales, respectivamente; en Ciudad de Buenos Aires, Tierra del Fuego y Santa Cruz hay un 0%, 0,1% y 2,3% de estudiantes en escuelas rurales, respectivamente. Estos números están estrechamente relacionados con la cantidad de población en áreas rurales en cada provincia.

GRÁFICO 2.8

Porcentaje de alumnos de nivel inicial en escuelas rurales por provincia. Año 2017.



■ VALOR MÁS ALTO: 29,5 ■ VALOR MÁS BAJO: 0

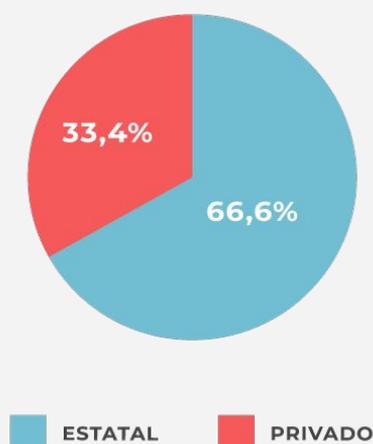
Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales de la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

El nivel inicial es el que tiene mayor presencia del sector de gestión privada. Ambos sectores han crecido considerablemente en los últimos 20 años.

El 33% de la matrícula del nivel inicial acude a escuelas de sector de gestión privada: es el nivel donde mayor porcentaje de estudiantes asisten a este tipo de gestión. Si miramos la evolución de la matrícula, vemos que de los 698 023 alumnos que incorporó el nivel desde 1996 hasta 2017, 431 293 –es decir, casi dos tercios– fueron producto del aumento de la matrícula en el sector estatal. Sin embargo, el sector estatal ha crecido relativamente menos que el sector privado: 56% contra 80%.

GRÁFICO 2.9

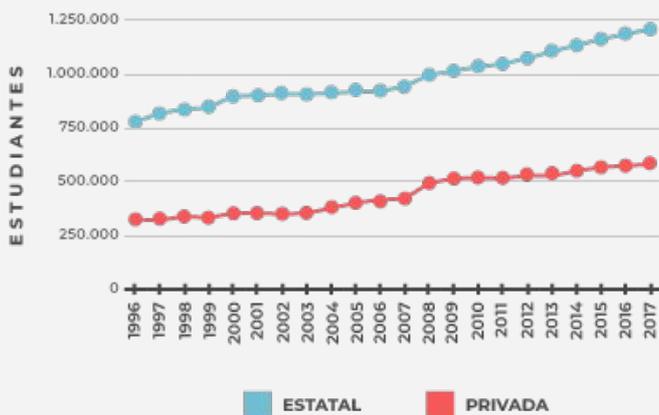
Porcentaje de alumnos de nivel inicial por sector de gestión. Año 2017.



Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales de la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

GRÁFICO 2.10

Cantidad de alumnos de nivel inicial por sector de gestión. Años 1996-2017.



Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales de la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

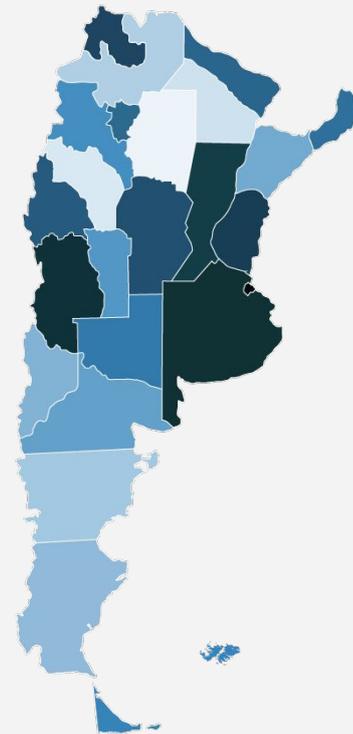
Nota: es posible que la suma entre los sectores estatal y privado no resulte en el total del nivel a partir de 2011, dado que no se contabilizan aquí las escuelas de gestión social.

Las provincias muestran niveles dispares en la presencia del sector privado en la educación inicial.

Algunas provincias muestran niveles muy elevados en cuanto al porcentaje de estudiantes de nivel inicial en el sector privado, mientras que en otras este mismo indicador es más bajo. En CABA, provincia de Buenos Aires y Mendoza, el 56%, 40% y 37% de los estudiantes de nivel inicial acuden a escuelas de gestión privada, mientras que este indicador es de 14%, 14% y 15% en Santiago del Estero, La Rioja y Chaco.

GRÁFICO 2.11

Porcentaje de alumnos de nivel inicial en escuelas de gestión privada por provincia. Año 2017.



VALOR MÁS ALTO: 55,8 VALOR MÁS BAJO: 13,7

Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales de la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

2.2. Educación primaria

La distribución de los estudiantes es muy similar en los distintos grados de la educación primaria.

Los seis primeros grados de la educación primaria tienen una cantidad similar de estudiantes, si bien se observa un leve decrecimiento a partir de 4^{to} grado hasta 6^{to}.

GRÁFICO 2.12

Cantidad de alumnos de nivel primario por año. Año 2017.

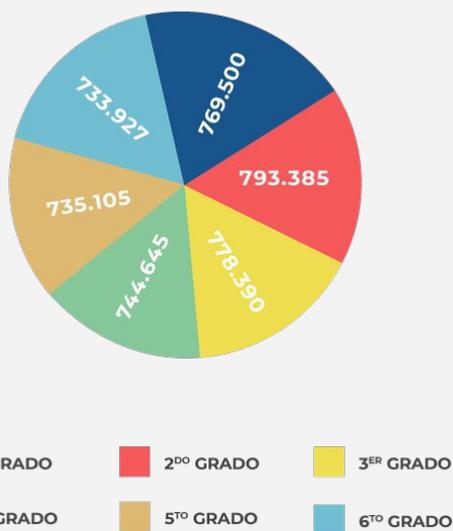
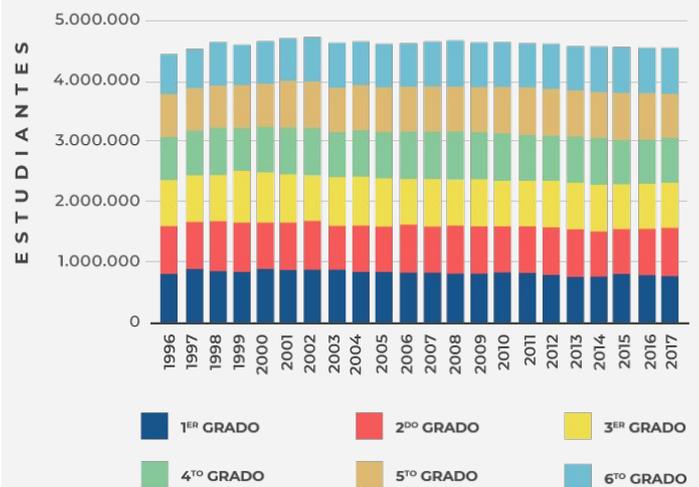


GRÁFICO 2.13

Cantidad de estudiantes de nivel primario por año. Años 1996-2017.



Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales de la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

La evolución de la matrícula es estable en todo el nivel, aunque se observan algunas diferencias entre los distintos grados.

Como se mencionó anteriormente, la matrícula de la educación primaria es estable a lo largo de la trayectoria escolar. Entre 1996 y 2017, la matrícula del nivel primario ha subido 2,8%, pero este crecimiento no ha sido igual en todos los grados. El 1º grado disminuyó su matrícula en esos años un 6%, mientras que 5º y 6º aumentaron un 6% y 13%, respectivamente. El resto de los grados no muestran variaciones sustantivas.

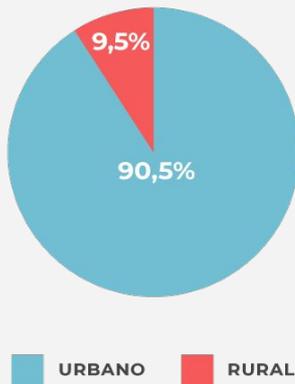
Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales de la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

La gran mayoría de los estudiantes del nivel primario asiste a escuelas urbanas. No se observan tendencias de crecimiento diferentes para ambos ámbitos.

Casi el 91% de la matrícula del nivel primario acude a escuelas en el ámbito urbano, y poco más del 9% a escuelas rurales. El nivel primario es el que tiene mayor presencia de ruralidad en cuanto a su matrícula. La tendencia de estabilidad de la matrícula del nivel primario total se refleja en ambos ámbitos.

GRÁFICO 2.14

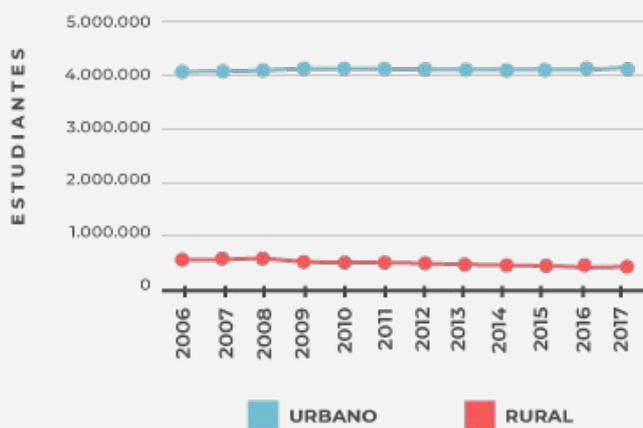
Porcentaje de alumnos de nivel primario por ámbito. Año 2017.



Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales de la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

GRÁFICO 2.15

Cantidad de alumnos de nivel primario por ámbito. Años 2006-2017.



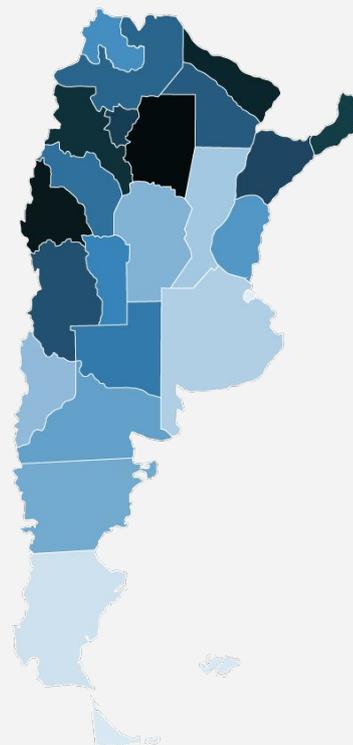
Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales de la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

Hay amplias diferencias entre las distintas provincias en cuanto a los porcentajes de estudiantes que acuden a escuelas rurales.

El 36%, 25% y 24% de la matrícula acude a escuelas rurales en Santiago del Estero, San Juan y Misiones; mientras que en CABA, Tierra del Fuego y Santa Cruz este porcentaje es de 0%, 0,2% y 2,1%, respectivamente. Como en el caso de la educación de nivel inicial, estos porcentajes se corresponden con la presencia de población que vive en áreas rurales de las distintas provincias.

GRÁFICO 2.16

Porcentaje de alumnos de nivel primario en escuelas del ámbito rural por provincia. Año 2017.



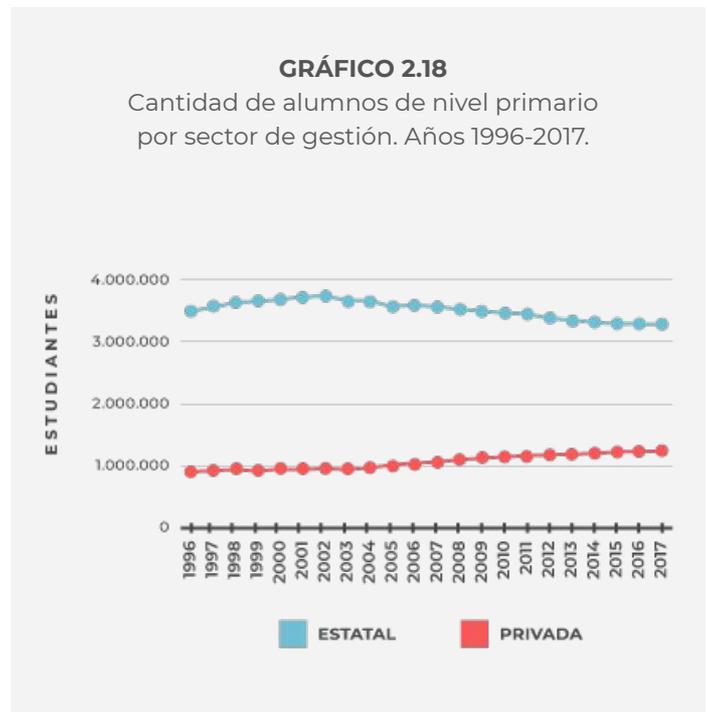
■ VALOR MÁS ALTO: 35,6 □ VALOR MÁS BAJA: 0

Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales de la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

El 27% de la matrícula del nivel primario corresponde al sector privado. Además, se observa que este sector de gestión ha crecido en los últimos años, mientras que el estatal ha tenido la evolución contraria.

Mientras el 73% de los estudiantes de escuela primaria asisten a escuelas de gestión estatal, el 27% lo hace en escuelas de gestión privada. Desde 1996 hasta 2017, se observa que el sector privado ha crecido un poco más de 36%, mientras el sector estatal ha decrecido un 6%.

Esto implica que el sector privado ha crecido en su presencia en el nivel primario en relación al sector de gestión estatal.



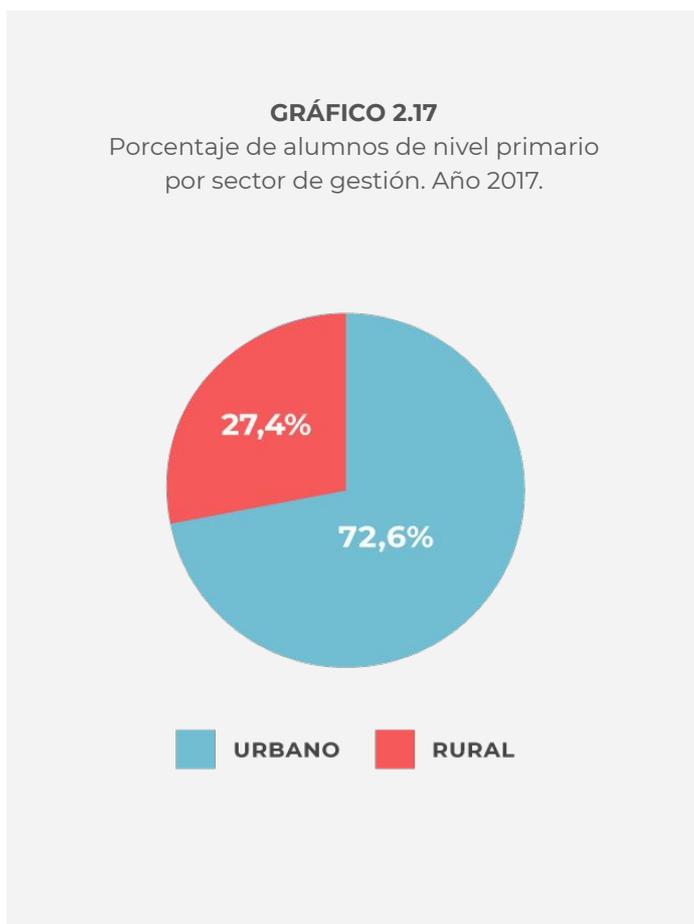
Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales de la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

Nota: es posible que la suma entre los sectores estatal y privado no resulte en el total del nivel a partir de 2011, dado que no se contabilizan aquí las escuelas de gestión social.

Las provincias muestran niveles dispares en la presencia del sector privado en la educación primaria.

Los niveles de penetración del sector privado en nivel inicial no son necesariamente similares a los de nivel primario en las provincias. Algunas provincias muestran niveles considerablemente más elevados que otras en cuanto al porcentaje de estudiantes de nivel primario en el sector privado. En CABA, Provincia de Buenos Aires y Córdoba, el 48%, 37% y 27% de los estudiantes de nivel primario asisten a escuelas de gestión privada; mientras que este indicador es de 9%, 10% y 11% en Formosa, La Pampa y Chaco, respectivamente.

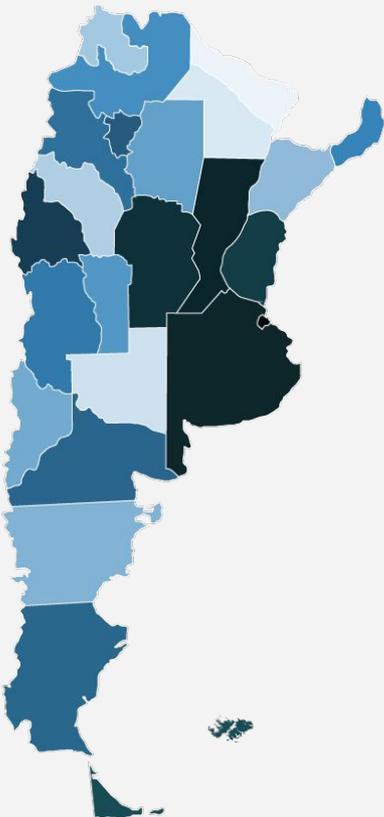
Vale la pena aquí destacar dos casos: el de Salta, que registra un nivel relativamente más alto en el porcentaje de estudiantes de nivel inicial que acuden a escuelas de gestión privada en relación al nivel primario (16% contra 15%), y el de Santa Cruz (19% y 20%), donde sucede lo opuesto.



Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales de la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

GRÁFICO 2.19

Porcentaje de alumnos de nivel primario en escuelas de gestión privada por provincia. Año 2017.



VALOR MÁS ALTO: 48,3 VALOR MÁS BAJO: 9,5

Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales de la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

2.3. Educación secundaria

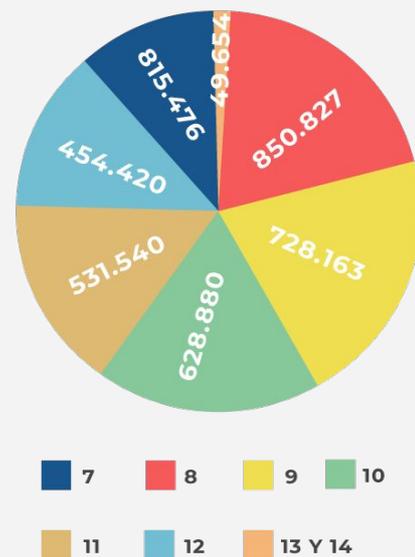
A diferencia del nivel primario, se observa una menor cantidad de estudiantes en los últimos años en comparación con los primeros.

Teniendo en cuenta que no todas las provincias tienen el 7^{mo} año dentro de la educación secundaria, se observa

que desde el 8^{vo} hasta el 12^{vo} año (1^o a 5^{to} o 6^{to} año dependiendo de la provincia) la cantidad de alumnos es cada vez menor. En 2017 había 850 827 estudiantes en 8^{vo} , mientras que en el 12^{vo} había 454 520. Como veremos en el próximo capítulo, esto se explica parcialmente por los indicadores de eficiencia interna del nivel.

GRÁFICO 2.20

Cantidad de alumnos de nivel secundario por año. Año 2017.



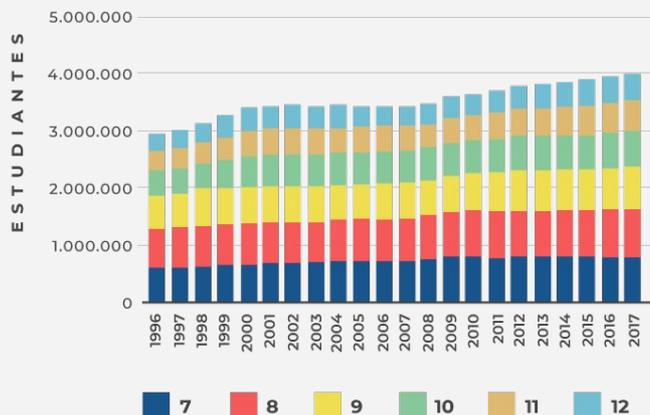
Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales de la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

La tendencia de crecimiento del nivel es mayor en los años superiores.

Desde 1996 la matrícula del nivel secundario ha crecido un 35%. Si bien observamos, como decíamos en el párrafo anterior, que cada año tiene una cantidad distinta de alumnos (decreciente de 7^{mo} a 12^{vo} año), se registra un mayor crecimiento de la matrícula en los últimos años que en la de los primeros. Entre 1996 y 2017, la matrícula de 8^{vo} y 9^{vo} creció un 21% y 27%, mientras que la matrícula de 10^{mo}, 11^{vo} y 12^{vo} un 45%, 50% y 59%.

GRÁFICO 2.21

Cantidad de alumnos de nivel secundario por año. Años 1996-2017.



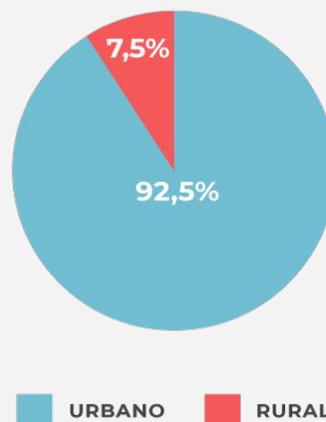
Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales de la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

El nivel secundario es el de menor porcentaje de estudiantes en escuelas rurales. El crecimiento del nivel se concentra en el ámbito urbano.

En 2017, solamente un 7,5% de los estudiantes del nivel secundario asiste a escuelas rurales, mientras que el 93% acude a escuelas del ámbito urbano. Observamos a su vez que, de los 596 095 alumnos que incorporó el nivel secundario entre 2006 y 2017, 511 950 –es decir, casi el 90%– se explica por el crecimiento del nivel en el ámbito urbano. Sin embargo, el crecimiento del ámbito rural ha sido relativamente mayor que el urbano (38% contra 16%) en ese mismo período.

GRÁFICO 2.22

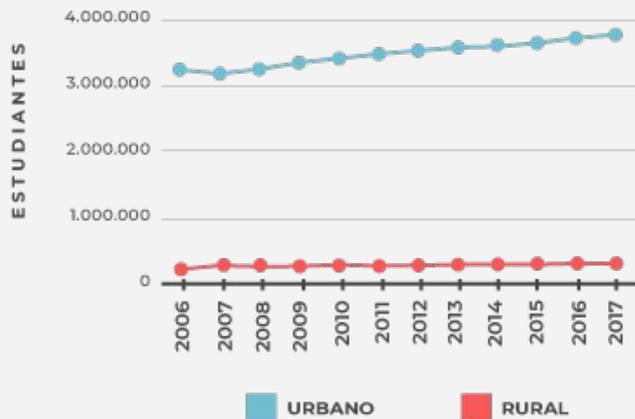
Porcentaje de alumnos de nivel secundario por ámbito. Año 2017.



Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales de la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

GRÁFICO 2.23

Cantidad de alumnos de nivel secundario por ámbito. Años 2006-2017.



Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales de la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

Encontramos amplias diferencias entre las distintas provincias en cuanto a los porcentajes de estudiantes del nivel secundario que acuden a escuelas rurales.

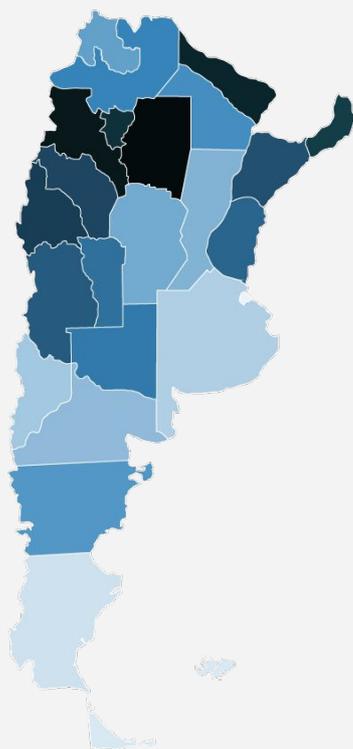
En 2017, el 24%, 24% y 18% de los estudiantes del nivel secundario acude a escuelas rurales en Santiago del Estero, Catamarca y Formosa; mientras que en CABA, Tierra del Fuego y Santa Cruz este porcentaje es de 0%, 0,1% y 1,8%, respectivamente. Es necesario contemplar el porcentaje de población en áreas rurales en cada provincia para entender estas diferencias.

Casi 3 de cada 10 estudiantes de nivel secundario asiste a escuelas de gestión privada. En términos porcentuales, el sector privado ha tenido un mayor crecimiento que el estatal en los últimos 20 años.

Mientras el 70% de la matrícula del nivel secundario asiste a escuelas de gestión estatal, el 30% estudia en escuelas de gestión privada. A su vez, si bien se observan tendencias crecientes en ambos tipos de gestión, el crecimiento es relativamente mayor en el sector privado. Entre 1996 y 2017, la matrícula en escuelas estatales creció un 32%, mientras que este crecimiento en el sector privado fue del 43%. De todos modos, cabe aclarar que el crecimiento del nivel está explicado en su mayoría por la educación de gestión estatal, dado que la cantidad de alumnos que tiene es mayor: el crecimiento del sector estatal representa el 66% de los 1 058 253 alumnos que se incorporaron a la matrícula del nivel secundario.

GRÁFICO 2.24

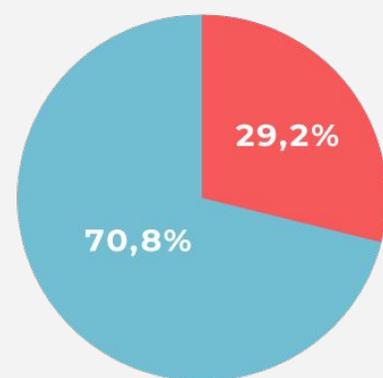
Porcentaje de alumnos de nivel secundario en escuelas del ámbito rural por provincia. Año 2017.



VALOR MÁS ALTO: 27 VALOR MÁS BAJO: 0

GRÁFICO 2.25

Porcentaje de alumnos de nivel secundario por sector de gestión. Año 2017.



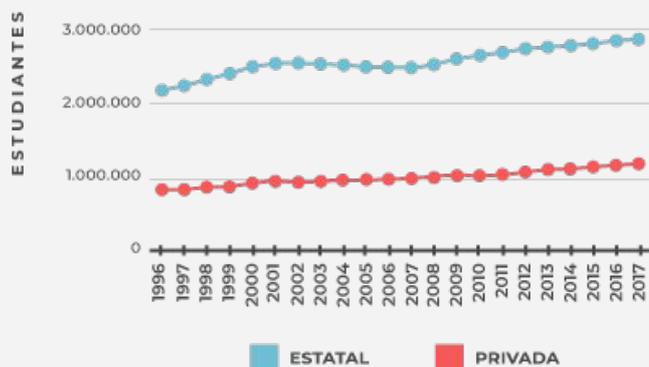
ESTATAL PRIVADO

Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales de la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales de la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

GRÁFICO 2.26

Cantidad de alumnos de nivel secundario por sector de gestión. Años 1996-2017.



Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales de la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

Nota: es posible que la suma entre los sectores estatal y privado no resulte en el total del nivel a partir de 2011, dado que no se contabilizan aquí las escuelas de gestión social.

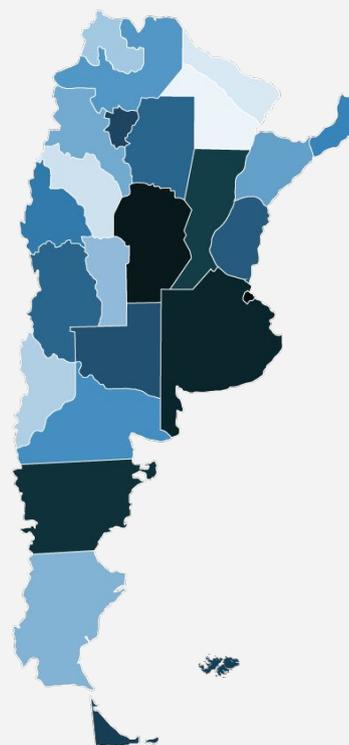
Como en los otros niveles, las provincias presentan porcentajes dispares de presencia del sector privado en la educación secundaria.

Algunas provincias muestran niveles elevados en cuanto al porcentaje de estudiantes del nivel secundario en el sector privado, en relación a otras, donde este mismo indicador es más bajo. Cabe aclarar que no necesariamente los niveles de penetración del sector privado en el nivel secundario en las provincias son similares a los del nivel inicial y primario. En CABA, Córdoba y provincia de Buenos Aires, el 50%, 40% y 34% de los estudiantes de nivel secundario asisten a escuelas de gestión privada; mientras que este indicador es de 6,3%, 10% y 13,5% en Chaco, Formosa y La Rioja, respectivamente.

Es interesante destacar aquí el caso de La Pampa, donde encontramos que hay un porcentaje de matrícula en el sector privado relativamente bajo en el nivel primario (10%), pero relativamente más alto en el nivel secundario (25%).

GRÁFICO 2.27

Porcentaje de alumnos de nivel secundario en escuelas de gestión privada por provincia. Año 2017.



VALOR MÁS ALTO: 49,6 VALOR MÁS BAJO: 6,4

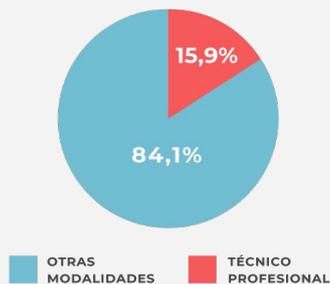
Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales de la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

Casi una quinta parte de los estudiantes de la educación secundaria asisten a escuelas técnicas. Este porcentaje varía entre las provincias.

El 16% de los estudiantes de la educación secundaria asisten a escuelas de modalidad técnico profesional. Entre las distintas provincias argentinas este porcentaje varía desde un 6%, 26% y 22% en Córdoba, Neuquén y San Luis; hasta un 9%, 10% y 11% en Santiago del Estero, Chaco y Formosa, respectivamente.

GRÁFICO 2.28

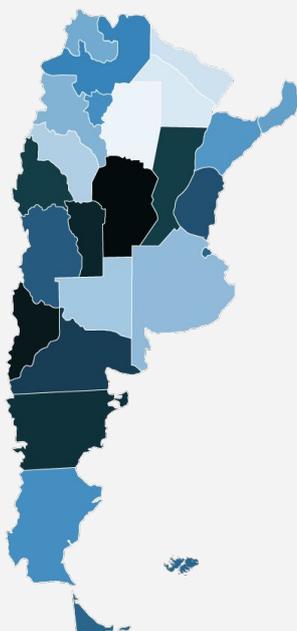
Porcentaje de alumnos de nivel secundario en escuelas de la modalidad técnico profesional.
Año 2017.



Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales de la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

GRÁFICO 2.29

Porcentaje de alumnos de nivel secundario en escuelas de modalidad técnico profesional por provincia. Año 2017.



■ VALOR MÁS ALTO: 25,7 ■ VALOR MÁS BAJO: 9,2

Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales de la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

Nota:

Las tasa de escolarización, indicador de cobertura del sistema educativo.

La tasa de escolarización es un indicador fundamental para analizar la cobertura de los distintos niveles del sistema educativo. Indica la proporción de personas que asisten a una institución educativa (para cada nivel) en relación a la cantidad de personas en el grupo de edad que corresponda. Además, existen la tasa bruta, en la que se considera a todos los estudiantes independientemente de su edad, y la tasa neta, que solamente considera estudiantes del grupo de edad específico. En este sentido, por ejemplo, la tasa bruta de escolarización primaria se obtiene dividiendo la cantidad de estudiantes en la escuela primaria por la cantidad de personas en el grupo de edad de 6 a 11 años. La tasa neta de escolarización secundaria, en cambio, se obtiene dividiendo la cantidad de estudiantes del nivel secundario del grupo de edad de 12 a 17 años por la cantidad de personas de 12 a 17 años en la población. Como se puede deducir de las fórmulas de cálculo, la tasa bruta captura a todos los estudiantes, incluidos los que superan al grupo de edad correspondiente (entre los que se encuentran los repitentes, reingresantes o de ingreso tardío). La tasa neta, en cambio, no considera a estos estudiantes.

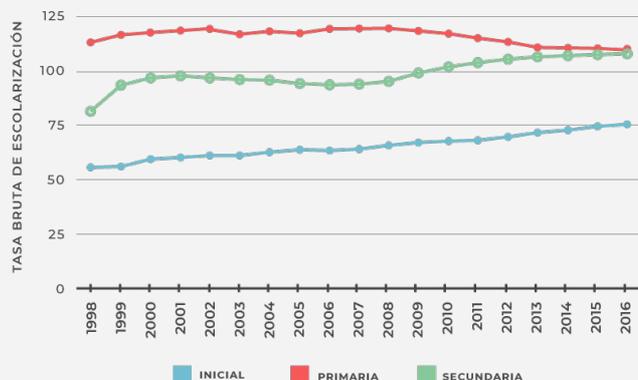
Tanto la tasa bruta como la tasa neta en el nivel inicial vienen creciendo sostenidamente, desde un 55% en 1998 hasta un 75% en 2016. Esto nos señala que el nivel viene creciendo en términos de la proporción de la población correspondiente que logra cubrir. A su vez, que no haya diferencias entre las tasas bruta y neta es característico de un nivel en que la repitencia no es práctica habitual y en el que no es necesario haber pasado por otro nivel para ingresar (como sí es necesario cursar la educación primaria para llegar a la secundaria).

Para el nivel primario la tasa neta de escolarización se mantiene estable cercana al 100% desde 1998, lo que caracteriza a un nivel que ha alcanzado la universalidad. La tasa bruta, de más del 100%, nos muestra un nivel que además de contener al grupo de edad que le corresponde, contiene a estudiantes que han superado la edad teórica, es decir, que deberían estar cursando en el nivel secundario. Es destacable que desde 2007 la tasa bruta está bajando, lo que implica que la sobreedad en el nivel se está reduciendo.

El nivel secundario, en tanto, muestra niveles crecientes en ambas tasas, lo que caracteriza a un nivel que se aproxima a la universalidad. Por otro lado, se observa que la tasa bruta supera el 100% y la neta no llega al 90%, lo que indica que el nivel concentra una gran cantidad de estudiantes que exceden la edad teórica. En otras palabras, esta diferencia muestra que hay muchos estudiantes en el nivel secundario que han repetido y/o han reingresado al sistema luego de cumplir 18 años.

GRÁFICO 2.30

Tasa bruta de escolarización en los niveles inicial, primario y secundario.

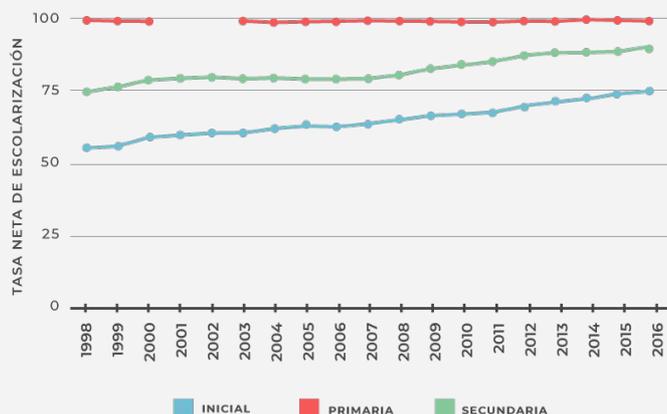


Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados por el Instituto de Estadísticas de UNESCO (disponible en <http://data.uis.unesco.org/>)

Aclaración: Con respecto a la estructura del sistema educativo, se ha optado por seguir la "estructura homogénea" utilizada por la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa. Es decir, se considera una duración de seis años de primaria y seis de secundaria.

GRÁFICO 2.31

Tasa neta de escolarización en los niveles inicial, primario y secundario.



Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados por el Instituto de Estadísticas de UNESCO (disponible en <http://data.uis.unesco.org/>)

Aclaración: Con respecto a la estructura del sistema educativo, se ha optado por seguir la "estructura homogénea" utilizada por la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa. Es decir, se considera una duración de seis años de primaria y seis de secundaria.

A su vez, observamos que el acceso a la educación también está mediado por el nivel socioeconómico de la población en edad escolar, aunque esta situación es distinta según el nivel educativo al que hagamos referencia. Si dividimos a los hogares en cinco partes iguales siguiendo su nivel de ingreso (quintiles), observamos que en el nivel primario prácticamente no hay diferencias de asistencia entre los niños de los quintiles más pobres y los más ricos: 99% de los niños en edad de asistir a la escuela primaria en el primer quintil de ingresos asisten a la escuela primaria, mientras que este porcentaje es de un 97% en el quintil más rico. En secundaria, en cambio, todavía observamos que los quintiles más ricos acceden a la educación secundaria en mucha mayor medida que los quintiles más pobres: la diferencia entre el quintil más pobre y el más rico es de 12 puntos porcentuales (85% contra 97%).

GRÁFICO 2.32

Tasa neta de escolarización según quintil de ingreso del hogar. Niveles primario y secundario. Año 2016.



Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados por el SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

Nota:

La extensión de la jornada escolar en el nivel primario

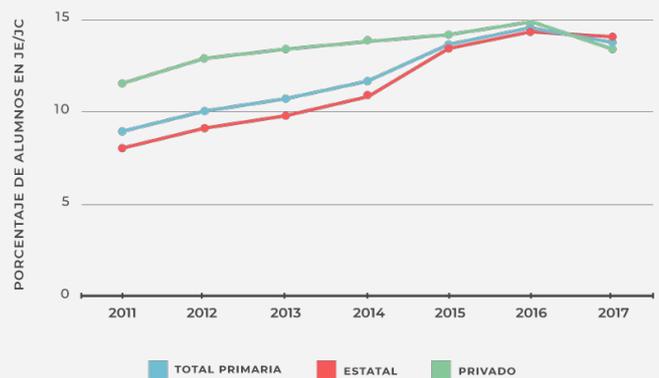
La Ley de Financiamiento Educativo estableció entre sus metas que el 30% de los estudiantes de nivel primario debía cursar en escuelas de jornada extendida o completa para 2011. A su vez, la Ley de Educación Nacional establece que todas las escuelas de nivel primario deberán ser de jornada extendida o completa. A pesar de las metas planteadas en ambas leyes, el porcentaje de estudiantes que cursan en escuelas con jornada extendida o completa era de un 14% en 2017.

Cabe destacar, igualmente, que desde 2011 el porcentaje de alumnos que cursa en escuelas de jornada extendida o completa ha crecido: en 2011 era de un 8,9%. El crecimiento ha sido mayor en las escuelas de gestión estatal que en las de gestión privada: las primeras han aumentado un 54% la cantidad de alumnos en escuelas de jornada extendida o completa, mientras que el aumento ha sido de un 26% en las de gestión privada.

A pesar de este aumento, es necesario destacar que la tendencia positiva en el aumento de los alumnos que cursan en escuelas de jornada extendida o completa se interrumpe en 2017, cuando observamos una baja de 0,7 puntos porcentuales con respecto a 2016. Esta baja no es uniforme en los dos sectores de gestión. La caída en el sector privado, que pasa de un 15% a un 13% de sus estudiantes cursando en escuelas de jornada extendida o completa, es mayor que la del estatal, donde la baja es de 0,4 puntos porcentuales, es decir, considerablemente menor. Así, 2017 es el primer año en el que se registra que el sector estatal tiene mayor porcentaje de sus estudiantes cursando en escuelas de jornada extendida o completa que el sector privado.

GRÁFICO 2.33

Porcentaje de estudiantes en escuelas de jornada extendida y completa por sector de gestión. Nivel primario. Años 2011-2017.



Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales de la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

El problema de la educación no es el acceso

Por Guillermina Tiramonti (FLACSO)

Desde sus inicios el sistema educativo nacional presenta una dinámica de crecimiento. No se trata de un movimiento uniforme en todos los niveles, dependencias y jurisdicciones. Lo mismo podríamos decir respecto a la proyección histórica. No hay períodos de retroceso o estancamiento, pero sí de ritmos dispares de acuerdo al nivel que analicemos. Tal vez la única dimensión del sistema cuyos números han ido decreciendo es la de las matrículas rurales, que han disminuido conforme el país se ha ido urbanizando.

El informe del Observatorio registra claramente esta heterogeneidad de situaciones a la que hacemos referencia, siempre en el marco de la dinámica del crecimiento. El nivel que más se ha expandido en los últimos años es el inicial. En este fenómeno confluyen varias causales: la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, los cambios en la organización familiar y –últimamente– la comprobación de los beneficios que la asistencia a este nivel educativo tiene sobre los aprendizajes futuros y la socialización.

En base a esta comprobación se incluyó la sala de 5 años o preescolar como obligatoria en la Ley Federal de 1993, que luego se amplió a la sala de 4 años en el 2014, que es hoy la que está traccionando el crecimiento del nivel. En la actualidad hay una ampliación en favor de la incorporación de niños de 3 años.

En el otro extremo de los niveles del sistema, el Observatorio nos brinda datos sobre el comportamiento de la inclusión de alumnos en la secundaria. Aquí el análisis de los datos da cuenta de una situación más problemática.

Por una parte, en el análisis histórico la matrícula del nivel ha crecido en un porcentaje significativo desde la segunda mitad del siglo pasado en adelante. Sin embargo, esta capacidad del nivel de incorporar ha estado y está acompañada de una dinámica de expulsión de alumnos que se desenvuelve a lo largo de sus años de estudio. Este movimiento ha comenzado a revertirse en los últimos años, en los que la permanencia de los alumnos en el nivel ha aumentado. A pesar de esto, la tasa de titulación sigue estable en aproximadamente un 50%. Con razón la escuela secundaria es considerada la institución que atraviesa la mayor crisis del sistema, porque a pesar de que incorpora a los alumnos, tiene muchas dificultades para sostenerlos, y sabemos por intermedio de las evaluaciones que también presenta las mayores deficiencias en términos pedagógicos o de enseñanza a los alumnos.

El nivel primario es el más estable de todos a la hora de evaluar su capacidad de incluir y sostener a los alumnos a lo largo de los diferentes años. Ya ha alcanzado la meta de la universalización y no presenta retrocesos en este aspecto. En términos generales es importante señalar que el sistema en todos sus niveles sigue siendo mayoritariamente estatal, aunque las proporciones entre público y privado varían por nivel y también por jurisdicción.

En el nivel inicial, el sector privado atiende el 33% de la matrícula, en el primario el 27,4% y en el secundario el 29%. En definitiva, los problemas de la educación argentina no radican en su acceso, sino en la capacidad de retención del nivel secundario y de expansión de las salas de 4 y 3 años de la educación inicial.

CAPÍTULO 3

■
**Eficiencia
interna**



INTRODUCCIÓN

-
En el nivel primario, se registran niveles bajos de repitencia y altos de promoción. La mayor parte de los estudiantes llegan al último año en el tiempo esperado. En el nivel secundario, en cambio, la promoción es más baja, la repitencia es más alta y solo 6 de cada 10 llegan al final en el tiempo esperado.

3. Eficiencia interna

En este capítulo analizaremos la eficiencia interna del sistema educativo, que refiere al grado en el cual los estudiantes transitan el sistema educativo de la forma esperada.

Los indicadores de eficiencia interna se enmarcan en los llamados “modelos de cohortes teóricas” (Laboratorio de Estadística - Red Federal de Información Educativa, 2005), que consideran distintas posibilidades para la trayectoria de los alumnos en cada grado/año. El modelo considera que un alumno que se inscribe en un grado/año puede promover, repetir o abandonar durante ese mismo año. A su vez, los alumnos que promueven pueden anotarse en el grado/año siguiente (como “alumnos nuevos”) o no inscribirse (es decir, abandonar). De la misma forma, los que no promueven pueden repetir, si vuelven a cursar el mismo grado/año al año siguiente; o pueden abandonar, si deciden no volver a cursar. Mientras tanto, los que abandonaron durante el año pueden decidir volver a inscribirse o permanecer fuera de la escuela. Los indicadores de trayectoria más frecuentemente utilizados en este tipo de modelos son cuatro: la tasa de repitencia, la tasa de promoción efectiva, la tasa de abandono interanual, la tasa de reinscripción y la tasa de sobreedad. Si bien el modelo es en su explicación bastante claro, el cálculo de los indicadores no es sencillo.

En este informe utilizaremos únicamente la tasa de repitencia y la tasa de promoción efectiva, por motivos que explicaremos a continuación. Estos indicadores serán analizados únicamente para los niveles primario y secundario, dado que en el nivel inicial no se registra la posibilidad de repetir o de no promover el año y, además, no es necesario cursarlos de forma consecutiva (por ejemplo, es posible anotarse en sala de 4 sin haber pasado por la sala de 3).

La tasa de repitencia es un indicador que da cuenta del porcentaje de alumnos de un grado/año en cada nivel del sistema educativo que se matriculan como alumnos repitentes en el siguiente año lectivo. Es decir, se trata de alumnos que terminaron el año lectivo en un grado/año e inician el siguiente ciclo lectivo en el mismo grado/año.

La tasa de promoción es el porcentaje de alumnos matriculados en un grado/año de estudio que se matriculan al año siguiente como alumnos nuevos en el grado/año de estudio siguiente. Este indicador da cuenta del progreso entre los distintos años de estudio.

Una de las limitaciones de estos modelos es que presuponen que el sistema no incorpora estudiantes de distintas cohortes entre dos años lectivos. Este supuesto no se sostiene en sistemas educativos en los que el abandono, la reinscripción y la transferencia de estudiantes entre escuelas son frecuentes (como es el caso de la escuela secundaria en nuestro país). La forma de cálculo de este indicador puede, en consecuencia, estar sobreestimando la cantidad de alumnos promovidos, incluso superando el 100%.

Por falta de información sobre alumnos reinscriptos, no incorporamos a este análisis la tasa de reinscripción. Tampoco analizaremos en este informe indicadores relativos al abandono porque la forma de cálculo del indicador resulta de la diferencia entre el 100% de los alumnos y la suma de los porcentajes de promoción efectiva y repitencia, lo que implica que por sí misma la tasa de abandono interanual no presenta información nueva.

Es interesante notar que estos indicadores no contemplan las migraciones en el sistema educativo. Esto es especialmente relevante para las desagregaciones por ámbito, sector de gestión y provincias, lo que puede influir en las tasas (incluso generando tasas mayores al 100%), como aclararemos oportunamente durante este capítulo.

Para intentar complementar los indicadores de repitencia y promoción, incorporamos al análisis un ejercicio para estimar la cantidad de estudiantes que progresan en la educación primaria y secundaria en la edad teórica, es decir, sin repetir ni abandonar. Para esto, calculamos la cantidad de estudiantes en cada grado/año para 6 años consecutivos, restando los estudiantes con sobreedad. Es decir, analizamos la cantidad de alumnos en edad teórica en 1^{er} grado en 2011, la cantidad de alumnos en edad teórica en 2^{do} grado en 2012, la cantidad de alumnos en 3^{er} grado en edad teórica en 2013 y así sucesivamente.

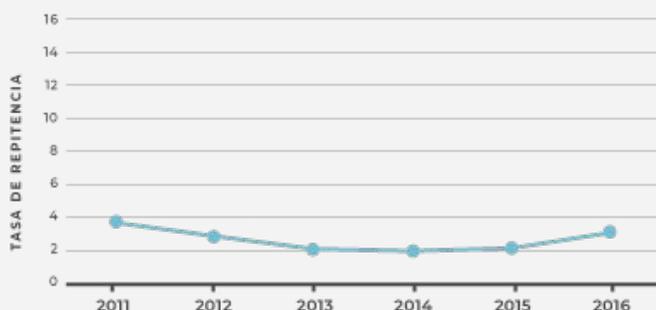
3.1. Educación primaria

La repitencia en el nivel primario es baja. Hasta 2014, mostraba una tendencia descendente, que se interrumpió ese año.

Las tasas de repitencia en el nivel primario en los últimos años han sido más bajas que el 4%. Su evolución nos muestra que desde 2011 hasta 2014, la tasa de repitencia bajó de un 3,7% a un 2,0%. Sin embargo, a partir de 2014 se observa que la tasa aumenta, alcanzando el 3,2% en 2016.

GRÁFICO 3.1

Tasa de repitencia en escuelas primarias. Educación común. Años 2011-2016.



Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>)

Con la excepción del primer grado, la tasa de repitencia es menor en los grados superiores. Salvo en el primero, todos los grados muestran una tendencia similar a la del nivel.

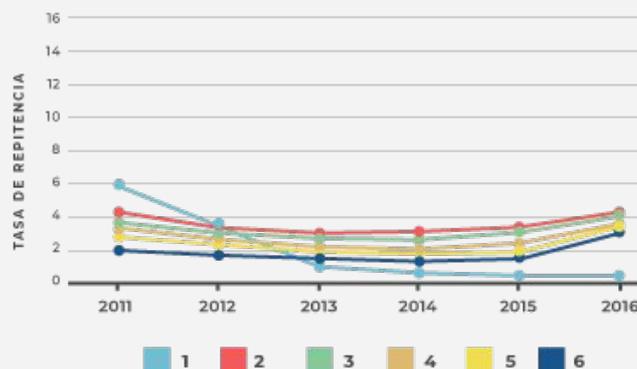
En el primer grado, se observa una baja sostenida y sustantiva de la repitencia, que pasó de un 5,9% en 2011 a un 0,5% en 2016. Esto se debe en buena medida a la decisión de conformar una unidad pedagógica entre el 1º y 2º grado de la escuela primaria (Resolución CFE 174/12), eliminando la posibilidad de repetir el primer grado a partir de 2013.

Por este motivo, el primer grado es el único en el que la repitencia no aumentó desde 2014, como sí lo hicieron el resto de los grados.

De los grados restantes, se observa que la tasa de repitencia en 2016 es la mayor en segundo y tercer grado (4,2% en ambos), y decrece llegando al 4º (3,7%), 5º (3,4%) y 6º (3,2%) grados.

GRÁFICO 3.2

Tasa de repitencia por grado en escuelas primarias. Educación común. Años 2011-2016.



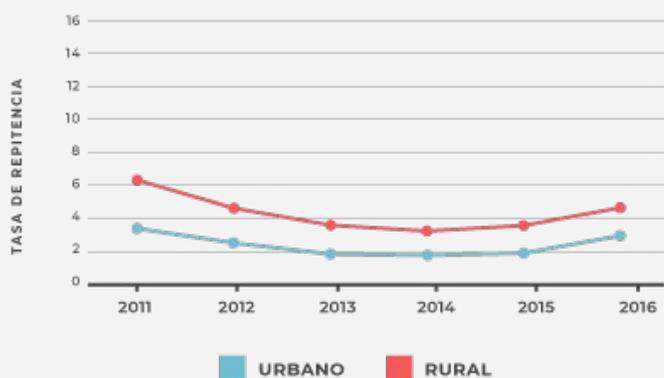
Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>)

La tasa de repitencia es mayor en las escuelas rurales que en las escuelas urbanas en el nivel primario, pero su evolución es similar en ambos ámbitos.

En 2016, la tasa de repitencia era del 4,7% en escuelas rurales primarias, mientras que en escuelas urbanas era del 3,0%. Si observamos la evolución de este indicador en el ámbito rural, vemos una disminución desde el 6,4% en 2011 al 3,4% en 2014, pero luego se registra un aumento hasta 2016. Una tendencia similar puede observarse en el ámbito urbano, en el que se registra una baja desde el 3,4% en 2011 al 1,9% en 2014, aunque luego hay un aumento hasta los niveles de 2016, que son levemente más bajos que los de 2011.

GRÁFICO 3.3

Tasa de repitencia según ámbito en escuelas primarias. Educación común. Años 2011-2016.



Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>)

La repitencia es cinco veces más alta en las escuelas de gestión estatal que en las de gestión privada. La evolución de la repitencia en escuelas de gestión privada es más estable que en las de gestión estatal.

Mientras que en 2016 la tasa de repitencia en escuelas de gestión privada era del 0,8%, en las escuelas de gestión pública era del 4,1%. En las escuelas privadas se observa cierta estabilidad en el indicador, que era del 0,9% en 2011 y alcanzó su nivel más bajo (0,6%) en 2014. En las escuelas de gestión estatal, en cambio, se observa una baja marcada en el indicador entre 2011 y 2014, en el que pasa del 4,7% al 2,5%, aunque luego repunta hasta alcanzar los niveles de 2016.

Es importante destacar aquí que es posible que el indicador esté sobreestimado para el sector estatal y subestimado para el privado. Esto se debe a que en algunos casos los estudiantes que no promueven en el sector privado migran al sector público y son contabilizados como alumnos repitentes en este último sector.

GRÁFICO 3.4

Tasa de repitencia según sector de gestión en escuelas primarias. Años 2011-2016.



Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>)

Se observa una amplia variación de las tasas de repitencia en las escuelas primarias en las distintas provincias del país.

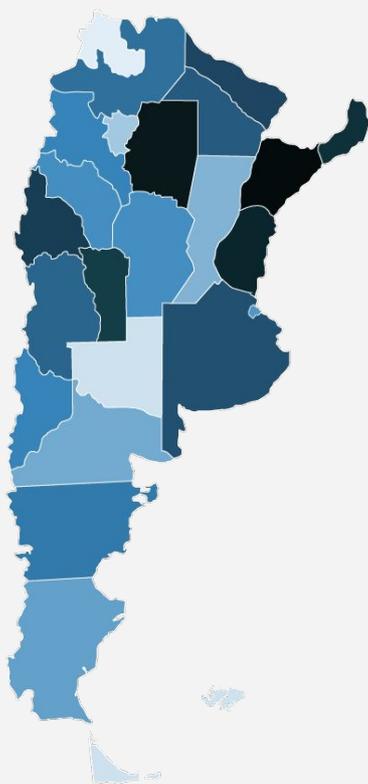
Existe una considerable disparidad en las tasas de repitencia en el nivel primario. Mientras en provincias como Corrientes, Santiago del Estero y Entre Ríos la tasa de repitencia en el nivel primario es del 9,2%, 6,3% y 5,6%, respectivamente, en Tierra del Fuego, La Pampa y Jujuy este indicador es del 1,3%, 1,1% y 0,9%, respectivamente.

La tasa de promoción efectiva en la educación primaria es alta, aunque ha interrumpido su tendencia ascendente desde 2015.

En 2011, la tasa de promoción efectiva era del 95,9%. Desde ese año, creció hasta alcanzar un 97,6% en 2014. Desde ese año, hubo un leve descenso que culmina en un 96,5% en 2016, coincidente con el aumento en la tasa de repitencia.

GRÁFICO 3.5

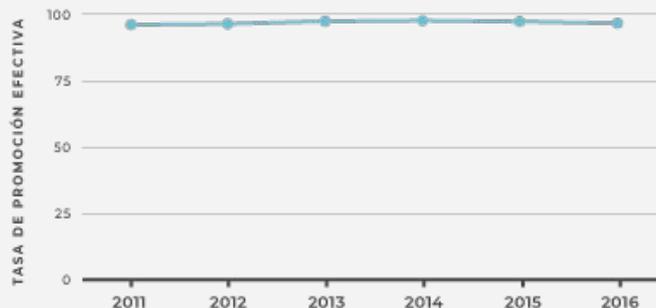
Tasa de repitencia en escuelas primarias por provincia. Educación común. Año 2016.



VALOR MÁS ALTO: 9,3 VALOR MÁS BAJO: 0,9

GRÁFICO 3.6

Tasa de promoción efectiva en escuelas primarias. Educación común. Años 2011-2016.



Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>)

Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>)

La promoción efectiva es mayor en el grado inicial y final, pero menor en los intermedios.

Actualmente, vemos que las tasas de promoción en 1er y 6to grado son más altas que en el resto de los grados.

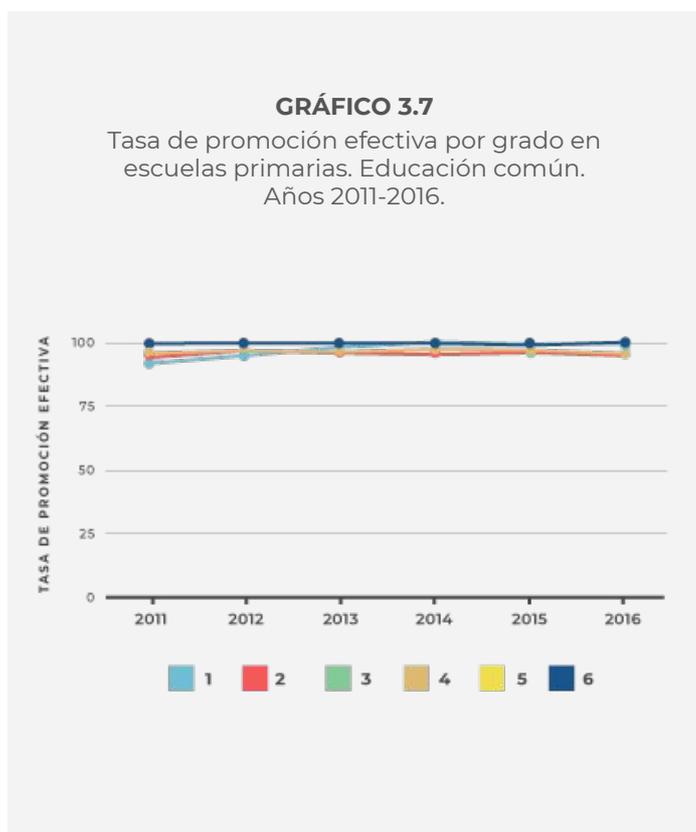
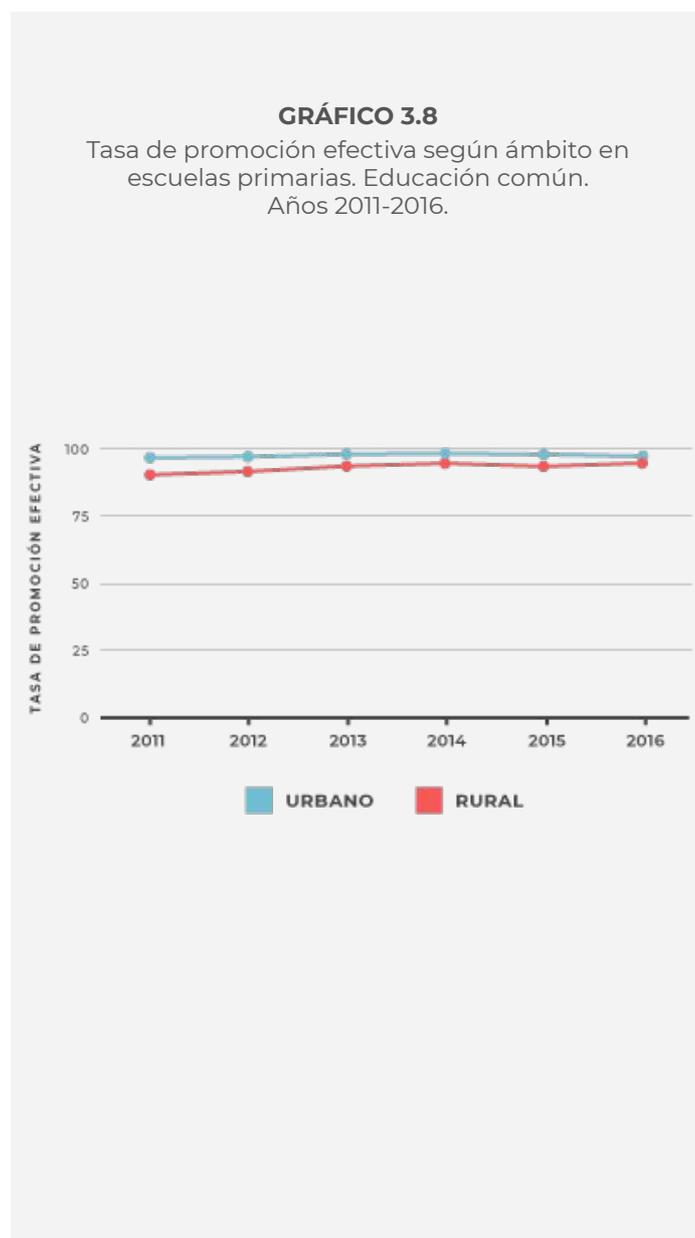
Similar a la tendencia en primaria, vemos que en 2011 el grado que menor promoción registraba era 1ro (92,4%), aunque a partir de ese año crece hasta alcanzar el 99,4% en 2014 y estabilizarse en ese nivel. Esto probablemente tenga que ver con la resolución del Consejo Federal de Educación antes mencionada, que eliminó la repitencia en 1er grado.

En 6to grado, el indicador se mantiene entre el 99% y 100% entre 2011 y 2016.

En el resto de los grados, se observa una mejora leve en la promoción entre 2011 y 2014, aunque posteriormente se registra una tendencia a la baja, también leve.

La promoción en escuelas primarias rurales es menor que en las escuelas urbanas.

Mientras la tasa de promoción efectiva en 2016 era del 90% en las escuelas del ámbito rural, en las escuelas urbanas era del 97%. La tendencia en ambos ámbitos es similar a la tendencia promedio, es decir, una leve suba hasta 2014 y una leve baja posteriormente.



Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>)

Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>)

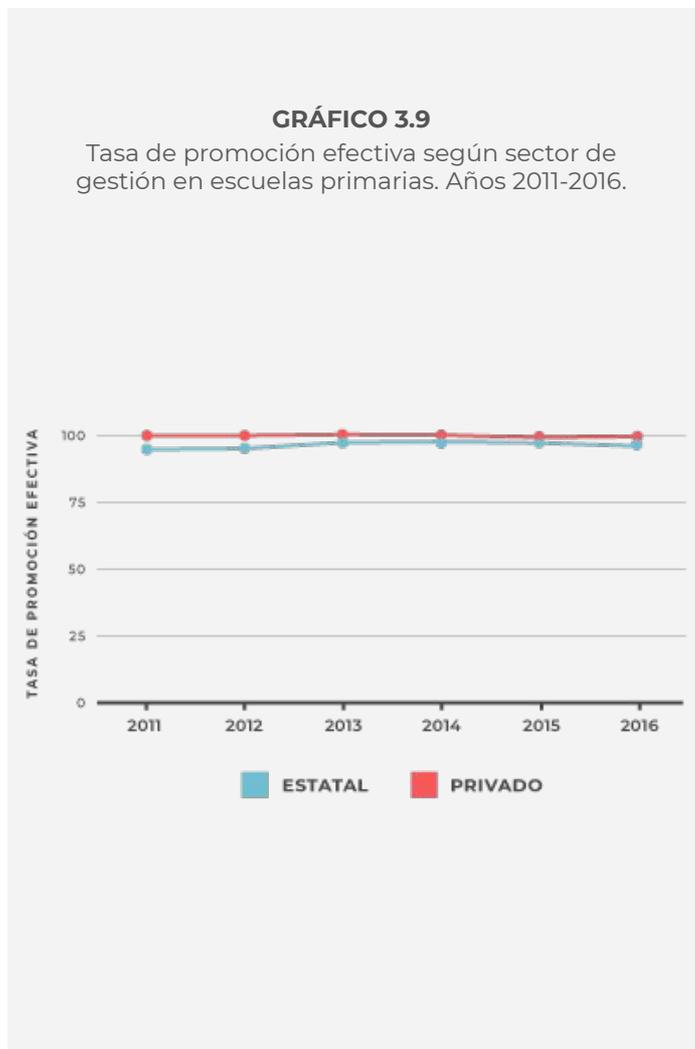
La promoción es más alta en escuelas de gestión privada que en las de gestión estatal.

En las escuelas de gestión estatal la tasa de promoción efectiva era del 95,6% en 2016, mientras que en las escuelas de gestión privada era del 99,0%. El sector de gestión estatal refleja la tendencia promedio, mientras que en el sector privado se observa una mayor estabilidad entre el 99% y 100%.

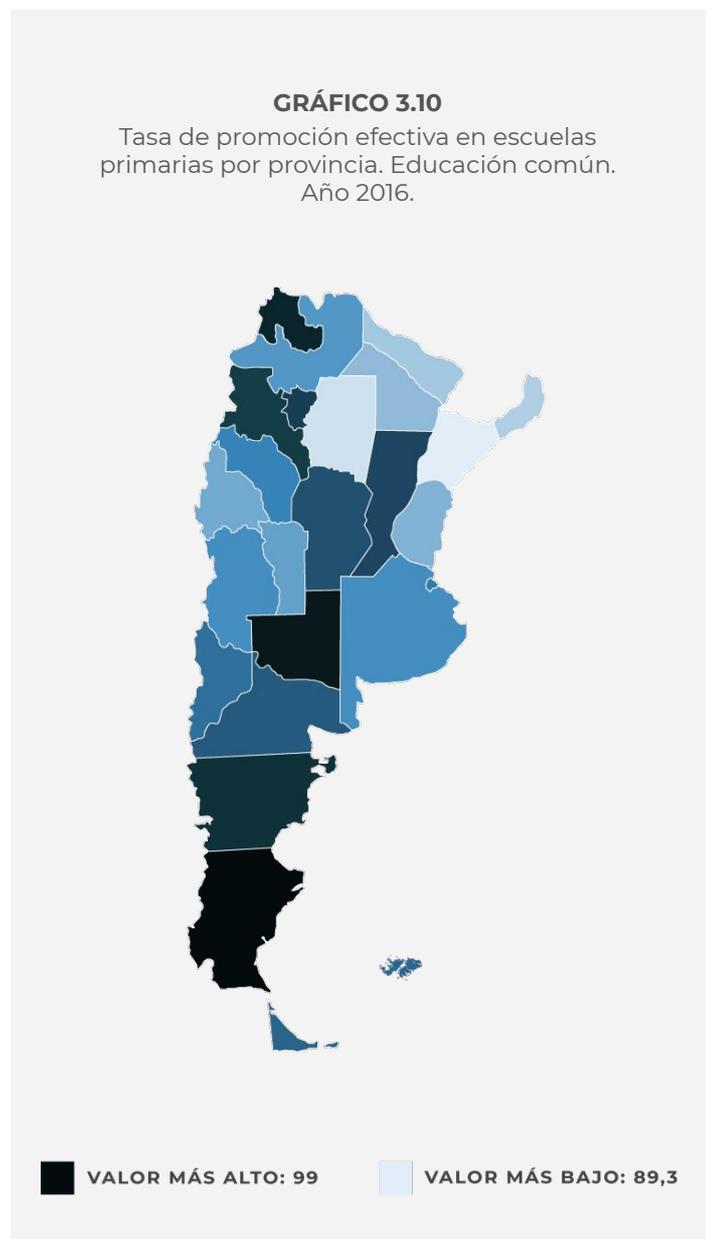
Es importante destacar que este indicador puede estar sobreestimado debido a que su método de cálculo puede estar sumando alumnos reinscriptos (que abandonaron y luego reingresaron al sistema) como alumnos promovidos.

La promoción es alta en todas las provincias en el nivel primario.

Todas las provincias muestran tasas de promoción efectiva por encima del 89%. Las provincias que mayores tasas de promoción registran en 2016 en el nivel primario son Santa Cruz (99%), La Pampa (99%) y Jujuy (99%). Las que menores tasas registran en este indicador son Misiones (92%), Santiago del Estero (91%) y Corrientes (89%).



Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>)



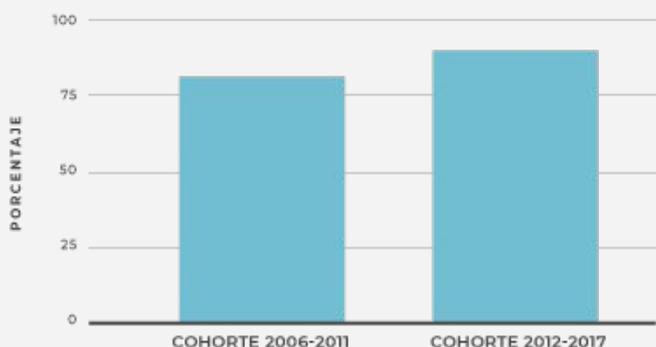
Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>)

9 de cada 10 los estudiantes que iniciaron 1^{er} grado en 2012 llegaron a 6^{to} en la edad teórica.

El 90% de los estudiantes que iniciaron primer grado en el año 2012 en edad teórica llegaron en 2017 a 6^{to} en el tiempo esperado. Si comparamos con la cohorte 2006-2011, vemos que este indicador ha mejorado 10 puntos porcentuales.

GRÁFICO 3.11

Porcentaje de estudiantes que alcanzan el último grado del nivel primario en edad teórica. Años 2006-2011 y 2012-2017.



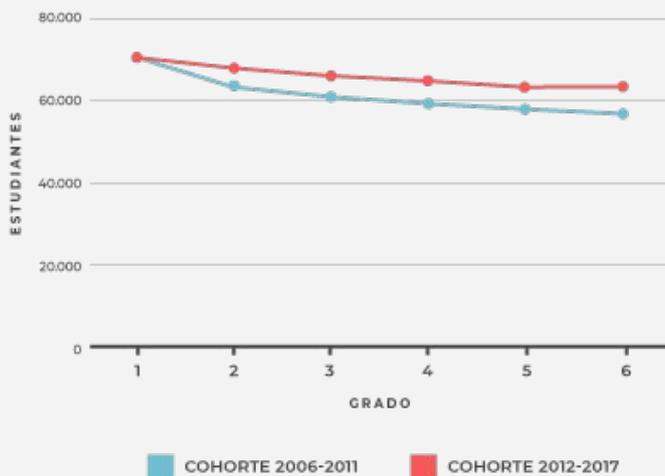
2^{do} grado es el más crítico de la primaria en términos de la cantidad de alumnos que no progresan en la edad teórica.

La cantidad de alumnos que continúan sin repetir o abandonar es relativamente uniforme en todos los grados, aunque más baja en el pasaje de 1^o a 2^{do} en la cohorte que empezó 1^{er} grado en 2012 con el 96%.

Comparada con la cohorte que comenzó en 2006, vemos que el pasaje de 1^o a 2^{do} grado en la edad teórica era menor, con un 90%.

GRÁFICO 3.12

Matrícula del nivel primario en cohortes teóricas. Grados 1 a 6. Años 2006-2011 y 2012-2017.



Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>)

Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>)

El porcentaje de alumnos que transitan por la educación primaria sin repetir ni abandonar es dispar entre las distintas provincias.

Las provincias con mayor porcentaje de alumnos que transitan sin repetir ni abandonar el nivel primario entre 2012 y 2017 son Santa Cruz (102%), Tierra del Fuego (101%) y Río Negro (100%). Las que menores tasas registran en este indicador son Misiones (86%), Santiago del Estero (84%) y Corrientes (76%). Es posible que los porcentajes mayores al 100% se deban a migraciones interprovinciales.

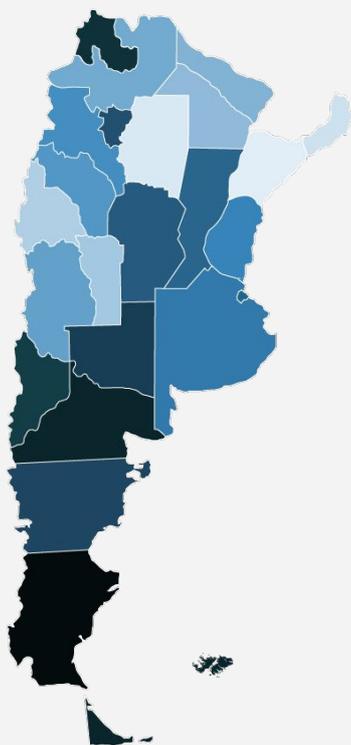
3.2. Educación secundaria

La repitencia en el nivel secundario es más alta que en el primario. Los niveles de repitencia en 2016 son similares a los de 2011.

Las tasas de repitencia en el nivel secundario en los últimos años han sido considerablemente más altas que las del nivel primario: en 2016, la tasa de repitencia fue del 10%. La tendencia de este indicador nos muestra una disminución entre 2011 y 2014, donde bajó del 10% al 9,0%, y un posterior crecimiento hasta 2016, cuando volvió a alcanzar niveles similares a 2011.

GRÁFICO 3.13

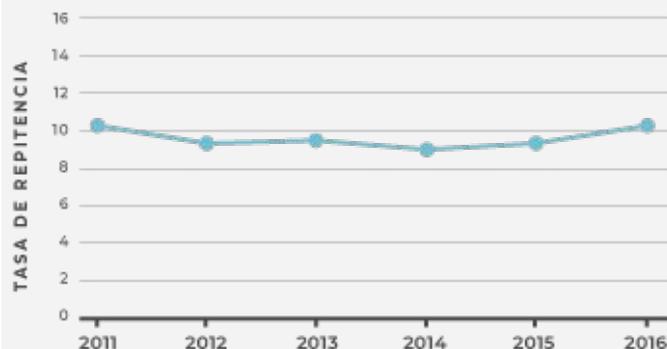
Porcentaje de estudiantes que alcanzan el último grado del nivel primario en edad teórica. Educación común. Años 2012-2017.



■ VALOR MÁS ALTO: 102 ■ VALOR MÁS BAJO: 76,2

GRÁFICO 3.14

Tasa de repitencia en escuelas secundarias. Educación común. Años 2011-2016.



Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>)

Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>)

Los primeros años de la secundaria son los que muestran los porcentajes más críticos de repitencia.

Los años en que mayores niveles de repitencia se observan en 2016 son el 8^{vo} (15%) y 9^{no} (13%). El 7^{mo} año debe tener una especial atención, ya que en muchas provincias algunos de los niveles más bajos de repitencia en este año pueden explicarse por el hecho de que pertenecen al nivel primario y no al nivel secundario.

Casi todos los años muestran una evolución temporal similar a la de la tendencia general, con la excepción del 12^{vo} año, en el que se ve un crecimiento en la repitencia desde 2011 (1,2%) hasta 2015 (3,8%). Es interesante destacar que en el resto de los años el nivel de repitencia de 2016 es levemente menor que en 2011.

Las escuelas urbanas y rurales de nivel secundario muestran niveles similares de repitencia. Las brechas entre ambos ámbitos se han achicado desde 2011.

En 2016, la tasa de repitencia en escuelas secundarias urbanas y rurales era del 10%. La evolución en los últimos años es distinta en ambos ámbitos. En el ámbito rural, la repitencia en escuelas secundarias era del 8,8% en 2011 y creció hasta 2016; mientras que en las secundarias urbanas en 2011 este indicador era del 10 % y, si bien se redujo al 9,0% en 2014, luego creció hasta alcanzar los niveles de 2016.

GRÁFICO 3.15

Tasa de repitencia por año en escuelas secundarias. Educación común. Años 2011-2016.

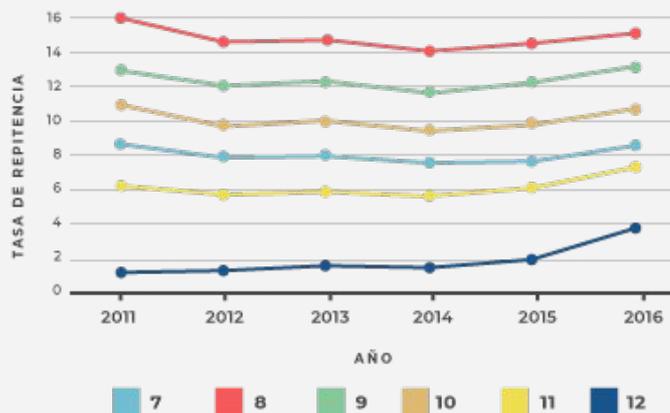
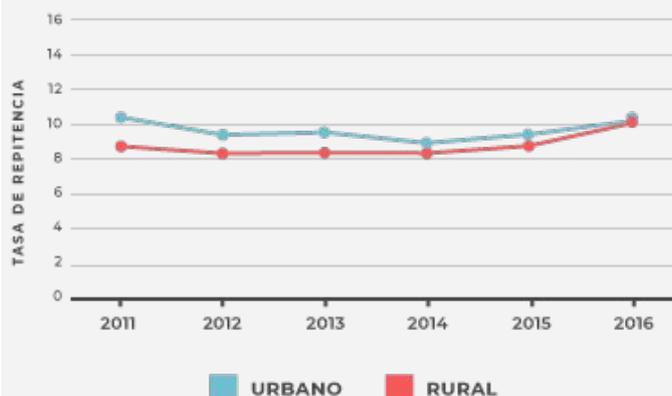


GRÁFICO 3.16

Tasa de repitencia según ámbito en escuelas secundarias. Educación común. Años 2011-2016.



Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>)

Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>)

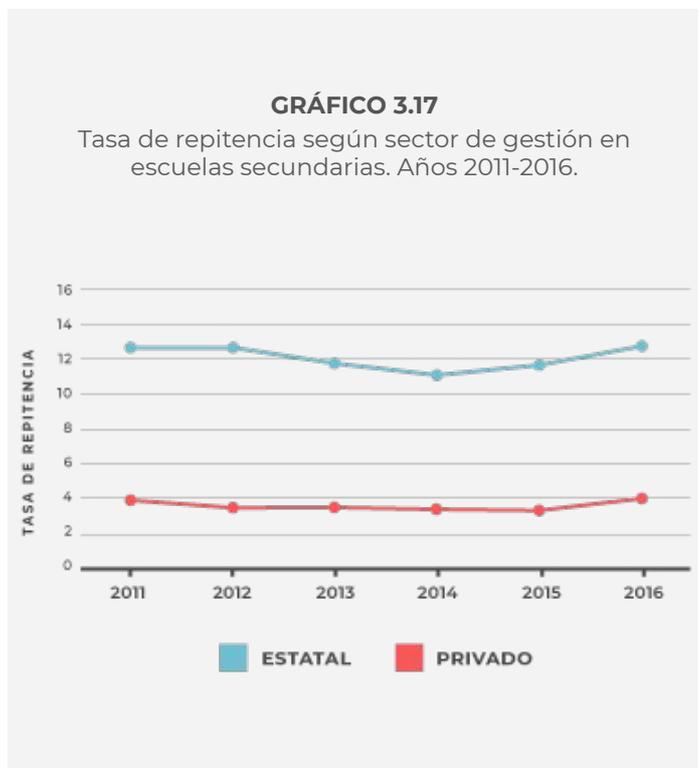
Las tasas de repitencia en el nivel secundario son más del triple en el sector de gestión estatal que en el privado. Las tendencias en los últimos años de la repitencia en ambos tipos de gestión son similares.

En las escuelas de gestión estatal, la tasa de repitencia era del 13% en 2016, mientras que en las escuelas de gestión privada era del 4,1%. En ambos sectores de gestión, la evolución desde 2011 ha sido similar: se observa una baja en la repitencia hasta 2014 y luego un crecimiento que la sitúa a niveles de 2016 en ambos sectores.

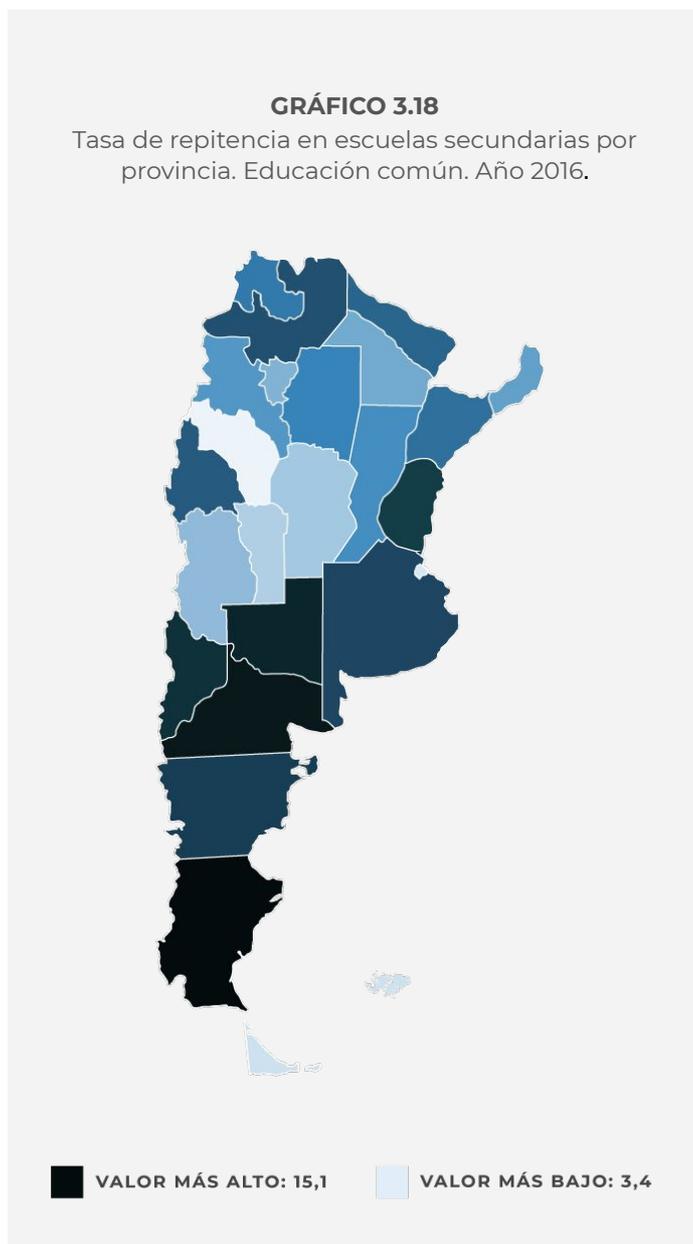
Como fue señalado para la repitencia en el nivel primario, es posible que este indicador esté sobrestimado para las escuelas estatales y subestimado para las privadas, ya que puede haber alumnos que no promueven en las escuelas privadas y se anotan como repitentes en las escuelas estatales.

La repitencia en el nivel secundario es muy dispar entre las distintas provincias.

Las provincias que mayores tasas de repitencia exhiben en el nivel secundario en 2016 son Santa Cruz (15%), Río Negro (14%) y Neuquén (13%); mientras que las que muestran menores niveles son Tierra del Fuego (7,6%), Ciudad de Buenos Aires (7,5%) y La Rioja (3,4%).



Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>)



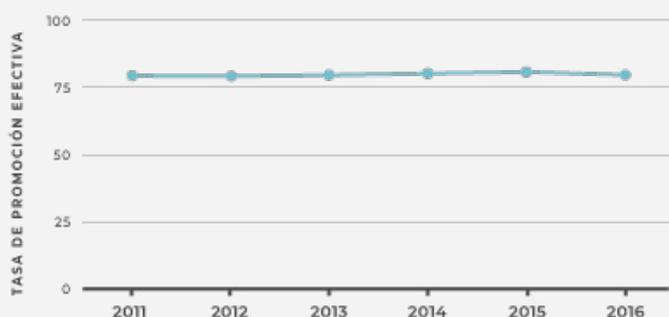
Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>)

La promoción en el nivel secundario es considerablemente más baja que en el primario y prácticamente no ha cambiado en los últimos años.

La tasa de promoción en el nivel secundario no ha variado sustantivamente en los últimos años. En 2011, la tasa de promoción efectiva en el nivel secundario era del 79%. Desde ese año, ha aumentado levemente hasta llegar a un 81% en 2015, para luego bajar a 80% en 2016. Estos niveles son considerablemente más bajos que los del nivel primario.

GRÁFICO 3.19

Tasa de promoción efectiva en escuelas secundarias. Educación común. Años 2011-2016.



Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>)

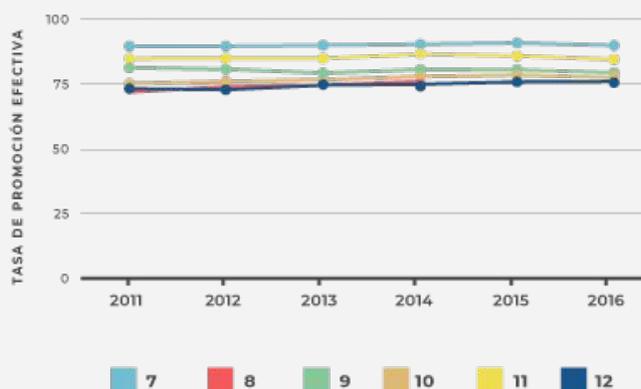
Los menores niveles de promoción se hallan en los primeros años de la secundaria. En todos los años se observa una tendencia similar a la general en los últimos años.

En 2016, el 8^{vo} año presentaba una tasa de promoción efectiva del 75%; el 9^{no}, 79% y el 10^{mo}, 78%, mientras que este indicador era del 84% en el 11^{vo}. Es curioso notar que el 12^{vo} año tiene una tasa de promoción similar a 2^{do}, con un 75%. A su vez, se observa en todos los años una tendencia similar a la observada en la educación secundaria en general.

Si bien el indicador muestra sus mejores niveles en 7^{mo} año, hay que tener en cuenta que en muchas provincias ese año forma parte de la escuela primaria.

GRÁFICO 3.20

Tasa de promoción efectiva por año en escuelas secundarias. Educación común. Años 2011-2017.



Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>)

La promoción es levemente más alta en escuelas urbanas que en escuelas rurales en el nivel secundario. Ambos sectores muestran una evolución similar.

En 2016, observamos que la tasa de promoción efectiva era del 77% en las escuelas secundarias del ámbito rural, mientras que es del 80% para las escuelas urbanas. En los últimos años, ambos sectores reflejan la tendencia a la estabilidad en este indicador.

La promoción es mayor en las escuelas privadas que en las de gestión estatal. Se observa una estabilidad en ambos sectores en este indicador.

En 2016, la tasa de promoción efectiva era del 76% y del 91% en las escuelas secundarias de gestión estatal y privada, respectivamente. En 2011, este indicador para las escuelas de gestión estatal era del 75%, lo que implica un crecimiento de 1%. En el sector privado, en 2011 el indicador marcaba un 91%, es decir, lo mismo que en 2016.

GRÁFICO 3.21

Tasa de promoción efectiva según ámbito en escuelas secundarias. Educación común. Años 2011-2016.

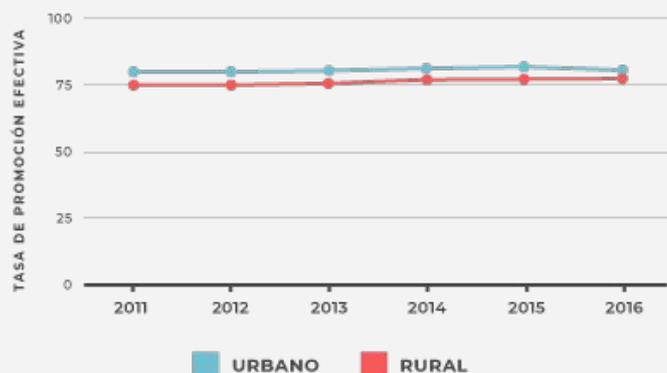
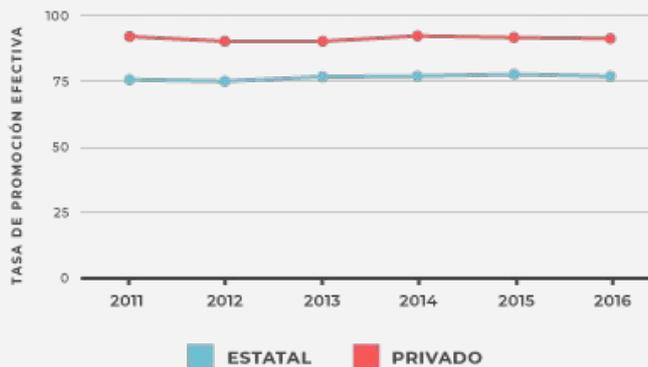


GRÁFICO 3.22

Tasa de promoción efectiva según sector de gestión en escuelas secundarias. Años 2011-2016.



Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>)

Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>)

Los niveles de promoción en el nivel secundario son dispares entre las distintas provincias del país.

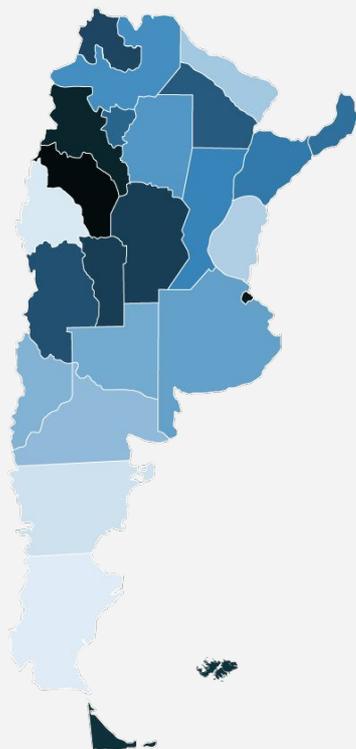
En 2016, las provincias que mayores tasas de promoción efectiva presentan son La Rioja (90%), Ciudad de Buenos Aires (87%) y Catamarca (84%); mientras que las que menores tasas presentan son Chubut (78%), San Juan (77%) y Santa Cruz (76%).

Solo 6 de cada 10 estudiantes que iniciaron el 7^{mo} año en 2012 llegaron al 12^{vo} en 2017, aunque se observa una clara mejora con respecto a la cohorte 2006-2011.

El 61% de los estudiantes que iniciaron el 7^{mo} año en el 2012 llegaron en 2017 al 12^{vo}. Si lo comparamos con este mismo dato en la cohorte 2006-2011, observamos una mejora de 11 puntos porcentuales.

GRÁFICO 3.23

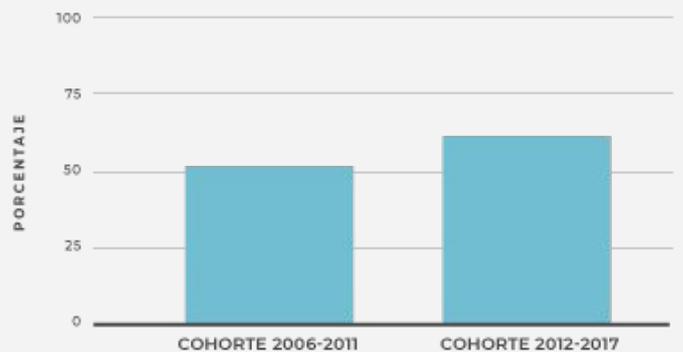
Tasa de promoción efectiva en escuelas secundarias por provincia. Educación común. Año 2016.



VALOR MÁS ALTO: 90,1 VALOR MÁS BAJO: 75,6

GRÁFICO 3.24

Porcentaje de estudiantes que alcanzan el último año del nivel secundario en edad teórica. Años 7 y 12. Años 2006-2011 y 2012-2017.



Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>)

Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>)

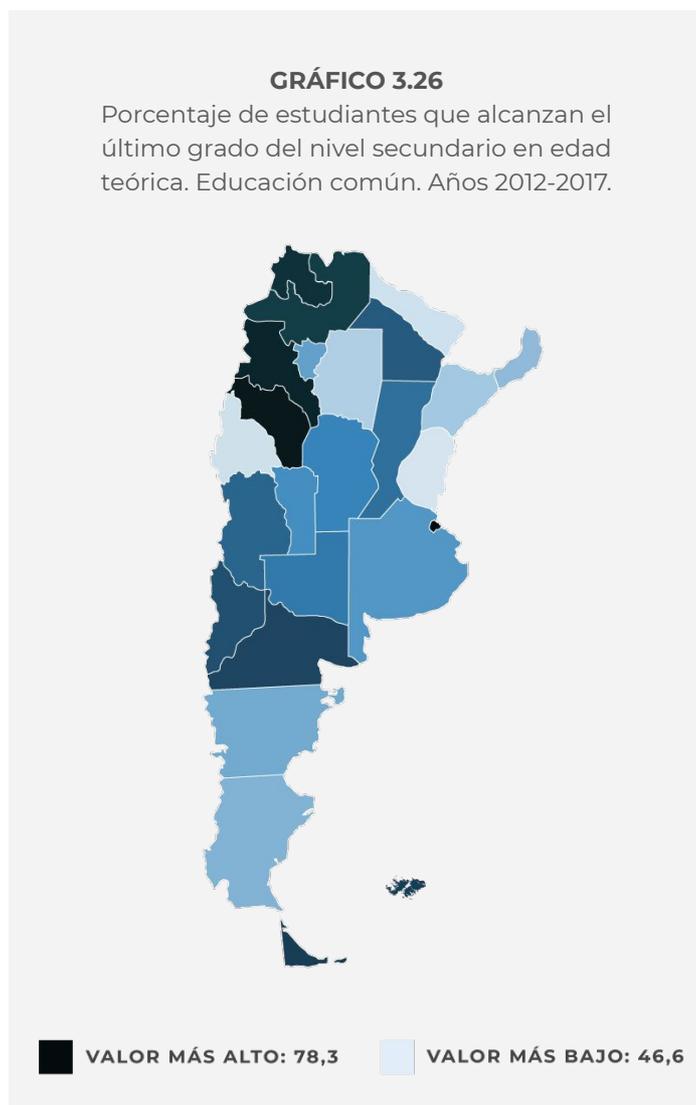
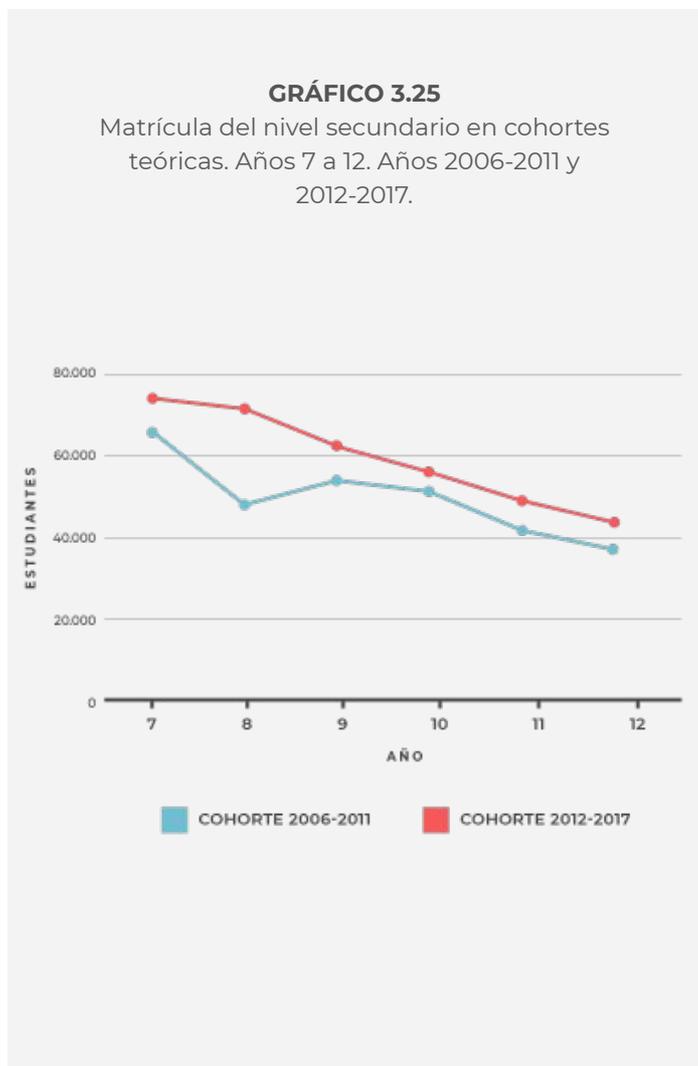
El 8º año es el grado más crítico de la secundaria en términos de desgranamiento.

El pasaje de 8º a 9º año es, según los datos, en el que más alumnos repiten o desertan en la educación secundaria. Un escalón por debajo y con niveles similares encontramos la transición entre el 9º y el 10º y la del 10º y el 11º. El 7º año aparece como el menos problemático, aunque es necesario aclarar que en muchas jurisdicciones forma parte de la escuela primaria.

Comparada con la cohorte que comenzó en 2006, vemos que la mejora se ha dado en todos los años.

El porcentaje de estudiantes que recorren la educación secundaria en el tiempo esperado es dispar entre las distintas provincias.

Las provincias se ubican en un rango de entre el 78% y 47% en su porcentaje de estudiantes que progresan en la educación secundaria sin repetir ni abandonar. Las provincias que mayores tasas de retención en el nivel secundario registran entre 2012 y 2017 son la Ciudad de Buenos Aires (78%), La Rioja (74%) y Catamarca (72%). Las que menores tasas registran en este indicador son Formosa (48%), San Juan (47%) y Entre Ríos (47%).



Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>)

Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>)

Hay mejoras perceptibles en las trayectorias escolares en los últimos 20 años

Por Irene Kit (Asociación Civil Educación para Todos)

Este comentario complementa el capítulo en dos sentidos: por un lado, extendiendo al análisis hasta el año 1998; por el otro, destacando el efecto de la (in)eficiencia interna en los itinerarios escolares. La intención es presentar ideas sobre la evolución de la educación primaria y secundaria en el período, a partir de un gráfico que sintetiza información, para impulsar reflexiones sobre dicha evolución.

Sin agotar los análisis posibles, se presentan algunas afirmaciones que derivan de estos datos.

- La matrícula de educación primaria se mantiene, a grandes rasgos, constante en los últimos 20 años, en torno a los 4,8 millones. Se observa, sin embargo, un cambio muy significativo: aumenta la cantidad de estudiantes que cursan la primaria en el grado que corresponde a su edad (edad teórica). Este fenómeno se observa a partir de 2013, y es una consecuencia de la implementación de la Resolución del CFE 174/2012, en articulación con las políticas provinciales, en varios casos previas a la firma de dicha resolución.

- La matrícula de educación secundaria es visiblemente menor a la de primaria: debieran ser iguales ya que en este análisis se agrupan seis grados de cada nivel. Lo que también se observa con nitidez es que la matrícula secundaria crece en el período: pasa de 2,9 millones a 3,7 millones. El aumento porcentual es del 28%, y se compone de un crecimiento del 37% de la matrícula en edad teórica y un 14% de la matrícula en sobreedad.

- La tendencia en secundaria tiene dos puntos destacados: i) hasta el año 2001 (traccionado por la expansión de matrícula en provincia de Buenos Aires); ii) a partir del año 2010, tal vez combinando el impulso de la AUH (año 2009) y la Resolución del CFE 103/2010 de regularización de trayectorias escolares, que recogió y respaldó estrategias en muchos casos ya probadas en distintas provincias y CABA. Entre 2009 y 2012 la sobreedad llega al pico de 39%, y desde allí comienza un descenso porcentual (en 2017 es del 32%) sin que haya indicios de ser el resultado de un abandono creciente de estudiante en sobreedad.

- Aun con esa mejora relativa en el período, en 2017 la matrícula con desfasaje entre grado y edad alcanza, en educación primaria, a casi medio millón, y en secundaria, a 1,2 millones de estudiantes. Este desfasaje de grado-edad es la consecuencia en las trayectorias escolares personales de las distintas situaciones de fracaso del sistema educativo que se evidencian en los indicadores analizados en este capítulo. En cierta manera podemos decir que este indicador resume los efectos de los distintos indicadores de (in)eficiencia. Es un indicador muy sencillo de calcular en todos los niveles del sistema educativo, llegando incluso hasta la sección de grado, y nos permite dimensionar la magnitud de las acciones pendientes para superar las situaciones de fracaso escolar.

- En el panorama de estos 20 años hubo procesos de modificación positiva en las trayectorias escolares. Es posible detectar vinculaciones perceptibles entre las políticas y los recursos asignados y esas mejoras. No estamos ante un problema que no se pueda solucionar.

GRÁFICO 3.26

Evolución de la matrícula por condición de edad, 1998-2017. Total país.



Nota: Cada barra indica los estudiantes en edad teórica (ajustada en grado y edad) y los estudiantes que tienen al menos un año de rezago de edad o sobreedad en relación con el grado que cursan. Se designa genéricamente como educación secundaria a los seis grados que siguen a los primeros 6 grados de primaria; en análisis más desagregados se puede discriminar los datos según las distintas estructuras que rigieron durante este período.

Fuente: Relevamientos Anuales de Matrícula y Cargos del Ministerio de Educación de la Nación, 1998-2017.

CAPÍTULO 4

■

Recursos humanos



INTRODUCCIÓN

- **La cantidad de recursos humanos en el sistema educativo se ha incrementado en los últimos años en todos los niveles, particularmente en los niveles inicial y secundario. Este aumento ha sido mayor que el del número de alumnos en términos relativos.**

4. Recursos humanos

En este capítulo analizaremos la evolución del número de cargos y de horas cátedra en el sistema educativo⁸, lo que nos dará una aproximación de la cantidad de recursos humanos contratados para llevar adelante su funcionamiento. Los cargos y las horas cátedra son las formas de contratación posibles en el sistema educativo.

Las horas cátedra tienen una duración de 40-50 minutos. Los docentes pueden ser contratados para cubrir un determinado número de horas cátedra específicas en cada escuela. Esta modalidad de contratación ha sido históricamente la preponderante en el nivel secundario, aunque también es frecuente en el nivel primario, por ejemplo, para materias como Música o Plástica.

A su vez, el cargo es una modalidad de contratación en la cual un docente concentra una determinada cantidad de horas de cátedra en una misma escuela. Los cargos pueden implicar una distinta cantidad de horas, pero no suelen ser de menos de 12 ni de más de 40, promediando en general entre 30 y 36 horas cátedra. Esta es la modalidad de contratación más frecuente para los profesores de nivel inicial y nivel primario que están a cargo de un curso.

En este capítulo, además de analizar la evolución de los cargos y horas cátedra en los distintos niveles del sistema educativo, revisaremos dos indicadores: la cantidad de alumnos por cargo y la cantidad de alumnos por cada 15 horas cátedra. Ambos intentan darnos información sobre el número de docentes por alumno que existen en el sistema. Utilizamos 15 horas cátedra por ser una medida utilizada frecuentemente para el cálculo del salario docente en el nivel secundario.

Tomamos en este capítulo datos a partir del año 1998, ya que es a partir de ese año que contamos con datos de cargos docentes y horas cátedra que pueden ser distribuidos en la estructura homogénea de primaria y secundaria de 6 años de duración cada una con la que trabajamos en este informe. A su vez, la desagregación por ámbito se presenta desde 2007 porque a partir de ese año se presenta el número de cargos para todos los sectores de gestión en el ámbito rural.

A su vez, es importante aclarar que las escuelas no reportan los cargos por sala/grado/año, sino que reportan para todo el nivel que corresponda. Esto genera

que los datos reportados no necesariamente coincidan con la estructura teórica que utilizamos en este informe, lo que puede generar imprecisiones en nuestros cálculos. A pesar de este problema, creemos que los indicadores construidos mantienen su utilidad para entender las tendencias del sistema.

La cantidad de recursos humanos en el sistema educativo argentino se ha expandido en los últimos años.

Los cargos docentes han aumentado en todos los niveles educativos. En el nivel inicial, se observa un aumento ininterrumpido desde 1998, cuando se contaba con 75 991 cargos docentes, hasta 2017, cuando se cuenta con 147 169: los cargos crecieron más del doble. En el nivel secundario se pasó de 130 189 cargos docentes en 1998 a 204 186 en 2017, llegando a casi el doble. La tendencia en el nivel primario es un tanto diferente: se ve una mayor estabilidad (incluso una leve caída) entre 1998 y 2005, cuando se pasó de 311 814 cargos a 289 898, mientras que a partir de ese año se retoma el crecimiento en el número de cargos, hasta llegar a 365 761 en 2017 (un aumento de alrededor del 17,3% en todo el período). Como veremos, es necesario interpretar las tendencias en los distintos niveles en relación a la expansión de su matrícula.



Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

Nota: No se cuenta con información que explique el notable aumento del número de cargos en el nivel secundario entre 1999 y 2000 y su posterior disminución en 2001.

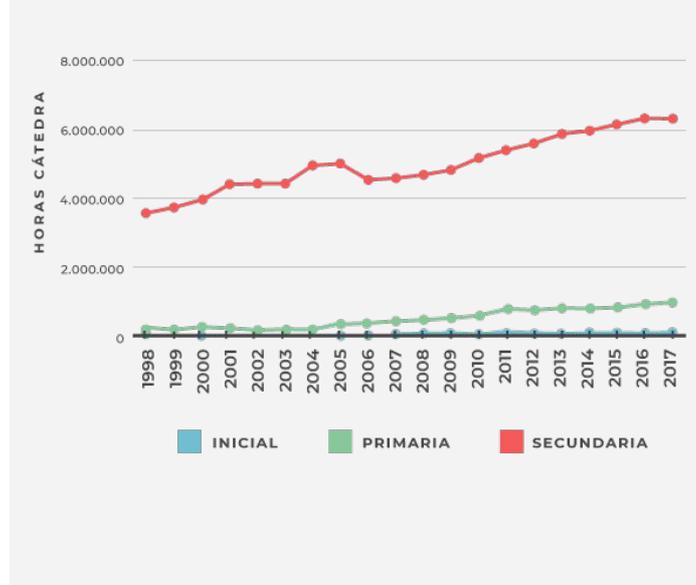
⁸ Incluimos aquí los cargos y horas cátedra reportados en el Relevamiento Anual de Escuelas. Estos solo incluyen los cargos y horas cátedra de personal que se desempeña en las escuelas, sin considerar al personal empleado en la administración ministerial.

Las horas cátedra exhiben una evolución similar, si contemplamos las distintas modalidades de contratación docente existentes en cada nivel educativo. En el nivel secundario, donde las horas cátedra son la modalidad de contratación predominante, observamos un crecimiento desde 1998 hasta 2017, cuando aumentaron a un poco más del doble (de 3 570 110 a 6 309 318). En los niveles primario e inicial, la cantidad de horas cátedra es considerablemente menor, dado que la contratación por cargo es más frecuente. En cualquier caso, en la primaria encontramos un crecimiento de la cantidad de horas cátedra, aunque con algunos altibajos.

En 1998, se registraron 224 235 horas cátedra en el nivel primario hasta alcanzar 983 409 en 2017. En el nivel inicial, la cantidad de horas cátedra pasó a ser un poco más del doble (de 51 927 en 1998 a 116 141 en 2017).

GRÁFICO 4.2

Horas cátedra en escuelas de nivel inicial, primario y secundario. Educación común. Años 1998-2017.



Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

Para poder matizar el análisis sobre la expansión de los cargos y horas cátedra docentes en el sistema educativo, es necesario considerar el crecimiento del número de alumnos en cada nivel. Por este motivo, en las próximas páginas analizaremos la cantidad de cargos y horas cátedra por alumno. A su vez, dada la menor importancia

que tienen las horas cátedra como modalidad de contratación docente en los niveles inicial y primario, y para facilitar la experiencia de lectura, solo incluiremos el análisis de horas cátedra por estudiante para el nivel secundario.

Los recursos humanos del sistema educativo no se destinan solamente a la docencia frente a alumnos, sino que también cumplen otras funciones.

Los cargos docentes y las horas cátedra pueden tener distintas funciones en el sistema educativo: dirección, docencia frente a alumnos, apoyo y personal único (es decir, escuelas donde un docente cumple todas las funciones). A su vez, se toma registro del personal que trabaja en una escuela “fuera de la planta funcional”, es decir, que es contratado por programas especiales, por fuera de los cargos y horas cátedra que una escuela tiene asignados de forma estable.

En 2017, en el nivel inicial hay 147 169 cargos, de los cuales el 12% corresponden a la función de dirección, 64% a docencia frente a alumnos, 19% a apoyo y 4,5% se encuentran fuera de la planta funcional. A su vez, hay un 1% de los cargos correspondientes a personal único.

En el mismo año, en las escuelas primarias hay 365 762 cargos, de los cuales un 11% corresponden a dirección, 77% a docencia frente a alumnos, 8% a apoyo y 2,2% fuera de la planta funcional. Un 1,9% corresponde a personal único.

En secundaria, el panorama con respecto a los cargos es distinto. Aquí se cuenta en 2017 con 204 186 cargos, de los cuales un 23% corresponde a dirección, solo 28% a docencia frente a alumnos, 46% a personal de apoyo y 2,3% fuera de la planta funcional. Se observa aquí, por un lado, la presencia de los preceptores, que eleva los números de la función de apoyo y, por otro lado, la preponderancia comentada anteriormente de las horas cátedra como modalidad de contratación docente en las escuelas secundarias. Cuando observamos las horas cátedra en este nivel, vemos que de las 6 310 434 existentes, el 95% corresponden a docencia frente a alumnos, mientras que el 5% restante se divide en proyectos y programas institucionales, otras actividades y horas fuera de la planta funcional.

GRÁFICO 4.3

Cargos docentes en escuelas de nivel inicial, primario y secundario según función. Educación común. Año 2017.

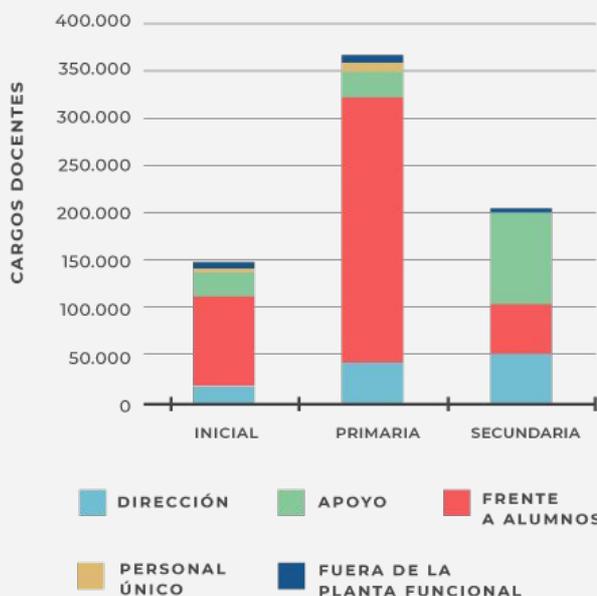
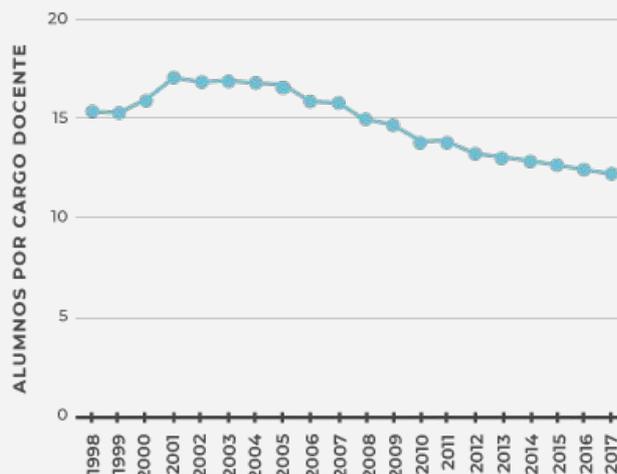


GRÁFICO 4.4

Alumnos por cargo docente en escuelas de nivel inicial. Educación común. Años 1998-2017.



Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

Nota: Este gráfico toma datos de la estructura propia de cada provincia, al no ser presentados con desagregación por grado o año.

Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

4.1. Educación inicial

La cantidad de alumnos por cargo docente aumentó en el nivel inicial entre 1998 y 2001 y, a partir de ese año, disminuyó considerablemente.

En 1998, el nivel inicial contaba con 15,4 estudiantes por cargo docente en promedio. En los años posteriores, la cantidad de estudiantes por cargo disminuyó en 1999, para luego aumentar y llegar a su pico en 2001, con 17,1. A partir de ese año, se observa un descenso notorio en la cantidad de estudiantes por cargo, llegando hasta 12,2 en 2017.

Las escuelas rurales tienen menos alumnos por cargo docente en promedio que las urbanas. La tendencia en los últimos años es similar en los dos ámbitos.

En 2017, las escuelas rurales de nivel inicial tenían 10,9 alumnos por cargo docente en promedio, mientras que este mismo indicador era de 12,4 en las escuelas urbanas. En los dos ámbitos se observa un descenso desde 2006, año en el cual las escuelas de nivel inicial urbanas promediaban 15,7 alumnos por cargo, mientras que las rurales, 16,0.

La menor cantidad de cargos promedio en las escuelas del ámbito rural tiene que ver probablemente con la menor cantidad de alumnos que tienen la mayoría de las escuelas rurales en comparación con las urbanas. Al tener menos alumnos, la relación entre cargos y alumnos también es menor.

luego exhibir una disminución. En el sector privado se observa que el aumento en la cantidad alumnos por cargo aumenta hasta 2005, cuando pasó del 13,6 a 16,4, para luego mostrar una caída un poco más pronunciada que la del sector público.

GRÁFICO 4.5

Alumnos por cargo docente en escuelas de nivel inicial por ámbito. Educación común. Años 2011-2017.

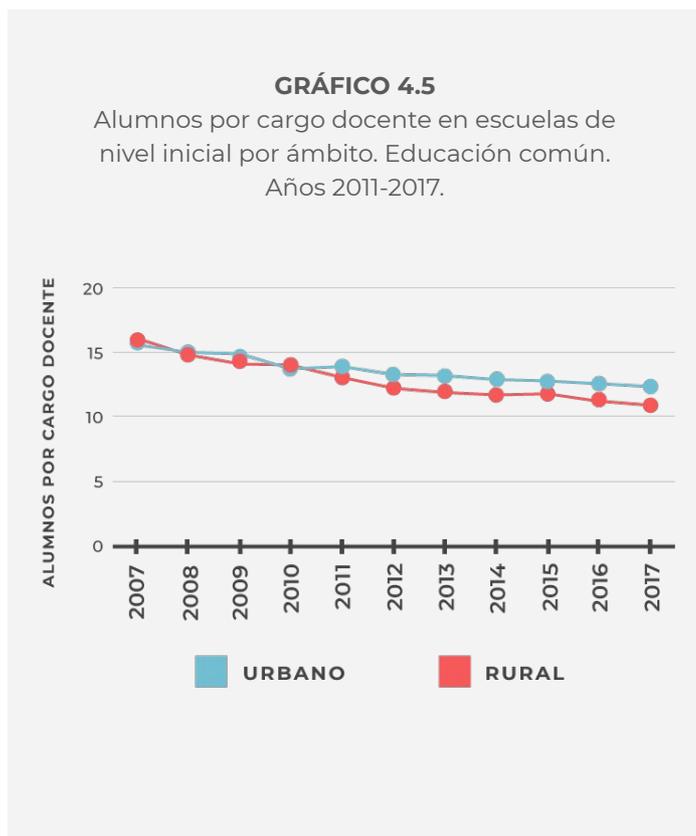


GRÁFICO 4.6

Alumnos por cargo docente en escuelas de nivel inicial por sector de gestión. Educación común. Años 1998-2017.



Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

Las escuelas de gestión privada de nivel inicial tienen una cantidad levemente menor de alumnos por cargo docente que las estatales. Desde 2005, se observa en ambos sectores una disminución en el número de alumnos por cargo.

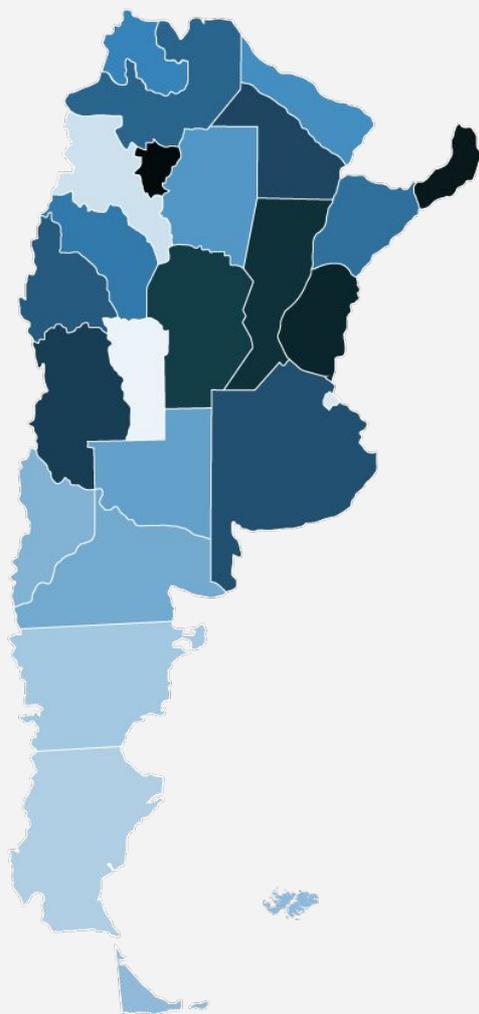
En 2017, las escuelas de gestión privada de nivel inicial tenían 11,5 alumnos por cargo docente, mientras que este indicador era de 12,7 en las escuelas estatales. El sector de gestión estatal muestra una tendencia en la que se observa un crecimiento entre 1998 y 2001, año en el que promediaba 17,6 estudiantes por cargo, para

Existe una amplia disparidad entre las provincias en la cantidad de estudiantes por cargo docente en el nivel inicial.

Las provincias con mayor cantidad de alumnos por cargo docente en el nivel inicial son Tucumán (17,3), Misiones (16,3) y Entre Ríos (15,6). En contraste, las provincias en las que hay menos alumnos por cargo docente en el nivel inicial son Catamarca (7,8), Ciudad de Buenos Aires (7,5) y San Luis (7,4).

GRÁFICO 4.7

Alumnos por cargo docente en escuelas de nivel inicial por provincia. Educación común. Año 2017.



■ VALOR MÁS ALTO: 17,3 ■ VALOR MÁS BAJO: 7,4

Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

4.2. Educación primaria

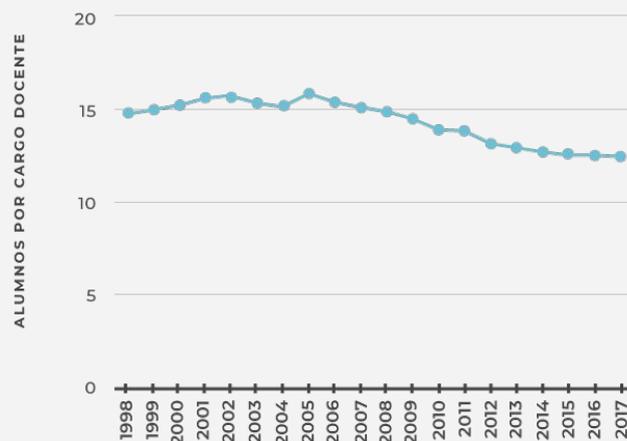
-

Luego de un leve crecimiento entre 1998 y 2005, se observa desde ese año una caída sostenida del número de estudiantes por cargo docente en el nivel primario.

En 1998 había 14,8 alumnos por cada cargo docente en el nivel primario. Con altibajos, en 2005 se observa un pico en 15,9. Posteriormente, vemos una tendencia a la caída en el número de estudiantes por cargo, hasta llegar a 12,5 en 2017.

GRÁFICO 4.8

Alumnos por cargo docente en escuelas de nivel primario. Educación común. Años 1998-2017.



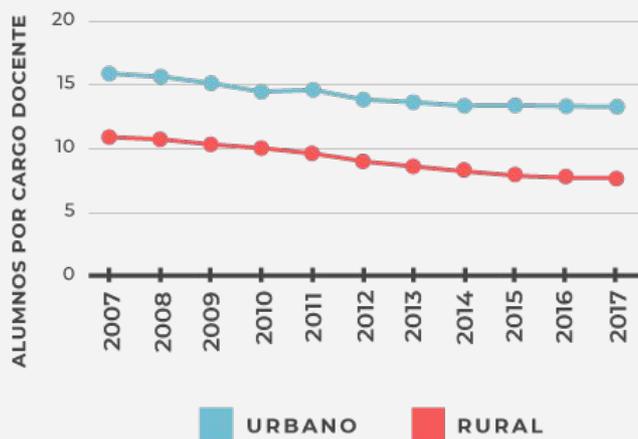
Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

Las escuelas primarias rurales tienen menos alumnos por cargo docente en promedio que las urbanas. Desde 2007, este indicador disminuye en los dos ámbitos, más pronunciadamente en las escuelas rurales.

Las escuelas rurales de nivel primario tienen considerablemente menos alumnos por cargo docente en promedio que las urbanas. Desde 2006 se ve una disminución en el número de alumnos por cargo en ambos ámbitos, de 15,9 a 13,3 (-6,3%) en las escuelas urbanas y de 11,0 a 7,6 en las rurales (-29,5%). Como mencionamos en el apartado sobre el nivel inicial, la diferencia en la cantidad de alumnos por cargo docente entre ambos ámbitos tiene que ver con la menor cantidad de alumnos que suelen tener las escuelas del ámbito rural.

GRÁFICO 4.9

Alumnos por cargo docente en escuelas de nivel primario por ámbito. Educación común. Años 2007-2017.



Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

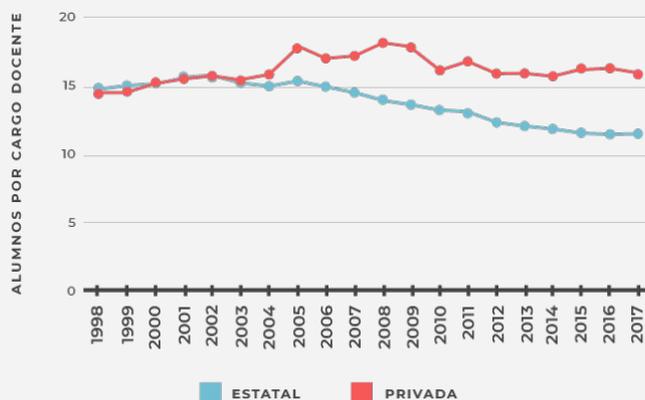
Actualmente, las escuelas primarias estatales tienen menos alumnos por cargo docente que las del sector privado. El sector privado muestra menor estabilidad en este indicador que el estatal, donde se observa una baja sostenida desde 2005.

En 2017, las escuelas primarias de gestión privada tenían 15,9 alumnos por cargo docente, mientras que este indicador era de 11,5 en las escuelas estatales. La evolución de este indicador en el sector privado se muestra irregular, mostrando un leve aumento desde 1998 a 2004, para luego tener un salto en 2005 y cierta estabilidad hasta 2009, cuando comienza a caer hasta 2012 y estabilizarse alrededor de los 16 alumnos por cargo a partir de entonces. En las escuelas primarias estatales, en cambio, se observa un leve aumento desde 1998 hasta 2005, cuando alcanza su valor máximo (15,4). A partir de esa fecha, disminuye año tras año.

Durante el período 1998-2017, la cantidad de cargos en el nivel primario aumentó en ambos sectores (16,7% en estatal y 18,9% en privado), pero de manera más irregular en el sector privado. En tanto, en ese lapso, la matrícula aumentó en el sector privado (31%) y disminuyó en el estatal (-10%).

GRÁFICO 4.10

Alumnos por cargo docente en escuelas de nivel primario por sector de gestión. Educación común. Años 1998-2017.



Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

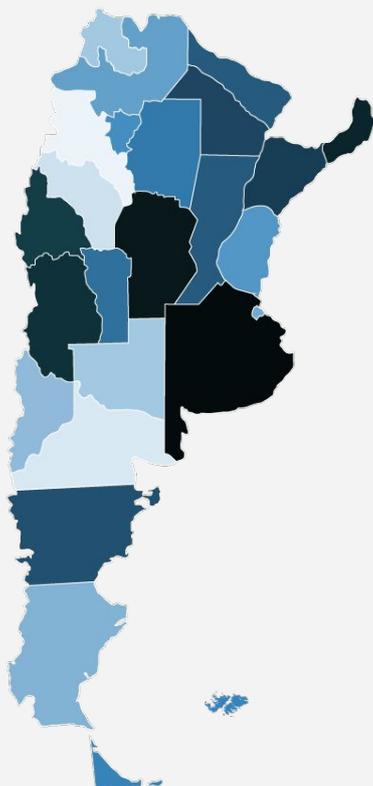
Nota: No tenemos información acerca del notable aumento del número de alumnos por cargo que se registra entre 2005 y 2006 principalmente en el sector privado.

Existe una considerable disparidad entre las provincias en la cantidad de estudiantes por cargo docente en el nivel primario, aunque menor que en el nivel inicial.

Las provincias con mayor cantidad de alumnos por cargo docente en el nivel primario son Buenos Aires (17,8), Córdoba (14,1) y Misiones (13,1). En contraposición, las provincias en las que hay menos alumnos por cargo docente en el nivel primario son La Rioja (8,1), Río Negro (7,1) y Catamarca (6,8).

GRÁFICO 4.11

Alumnos por cargo docente en escuelas de nivel primario por provincia. Educación común. Año 2017.



VALOR MÁS ALTO: 17,8 VALOR MÁS BAJO: 6,8

Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

4.3. Educación secundaria

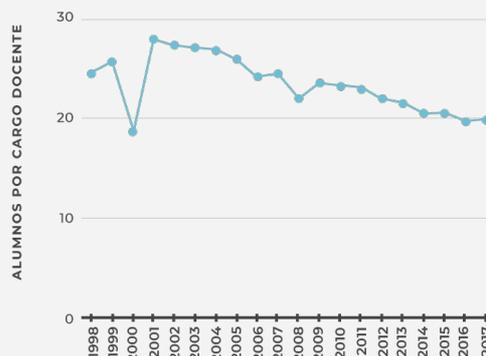
La cantidad de alumnos por cargo docente en el nivel secundario creció entre 1998 y 2001. A partir de ese año, disminuyó considerablemente. La evolución de las horas cátedra por alumno es similar.

En 1998, el nivel secundario contaba con 24,5 estudiantes por cargo docente. En los años posteriores, la cantidad de estudiantes por cargo aumentó hasta 28,0 en 2001. A partir de ese año, se observa un descenso notorio en la cantidad de estudiantes por cargo, llegando hasta 19,7 en 2016 como su punto más bajo del período.

Los valores de este indicador, más altos que en el nivel primario, se deben a que, como fue mencionado al comienzo de este capítulo, la modalidad de contratación más frecuente en el nivel secundario es la hora cátedra. Si observamos su evolución, vemos que en 1997 había 13,4 estudiantes por cada 15 horas cátedra. Luego observamos una baja hasta alcanzar un valor de 10,3 en 2005. A partir de allí se observa una mayor estabilidad, aunque con altibajos: se ve un crecimiento en 2006 (11,4) y luego un descenso hasta 2017 (9,6).

GRÁFICO 4.12

Alumnos por cargo docente en escuelas de nivel secundario. Educación común. Años 1998-2017.

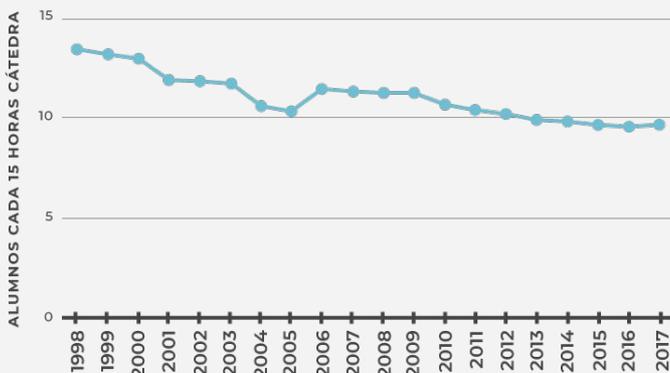


Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

Nota: No se cuenta con información que explique el notable aumento del número de cargos entre 1999 y 2000 (que hace disminuir la cantidad de alumnos por cargo) y su posterior disminución en 2001.

GRÁFICO 4.13

Alumnos por cada 15 horas cátedra en escuelas de nivel secundario. Educación común. Años 1998-2017.



Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

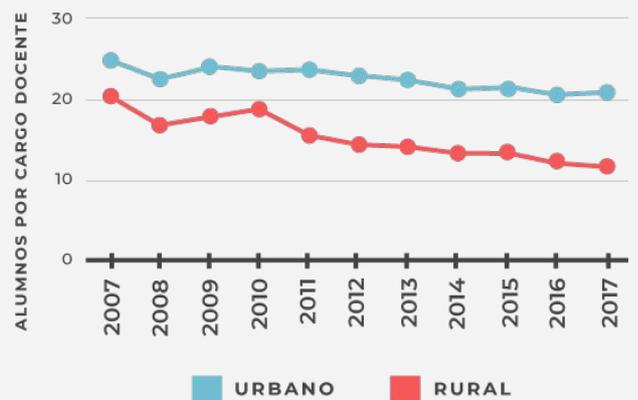
Las escuelas secundarias rurales tienen, en promedio, menos alumnos por cargo docente y por hora cátedra que las urbanas. La tendencia en los últimos años es similar en los dos ámbitos.

En 2017, las escuelas rurales de nivel secundario tenían 11,9 alumnos por cargo docente, mientras que este mismo indicador era de casi el doble en las escuelas urbanas: 21,0. En los dos ámbitos, este indicador muestra un descenso desde 2007. En ese año, las escuelas de nivel secundario urbanas tenían 24,9 alumnos por cargo, mientras que las rurales, 20,6.

Para las horas cátedra, se observa una baja en ambos ámbitos desde 2007 aunque esa baja es más pronunciada en el ámbito rural, donde pasó de 11,0 alumnos por 15 horas cátedra a 7,0 (-37,0%). En el ámbito urbano, en tanto, el indicador pasó de 11,3 a 10,0 (-12,0%) en el mismo lapso.

GRÁFICO 4.14

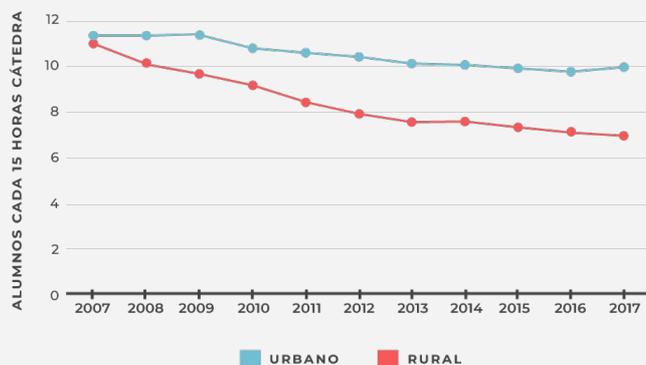
Alumnos por cargo docente en escuelas de nivel secundario por ámbito. Educación común. Años 2007-2017.



Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

GRÁFICO 4.15

Alumnos por cada 15 horas cátedra en escuelas de nivel secundario por ámbito. Educación común. Años 2007-2017.



Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

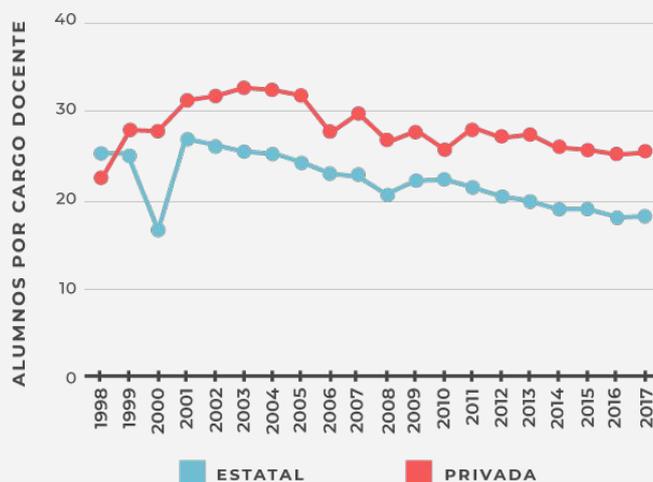
Las escuelas secundarias de gestión privada tienen en promedio más alumnos por cargo docente que las estatales. En los últimos años, este indicador ha disminuido en ambos sectores.

En 2017, las escuelas secundarias de gestión privada tenían 25,5 alumnos por cargo docente, mientras que este indicador era de 18,2 en las escuelas estatales. En el sector privado, se observa una suba entre 1998 (22,5) y 2001 (31,3). Entre ese año y 2005 el indicador se mantuvo estable, y después comenzó una tendencia a la baja hasta llegar a su punto mínimo en 2016 (25,2), y luego creció levemente hasta alcanzar el nivel de 2017. En el sector estatal, la cantidad de alumnos por cargo docente subió entre 1998 (25,4) y 2001 (26,9). A partir de ese año se observa una baja sostenida hasta llegar a su punto más bajo en 2016 (18,1), para mantenerse en un nivel similar en 2017.

En las horas cátedra por alumno se observa que el nivel del indicador en ambos sectores de gestión es similar, levemente menor en las escuelas estatales (9,4) que en las privadas (10,4) en 2017. También lo es su evolución, que muestra una tendencia a la disminución desde 1998. En el sector privado, pasó de 12,5 en 1998 a 10,1 en 2016, para luego subir levemente hasta alcanzar 10,4 en 2017: una baja total del 27,0%. En el sector estatal, disminuyó desde 13,8 en 1998 hasta llegar a su nivel más bajo en 2016, con 9,3. En 2017, aumenta levemente hasta llegar a 9,4. La disminución de las horas cátedra por alumno en el sector estatal fue del 32,9%.

GRÁFICO 4.16

Alumnos por cargo docente en escuelas de nivel secundario por sector de gestión. Educación común. Años 1998-2017.



Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

Nota: No contamos con información para explicar el notable aumento del número de cargos en el sector estatal entre 1999 y 2000 (que genera una disminución en la cantidad de alumnos por cargo) y su posterior disminución en 2001.

GRÁFICO 4.17

Alumnos por cada 15 horas cátedra en escuelas de nivel secundario por sector de gestión. Educación común. Años 1998-2017.

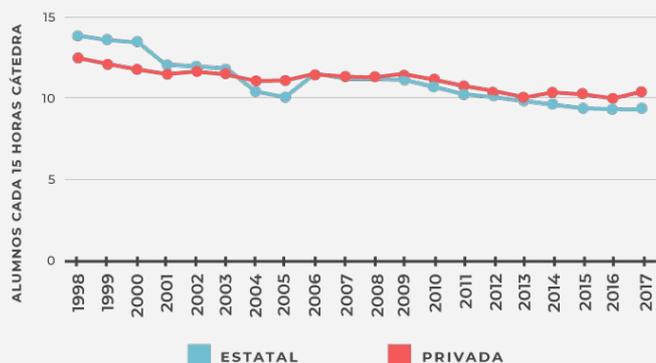
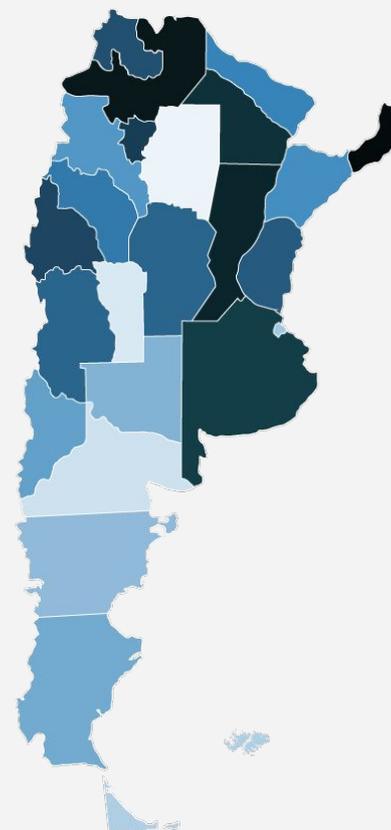


GRÁFICO 4.18

Alumnos por cargo docente en escuelas de nivel secundario por provincia. Educación común. Año 2017.



VALOR MÁS ALTO: 30,3 VALOR MÁS BAJO: 7,3

Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

Existe una gran disparidad entre las provincias en la cantidad de estudiantes por cargo docente en el nivel secundario.

En 2017, las provincias que muestran mayor cantidad de alumnos por cargo docente en el nivel secundario son Misiones (30,3), Salta (27,8) y Santa Fe (27,8). Las provincias en las que hay menos alumnos por cargo docente en el nivel secundario son Río Negro (8,7), San Luis (7,5) y Santiago del Estero (7,3).

También se observa una gran disparidad entre las provincias en la cantidad de estudiantes por cada 15 horas cátedra en el nivel secundario, aunque esta distribución no coincide con la de estudiantes por cargo docente.

En 2017, las provincias con mayor cantidad de alumnos por cada 15 horas cátedra en el nivel secundario son Río Negro (18), San Luis (13) y Formosa (11). Las provincias en las que hay menos alumnos por hora cátedra en el nivel secundario son Entre Ríos (6,9), Tierra del Fuego (6,6) y Catamarca (6,1).

Estos datos nos muestran en qué provincias predomina cada una de las dos modalidades de contratación del nivel secundario. En los últimos años, algunas provincias han avanzado en crear más cargos docentes, en detrimento de las horas cátedra, con el objetivo de unificar las dedicaciones de los docentes en una menor cantidad de escuelas (y en muchos casos sumando horas para tareas fuera de las horas clase, como planificación o trabajo colaborativo con otros docentes). Comparando ambos gráficos, podemos ver que algunas provincias tienen una menor cantidad de alumnos por cargo, aunque una mayor cantidad de alumnos por hora cátedra que otras provincias, lo que en cierta medida implica una mayor presencia del cargo como modalidad de contratación. Las provincias que se encuentran en esta situación son Río Negro, Ciudad de Buenos Aires, San Luis y Santiago del Estero. Lo contrario se ve en las provincias de Córdoba y Entre Ríos.

Nota: Los docentes del sistema educativo

Desafortunadamente, contamos con poca información pública disponible sobre los docentes del sistema educativo. El Censo Nacional del Personal de los Establecimientos Educativos (CENPE) 2014⁹ nos brinda algunos datos que presentamos a continuación.

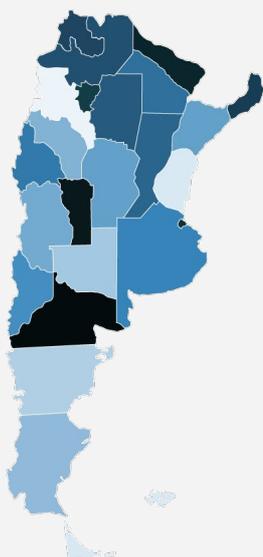
Para el año 2014, trabajaban en la educación común 883 424 docentes. El número de docentes viene creciendo desde 1994, si contemplamos lo informado por los censos anteriores. La cantidad de docentes ha crecido un 23,4% entre 1994 y 2004, y un 28% entre 2004 y 2014.

A su vez, se observa que una gran mayoría de los docentes de la educación común son mujeres, con un 76,5%. Los varones representan un 21,9% del total de docentes.

Finalmente, vemos que la mitad de los docentes tiene entre 35 y 49 años. Luego se observa que el 13% tiene entre 30 y 34, y otro 13% entre 50 y 54; 8,9% entre 25 y 29; y 6,7% entre 55 y 60. El resto de los grupos de edad representan un 5,7% de la totalidad de los docentes.

GRÁFICO 4.19

Alumnos por cada 15 horas cátedra en escuelas de nivel secundario por provincia. Educación común. Año 2017.



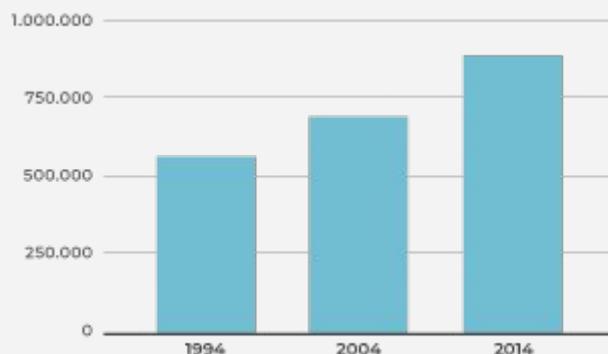
VALOR MÁS ALTO: 17,6

VALOR MÁS BAJO: 6,1

Fuente: Elaboración propia en base a Relevamientos Anuales la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

GRÁFICO 4.20

Docentes de educación común en actividad. Años 1994, 2004 y 2014.

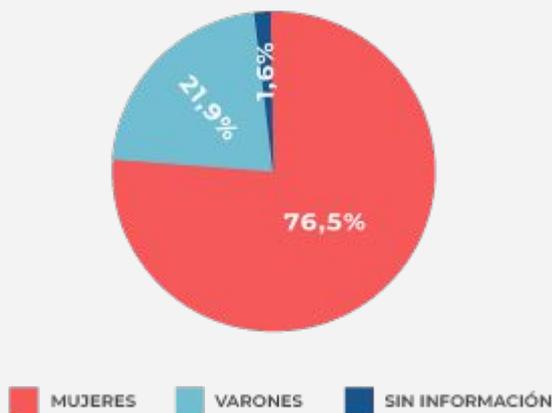


Fuente: Elaboración propia en base a CENPE 2014 de la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cenpe-2014-resultados-preliminares_0.pdf).

⁹ Debe destacarse que el CENPE 2014 no fue publicado en su totalidad por el MECCyT y que la información disponible es muy escasa para la importancia y el alcance del relevamiento.

GRÁFICO 4.21

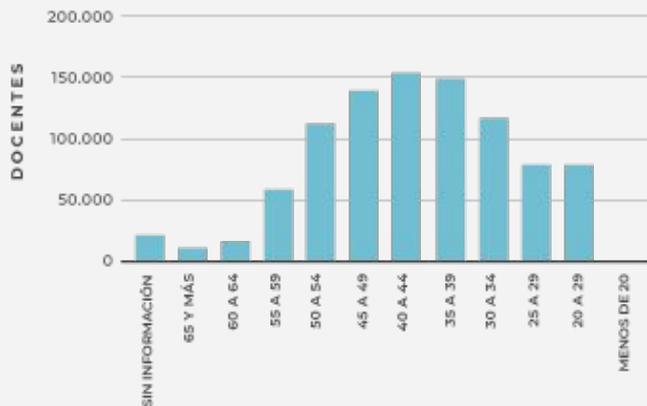
Porcentaje de docentes de educación común en actividad según sexo. Año 2014.



Fuente: Elaboración propia en base a CENPE 2014 de la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cenpe-2014-resultados-preliminares_0.pdf).

GRÁFICO 4.22

Docentes de educación común en actividad según grupo de edad. Año 2014.



Fuente: Elaboración propia en base a CENPE 2014 de la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cenpe-2014-resultados-preliminares_0.pdf).

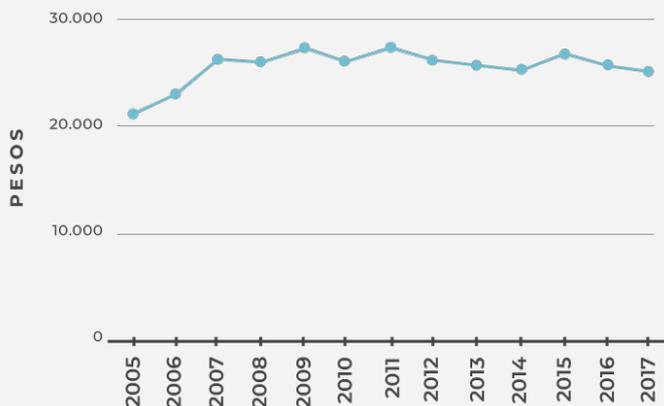
Nota: Los salarios docentes

El nivel de los salarios docentes es uno de los grandes temas de discusión en el desarrollo del sistema educativo en nuestro país. La evolución del salario docente promedio del maestro de grado con 10 años de antigüedad de jornada simple nos muestra que entre 2005 y 2009 el salario docente subió un 29% en términos reales, de 21 775 a 27 384 pesos de 2018.

A partir de 2009 se observa una caída que se recupera en 2011 para alcanzar su máximo: 27 408 pesos de 2018. Luego se registra un descenso hasta los 25 279 pesos en 2014 (7,8%). En 2015, el salario sube un 6,1%, para luego descender en 2016 y 2017. En este último año, el salario promedio era de 25 100 pesos de 2018, un 6,4% menos que en 2015.

GRÁFICO 4.23

Salario bruto del maestro de grado con 10 años de antigüedad de jornada simple. Educación común. Años 2005-2017. En pesos de 2018.



Fuente: Elaboración propia en base a Informes Indicativos del Salario Docente 2005-2017 de la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cenpe-2014-resultados-preliminares_0.pdf).

Nota: Se tomaron los salarios del mes de diciembre para todos los años excepto para 2008 (junio) y para 2005 (septiembre). La variable de salario se construyó realizando el promedio simple del salario bruto del maestro de grado con 10 años de antigüedad de jornada simple de cada provincia.

A su vez, los salarios docentes difieren considerablemente entre las provincias. En 2017, la provincia donde se pagaba el mayor salario de maestro de grado con 10 años de antigüedad de jornada simple era Santa Cruz (25 110 pesos de 2018), y la que menos pagaba era Santiago del Estero (12 208).

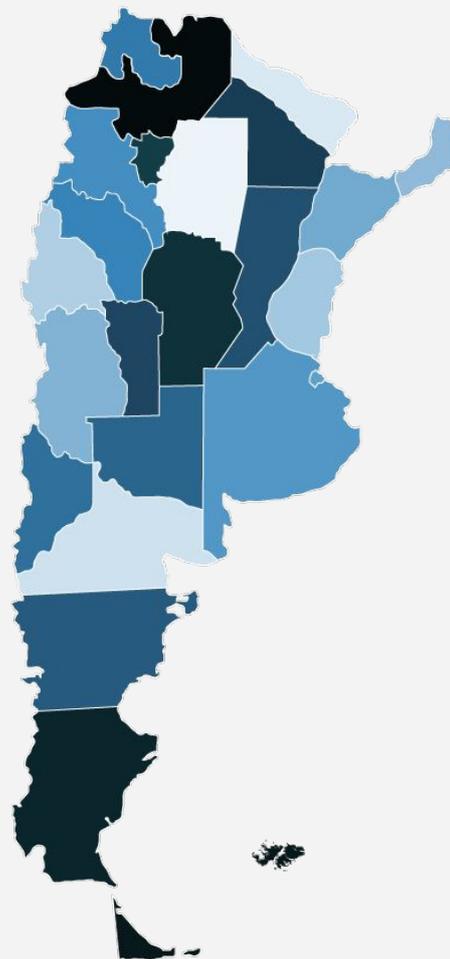
Es importante notar, sin embargo, que el costo de vida en cada provincia es distinto (para el caso anterior, es más caro vivir en Santa Cruz que en Santiago del Estero). Esta variable debe considerarse para entender el poder de compra del salario docente. Aquí presentamos un ajuste del salario docente por la canasta básica total de cada región del país. Este ajuste nos permite entender la cantidad de canastas básicas totales que puede comprar el salario docente en cada provincia. Debe aclararse, igualmente, que este ajuste pierde información al interior de las regiones por falta de información más desagregada sobre el costo de la canasta básica en cada provincia: en términos prácticos, por ejemplo, nuestro ajuste no puede distinguir entre el costo de vida de la Ciudad de Buenos Aires y Entre Ríos, ya que usa el costo de la canasta básica de la región pampeana para ambas.

Cuando realizamos este ajuste, vemos que la provincia en la que el salario docente tiene el mayor poder de compra es Salta, donde el salario docente representa 4,7 veces la canasta básica total. La siguen Santa Cruz (4,1) y Tierra del Fuego (4,0). En contraposición, las provincias en donde el salario docente tiene menor poder de compra son Río Negro (2,9), Formosa (2,8) y Santiago del Estero (2,8).

-

GRÁFICO 4.24

Salario bruto del maestro de grado con 10 años de antigüedad de jornada simple por provincia ajustado por canasta básica total. Educación común. Año 2017.



■ VALOR MÁS ALTO: 4,7

■ VALOR MÁS BAJO: 2,8

Fuente: Elaboración propia en base a Informes Indicativos del Salario Docente 2005-2017 de la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cenpe-2014-resultados-preliminares_0.pdf) e INDEC.

Nota: El ajuste se realizó dividiendo el salario del maestro de grado con 10 años de antigüedad de jornada simple de cada provincia en diciembre de 2017, por el costo de la canasta básica total de diciembre de 2017.

El desafío: concentrar el trabajo docente

Por Carlos Torrendell (Universidad Católica Argentina)

Es un lugar común sostener que la calidad de un sistema educativo tiene que ver con la calidad de sus docentes. De muchas formas, se ha comprobado que esto no resulta cierto o al menos no explica todo (OCDE, 2018)¹⁰. Efectivamente, en los intentos de reforma de los sistemas educativos, asistimos al “descubrimiento” periódico de alguna dimensión que al ser mejorada –según la mirada ideológica y teórica de turno– garantizaría no una solución integral pero al menos sí una renovación significativa con resultados alentadores para el conjunto. Con esta lógica de oleadas, los últimos decenios han testimoniado el protagonismo del planeamiento estratégico, de la evaluación y la calidad, de la autonomía escolar, de la libre elección de escuelas, de las políticas compensatorias, y –como se señaló últimamente– de la formación inicial y permanente de los docentes y directivos, y también de las modificaciones vinculadas con la carrera docente.

El capítulo que aquí se comenta hace referencia a la forma de contratación del docente en Argentina, a la relación que esto conlleva con el tiempo de trabajo dentro de cada institución y la cantidad de estudiantes por docente. De la lectura de los datos reunidos, y sin ánimo de pretender un análisis abarcativo, pueden esbozarse algunas conclusiones, reflexiones y preguntas. Comenzando por las preguntas, el capítulo hace referencia especialmente a los cargos y horas docentes de quienes están frente a alumnos. Se ha cuidado de identificar a los cargos o contratados con horas docentes que no cumplen funciones frente a alumnos. Esto es un acierto metodológico que mejora el análisis. Queda pendiente entonces identificar la magnitud del ausentismo docente sobre el cual hay sobradas evidencias de que consiste un problema relevante en el sistema educativo argentino (Centro de Estudios de la Educación Argentina, 2015)¹¹. Esto permitiría identificar con mayor precisión la relación efectiva entre cargos y horas docentes y cantidad de estudiantes en las escuelas, cuestión que resulta opaca en la actualidad y motivo de fuertes debates. A este respecto, solo se señala que el ausentismo docente es un problema sistémico, no individual o corporativo.

En segundo lugar, ya se conoce que la calidad de la educación no depende solamente de la cantidad de alumnos por docente (OCDE, 2018). No obstante, es clave reforzar la presencia docente en aulas desafiantes e inclusivas de distinto tipo. El panorama promedio de la Argentina a este respecto es positivo y muestra un aumento de docentes mayor que el de alumnos, lo que permitió disminuir en todos los niveles la cantidad de alumnos por docente durante los últimos 20 años. Pero como queda claro en las diversas evaluaciones llevadas adelante en estos años (PISA, SERCE, TERCE, Aprender) este factor no altera los resultados de calidad y equidad si no está acompañado por otras políticas concurrentes.

En relación con los cargos docentes por escuela es clave indagar más en detalle la situación y realizar dos cambios sustantivos en el sistema (que ya se iniciaron en algunas provincias como se marca en el capítulo): 1. que la designación de los docentes en los niveles inicial y primario se proponga acercar a todos ellos a 40 horas reloj semanales de dedicación; y 2. que se modifique progresivamente en los niveles secundario y superior¹³ la mayoritaria designación por horas de los docentes, a designaciones por cargo de entre 30 y 40 horas¹⁴. En ambas propuestas es necesario además que los docentes tengan al menos el 25% del tiempo de su cargo sin horas de clase en las aulas a fin de poder consolidar equipos docentes que planifiquen y evalúen cooperativamente. Luego podrá acompañar al núcleo de docentes de tiempo completo de cada nivel e institución un conjunto de docentes designados por horas, siempre apoyando a los primeros. El diseño de cargos docentes de estas características es condición necesaria aunque no suficiente dado que también se ha probado que el solo aumento del tiempo no es por sí un aliciente para trabajar de otra forma en las aulas y en las escuelas.

¹⁰ OCDE (2018). Políticas docentes efectivas: Conclusiones del informe PISA. PISA: Edición de la OCDE. Consultar en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264301603-en>

¹¹ Lo mismo puede verificarse en las referencias al tema que realizan los directivos en los cuestionarios correspondientes de las pruebas Aprender que lleva adelante el Ministerio de Educación de la Nación (cfr. sitios oficiales en Internet).

¹² Centro de Estudios de la Educación Argentina (2015). El ausentismo escolar argentino es el más alto del mundo. Boletín del CEA, Año 4, N° 37. Buenos Aires: Universidad de Belgrano. Consultar en: http://repositorio.ub.edu.ar/bitstream/handle/123456789/5753/cea_julio.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹³ Este último no es objeto de análisis en el capítulo que se está comentando.

¹⁴ Para otras dimensiones del problema de la contratación y carrera docente, consultar Mezzadra, F. y Veleza, C. (2014). Apostar a la docencia. Desafíos y posibilidades para la política educativa argentina. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.

CAPÍTULO 5

■

Recursos financieros



INTRODUCCIÓN

- **La inversión en educación en Argentina medida como porcentaje del PBI ha crecido desde un 4,0% del PBI hasta un 6,0% del PBI entre 2005 y 2015. En los últimos años, ha disminuido y no cumple el mandato de representar el 6,0% del PBI.**

5. Recursos financieros

En Argentina, el financiamiento educativo es una responsabilidad concurrente entre el Estado Nacional y los Estados Provinciales en los cuatro niveles educativos. Luego de sanción de la Ley n° 24.049, que transfirió las instituciones de nivel secundario y terciario que estaban administradas por el gobierno nacional a las provincias, son las provincias las que están encargadas del sostenimiento del funcionamiento cotidiano del sistema educativo, principalmente a partir del financiamiento de la mayor parte de los salarios del personal que trabaja en escuelas. La inversión nacional está principalmente enfocada en el sostenimiento de las universidades públicas nacionales, aunque también parte de sus fondos se destinan al pago de salarios de docentes del resto del sistema en las provincias, a través del incentivo docente y las compensaciones salariales. En ambos niveles, el resto de los fondos luego del pago de salarios se destina a inversión de capital (construcción y mantenimiento de edificios escolares) y políticas específicas como becas, distribución de materiales, formación docente, etc. En general, la inversión provincial se dedica mayoritariamente al pago de salarios docentes, quedando relativamente pocos fondos para políticas educativas. A nivel nacional existe una mayor holgura para destinar fondos a políticas específicas, aunque el financiamiento del sistema universitario y el incentivo docente representan la mayor parte de su inversión.

Los fondos para la inversión nacional y provincial en educación provienen tanto de la coparticipación federal de impuestos como de impuestos no coparticipables. Además, a estas fuentes se deben agregar las provenientes del crédito internacional. En las provincias existen amplias diferencias entre las proporciones de sus fondos que provienen de la coparticipación y las que provienen de los impuestos que pueden recaudar en su territorio, cuyo monto está estrechamente relacionado con el nivel de desarrollo económico provincial.

La inversión en educación en Argentina en términos reales ha crecido sostenidamente desde 2005 hasta 2011, para luego estabilizarse.

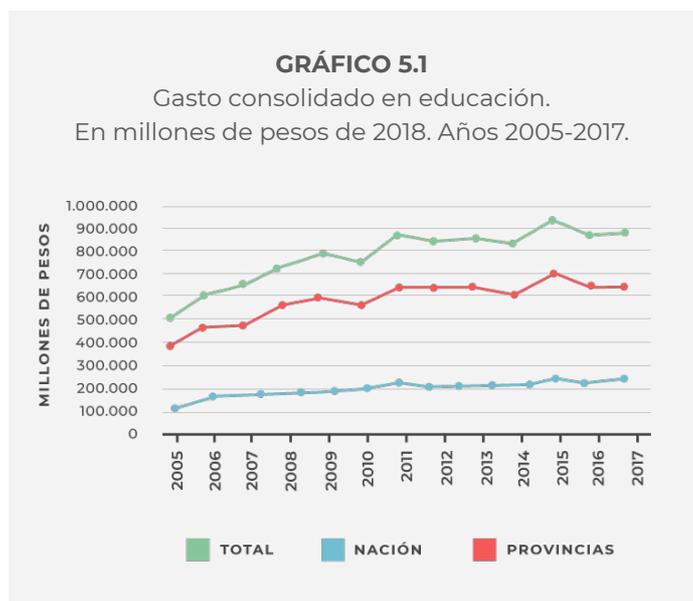
A precios de 2018, la inversión total en educación en Argentina en 2017¹⁵ fue de 886 769,7 millones de pesos. Cuando observamos la tendencia histórica, vemos un

aumento sostenido de la inversión a partir de 2005, año de sanción de la Ley de Financiamiento Educativo.

Este aumento se observa tanto a nivel provincial como a nivel nacional. En 2005, la inversión en educación de ambos niveles de gobierno consolidados era de 507 012,9 millones de pesos de 2018. En 2011, luego de la finalización de la vigencia de la ley, era de 869 931,8 millones de pesos de 2018, un aumento del 72%. A partir de 2011 vemos una mayor estabilidad del nivel de inversión, coincidente con una mayor inestabilidad en el crecimiento económico del país, como fue señalado en el primer capítulo del informe.

En 2015 observamos el pico máximo del financiamiento en educación, con 993 321,9 millones de pesos de 2018. En comparación con 2005, representa un 86% de aumento. Este pico se da propiciado por un aumento levemente mayor en la inversión provincial en educación en este año en relación a la inversión nacional (11,7% contra 10,6%).

De 2015 a 2016, observamos una caída del 7% en la inversión educativa total, propiciada por una caída levemente mayor en la inversión provincial que en la nacional (6,9% contra 6,0%).



Fuente: Elaboración propia en base a información provista por CGECSE/DNPPE/SiyCE/MECCyT.

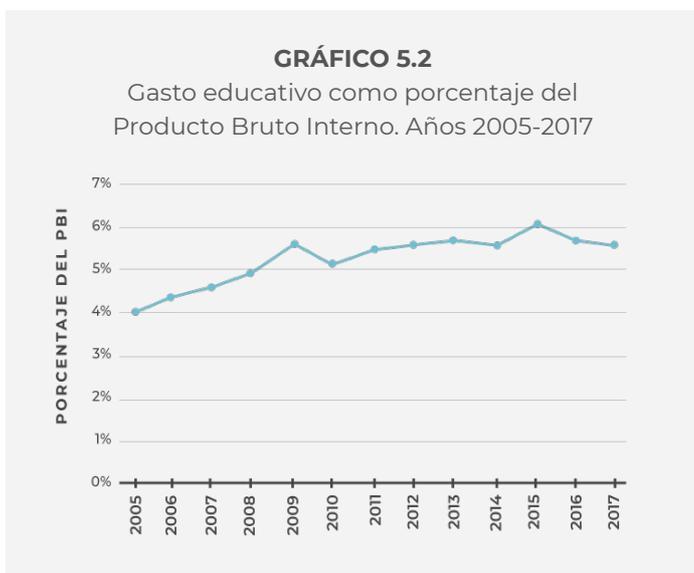
Nota: Para los años 2007-2016, se utilizó el IPC elaborado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA), que fue publicado hasta 2011 por este mismo organismo y luego por el Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA) de la Central de Trabajadores de Argentina (CTA), para deflactar el gasto en educación. En los años restantes, se utilizó la información provista por INDEC.

¹⁵ El año 2017 es el último con información disponible.

-

La inversión en educación como porcentaje del PBI también ha crecido desde 2005, se ha estabilizado a partir de 2009 y ha caído después de 2015.

En 2005, la inversión en educación representaba un 4,0% del PBI. Se observa posteriormente un aumento sostenido hasta lograr un 5,6% en 2009. A partir de ese año se observa una mayor estabilidad en este indicador: en algunos años se observan disminuciones (como en 2010) y en otros, aumentos (como en 2015). La inversión en educación solo llegó al 6% establecido por la Ley de Educación Nacional en 2015¹⁶, y luego disminuyó.



Fuente: Elaboración propia en base a información provista por CGECSE/DNPPE/SlyCE/MECCyT e INDEC.

-

Actualmente, la inversión en educación del gobierno nacional representa un 27% de la inversión educativa total.

En 2005, la inversión del gobierno nacional en educación representaba un 23% de la inversión total en educación. A partir de ese año ha aumentado, aunque con ciertas oscilaciones, particularmente entre 2007 y 2012. A partir de 2013, se estabilizó en alrededor de 26%. En 2017 llegó a 27%, el máximo nivel desde 2005. Esto se debe a que

entre 2016 y 2017 la inversión del Estado Nacional aumentó levemente en términos reales (3,8%) en relación a la inversión de las provincias, que se mantuvo prácticamente igual (0,5% de aumento).



Fuente: Elaboración propia en base a información provista por CGECSE/DNPPE/SlyCE/MECCyT e INDEC.

-

La inversión por alumno ha crecido sostenidamente desde 2005.

Si analizamos la evolución de la inversión provincial en educación del sector estatal¹⁷ en relación al crecimiento de la matrícula, observamos que la inversión ha aumentado desde 2005. Entre 2005 y 2009, el crecimiento fue del 49% (de 45 079,7 a 66 996,1 pesos de 2018). En 2010 se observa una caída, que se recupera en 2011, año a partir del cual se estabiliza. El pico máximo de inversión provincial por alumno del sector estatal fue en 2015, de 74 368,4 pesos de 2018, un crecimiento del 54% con respecto a 2011.

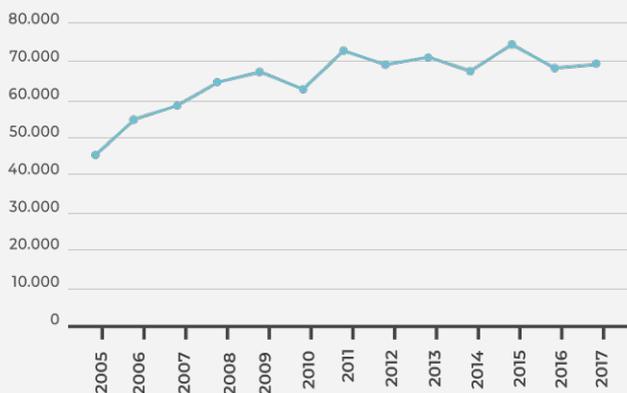
En este sentido, cuando comparamos la evolución de la inversión absoluta con de la inversión por alumno, vemos que el incremento en términos proporcionales es menor si consideramos el crecimiento del sistema educativo (aunque en ambos se observa un incremento notable).

¹⁶ La Ley de Financiamiento Educativo sancionó como objetivo de inversión que el gasto en educación, ciencia y tecnología consolidado de la Nación y las Provincias debía llegar a 6% del PBI en 2011. La Ley de Educación Nacional, sancionada posteriormente, ordena que el gasto en educación (sin considerar ciencia y tecnología) no debe ser menor al 6% del PBI.

¹⁷ Utilizamos el indicador de inversión provincial en el sector estatal por ser el reportado por la CGECSE/SlyCE/MECCyT. El indicador no contempla el gasto en transferencias ni la matrícula del sector privado, que analizamos más adelante. Al tener las jurisdicciones distintos niveles de participación del sector privado, el gasto por alumno de gestión estatal da información más comparable que el gasto por alumno total.

GRÁFICO 5.4

Gasto provincial por alumno del sector estatal.
En pesos de 2018. Años 2005-2017.



Fuente: Elaboración propia en base a información provista por CGECSE/DNPPE/SlyCE/MECCyT y Relevamientos Anuales la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

Nota: Para los años 2007-2016, se utilizó el IPC elaborado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA), que fue publicado hasta 2011 por este mismo organismo y luego por el Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA) de la Central de Trabajadores de Argentina (CTA), para deflactar el gasto en educación. En los años restantes, se utilizó la información provista por INDEC.

La mayor parte de la inversión en educación de las provincias se destina a salarios, mientras que la inversión en capital representa una porción mínima.

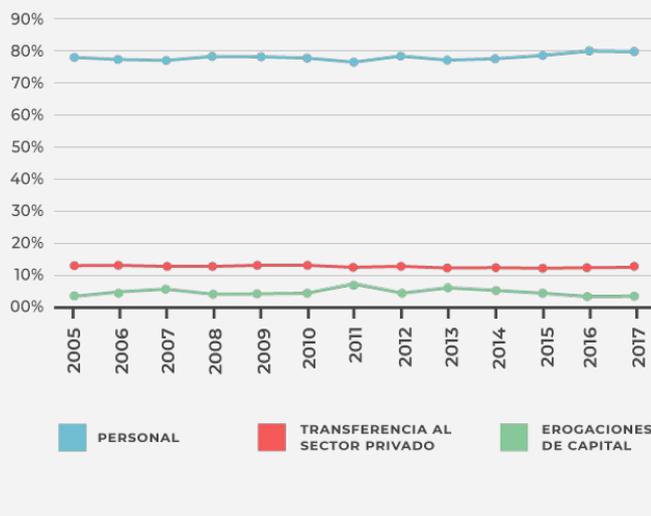
En 2017, el 80% de la inversión en educación fue destinado al pago de personal de las escuelas de gestión estatal. Si incluimos el porcentaje de la inversión destinada a transferencias al sector privado para el pago de salarios (12,5% en promedio), vemos que más del 90% de la inversión en educación de las provincias se destina a salarios, lo que es común en actividades intensivas en mano de obra como la educación. En tanto, la inversión en capital representa, en promedio, el 3,4% de la inversión provincial en educación.

El porcentaje de la inversión destinada a personal del sector público no ha cambiado sustantivamente desde 2005, mientras que el porcentaje destinado a transferencias al sector privado ha bajado muy levemente (mientras el porcentaje de matrícula que alberga este sector ha subido, principalmente en el nivel primario).

La inversión en capital, en tanto, ha sufrido más variaciones. De un valor de 3,4% en promedio en 2005, alcanzó un 7% en 2011, mientras que luego descendió hasta volver a un 3,4% en 2017.

GRÁFICO 5.5

Gasto en educativo en las provincias y CABA por objeto del gasto. Años 2005-2017.



Fuente: Elaboración propia en base a información provista por CGECSE/DNPPE/SlyCE/MECCyT e INDEC.

Nota: El 100% de los gastos se completan con "Otras transferencias" y "Bienes y servicios no personales".

La mayor parte de la inversión en educación en las provincias se concentra en los niveles inicial y primario.

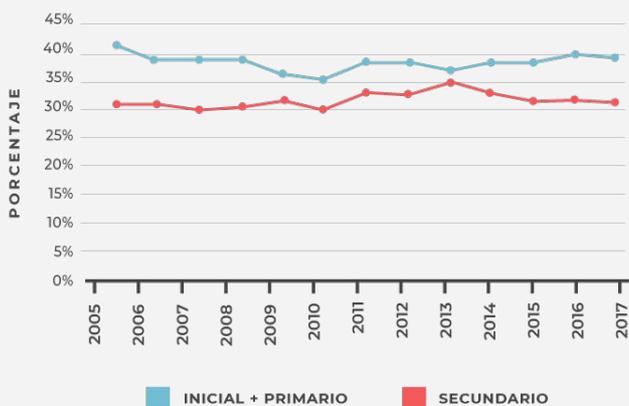
En 2017, en promedio, un 39% de la inversión educativa de las provincias se concentró en los niveles inicial y primario, mientras que este porcentaje fue del 31% para el nivel secundario. El resto se distribuye entre el nivel superior, el sector de gestión privada y gastos sin discriminar.

La proporción de la inversión por nivel no ha variado sustantivamente desde 2005. Si bien se observan momentos en que la inversión en inicial y primaria disminuye en términos porcentuales y la destinada a secundaria aumenta (por ejemplo, en 2013 se ubica en un 37% para inicial y primaria y en 35% para secundaria), hacia el final de la serie en 2017 se observan valores similares a los de 2005.

Si contemplamos la proporción de alumnos en cada nivel en el sector estatal, vemos que los niveles inicial y primario concentran el 56% de la matrícula, mientras que el nivel secundario alberga al 36%. En otras palabras, el 56% de los alumnos, que cursan en los niveles inicial y primario, reciben el 37% de la inversión provincial del sector estatal, mientras que el 36% de los alumnos que cursan la educación secundaria reciben un 35% del financiamiento educativo provincial para la educación estatal.

GRÁFICO 5.6

Gasto educativo de las provincias y CABA por nivel educativo. En porcentaje del gasto total jurisdiccional. Años 2005-2017.



Fuente: Elaboración propia en base a información provista por CGECSE/DNPPE/SIyCE/MECCyT e INDEC.

Nota: Los datos provistos por la CGECSE no permiten distinguir entre el gasto en nivel inicial y el gasto en nivel primario, por ese motivo se presentan juntos.

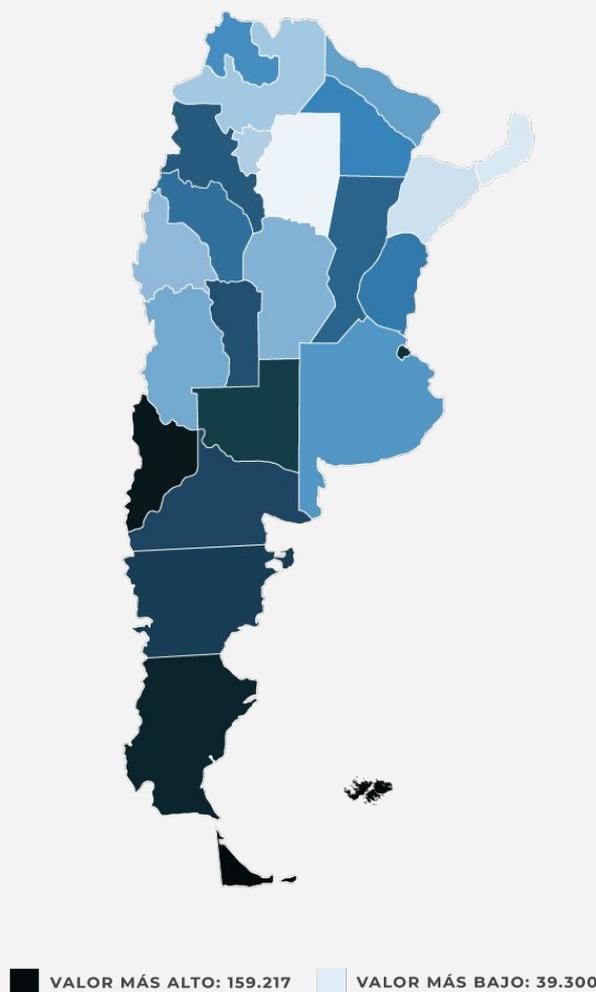
Nota: El 100% del financiamiento provincial en educación se completa con los gastos en educación superior no universitaria, transferencias al sector privado y gastos sin discriminar.

La inversión educativa es dispar entre las distintas provincias argentinas.

En pesos de 2018, la inversión promedio provincial por alumno del sector estatal era de \$69 332. Las provincias que registraban una mayor inversión por alumno del sector estatal eran Tierra del Fuego (\$159 217), Neuquén (\$136 209) y Santa Cruz (\$119 527). Las que registraban un nivel más bajo fueron Corrientes (\$47 779), Misiones (\$47 792) y Santiago del Estero (\$39 300). La provincia que más invierte por alumno del sector estatal, invierte alrededor de 4 veces más que la que menos invierte.

GRÁFICO 5.7

Gasto por alumno del nivel estatal por provincia. Año 2017.



Fuente: Elaboración propia en base a información provista por CGECSE/DNPPE/SIyCE/MECCyT.

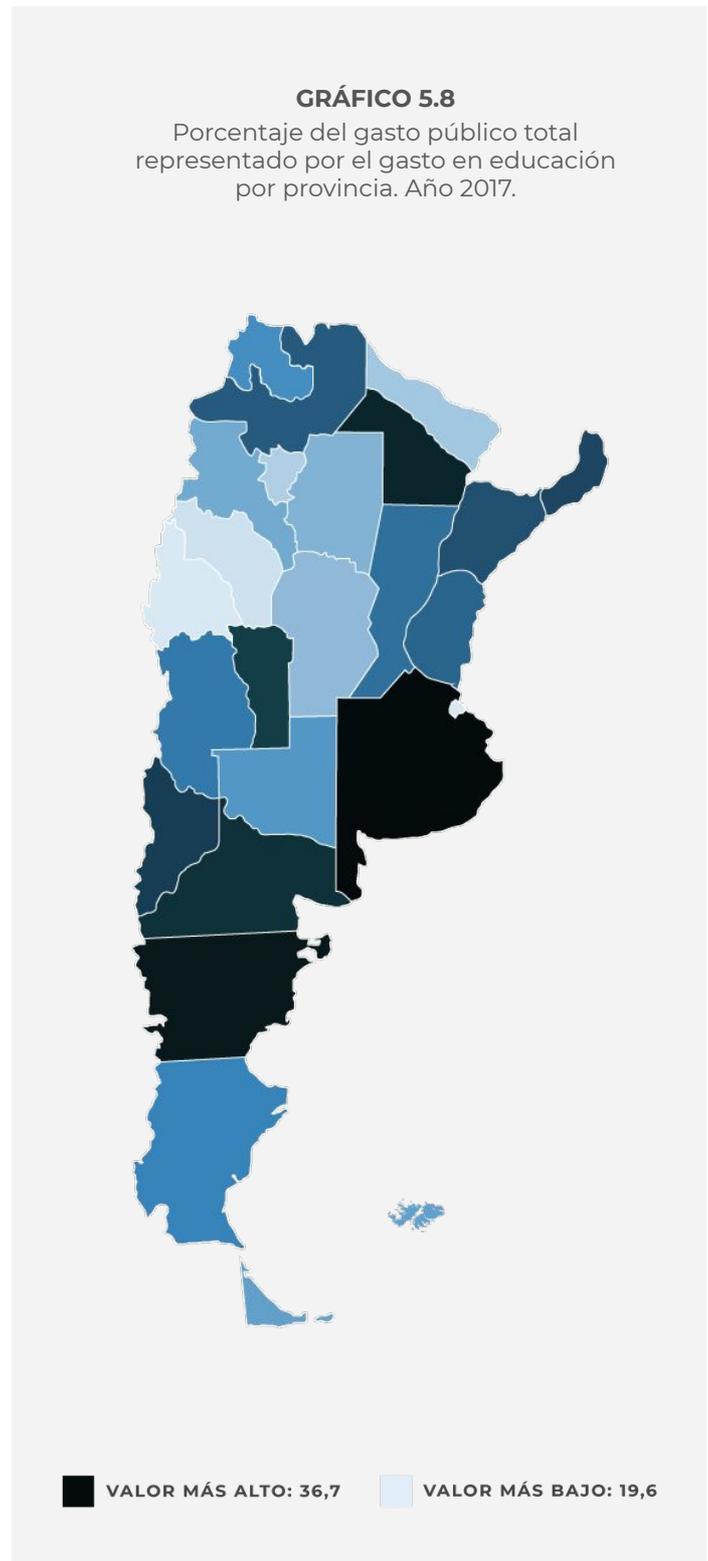
El esfuerzo de las provincias para el financiamiento de la educación también es dispar. Un mayor esfuerzo no implica tener una mayor inversión por alumno.

Las provincias gastan en educación un porcentaje considerablemente distinto de sus fondos totales. El porcentaje del gasto público provincial total representado por la inversión provincial en educación nos da una medida del “esfuerzo” que le implica a cada gobierno provincial alcanzar sus niveles de inversión educativa y cuánto privilegia la inversión en educación frente a otras prioridades de gobierno.

En 2017, en promedio el 27,3% del gasto provincial fue destinado a la educación. Las provincias que invertían un mayor porcentaje de sus fondos en educación eran Buenos Aires (36,7%), Chubut (33,9%) y Chaco (33,1%). Las provincias que menor porcentaje de fondos destinaban a educación eran La Rioja (24,3%), San Juan (23,3%) y Ciudad de Buenos Aires (19,1%).

Es interesante notar que no hay una relación lineal entre el esfuerzo por financiar la educación y la inversión por alumno del sector estatal en las provincias: existen provincias que muestran un esfuerzo por financiar la educación alto, pero un nivel de inversión por alumno del sector estatal cercano al promedio (como provincia de Buenos Aires y Chaco) o incluso más bajo (Corrientes y Misiones). En el extremo opuesto, vemos provincias que dedican un esfuerzo relativamente bajo a financiar la educación, pero un nivel de inversión por alumno del sector estatal cerca del promedio (Catamarca y La Rioja) o incluso más alto que el promedio (Ciudad de Buenos Aires).

Esto es así porque el financiamiento de la educación en cada provincia es resultado de la interacción compleja de distintas variables: la cantidad de recursos que recibe de la coparticipación federal, la cantidad de recursos que cada provincia es capaz de recaudar por sí misma, la estructura poblacional, el tamaño del sistema educativo provincial, el tamaño del sector privado en específico (y la inversión que las familias pueden realizar) y el esfuerzo que cada provincia está dispuesta a realizar para financiar la educación frente a otras áreas prioritarias, entre otros factores que podrían destacarse.



Fuente: Elaboración propia en base a información provista por CGECSE/DNPPE/SiyCE/MECCyT.

-

Si consideramos las diferencias entre los costos de vida en las regiones, vemos que en el NOA y NEA el valor de la inversión educativa es mayor que si solo consideramos el gasto absoluto.

Las provincias tienen distintos costos de vida. Por ese motivo, la comparación simple entre la inversión por alumno de una provincia con otra puede llevar a errores, dado que el valor del dinero en términos de poder de compra puede atenuar o acentuar las diferencias.

Cuando consideramos el valor de la canasta básica en las distintas regiones, observamos algunas diferencias con respecto a la inversión en educación en comparación a cuando no las consideramos. En general, vemos que las provincias del noreste argentino (NEA) y del noroeste argentino (NOA) (donde el valor de la canasta básica es menor) se posicionan mejor en términos relativos al resto de las regiones, en comparación con la distribución de los valores absolutos de inversión por alumno comentados anteriormente.

El cálculo de cantidad de canastas básicas totales que pueden comprarse con la inversión por alumno del sector estatal nos muestra que las provincias donde menor inversión por alumno se registran son Santiago del Estero (6,1), Córdoba (7,1) y Misiones (7,1). En el otro extremo, las provincias que mayor inversión por alumno del sector estatal registran son Ciudad de Buenos Aires (14), Neuquén (15) y Tierra del Fuego (17,8). Con este ajuste, la diferencia entre la provincia que más invierte y la que menos invierte es del triple (cuando era del cuádruple sin ajustar).

Es importante contemplar, igualmente, que las canastas básicas totales regionales no nos permiten identificar diferencias al interior de las regiones, con lo cual pueden estar sobreestimando las provincias con canastas más caras dentro de las regiones (como, por ejemplo, CABA en la región pampeana).

-

La relación entre el gasto por alumno y el salario docente también es dispar entre las provincias.

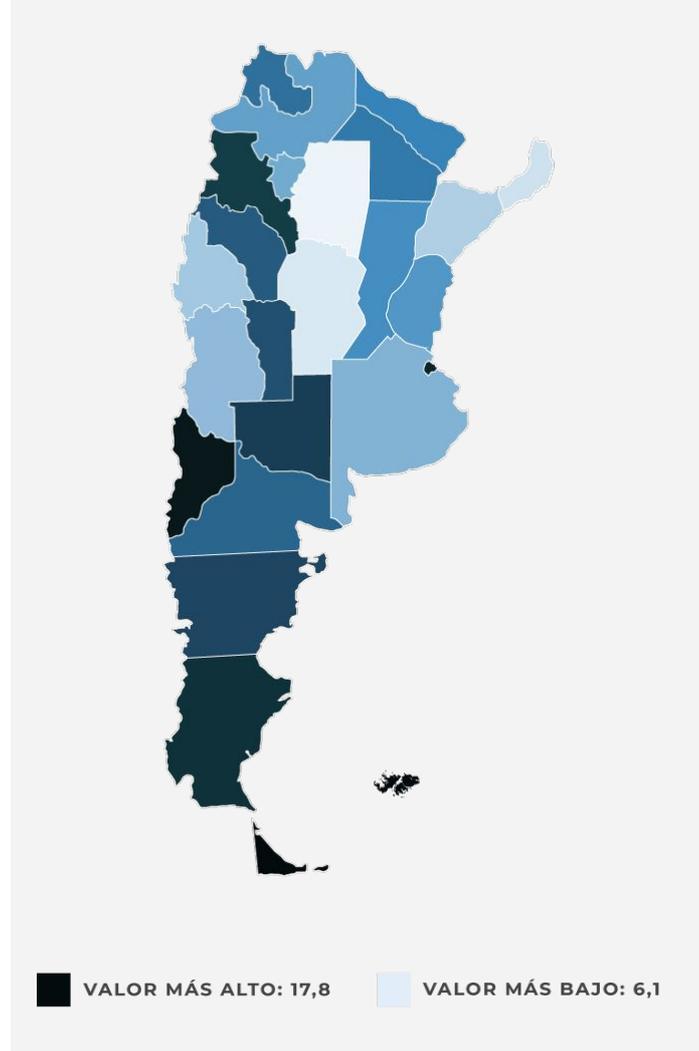
Realizamos un ajuste adicional para entender el tamaño de la inversión en educación en relación con el salario docente en cada provincia. Cuando consideramos los salarios en la ecuación, vemos que las provincias que apa-

recen con menor inversión son Salta (1,6), Córdoba (1,8) y Tucumán (1,9). En estas provincias, la inversión por alumno del sector estatal es menor en relación al salario docente que en otras provincias.

En el otro extremo, encontramos provincias como Tierra del Fuego (4,4), Neuquén (4,4) y Ciudad de Buenos Aires (4,5), donde la inversión por alumno del sector estatal es mayor en relación al salario docente que pagan.

GRÁFICO 5.9

Gasto por alumno del nivel estatal por provincia, ajustado por costo de vida regional. Año 2017.

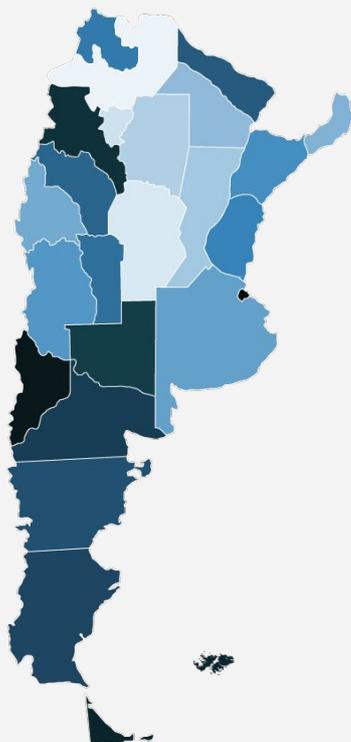


Fuente: Elaboración propia en base a información provista por CGECSE/DNPPE/SlyCE/MECCyT e INDEC.

Nota: El indicador de gasto provincial por alumno del sector estatal ajustado por costo de vida regional se construyó dividiendo el gasto por alumno del sector estatal de cada provincia en 2017 por la canasta básica total de la región correspondiente a cada provincia a diciembre de 2017.

GRÁFICO 5.10

Gasto por alumno del nivel estatal por provincia, ajustado por salario docente por provincia. Año 2017.



■ VALOR MÁS ALTO: 4,5 ■ VALOR MÁS BAJO: 1,6

Fuente: Elaboración propia en base a información provista por CGECSE/DNPPE/SlyCE/MECCyT e INDEC.

Nota: El indicador de gasto provincial por alumno del sector estatal ajustado por salario docente se construyó dividiendo el gasto por alumno del sector estatal de cada provincia en 2017 por el salario bruto del maestro de nivel primario con 10 años de antigüedad de jornada simple.

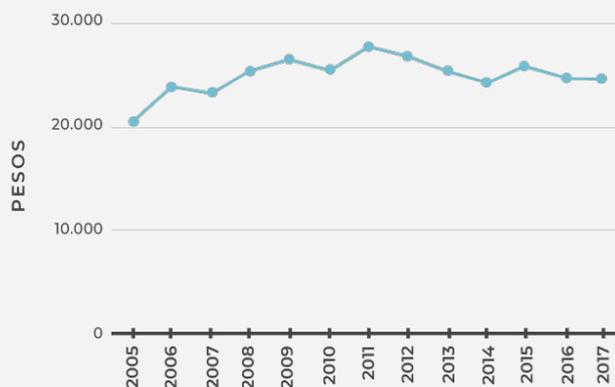
La inversión estatal por alumno del sector privado siguió una evolución similar a la del sector estatal hasta 2011, para luego descender.

Las provincias financian las escuelas del sector privado a través de subvenciones. En la gran mayoría, los ministerios de Educación transfieren a las escuelas de gestión privada un determinado porcentaje de sus gastos en salarios docentes, que puede ir de un 20% a un 100%. En general, las regulaciones a nivel provincial sobre las transferencias al sector privado no son claras y en muchos casos no se aplican de forma transparente, con lo que el porcentaje de los salarios docentes transferidos a cada escuela termina siendo determinado por cuestiones más ligadas a las costumbres y a la historia del sistema que a criterios objetivos.

El gasto por alumno del sector privado creció desde 2005 hasta 2011: pasó de 20 532 a 27 844 pesos de 2018, un crecimiento del 36%. A partir de ese año, se observa una tendencia a la baja, hasta alcanzar en 2017 un valor de 24 753 pesos de 2018: una caída del 11% entre ambos años.

GRÁFICO 5.11

Gasto provincial por alumno del sector privado. En pesos de 2018. Años 2005-2017.



Fuente: Elaboración propia en base a información provista por CGECSE/DNPPE/SlyCE/MECCyT y Relevamientos Anuales la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

Nota: Para los años 2007-2016, se utilizó el IPC elaborado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA), que fue publicado hasta 2011 por este mismo organismo y luego por el Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA) de la Central de Trabajadores de Argentina (CTA), para deflactar el gasto en educación. En los años restantes, se utilizó la información provista por el INDEC.

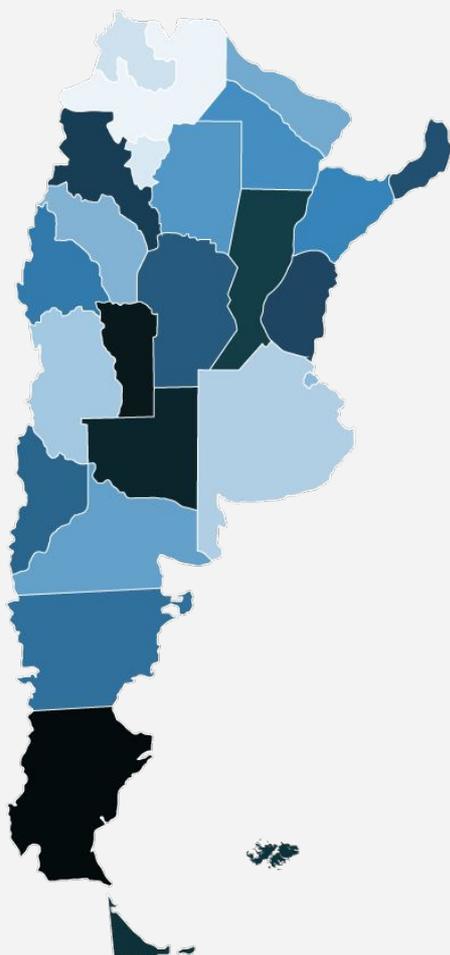
La inversión estatal por alumno del sector privado es dispar entre las provincias.

El promedio de la inversión estatal por estudiante del sector privado en 2017 fue de 24 753 pesos de 2018. Esta inversión representa el 36% de la inversión por alumno del sector estatal. La diferencia de las magnitudes en ambos sectores de gestión tiene que ver con que en las escuelas privadas las familias financian a través del pago de matrículas y cuotas la mayor parte del costo de la educación.

En 2017, las provincias que más invierten por alumno del sector privado son Santa Cruz, San Luis y Tierra del Fuego, con 69 713, 56 013 y 43 925 pesos de 2018, respectivamente. En tanto, las provincias con menor inversión por alumno del sector privado en el mismo año son Jujuy, Tucumán y Salta, con 16 241, 16 171 y 15 213 pesos de 2018, respectivamente.

GRÁFICO 5.12

Gasto por alumno del sector privado por provincia. En pesos de 2018. Año 2017.



■ VALOR MÁS ALTO: 69.713 ■ VALOR MÁS BAJO: 15.213

Las provincias destinan distintos porcentajes a la inversión en educación en el sector privado.

A su vez, no todas las provincias destinan el mismo porcentaje de su inversión en educación al sector privado. Como fue mencionado anteriormente, las provincias destinan en promedio un 12,5% de sus fondos a financiar al sector de gestión privada. En 2017, las provincias que destinan mayor porcentaje de sus fondos a transferencias al sector privado son Córdoba (21,6%), Santa Fe (19,6%) y Misiones (17,7%). En tanto, las que menor porcentaje de sus fondos destinan al sector privado son Chubut (4,6%), Neuquén (4,3%) y La Rioja (3,9%).

Como puede verse, no hay una relación directa entre el porcentaje de la inversión educativa destinada al sector privado y la magnitud de la inversión por alumno del mismo sector. En cambio, sí se observa una relación entre el porcentaje de la inversión educativa destinada al sector privado y la presencia del sector privado en la matrícula (ver gráficos 2.11, 2.19 y 2.27).

Fuente: Elaboración propia en base a información provista por CGECSE/DNPPE/SIyCE/MECCyT y Relevamientos Anuales la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>).

Nota: El dato de Santiago del Estero corresponde a 2016 (actualizado a precios de 2018), por no estar disponible la información de esta provincia para 2017.

Eficiencia y pertinencia del gasto: dos cuentas pendientes

Por Marcelo Rabossi (UTDT)

En términos políticos, no es lo mismo el esfuerzo fiscal que realiza un país para aumentar la cantidad de recursos destinados a una esfera de competencia pública -elevar las partidas a pesar de no contar con mayores ingresos tributarios-, que incrementar el presupuesto con el que cuenta dicho espacio consecuencia de un aumento en la recaudación fiscal total del país en relación a su PIB. Lo primero demuestra compromiso con el sector. Lo segundo, una consecuencia más natural.

En el caso argentino, ambas particularidades se cumplen: aumento en los recursos distribuidos a educación y mayor esfuerzo fiscal destinado al sector. Por un lado, la proporción invertida aumentó de manera significativa. De un 4% del PIB a un 5,7% durante el período 2005-2017. Por otro, producto de una mayor presión fiscal, los ingresos a nivel nacional y provincial crecieron un 28%: de 24% a un 30% del PIB. Así, mientras la recaudación en términos de la riqueza que produce el país creció un 25% (24 a 30), el gasto en el sector educativo lo hizo en un poco más del 40% (de 4 a 5,7). Esto último demuestra el esfuerzo realizado.

Producto del mismo, Argentina se ubica inclusive por encima del gasto internacional promedio destinado al sector, el que en el año 2015 se ubicaba en 4,8% del producto según datos informados por la UNESCO. Es una señal positiva. Sin embargo, en 2015 el país destinó al sector 6% de su producto. Esta baja enciende ciertas alarmas. Ahora, también es cierto que no necesariamente el gasto se correlaciona positivamente con el rendimiento de los alumnos o la calidad y pertinencia de los aprendizajes. Si tomamos el caso de Eslovenia, en las pruebas PISA mostró un rendimiento por encima de países como Alemania, Dinamarca y Francia, naciones que han invertido en el sector educativo una porción mayor de su riqueza y claro está, de un producto total mayor.

Si bien es cierto que Eslovenia es solo un ejemplo, sirve para reflexionar en qué y cómo gastamos los recursos públicos. Queda pendiente lograr una mayor eficiencia en la utilización de los mismos así como la pertinencia de lo que enseñamos y lo que aprenden quienes estudian, siempre teniendo como mira las necesidades culturales, sociales, humanas y económicas de nuestros alumnos. Esto se traducirá indefectiblemente en desarrollo.

Como último punto y no de menor importancia, se destaca el incremento destinado a la educación superior universitaria. Aquí, el aumento porcentual fue realmente significativo, pasando de 0,6% del PIB en 2005 a un poco más del 1% en 2015. Hoy, así como ocurre en la totalidad del sistema, se observa una leve baja producto del ajuste fiscal que han venido sufriendo todos los sectores de la economía. Inclusive el mismo recorte se observa en Ciencia y Tecnología, disminución imprudente dado que la Argentina invierte solo un 0,6% de su PIB en investigación y desarrollo mientras que los países que más crecen se acercan al 3%. Hay recortes que provocan daños más profundos que otros.

La particularidad que presenta la educación universitaria es que, al igual que lo que ocurre en el sistema educativo en su totalidad, también tiene su “número mágico” en cuanto a lo que debe invertirse. Se dice que para que un país forme capital humano capaz de absorber y desarrollar las nuevas tecnologías y adaptarse a las formas del mercado de trabajo del futuro, debería invertir al menos 2% de su riqueza en la formación de recursos humanos. Hoy, si sumamos la inversión privada en este nivel de educación, apenas alcanzamos el 1,2%. Mientras tanto, Dinamarca destina el porcentaje “mágico” mientras que Chile lo supera, claro está, habiendo privatizado gran parte de su sistema universitario. Por otro lado, Estados Unidos de América se acerca al 3%. Evidentemente estamos lejos de alcanzar el 2% y no por eso debería alentarse la solución privada sino ser más eficientes en la producción de recursos humanos ligados al desarrollo del país. Sin duda, teniendo recursos naturales para alimentar a 400 millones de habitantes, o una de las más grandes reservas de litio del planeta, mineral no solo utilizado para producir baterías de celulares y computadoras sino que presenta características útiles en la elaboración de polímeros y psicofármacos, el gasto debería direccionarse hacia la formación de profesionales ligados a las ciencias exactas y aplicadas, como alguna vez sucedió. Ocurre que mientras “producimos” 2 abogados por hora, nos tomamos dos días para contar con la misma cantidad de matemáticos. No significa esto frustrar preferencias personales, sí pensar estratégicamente cuando utilizamos los recursos de todos, los públicos.

CAPÍTULO 6

Resultados de aprendizaje



INTRODUCCIÓN

■ **Los resultados de los estudiantes en pruebas estandarizadas muestran desafíos claros. Los desempeños en el nivel primario están más cerca de lo deseado que en secundaria. La asignatura con peores desempeños es Matemática. Se registran importantes diferencias en el rendimiento de los estudiantes según su nivel socioeconómico.**

6. Resultados de aprendizaje

Como en muchos otros países, los resultados de aprendizaje en el sistema educativo argentino son medidos a través de pruebas estandarizadas, que permiten la construcción de información sobre el desempeño de los estudiantes en distintas materias.

Este tipo de pruebas existen en Argentina desde comienzos de la década de 1990, aunque su aplicación se ha realizado con distinta frecuencia, las materias evaluadas no han sido necesariamente las mismas y la población de alumnos evaluados ha sido muestral o censal dependiendo del año de aplicación. Desde sus orígenes, estas pruebas fueron parte del Operativo Nacional de Evaluación (ONE) y, desde 2016, son llamadas pruebas Aprender.

Para este informe, utilizaremos la información del ONE del año 2013 y de Aprender 2016 y 2017. Las pruebas de las distintas disciplinas que se aplicaron en estos relevamientos son comparables en el tiempo, ya que existen algunos ítems, llamados “de anclaje”, que se mantienen presentes en todas las aplicaciones y que permiten ubicar los resultados de cada alumno en una misma escala de puntaje. Mencionaremos en el apartado correspondiente al nivel primario algunos resultados de Aprender 2018, pero no profundizamos su análisis porque a la fecha de escritura de este informe la base de datos de este relevamiento todavía no había sido publicada.

Utilizaremos únicamente los datos de 6^{to} grado de primaria y 5^{to}/6^{to} grado de secundaria (dependiendo de la estructura adoptada por cada provincia). ONE 2013 y Aprender 2016 evaluaron a los estudiantes de primaria y secundaria en Lengua, Matemática, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales; Aprender 2017 evaluó a los estudiantes de primaria en Ciencias Sociales y Ciencias Naturales, y a los de secundaria en Lengua y Matemática. Esto plantea una precaución a la hora de interpretar los resultados del análisis, y es que al reducir la cantidad de pruebas tomadas en el relevamiento a partir de 2017, las condiciones de la evaluación cambian y, por lo tanto, la comparabilidad entre años puede perjudicarse. Lo mismo ocurre con el hecho de que en cada relevamiento el porcentaje de escuelas y alumnos participantes cambia. También, con respecto al caso de la comparabilidad entre Aprender 2016 y 2018, debe considerarse que el orden de toma de las pruebas de Lengua y Matemática fue invertido.

ONE 2013 fue de aplicación muestral para 6^{to} grado de primaria y censal para el 5^{to}/6^{to} año de la secundaria. Aprender 2016 y 2017 fue censal para ambos.

Hay dos formas de expresar los resultados de los estudiantes en las pruebas. Por un lado, existen los “niveles de desempeño”, que en estas pruebas son cuatro: por debajo del nivel básico, básico, satisfactorio y avanzado¹⁸. Estos niveles representan un rango de conocimientos y capacidades que los estudiantes dominan. El proceso para determinar estos niveles consiste en el establecimiento de “puntos de corte” entre cada uno de los niveles, que son determinados a partir del trabajo de un grupo de docentes de cada disciplina convocados para este propósito.

El desempeño de los estudiantes también puede analizarse a través del puntaje que obtienen en la prueba, resultado de la cantidad y dificultad de las preguntas que logran responder. El puntaje mínimo que puede obtener un alumno en la prueba está alrededor de los 200 puntos y el máximo, alrededor de los 800 o 900, dependiendo de la prueba. Si bien el puntaje puede ser poco ilustrativo en términos descriptivos (ya que el número en sí mismo no nos da demasiada información sobre su significado), sí es útil para entender tendencias a lo largo de los años, ya que nos permite captar variaciones que los niveles de desempeño podrían disimular (debido a que pueden existir movimientos considerables dentro de un mismo nivel de desempeño) o agigantar (como movimientos pequeños cerca del límite entre niveles). Por este motivo, en este capítulo presentaremos los resultados de aprendizaje actuales usando los niveles de desempeño y las tendencias en los últimos relevamientos usando tanto los niveles de desempeño como los puntajes¹⁹.

En primer lugar, mostraremos en este capítulo los datos disponibles para el nivel primario y procederemos luego con el secundario. Para ambos niveles, analizaremos la distribución de los estudiantes en los distintos niveles de desempeño establecidos en Aprender para el año más reciente en cada disciplina evaluada; observaremos el desempeño de los estudiantes contemplando el nivel socioeconómico de los mismos (bajo, medio o alto), su género (femenino o masculino), el sector de gestión de la escuela a la que asisten (estatal o privado) y el ámbito en el que se ubica su escuela (rural o urbano); describiremos la evolución de los niveles de aprendizaje a lo largo del tiempo; y desagregaremos los niveles de resultado de todo el país a nivel provincial para contemplar las disparidades existentes.

¹⁸ Originalmente, los niveles de aprendizaje en ONE eran 3: bajo, medio y alto. En Aprender 2016 se establecieron cuatro niveles. Los niveles avanzado y satisfactorio equivalen a los niveles alto y medio de ONE, respectivamente. En Aprender 2016 el nivel bajo de ONE fue dividido en dos, el nivel básico y por debajo del básico.

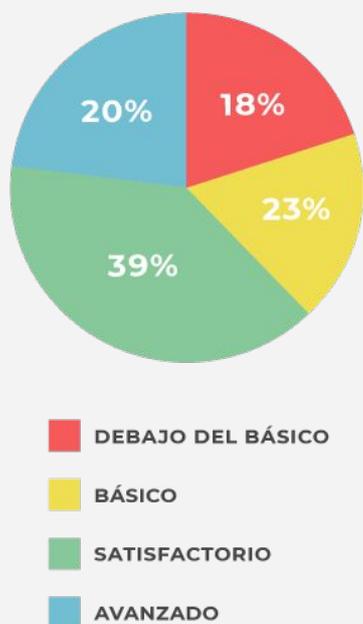
¹⁹ Para más información sobre las características técnicas de las pruebas, recomendamos observar los informes publicados por la Secretaría de Evaluación Educativa: (<https://www.argentina.gob.ar/educacion/aprender>).

6.1. Educación primaria

- **Casi 6 de cada 10 estudiantes de nivel primario alcanzan los niveles satisfactorios en Matemática.**

El 59% de los estudiantes se encuentra en el nivel satisfactorio o avanzado. En tanto, el 23% está en el nivel básico y el 18%, por debajo del básico.

GRÁFICO 6.1
Niveles de aprendizaje en Matemática.
Nivel primario. Año 2016.

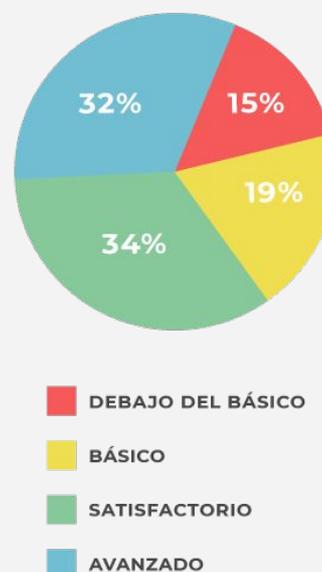


Fuente: Elaboración propia en base a información provista por la Secretaría de Evaluación Educativa – Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

- **En Lengua, casi 7 de cada 10 estudiantes de nivel primario se encuentran en los niveles satisfactorio y avanzado.**

Un 66% de los estudiantes se encuentra en los niveles satisfactorio y avanzado en Lengua, con un porcentaje de alumnos similar en cada uno de estos dos niveles. El resto de los estudiantes se encuentran en el nivel básico o por debajo del básico: 19% y 15%, respectivamente.

GRÁFICO 6.2
Niveles de aprendizaje en Lengua.
Nivel primario. Año 2016.



Fuente: Elaboración propia en base a información provista por la Secretaría de Evaluación Educativa – Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

- **En Ciencias Sociales, casi 7 de cada 10 estudiantes se encuentran en los niveles satisfactorio y avanzado.**

En Ciencias Sociales, el 65% de los estudiantes se encuentra en los niveles satisfactorio y avanzado, con gran presencia de estudiantes en el nivel satisfactorio (46%). Hay un 34% de los estudiantes en los niveles más bajos: 21% en el básico y 13% por debajo del básico.

GRÁFICO 6.3

Niveles de aprendizaje en ciencias sociales.
Nivel primario. Año 2017.

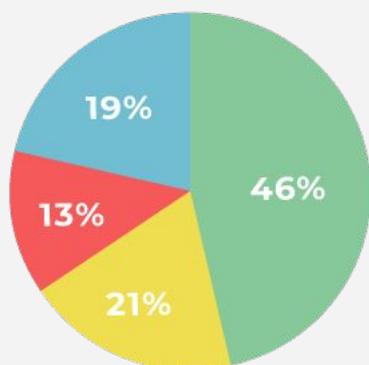
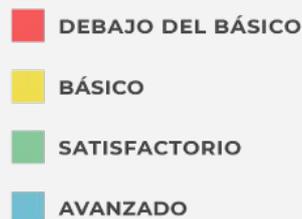
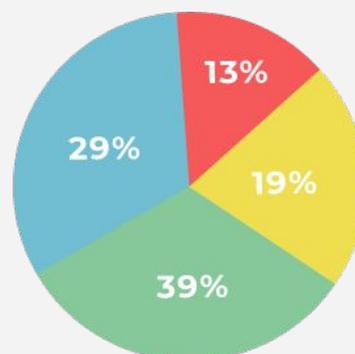


GRÁFICO 6.4

Niveles de aprendizaje en ciencias naturales.
Nivel primario. Año 2017.



Fuente: Elaboración propia en base a información provista por la Secretaría de Evaluación Educativa – Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

Fuente: Elaboración propia en base a información provista por la Secretaría de Evaluación Educativa – Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

Casi 7 de cada 10 estudiantes se encuentran en los niveles de desempeño satisfactorio y avanzado en Ciencias Naturales.

El 68% de los estudiantes se desempeñó en los niveles satisfactorio y avanzado en Ciencias Naturales. El 32% se encuentra en los niveles más bajos: un 19% en el básico y un 13% por debajo del básico.

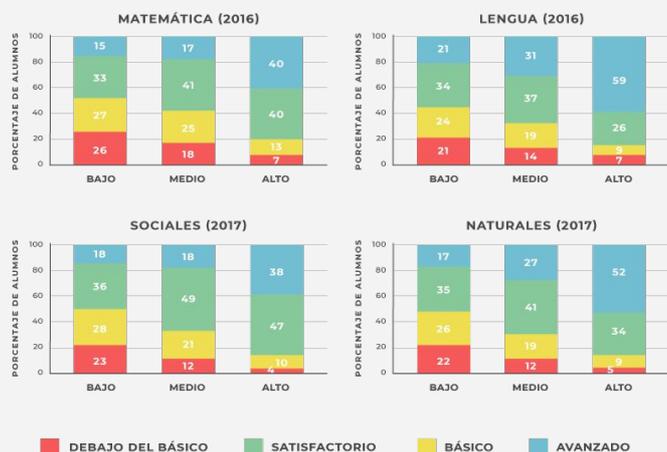
A menor nivel socioeconómico, los resultados de aprendizaje son más bajos.

Como está documentado en numerosos estudios sobre el tema –ver por ejemplo Treviño et al. (2016) y OECD (2016)–, existe una asociación directa entre el nivel socioeconómico y el nivel de desempeño. En todas las materias, observamos que los estudiantes de nivel socioeconómico alto están en mayor porcentaje en

los niveles de desempeño más altos, comparados con los estudiantes de nivel socioeconómico bajo. Por ejemplo: 22% de los estudiantes de nivel socioeconómico bajo están por debajo del nivel básico en Ciencias Naturales, mientras que solo hay un 5% de estudiantes de nivel socioeconómico alto con ese nivel de desempeño²⁰.

GRÁFICO 6.5

Niveles de aprendizaje en Matemática, Lengua, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales según nivel socioeconómico. Nivel primario. Años 2016 y 2017.



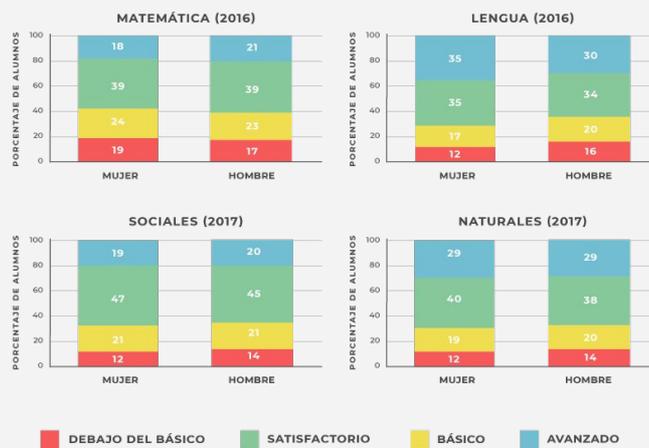
Fuente: Elaboración propia en base a información provista por la Secretaría de Evaluación Educativa – Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

Las mujeres y los hombres tienen niveles de desempeño similares en todas las disciplinas, excepto en Lengua, donde las mujeres tienen un mejor desempeño.

En Matemática, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales se observan pocas diferencias en cuanto al nivel de desempeño entre estudiantes hombres y mujeres. En Lengua, el desempeño de las mujeres es un poco mejor: mientras que el 29% de las mujeres se encuentran en el nivel básico o por debajo del básico, el porcentaje de hombres en estos niveles es del 36%.

GRÁFICO 6.6

Niveles de aprendizaje en Matemática, Lengua, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales según género. Nivel primario. Años 2016 y 2017.



Fuente: Elaboración propia en base a información provista por la Secretaría de Evaluación Educativa – Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

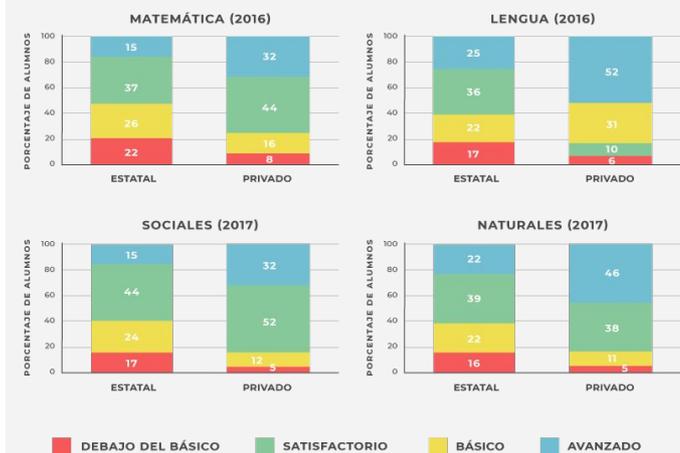
Los alumnos de escuelas del sector privado tienen un mejor desempeño que los del sector estatal.

En todas las disciplinas evaluadas vemos que los estudiantes de escuelas del sector privado tienen mejores desempeños que los de escuelas del sector estatal. En Lengua, por ejemplo, un 29% de los estudiantes del sector público tienen desempeños en el nivel básico o por debajo del básico, mientras que solo el 16% de los estudiantes de escuelas del sector privado se encuentran en esos niveles.

²⁰ El nivel socioeconómico de los estudiante se calcula a través de un índice que contempla preguntas sobre las características del hogar en que viven, los bienes a los que tienen acceso y la educación de sus padres. En ese índice, los estudiantes que se encuentran entre el promedio más una desviación estándar y el promedio menos una desviación estándar son de nivel medio, mientras los que están por debajo de ese intervalo son de nivel bajo y los que están por arriba, de nivel alto.

GRÁFICO 6.7

Niveles de aprendizaje en Matemática, Lengua, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales según sector de gestión. Nivel primario. Años 2016 y 2017.



Fuente: Elaboración propia en base a información provista por la Secretaría de Evaluación Educativa – Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

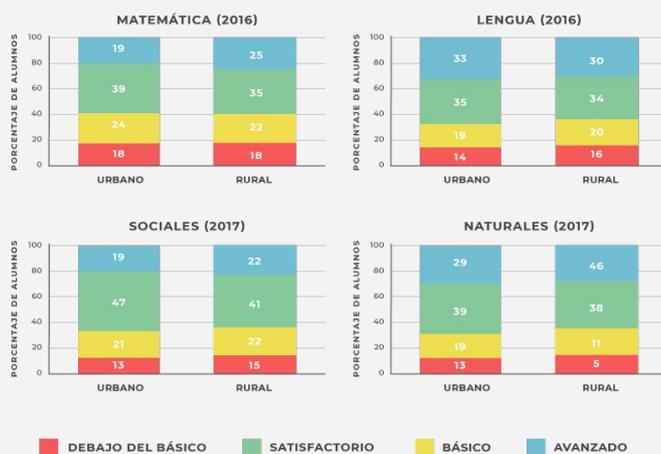
No hay mayores diferencias en el desempeño de los alumnos de escuelas rurales con respecto a los de escuelas urbanas.

Cuando comparamos escuelas urbanas y rurales, observamos niveles de desempeño similares en todas las disciplinas.

Esto es destacable principalmente porque las escuelas rurales tienden a concentrar una mayor población estudiantil de nivel socioeconómico bajo y, como ya hemos notado, los alumnos de nivel socioeconómico bajo tienen peores desempeños que los alumnos de nivel medio y alto.

GRÁFICO 6.8

Niveles de aprendizaje en Matemática, Lengua, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales según ámbito. Nivel primario. Años 2016 y 2017.



Fuente: Elaboración propia en base a información provista por la Secretaría de Evaluación Educativa – Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

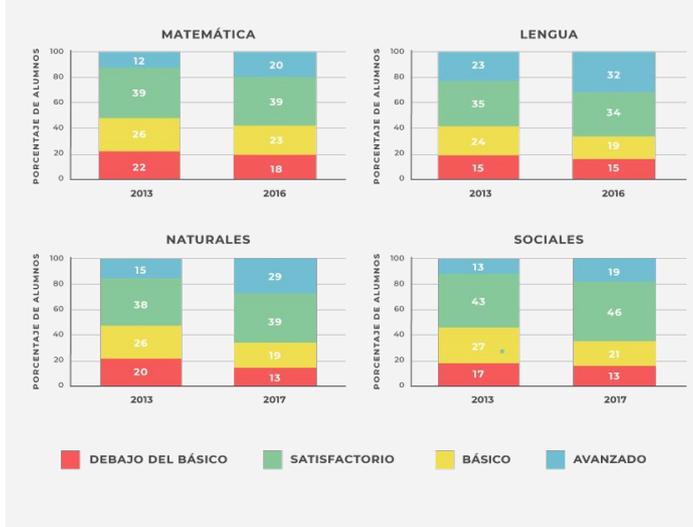
Los niveles de aprendizaje han mejorado en todas las disciplinas desde 2013.

Cuando observamos los niveles de desempeño en lengua, matemática, ciencias sociales y naturales a partir de 2013, constatamos que el porcentaje de estudiantes que se encuentran en los niveles de desempeño satisfactorio y avanzado ha aumentado, en detrimento del porcentaje de alumnos en los niveles más bajos.

Lo mismo se desprende del análisis de la evolución de los puntajes promedio en todas las disciplinas.

GRÁFICO 6.9

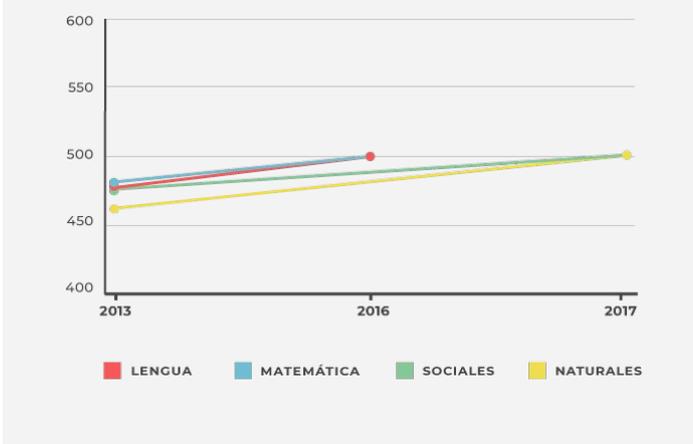
Niveles de aprendizaje en Matemática, Lengua, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales. Nivel primario. Años 2013, 2016 y 2017.



Fuente: Elaboración propia en base a información provista por la Secretaría de Evaluación Educativa – Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

GRÁFICO 6.10

Puntaje promedio en Matemática, Lengua, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales. Nivel primario. Años 2013, 2016 y 2017.



Fuente: Elaboración propia en base a información provista por la Secretaría de Evaluación Educativa – Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

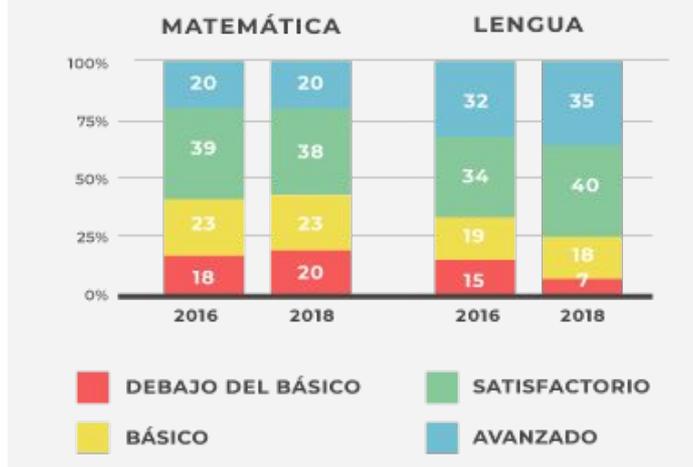
Nota: Las pruebas de lengua y matemática fueron escaladas para tener un puntaje de 500 puntos y una desviación estándar de 100 puntos en la prueba de 2016. Lo mismo sucedió con las pruebas de ciencias sociales y ciencias naturales en 2017.

En Aprender 2018, se observa que la tendencia de crecimiento continúa para Lengua, pero se estanca en Matemática.

Los informes publicados por la Secretaría de Evaluación Educativa mostraron que los estudiantes en los niveles de desempeño satisfactorio y avanzado aumentaron en 2018 con respecto a 2016 en Lengua, mientras que permanecieron prácticamente inalterados en Matemática. Como fue mencionado anteriormente, las bases de este relevamiento no han sido publicadas a la fecha de redacción de este informe, por eso estos datos no se discuten en mayor detalle.

GRÁFICO 6.11

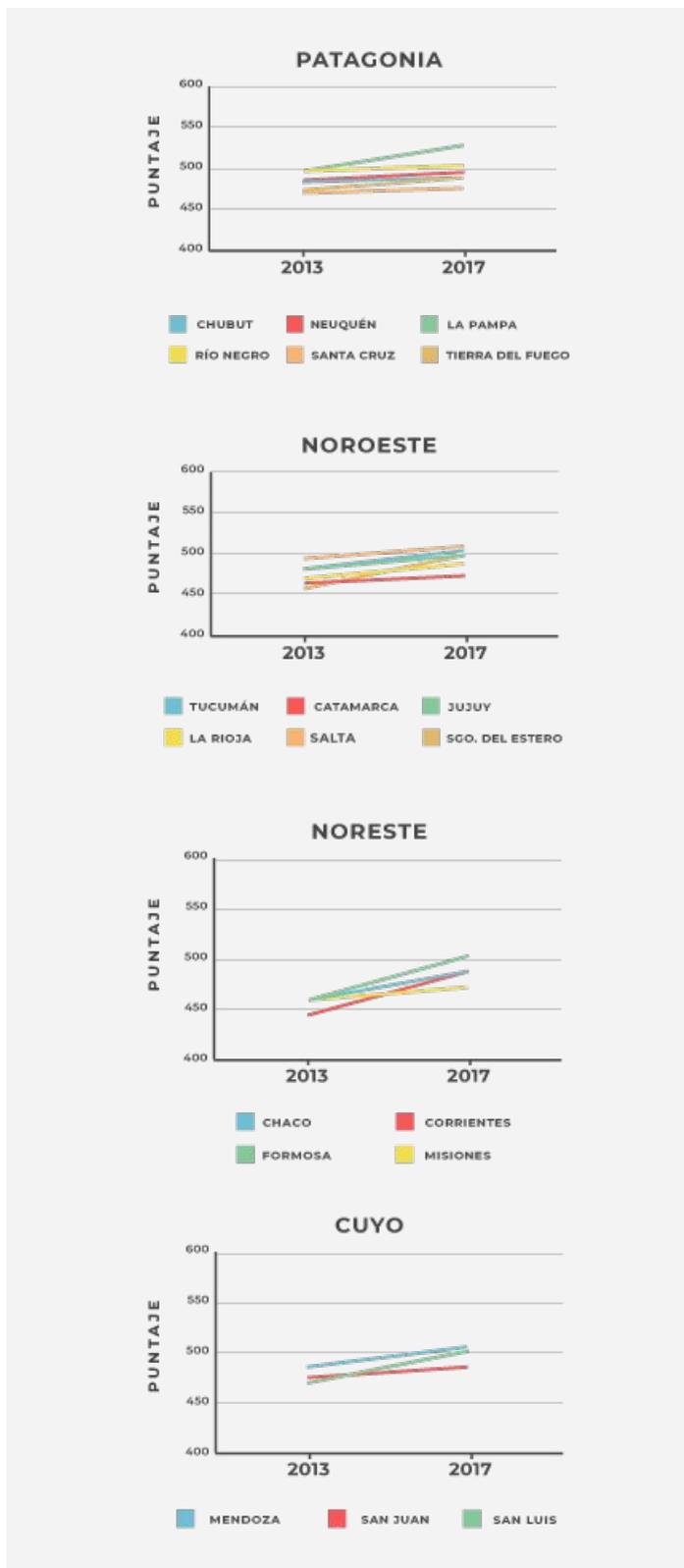
Niveles de desempeño en Lengua y Matemática. Nivel primario. Años 2016 y 2018.



Fuente: Secretaría de Evaluación Educativa, 2019.

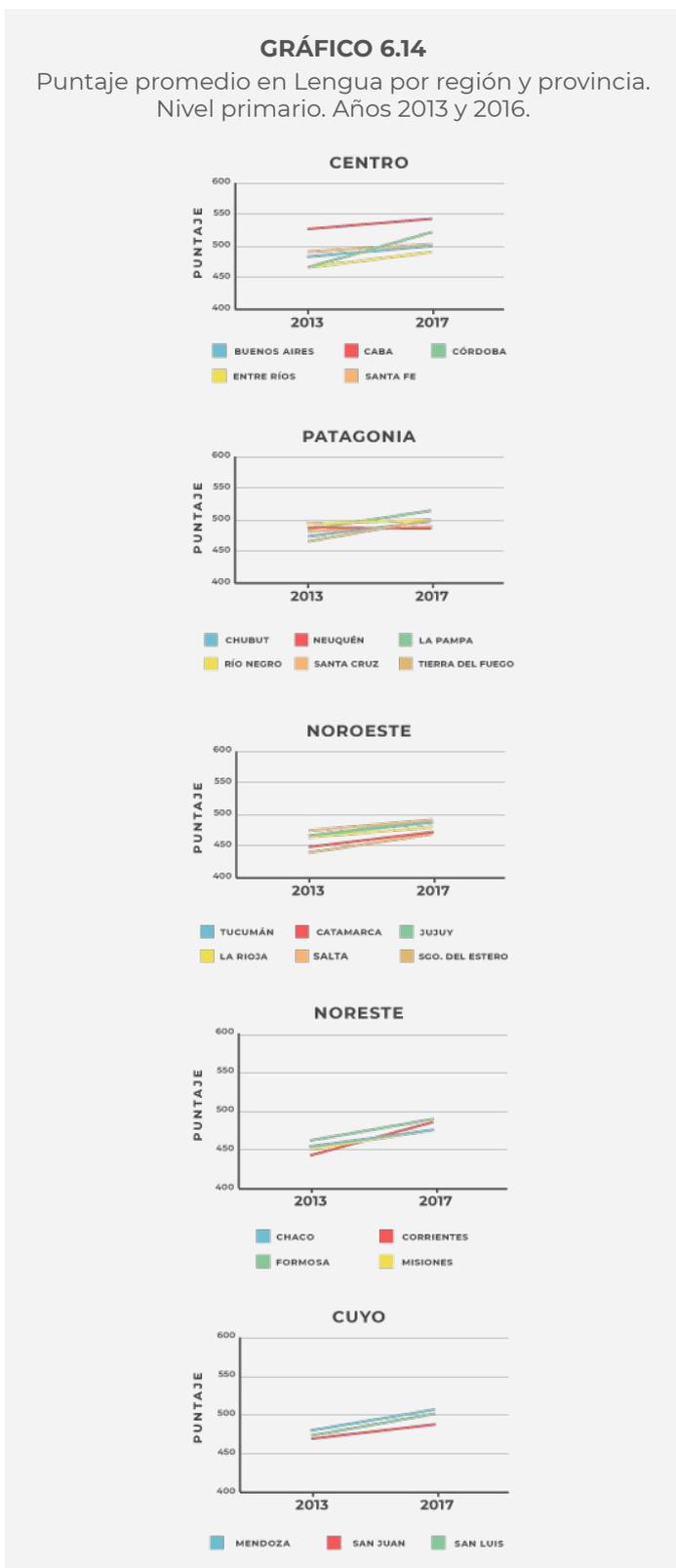
Los desempeños de los estudiantes son heterogéneos en las distintas provincias.

Cuando observamos la distribución de los niveles de desempeño entre las distintas provincias, observamos una variabilidad considerable.



Fuente: Elaboración propia en base a información provista por la Secretaría de Evaluación Educativa – Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

Nota: En Aprender 2016, tanto Neuquén como Santa Cruz no superaron el 50% de alumnos respondientes en primaria. A su vez, en la Ciudad de Buenos Aires menos del 50% de los estudiantes de escuelas públicas respondieron la prueba. Los resultados de estas provincias deben considerarse únicamente de forma ilustrativa.

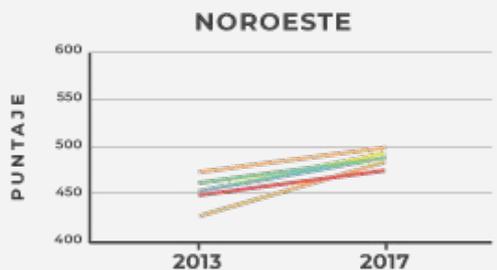
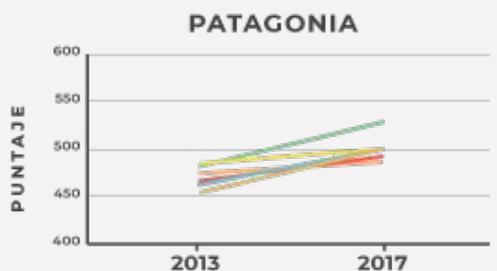
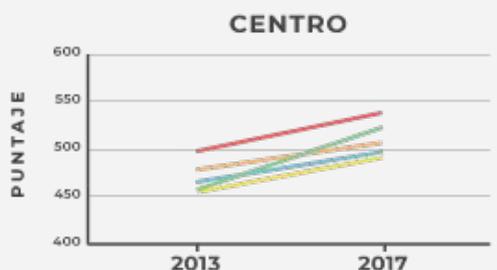


Fuente: Elaboración propia en base a información provista por la Secretaría de Evaluación Educativa – Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

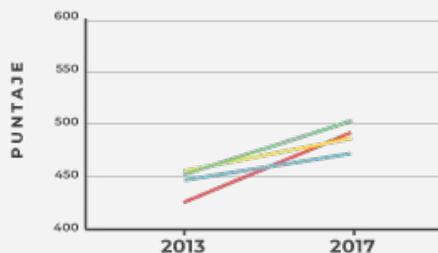
Nota: En Aprender 2016, tanto Neuquén como Santa Cruz no superaron el 50% de alumnos respondientes en primaria. A su vez, en la Ciudad de Buenos Aires menos del 50% de los estudiantes de escuelas públicas respondieron la prueba. Los resultados de estas provincias deben considerarse únicamente de forma ilustrativa.

GRÁFICO 6.15

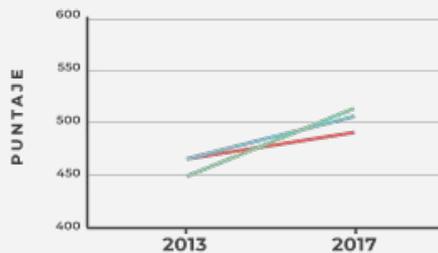
Puntaje promedio en Ciencias Naturales por región y provincia. Nivel primario. Años 2013 y 2017.



NORESTE



CUYO

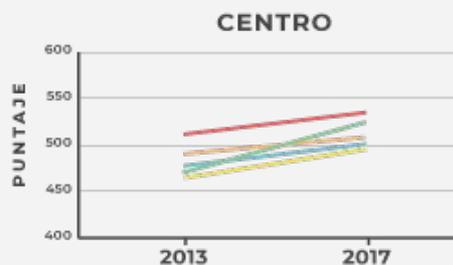


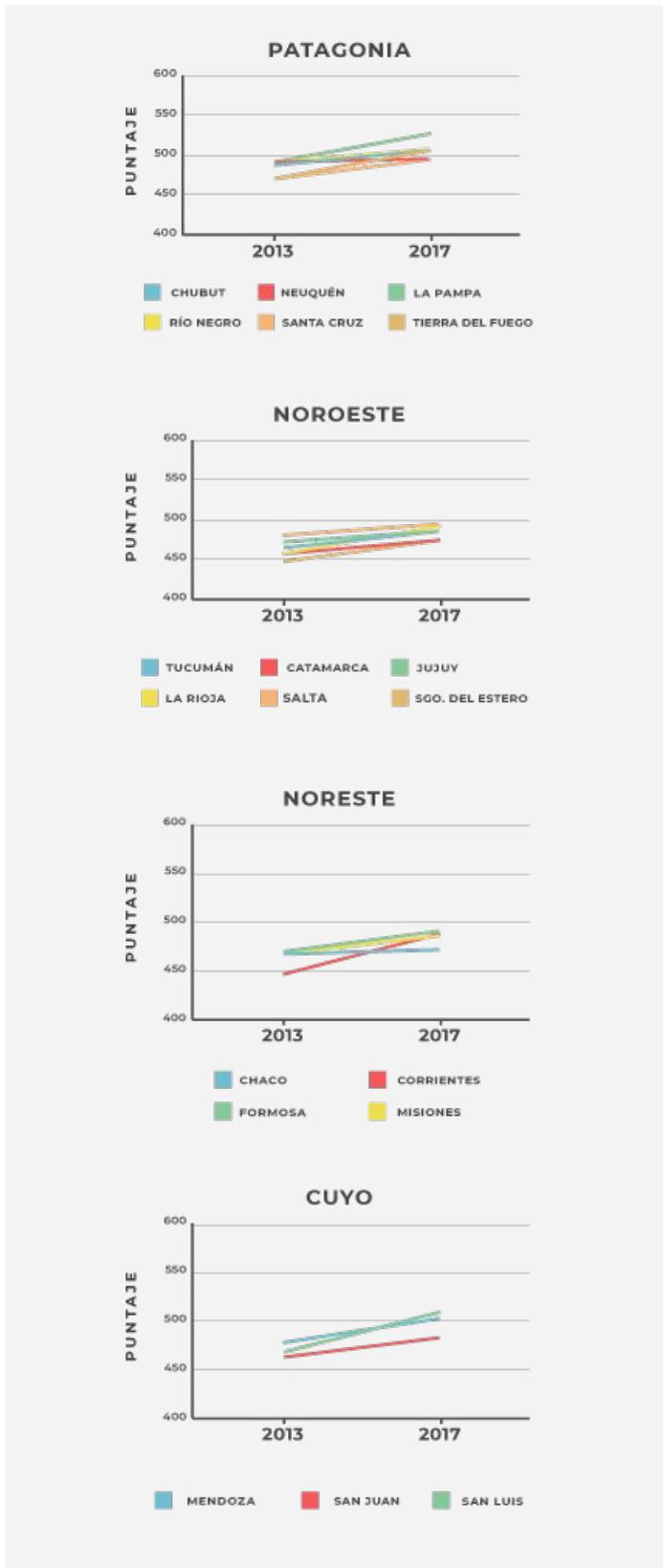
Fuente: Elaboración propia en base a información provista por la Secretaría de Evaluación Educativa – Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

Nota: En Aprender 2017, Neuquén no alcanzó un mínimo de 50% de alumnos respondientes en primaria, por lo tanto sus resultados deben ser considerados de forma ilustrativa.

GRÁFICO 6.16

Puntaje promedio en Ciencias Sociales por región y provincia. Nivel primario. Años 2013 y 2017.





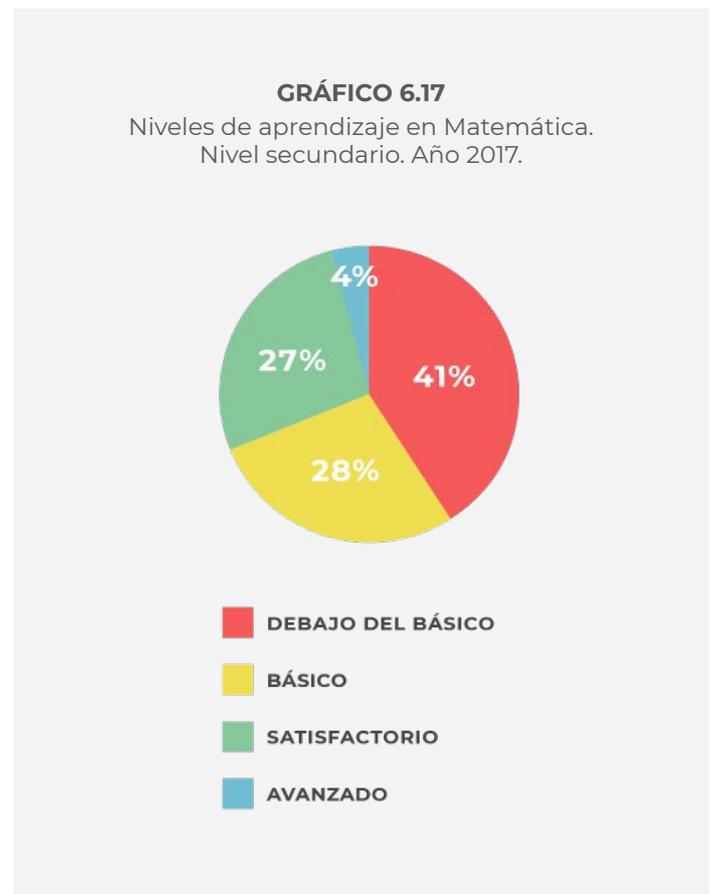
Fuente: Elaboración propia en base a información provista por la Secretaría de Evaluación Educativa – Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

Nota: En Aprender 2017, Neuquén no alcanzó un mínimo de 50% de alumnos respondientes en primaria, por lo tanto sus resultados deben ser considerados de forma ilustrativa.

6.2. Educación secundaria

Casi 7 de cada 10 estudiantes de nivel secundario no alcanzan los niveles satisfactorios en Matemática.

El 69% de los estudiantes se encuentra en el nivel básico o por debajo del básico, mientras que el 27% está en el nivel satisfactorio y solo hay un 4% en el nivel avanzado.



Fuente: Elaboración propia en base a información provista por la Secretaría de Evaluación Educativa – Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

En Lengua, 6 de cada 10 estudiantes se encuentran en los niveles satisfactorio y avanzado.

En contraste con los resultados en Matemática, en Lengua observamos que casi la mitad de los estudiantes (45%) están en el nivel satisfactorio, mientras que el 17% está en el nivel avanzado. Sin embargo, todavía hay un 20% en el nivel básico y un 18% por debajo del básico.

GRÁFICO 6.18

Niveles de aprendizaje en Lengua.
Nivel secundario. Año 2017.

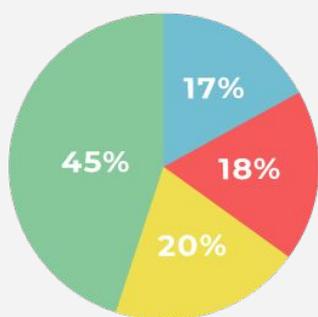
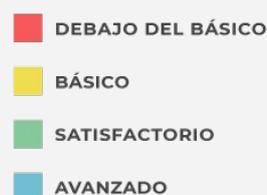
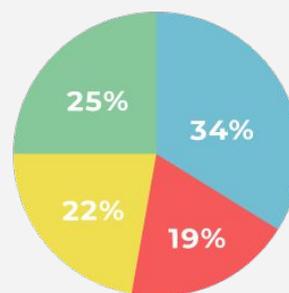


GRÁFICO 6.19

Niveles de aprendizaje en Ciencias Sociales.
Nivel secundario. Año 2016.



Fuente: Elaboración propia en base a información provista por la Secretaría de Evaluación Educativa – Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

Fuente: Elaboración propia en base a información provista por la Secretaría de Evaluación Educativa – Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

En Ciencias Sociales, 6 de cada 10 estudiantes se encuentran en los niveles satisfactorio y avanzado.

Un poco más de 6 de cada 10 estudiantes se encuentran en los niveles de desempeño satisfactorio y avanzado en Ciencias Naturales.

En Ciencias Sociales vemos que el 59% de los estudiantes se encuentran en los niveles satisfactorio y avanzado, con una gran presencia de estudiantes en este último nivel (34%). Como en el caso de Lengua, todavía hay un 41% de los estudiantes en los niveles más bajos.

El 64% de los estudiantes se desempeñó en los niveles satisfactorio y avanzado en Ciencias Naturales, aunque, a diferencia de Ciencias Sociales, hay pocos estudiantes en el nivel avanzado (10%). El 36% se encuentra en los niveles más bajos: 19% en el básico y 17% por debajo del básico.

GRÁFICO 6.20

Niveles de aprendizaje en Ciencias Naturales. Nivel secundario. Año 2016.

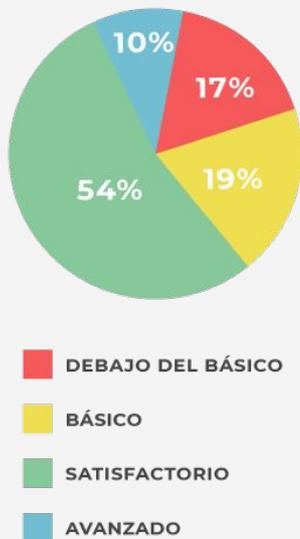
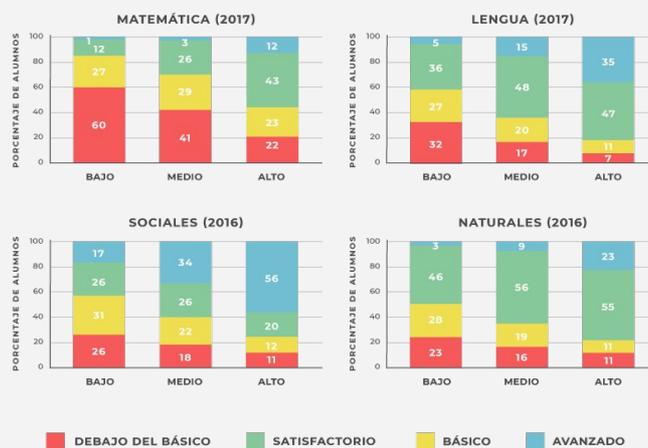


GRÁFICO 6.21

Niveles de aprendizaje en Matemática, Lengua, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales según nivel socioeconómico. Nivel secundario. Años 2016 y 2017.



Fuente: Elaboración propia en base a información provista por la Secretaría de Evaluación Educativa – Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

Fuente: Elaboración propia en base a información provista por la Secretaría de Evaluación Educativa – Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

A menor nivel socioeconómico, los resultados de aprendizaje son más bajos.

Existe una clara asociación entre el nivel socioeconómico y el nivel de desempeño: en todas las materias, observamos que los estudiantes de nivel socioeconómico alto están en mayor porcentaje en los niveles de desempeño más altos, en comparación con los estudiantes de nivel socioeconómico bajo. Por ejemplo: 60% de los estudiantes de nivel socioeconómico bajo están por debajo del nivel básico en Matemática, mientras que solo hay un 22% de estudiantes de nivel socioeconómico alto con ese nivel de desempeño.

Las mujeres y los hombres tienen niveles de desempeño similares en todas las disciplinas, excepto en Matemática, donde los hombres tienen un mejor desempeño.

En Lengua, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales se observan pocas diferencias entre estudiantes hombres y mujeres en cuanto al nivel de desempeño. En Matemática, en cambio, el desempeño de los hombres es mejor: mientras que el 74% de las mujeres se encuentran en el nivel básico o por debajo del básico, el porcentaje de hombres en estos niveles es del 64%.

GRÁFICO 6.22

Niveles de aprendizaje en Matemática, Lengua, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales según género. Nivel secundario. Años 2016 y 2017.

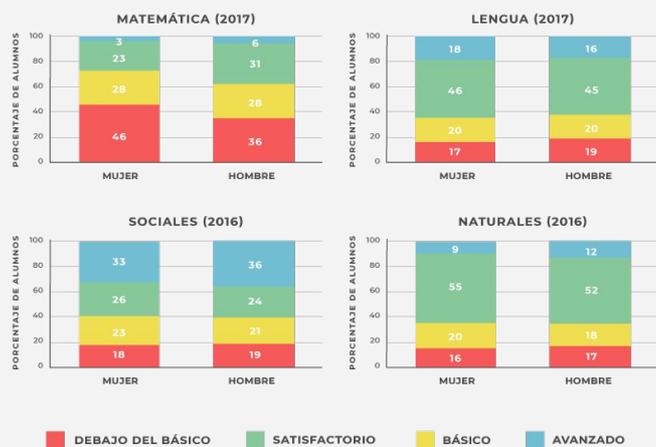
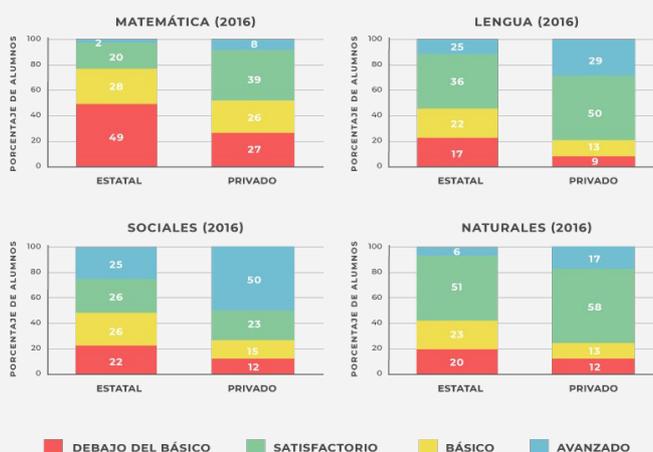


GRÁFICO 6.23

Niveles de aprendizaje en Matemática, Lengua, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales según sector de gestión. Nivel secundario. Años 2016 y 2017.



Fuente: Elaboración propia en base a información provista por la Secretaría de Evaluación Educativa – Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

Fuente: Elaboración propia en base a información provista por la Secretaría de Evaluación Educativa – Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

Los alumnos de escuelas del sector privado tienen un mejor desempeño que los del sector estatal.

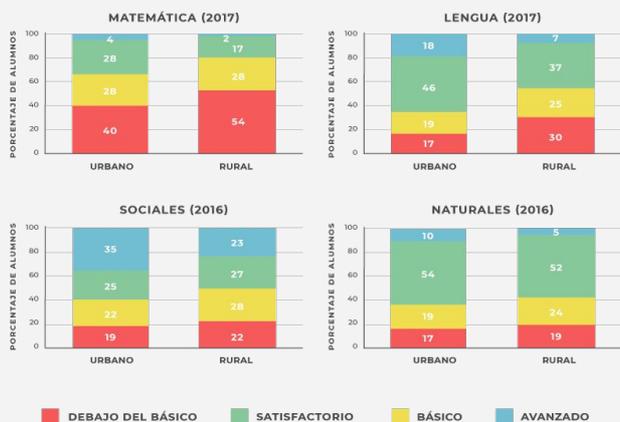
En todas las disciplinas se observa que los estudiantes de escuelas del sector privado tienen mejores desempeños que los de las escuelas del sector estatal. En Lengua, por ejemplo, el 46% de los estudiantes del sector estatal tiene desempeños en el nivel básico o por debajo del básico, mientras que solo un 22% de los estudiantes de escuelas del sector privado se encuentra en esos niveles.

Los alumnos de escuelas urbanas tienen un mejor desempeño que los de escuelas rurales.

En todas las disciplinas se observa que los estudiantes de escuelas urbanas tienen mejores desempeños que los de escuelas rurales. En Matemática, por ejemplo, solo el 19% de los estudiantes de escuelas rurales se encuentran en los niveles satisfactorio y avanzado, mientras que este porcentaje es del 32% en escuelas urbanas.

GRÁFICO 6.24

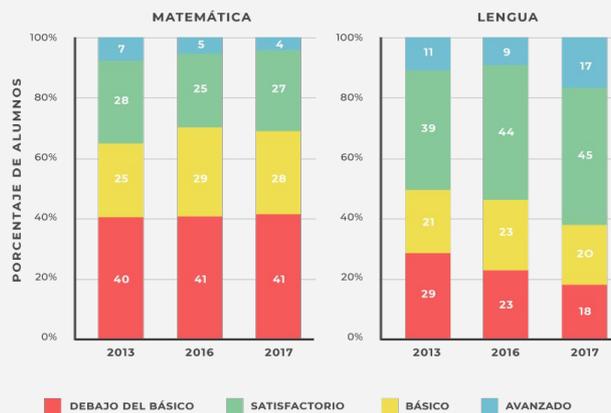
Niveles de aprendizaje en Matemática, Lengua, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales según ámbito. Nivel secundario. Años 2016 y 2017.



Una lectura similar se desprende de la evolución de los puntajes promedio en ambas disciplinas. El aumento del puntaje promedio en las pruebas de Lengua entre 2013 y 2017 fue de 35 puntos, mientras que la caída en Matemática fue de casi 11 puntos.

GRÁFICO 6.25

Niveles de aprendizaje en Matemática y Lengua. Nivel secundario. Años 2013, 2016 y 2017.



Fuente: Elaboración propia en base a información provista por la Secretaría de Evaluación Educativa – Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

Nota: No se incluyen los puntajes de ciencias sociales y ciencias naturales porque solo se contaba con datos de Aprender 2016 para estas disciplinas, con lo cual no era posible construir tendencias.

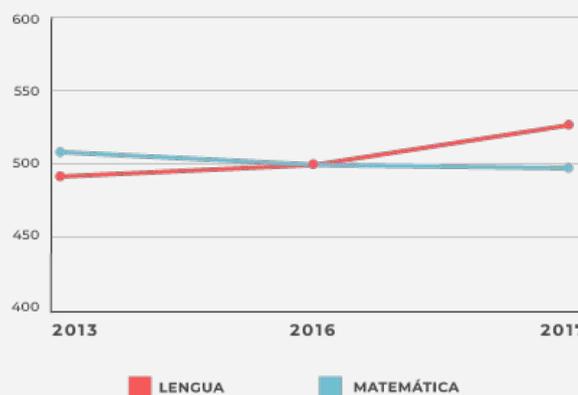
Fuente: Elaboración propia en base a información provista por la Secretaría de Evaluación Educativa – Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

Mientras los niveles de aprendizaje en Lengua mejoran, los de Matemática disminuyen.

Si observamos la evolución de los niveles de desempeño en Lengua y Matemática entre ONE 2013 y Aprender 2017 en secundaria, observamos que en Lengua los dos niveles más bajos han perdido protagonismo (pasaron de representar el 50% en ONE 2013 al 38% en Aprender 2017). En Matemática, en cambio, se observa que los niveles básico y por debajo del básico han ganado protagonismo, aunque en una magnitud más reducida (pasaron de sumar el 65% en 2013 al 69% en 2017).

GRÁFICO 6.26

Puntaje promedio en Matemática y Lengua. Nivel secundario. Años 2013, 2016 y 2017.



Fuente: Elaboración propia en base a información provista por la Secretaría de Evaluación Educativa – Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

Notas: No se incluyen los puntajes de ciencias sociales y ciencias naturales porque solo se contaba con datos de Aprender 2016 para estas disciplinas, con lo cual no era posible construir tendencias. Las pruebas fueron escaladas para tener un puntaje de 500 puntos y una desviación estándar de 100 puntos en la prueba de 2016.

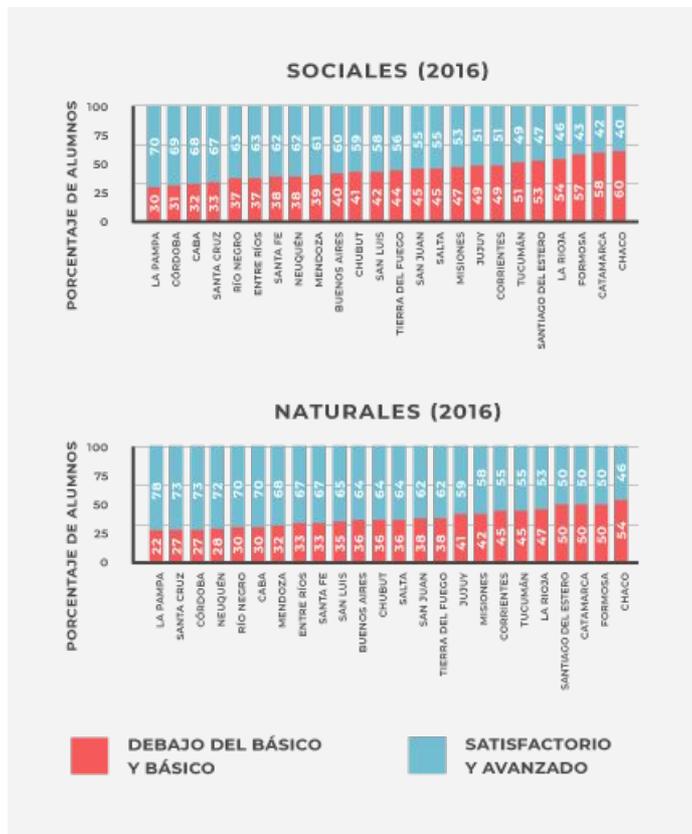
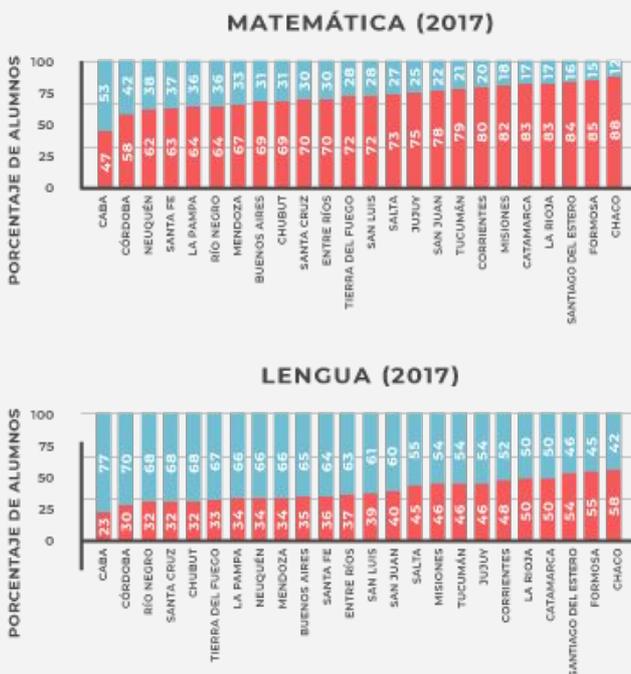
Los desempeños de los estudiantes son sumamente heterogéneos en las distintas provincias.

Cuando observamos la distribución de los niveles de desempeño entre las distintas provincias, encontramos una variabilidad considerable.

Si bien hay algunas diferencias entre las distintas disciplinas, en general vemos que jurisdicciones como CABA, Córdoba, La Pampa, Santa Cruz, Santa Fe y Neuquén son las que tienen estudiantes con mejores desempeños, mientras que provincias como Chaco, Formosa, Catamarca, Santiago del Estero y La Rioja tienen mayor porcentaje de sus alumnos en los niveles de desempeño más bajos.

GRÁFICO 6.27

Niveles de aprendizaje en Matemática, Lengua, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales por provincia. Nivel secundario. Años 2016 y 2017.



Fuente: Elaboración propia en base a información provista por la Secretaría de Evaluación Educativa – Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

Nota: Las provincias están ordenadas de menor a mayor en su porcentaje de estudiantes en el nivel "Por debajo del básico". En Aprender 2016, Neuquén y Santa Cruz no alcanzaron un mínimo de 50% de alumnos respondientes. Por su parte, en este mismo relevamiento, CABA no alcanzó el 50% de respondientes en las escuelas estatales. Estos resultados deben ser tomados como ilustrativos. En Aprender 2017, Neuquén, Río Negro y Santa Cruz no alcanzaron un mínimo de 50% de alumnos respondientes, por lo que sus resultados también deben ser considerados como ilustrativos.

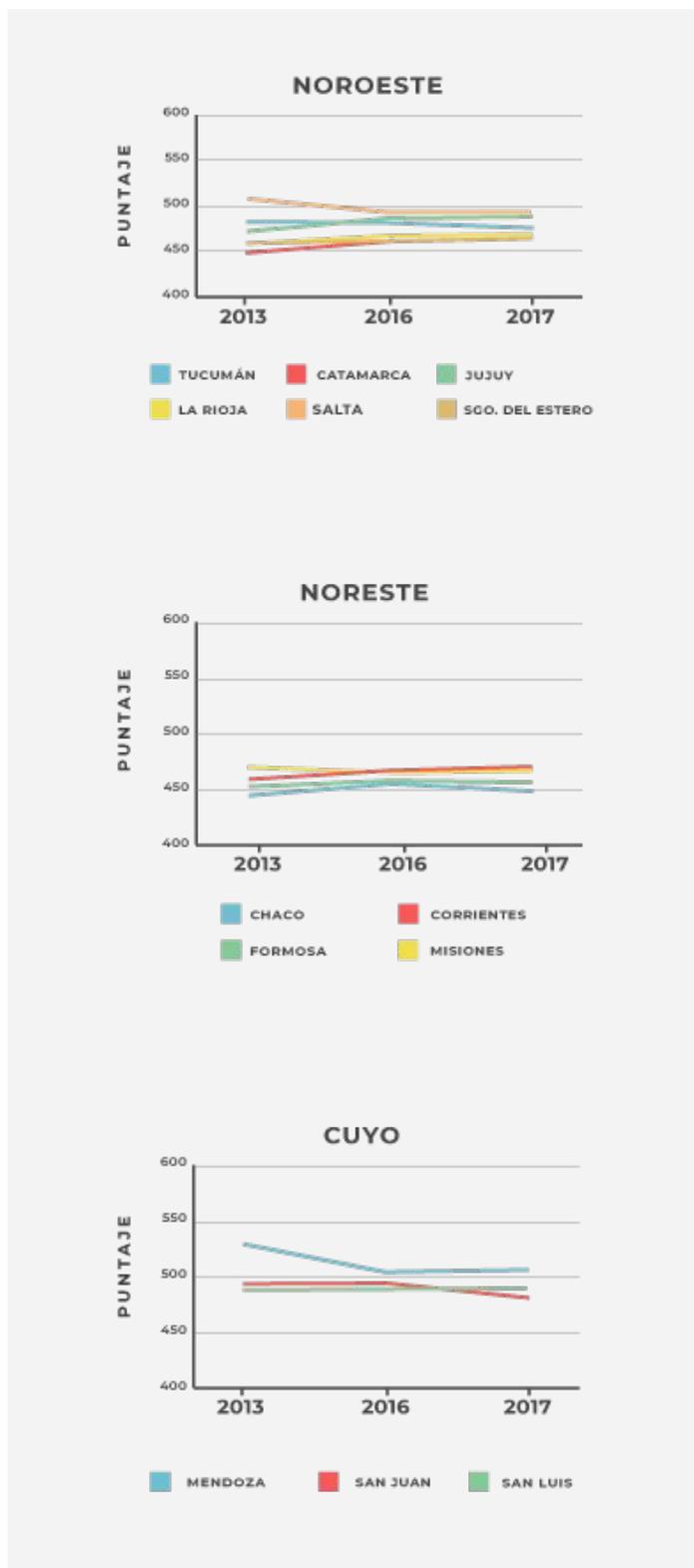
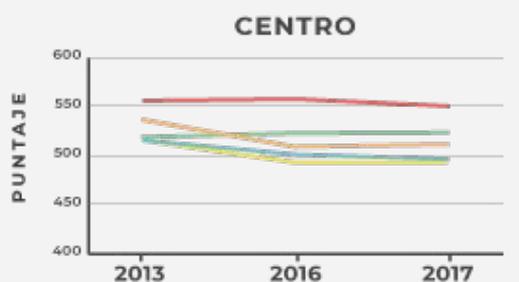
Si bien la evolución de los aprendizajes en Lengua y Matemática en las provincias respeta la tendencia promedio del país, hay algunas excepciones interesantes.

La mayoría de las provincias refleja la tendencia a la caída de los niveles de desempeño en Matemática en la educación secundaria. Más allá de la tendencia nacional, vemos que hay algunas provincias que muestran una mejora en su puntaje promedio en la prueba de Matemática de 5^{to} año: Catamarca, Formosa, Jujuy, La Rioja y Corrientes. Es destacable que estas provincias estaban dentro de las provincias con alumnos de rendimiento más bajo, con lo cual en este indicador las brechas interprovinciales se han achicado en estos años

La gran mayoría de las provincias reflejan la tendencia alcista en los desempeños en Lengua en educación secundaria, aunque algunas muestran una tendencia más pronunciada. En primer lugar, las provincias que tenían estudiantes con puntajes más bajos en 2013, como Catamarca, Chaco, Formosa, Jujuy, Santiago del Estero, Misiones y Tucumán, crecen considerablemente. En segundo lugar, CABA y Córdoba, que ya se encontraban en la parte superior de la distribución en 2013, también crecen considerablemente. Otras provincias muestran una baja en el puntaje promedio entre 2013 y 2016, que luego repunta en 2017, como Santa Fe, Santa Cruz, Río Negro, Neuquén, Mendoza, Entre Ríos y, sobre todo, Tierra del Fuego. Cabe destacar que ninguna provincia tuvo en 2017 un desempeño menor en Lengua que el obtenido en 2013.

GRÁFICO 6.28

Puntaje promedio en Matemática por provincia. Nivel secundario. Años 2013, 2016 y 2017.

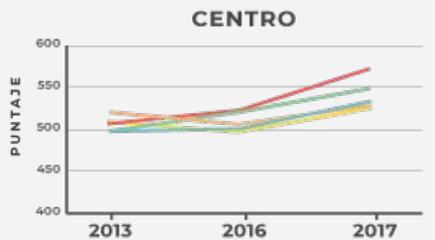


Fuente: Elaboración propia en base a información provista por la Secretaría de Evaluación Educativa – Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

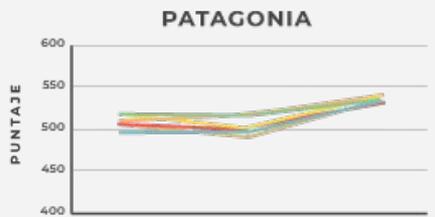
Notas: No se incluyen los puntajes de ciencias sociales y ciencias naturales porque solo se contaba con datos de Aprender 2016 para estas disciplinas, con lo cual no era posible construir tendencias. En Aprender 2017, Neuquén, Río Negro y Santa Cruz no alcanzaron un mínimo de 50% de alumnos respondientes en primaria, por lo tanto sus resultados deben ser considerados de forma ilustrativa.

GRÁFICO 6.29

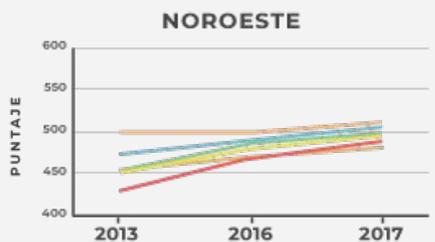
Puntaje promedio en Lengua por provincia. Nivel secundario. Años 2013, 2016 y 2017.



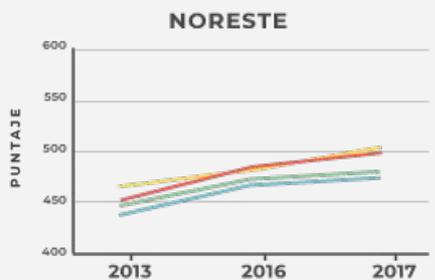
■ BUENOS AIRES ■ CABA ■ CÓRDOBA
■ ENTRE RÍOS ■ SANTA FE



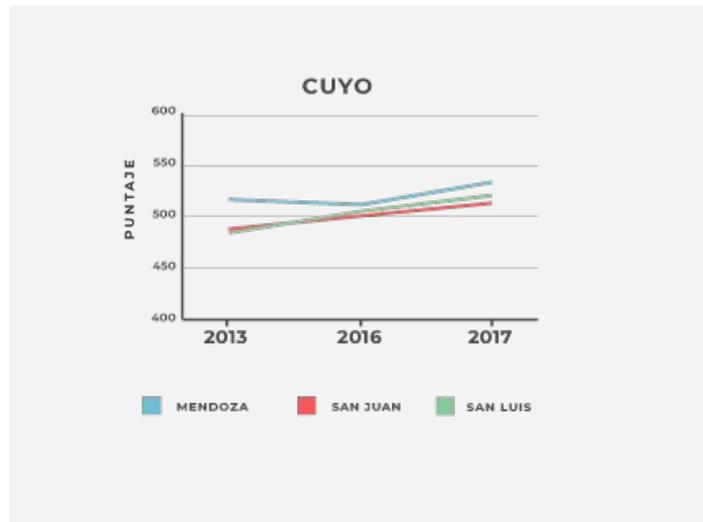
■ CHUBUT ■ NEUQUÉN ■ LA PAMPA
■ RÍO NEGRO ■ SANTA CRUZ ■ TIERRA DEL FUEGO



■ TUCUMÁN ■ CATAMARCA ■ JUJUY
■ LA RIOJA ■ SALTA ■ SGO. DEL ESTERO



■ CHACO ■ CORRIENTES
■ FORMOSA ■ MISIONES



Fuente: Elaboración propia en base a información provista por la Secretaría de Evaluación Educativa – Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

Notas: No se incluyen los puntajes de ciencias sociales y ciencias naturales porque solo se contaba con datos de Aprender 2016 para estas disciplinas, con lo cual no era posible construir tendencias. En Aprender 2017, Neuquén, Río Negro y Santa Cruz no alcanzaron un mínimo de 50% de alumnos respondientes en primaria, por lo tanto sus resultados deben ser considerados de forma ilustrativa.

Nota: La heterogeneidad del logro académico en las provincias

Hasta el momento, hemos analizado los resultados de aprendizaje de los estudiantes en función de los niveles de desempeño y los puntajes promedio. Otro aspecto sumamente relevante para analizar tiene que ver con la distribución de los puntajes de los estudiantes. Visualizar la distribución de los puntajes tiene una ventaja principal: nos permite ir más allá de los promedios y analizar la concentración de los estudiantes en los distintos puntajes. En este sentido, este análisis puede mostrarnos que la distribución de los puntajes es más homogénea (si hay muchos estudiantes concentrados en niveles similares de aprendizaje), o más heterogénea (si los resultados están más repartidos en distintos niveles de aprendizaje).

Presentamos los resultados de este análisis en forma de gráficos de curvas de densidad. Cada punto de las curvas nos da una indicación de la concentración de estudiantes en los distintos puntajes de la prueba. Hay dos cuestiones a observar aquí. Por un lado, debemos puntualizar en la altura de la curva. Si la curva es elevada, eso indica que hay una gran cantidad de estudiantes concentrada en un nivel similar de aprendizaje o que los niveles de aprendizaje son más homogéneos.

En cambio, si la curva es más baja, eso indica que la distribución es más heterogénea. Por otro lado, debemos analizar dónde se sitúa la curva en relación con los puntajes: mientras más a la derecha se encuentre la curva, más alto es el puntaje obtenido en las pruebas. En este sentido, la situación ideal es encontrar una curva que se encuentre lo más a la derecha posible (puntajes más altos) y con la mayor altura posible (puntajes más homogéneos), es decir, un sistema educativo con niveles de aprendizajes altos para todos sus estudiantes.

En primaria, observamos que las formas de las curvas son relativamente similares en todas las provincias, lo que nos indica que no hay mayores diferencias en cuanto a la distribución de los resultados de aprendizaje, si bien, como ya fue señalado en este informe, las provincias se ubican de forma diferente en cuanto a los puntajes que obtienen sus estudiantes.

En secundaria, en cambio, observamos una mayor diferencia interprovincial en cuanto a la heterogeneidad de logro académico en las provincias. Existen aquí dos extremos prototípicos. Por un lado, vemos el caso de Chaco, donde hay una gran cantidad de alumnos concentrados en un puntaje bajo. Este es el caso de una provincia con una distribución de puntajes homogénea en niveles bajos. Del otro lado, tenemos el caso de CABA, donde observamos una curva que se sitúa más a la derecha, es decir, con mayores puntajes en promedio, pero más baja, lo que nos muestra una mayor heterogeneidad en los puntajes de los estudiantes.

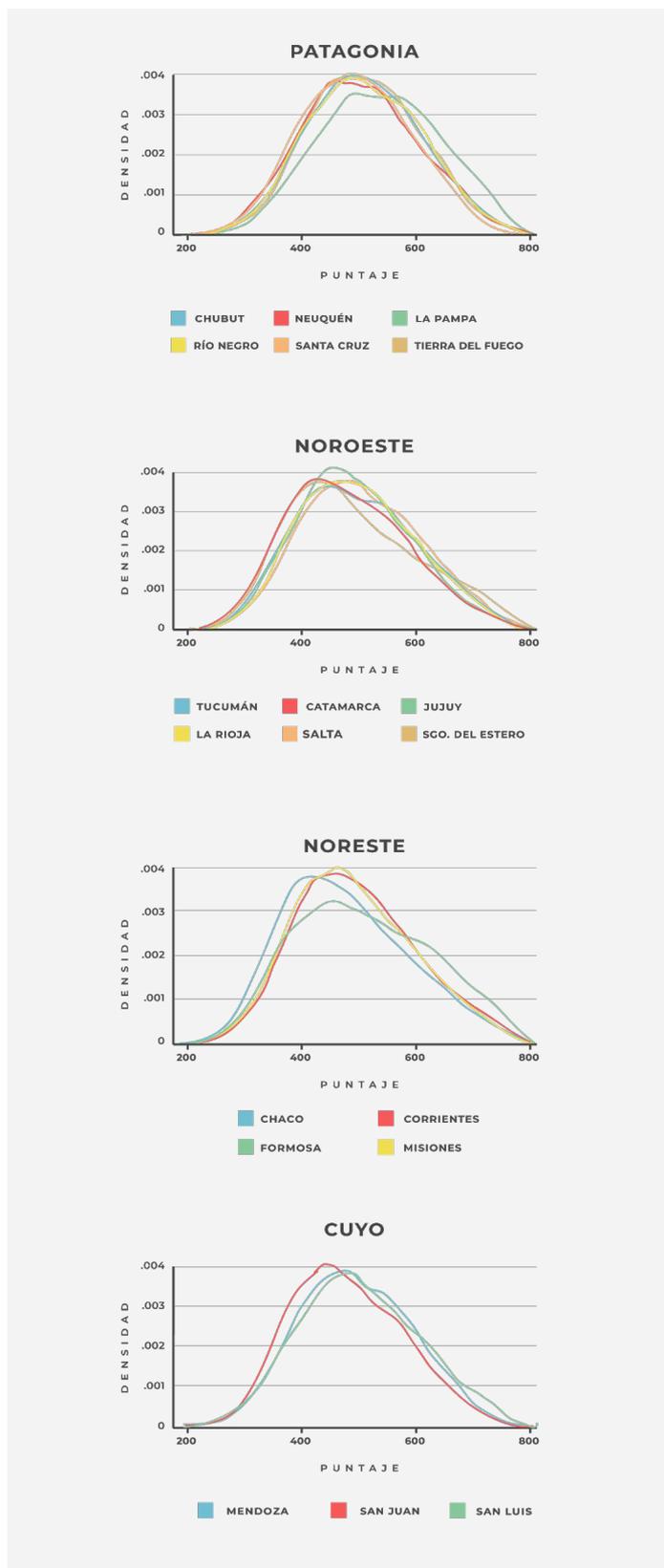
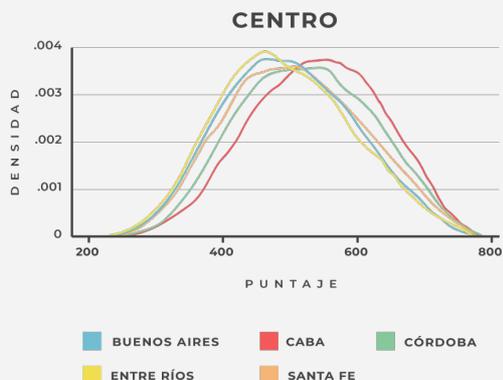


GRÁFICO 6.30

Distribución de puntajes en la prueba de Ciencias Naturales por provincia. Nivel primario. Año 2017.

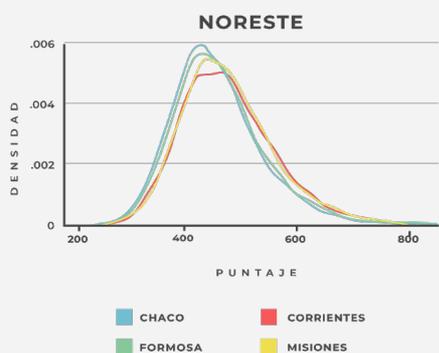
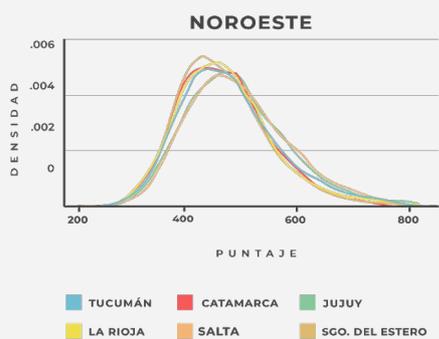
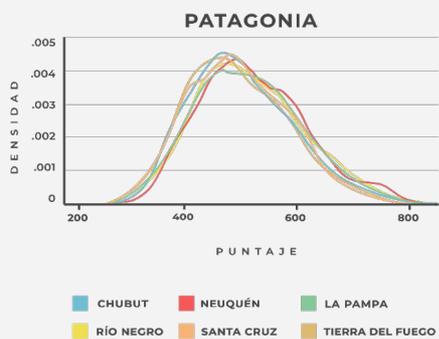
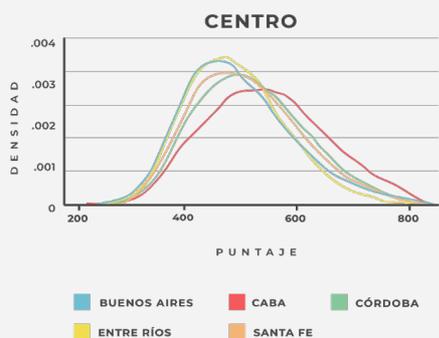


Fuente: Elaboración propia en base a información provista por la Secretaría de Evaluación Educativa – Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

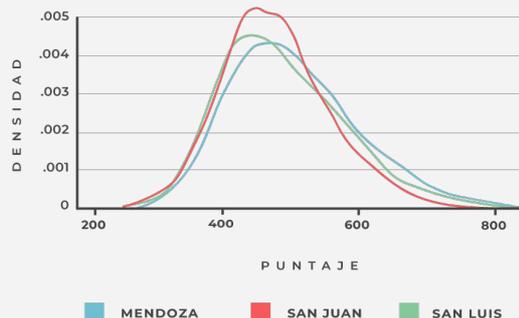
Nota: En Aprender 2017, Neuquén no alcanzó un mínimo de 50% de alumnos respondientes en primaria, por lo tanto sus resultados deben ser considerados de forma ilustrativa.

GRÁFICO 6.31

Distribución de puntajes en la prueba de Matemática por provincia. Nivel secundario. Año 2017.



CUYO



Fuente: Elaboración propia en base a información provista por la Secretaría de Evaluación Educativa – Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

Nota: En Aprender 2017, Neuquén, Río Negro y Santa Cruz no alcanzaron un mínimo de 50% de alumnos respondientes en primaria, por lo tanto sus resultados deben ser considerados de forma ilustrativa.

Nota: El efecto del nivel socioeconómico en el desempeño de los estudiantes

Hemos mencionado a lo largo del informe que el nivel socioeconómico es uno de los principales factores que explican el desempeño de los estudiantes tanto en las pruebas estandarizadas como en el desarrollo de sus trayectorias escolares. Para profundizar un poco este análisis, es interesante incorporar aquí algunas notas que permitan matizar los datos que hemos presentado a lo largo de este informe.

En primer lugar, es interesante preguntarnos en qué provincias se encuentran las mayores proporciones de estudiantes de nivel socioeconómico bajo. Si observamos el siguiente gráfico, veremos que las provincias del NOA y NEA tienen una mayor proporción de estudiantes del nivel socioeconómico bajo, en comparación con las otras regiones del país. En CABA, Tierra del Fuego y Santa Cruz, el porcentaje de estudiantes de nivel socioeconómico bajo es del 5%, 6% y 9% respectivamente, mientras que en Misiones, Formosa y Santiago del Estero, este porcentaje es del 38%, 39% y 44%.

GRÁFICO 6.32

Porcentaje de estudiantes por nivel socioeconómico por provincia. Nivel primario. Año 2017.

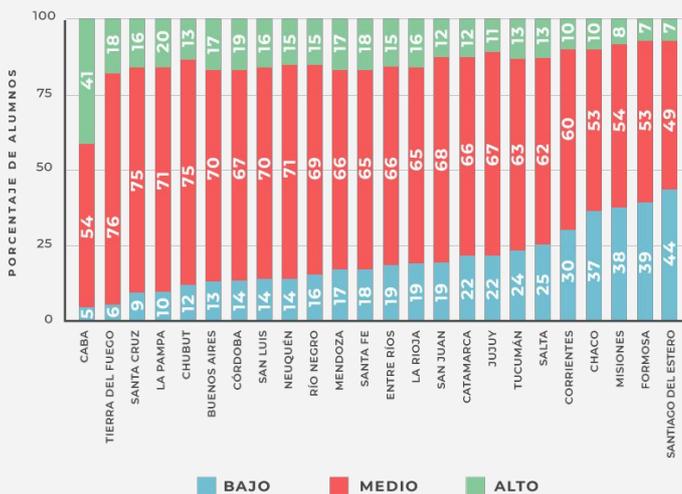
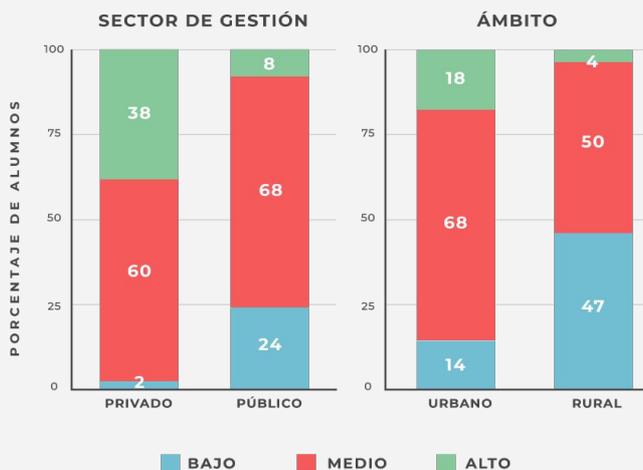


GRÁFICO 6.33

Porcentaje de estudiantes por nivel socioeconómico por ámbito y nivel de gestión. Nivel primario. Año 2017.



Fuente: Elaboración propia en base a información provista por la Secretaría de Evaluación Educativa – Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

Fuente: Elaboración propia en base a información provista por la Secretaría de Evaluación Educativa – Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

A su vez, vemos que existe una gran diferencia entre los alumnos que asisten a escuelas de gestión privada y los que asisten a las de gestión estatal: solamente un 8% de los estudiantes que asisten a escuelas de gestión estatal en el nivel primario son de nivel socioeconómico alto, mientras que este porcentaje es de 38% en las escuelas de gestión privada. Estas diferencias también aparecen en la comparación entre escuelas del ámbito rural y escuelas urbanas: mientras que un 14% de los estudiantes en escuelas primarias urbanas son de nivel socioeconómico bajo, 47% de los estudiantes en escuelas del ámbito rural se ubican en este nivel.

Estos datos nos permiten matizar los resultados que obtienen los estudiantes de este tipo de escuelas en las pruebas. Al incorporar estas variables al análisis de la distribución de los puntajes, vemos que las diferencias entre los tipos de gestión se reducen. A un mismo nivel socioeconómico, las diferencias en los puntajes de las escuelas de gestión privada y las de gestión estatal son menores que cuando no controlamos por nivel socioeconómico. Sin embargo, vemos igualmente que para todos los niveles socioeconómicos las curvas de los estudiantes de escuelas privadas siempre se encuentran ubicadas en mayores niveles de aprendizaje. Para las escuelas secundarias, observamos también que en todos los casos, a igual nivel socioeconómico, las distribuciones de puntajes son más homogéneas en el sector estatal que en el sector privado.

GRÁFICO 6.34

Distribución de puntajes por sector de gestión y nivel socioeconómico. Nivel primario (Ciencias Naturales) y secundario (Matemática). Año 2017.

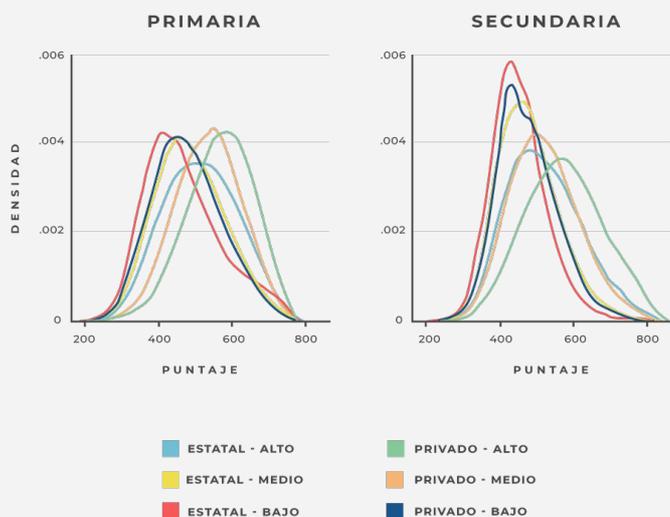
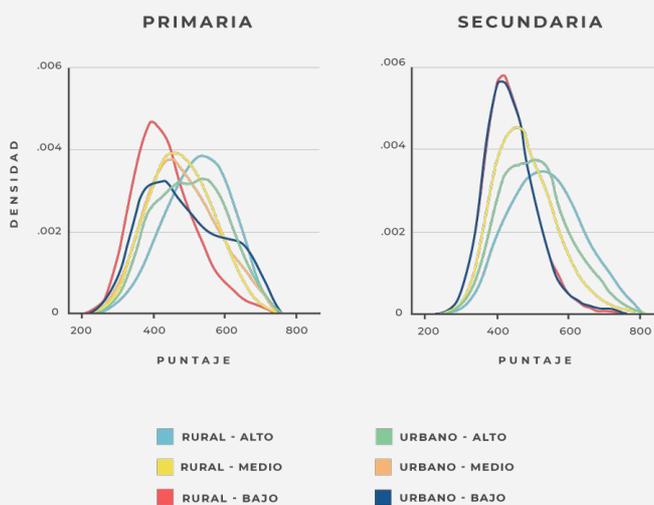


GRÁFICO 6.35

Distribución de puntajes por ámbito y nivel socioeconómico. Nivel primario (Ciencias Naturales) y secundario (Matemática). Año 2017.



Fuente: Elaboración propia en base a información provista por la Secretaría de Evaluación Educativa – Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

Fuente: Elaboración propia en base a información provista por la Secretaría de Evaluación Educativa – Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

En el análisis por ámbito, en tanto, no vemos una tendencia tan lineal como en el análisis por sector. En primaria, observamos que los alumnos de nivel socioeconómico bajo que asisten a escuelas urbanas tienen mejores niveles de aprendizaje que los del mismo nivel socioeconómico en escuelas rurales, y que la distribución de sus puntajes es más heterogénea. Observamos lo opuesto para el nivel socioeconómico alto, donde los estudiantes de escuelas rurales parecen tener mejores desempeños. Para el nivel socioeconómico medio, en tanto, no parece haber diferencias sustantivas. En secundaria, no observamos diferencias entre los estudiantes de escuelas urbanas y rurales que se ubican en el nivel socioeconómico bajo, mientras que encontramos mejores desempeños y distribuciones más heterogéneas en los estudiantes de escuelas rurales que en los de escuelas urbanas, tanto en el nivel socioeconómico medio como en el alto.

Notas sobre la calidad educativa en Argentina

Por Silvia Montoya (Instituto de Estadísticas de UNESCO)

La lectura de este capítulo sobre los resultados de aprendizaje en Argentina deja varias reflexiones. Primero, una buena noticia: se miden aprendizajes y se lo hace en forma repetida, lo que permite un monitoreo del progreso en las diferentes áreas. En relación con esta medición reiterada, es necesaria una estrategia que combine pruebas censales y muestrales con un entendimiento de qué funciones y objetivos pueden cumplir unas y otras, y cuál sería una frecuencia deseable. En este último aspecto parece existir menos claridad: una definición de lineamiento de pruebas de aprendizaje en el corto y mediano plazo es una política de estado a definir y sostener independientemente de ciclos políticos y en alineamiento con los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS), con los cuales el país se ha comprometido.

Un segundo conjunto de reflexiones se relaciona con los resultados de las pruebas. Entre los datos positivos se encuentra la tendencia positiva de los resultados de aprendizaje en el país y en todas las regiones en los últimos años.

Tanto las diferencias entre niveles socioeconómicos como entre provincias, entre alumnos dentro de las provincias según localización y entre alumnos según sector de gestión, comparten su origen en las diferencias de posibilidades asociadas a niveles de ingresos (ya sea medidos por el PBI) o por los ingresos familiares. El origen del problema no reside en las diferencias de resultados: si la desigualdad de ingresos es elevada, ¿por qué esperar algo diferente en términos de logros de aprendizajes? Los estudiantes más pobres –cuya escolaridad reviste otras complejidades que las de sus pares de clases medias y altas– exigen esfuerzos adicionales para la mejora por parte del sistema educativo. El monitoreo de la efectividad con la que el sistema educativo da respuestas a estos estudiantes nos dará en el futuro una pauta sobre su funcionamiento.

Las luces rojas se encienden en el secundario. Si bien es cierto que los resultados de secundario son menores que los del nivel primario como un hecho “estilizado” a nivel internacional, la tendencia al deterioro no lo es. Tampoco el deterioro en los resulta-

dos de Matemática, que es más marcado para las mujeres en un contexto donde se intenta la igualdad. En este sentido, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), adoptados en la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015, incluyen como Objetivo 4.1: “Para 2030, garantizar que todas las niñas y niños completen una educación primaria y secundaria gratuita, equitativa y de calidad que conduzca a resultados de aprendizaje relevantes y efectivos”.

Este objetivo se mide a través del indicador 4.1.1 Proporción de niños y jóvenes: (a) en los grados 2/3; (b) al final de la primaria; y (c) al final de la secundaria inferior logrando al menos un nivel mínimo de competencia en (i) lectura y (ii) matemáticas, por sexo.

La palabra “todos” en la meta implica un objetivo para el indicador del 100% para 2030. Los objetivos/metast son definiciones políticas de qué se pretende alcanzar y cuándo. Las mediciones son solo el primer paso. Los objetivos de aspiración son una realidad en la política global y nacional, necesitan mediciones, metas y proyecciones para saber cuáles y dónde están las brechas y para para informar si el sistema realmente tiene éxito o falla cuando no alcanzan los objetivos. Medirlos es esencial para ese monitoreo: ese paso está dado.

Persiste el reto de sintonizar con lo que sucede a nivel internacional. ¿Es la definición del nivel satisfactorio coherente con la definición del nivel mínimo satisfactorio a nivel internacional fijado por los objetivos internacionales? ¿Cuáles son las metas intermedias para alcanzar el 100%? ¿Cuáles son las políticas para alcanzar esas metas?

■

Comentarios finales



Observatorio
ARGENTINOS
por la **educación**

Comentarios finales

1.

Este documento presentó avances y desafíos de la educación común en los niveles inicial, primario y secundario en cinco dimensiones: el acceso, la eficiencia interna, los recursos humanos, los recursos financieros y los resultados de aprendizaje. **En los últimos 20 años observamos mejores indicadores de acceso y de inversión. Identificamos desafíos en las trayectorias escolares, la asignación de recursos y los resultados obtenidos en pruebas de aprendizaje.**

Todos los indicadores que hemos analizado en este informe son considerablemente dispares entre las distintas provincias que integran el territorio de nuestro país.

En este contexto, el rol del gobierno nacional resulta crucial. El Ministerio de Educación de la Nación debe constituirse en el articulador del sistema educativo y apoyar a cada una de las provincias en la resolución de sus desafíos, que como señalamos son considerablemente diversos. Esto requiere no solo de la capacidad política para lograr consensos, sino de políticas educativas adaptadas a cada contexto y de una inversión que aumente la participación del Estado nacional en el financiamiento educativo, apoyando a las provincias que mayores desafíos presentan y utilizando mecanismos que generen también un mayor compromiso financiero de aquellas provincias que menor porcentaje de su presupuesto destinan a financiar la educación.

2.

Los datos muestran que el acceso al sistema educativo en el nivel primario es universal. Si bien la cantidad de matrícula no ha sufrido cambios significativos en los últimos 20 años (subió 2,8%), sí se observa un notorio aumento de la participación del sector privado (de 21,2% a 27,4% en el lapso mencionado).

En el nivel inicial, la cantidad de alumnos ha aumentado considerablemente (63,4%). Sin embargo, considerando que la escolarización es obligatoria desde los 4 años de edad a partir del año 2014, todavía hay desafíos: la tasa de escolarización en el año 1998 era del 55% y mejoró hasta alcanzar un 75% en el año 2016. **Uno de cada cuatro niños de entre 3 y 5 años no se encuentra escolarizado** (IEU, 2019).

El nivel secundario es obligatorio en Argentina desde el año 2006. La matrícula del nivel ha aumentado notablemente (35,3%) y los datos más recientes muestran una mejora en el acceso: la tasa de escolarización del nivel secundario en 1998 era del 75,0%, mientras que en 2016 era del 89,5%. Es decir, **todavía uno de cada diez estudiantes en edad de asistir al nivel no lo está haciendo** (IEU, 2019). En el quintil más bajo de ingresos, el acceso mejoró más de 20 puntos porcentuales entre el año 2004 y el año 2017 (pasó del 63,5% al 85,7%).

Algunas provincias cuentan con un considerable porcentaje de su matrícula en escuelas rurales, mientras que otras prácticamente no tienen escuelas rurales. Esto está estrechamente relacionado con la presencia de la población que habita en zonas rurales en cada provincia. En general, el costo de sostenimiento de estas escuelas es mayor, dado que su matrícula suele ser menor a la de las escuelas urbanas y, aunque tengan una menor cantidad de docentes, la relación entre ambos resulta en un mayor costo por alumno.

Algunas provincias tienen una gran participación del sector privado en su matrícula, mientras que en otras la participación del sector privado es poco significativa. En general podemos relacionar la presencia del sector privado con el desarrollo productivo de las provincias. En las provincias más ricas, hallamos mayores niveles de participación del sector privado.

3.

Los indicadores de trayectoria escolar muestran que en el nivel primario la repitencia es baja y la promoción, alta. Además, estos indicadores han mejorado en los últimos años. A su vez, la proporción de estudiantes de primer grado que llegan al final del nivel en el tiempo teórico esperado llega al 90% en la cohorte 2012-2016 y muestra una mejora de diez puntos porcentuales con respecto a la cohorte 2006-2011.

En el nivel secundario, en cambio, las tasas de promoción y repitencia se han mantenido desde 2011. **De cada 100 alumnos en el primer año solo 61 logran llegar al final del nivel en el tiempo teórico** si se toma la cohorte teórica 2012-2017. Si bien es una proporción mejor en comparación con la cohorte 2006-2011 (51 de cada 100 alumnos), la finalización a tiempo constituye uno de los obstáculos identificados en este informe.

Comentarios finales

En la escuela primaria se observa que en algunas provincias 75 de cada 100 estudiantes llegan al último año sin interrupciones en sus trayectorias educativas, mientras que hay otras en las que casi todos los estudiantes llegan al último grado de la escuela primaria en la edad esperada. En secundaria, el panorama es similar en tanto también aparecen fuertes disparidades entre las provincias. En este nivel, sin embargo, el panorama es más grave porque un menor porcentaje de alumnos llega al último año en el tiempo esperado: la provincia donde las trayectorias en secundaria son menos exitosas registra un 47% de sus estudiantes de nivel secundario que llegan al último año sin repetir o abandonar, mientras que la provincia con trayectorias más exitosas registra un 78%.

4.

La cantidad de recursos humanos en el sistema educativo se ha incrementado en los últimos 20 años en todos los niveles (la cantidad de cargos subió 41,1% entre 1998 y 2017). Este incremento fue mayor que el crecimiento de la matrícula en ese período (16,1%). Al comparar con la evolución de la cantidad de estudiantes, en el nivel inicial se ve que la relación de alumnos por cargo docente pasó de 15,4 en el año 1998 a 12,2 alumnos por cargo docente en 2017. En el nivel primario, en el año 1998 había 14,9 estudiantes por cargo docente. En 2005 el valor era de 15,4 y a partir de ese momento comenzó a disminuir hasta alcanzar 11,5 en 2017. En el nivel secundario se ha realizado el cálculo a partir de una equivalencia entre horas cátedra y cargos (se ha tomado como criterio considerar 15 horas cátedra como un cargo). En el nivel secundario, en 1998 había 13,4 estudiantes por cada 15 horas cátedra. Este indicador disminuyó hasta alcanzar 10,3 en el año 2005. El indicador aumentó en 2006 hasta alcanzar un valor de 11,4 y luego comenzó a disminuir hasta 9,6 en 2017.

Por razones de densidad demográfica, la cantidad de alumnos por cargo docente en los diferentes niveles varía según provincias y es menor en zonas rurales que en zonas urbanas. En la gestión privada hay menos estudiantes por cargo que en el sector estatal.

5.

La inversión en educación en Argentina en términos reales ha crecido sostenidamente desde 2005 hasta 2011, para luego estabilizarse y, en los últimos años, disminuir. La Ley de Financiamiento Educativo (Ley n° 26.075) y la Ley de Educación Nacional (Ley n° 26.206) han regulado esta inversión. En 2015 observamos el pico máximo del financiamiento en educación, con 993 321,9 millones de pesos a valores de 2018. En comparación con 2005, representa un 86% de aumento. Este pico se da fundamentalmente por un aumento en el gasto provincial en educación. **De 2015 a 2016, observamos una caída del 7% en el gasto educativo total, dado principalmente por una caída en la inversión provincial.**

En 2005, la inversión en educación representaba un 4,0% del PBI. A partir de ese año, en el marco de las leyes mencionadas en el párrafo anterior, se observa un aumento sostenido hasta lograr un 5,6% en 2009. A partir de ese año se registra una mayor estabilidad en este indicador: en algunos años se observan disminuciones (como en 2010, con un 5,1%) y en otros, aumentos (como en 2015, con un 6,1%). La inversión en educación solo llegó en 2015 al piso establecido en la Ley de Educación Nacional, y luego disminuyó a un 5,8% en 2016 y 5,6% en 2017.

En 2017, el 80% del gasto en educación a cargo de las jurisdicciones provinciales fue destinado al pago del personal de las escuelas de gestión estatal. Si incluimos el porcentaje destinado a transferencias al sector privado para el pago de salarios (12,5%), vemos que más del 90% del gasto en educación de las provincias se destina a salarios, lo que es frecuente en actividades intensivas en mano de obra, como la educación. En tanto, la inversión en capital fue un 3,4% del gasto en educación a cargo de las jurisdicciones provinciales.

En 2017, en promedio, un 39% del gasto educativo de las provincias se concentró en los niveles inicial y primario, mientras que este porcentaje fue del 31% para el nivel secundario. Debe considerarse que hay más alumnos en el nivel primario que en el nivel secundario y, por lo tanto, la asignación de los recursos guarda relación con la distribución de la matrícula. La proporción del gasto por nivel no ha variado sustantivamente desde 2005.

Comentarios finales

En pesos de 2018, el gasto anual promedio provincial por alumno del sector estatal era de \$69 332. Se observa también una gran disparidad en los recursos invertidos en el sistema. La diferencia entre las provincias que más invierten por alumno y las que menos invierten es de prácticamente el triple, incluso considerando ajustes por costo de vida y por nivel de salario docente. Esta inversión, además, no necesariamente coincide con el porcentaje de presupuesto que cada provincia destina a su sistema educativo.

6.

Los resultados de los estudiantes en pruebas estandarizadas de aprendizaje muestran que, en el nivel primario, 6 de cada 10 estudiantes se encuentran en el nivel satisfactorio o avanzado en Matemática. En Lengua la proporción es de 7 de cada 10. Estudiantes de niveles socioeconómicos más bajos obtienen, en promedio, un desempeño inferior que sus pares de nivel socioeconómico favorecido. Por ejemplo, en Matemática 5 de cada 10 estudiantes del nivel socioeconómico bajo se encuentran en los desempeños satisfactorio o avanzado. En el nivel socioeconómico alto, son 8 de cada 10.

En el nivel secundario, casi 7 de cada 10 estudiantes de nivel secundario no alcanzan los niveles satisfactorios en Matemática. En Lengua son 4 de cada 10. En este nivel también se observan disparidades según nivel socioeconómico.

En Matemática, por ejemplo, 13 de cada 100 estudiantes del nivel socioeconómico bajo se encuentran en los desempeños satisfactorio o avanzado. En el nivel socioeconómico alto, son 55 de cada 100.

A su vez, se observa gran disparidad en los resultados de aprendizaje entre las provincias. En secundaria, las diferencias entre las provincias con mayor porcentaje de estudiantes en niveles satisfactorios y avanzados y aquellas con menor porcentaje son de casi el doble en todas las materias.

No necesariamente se observa que las provincias con mejores indicadores de trayectorias escolares muestren mejores resultados en las pruebas. Hay algunas provincias que se encuentran entre las de mejores rendimientos en pruebas, pero que tienen indicadores de trayectorias por debajo del promedio nacional.

También sucede lo contrario: provincias donde los indicadores de trayectorias son mejores que el promedio y los resultados de sus estudiantes en las pruebas estandarizadas son bajos en comparación con otras provincias. Esto agrega un nivel de complejidad mayor a las diferencias entre los distintos subsistemas educativos en Argentina.

7.

Los sistemas de información educativa disponibles en Argentina han sido esenciales para la elaboración de este informe. Mantener una política de información y estadística educativa sostenida durante más de 20 años constituye un gran logro de nuestro sistema educativo. Sin embargo, hay algunos desafíos que vale la pena remarcar pensando en el futuro de esta política.

En primer lugar, **el actual sistema de relevamiento de información no permite seguir la trayectoria escolar individual real de los estudiantes, esencialmente porque no recolecta información a nivel de los estudiantes, sino a nivel del aula como mínimo nivel de agregación.** Se han mencionado en este informe las normas existentes para implementar un sistema de información con información por estudiante que permita el seguimiento de trayectorias personalizadas (Resolución Ministerial n° 1.041 del año 2012; Resolución del Consejo Federal de Educación n° 215 del año 2014; Ley de Cédula Escolar Nacional/Ley n° 27.489). Al momento de elaboración de este documento este sistema no estaba implementado en su totalidad. La implementación de un sistema de recolección de información educativa nominal permitiría no solo mejorar la precisión de los indicadores que actualmente pueden construirse, sino crear nuevos indicadores e implementar extensiones como, por ejemplo, sistemas de alerta temprana que prevengan el abandono escolar.

En segundo lugar, **los tiempos de recolección, procesamiento, constatación y publicación de la información educativa son extensos y requieren un tarea compleja de verificación de información.** Un sistema nominal acortaría estos tiempos, permitiendo informar el diseño de políticas educativas de manera más eficaz, eficiente y oportuna.

Finalmente, en los últimos años se han implementado sistemas de devolución de información a las escuelas, por ejemplo de los resultados de las pruebas Aprender. Sería deseable que se complementen con más información útil para la planificación institucional.

■

Anexo:

Indicadores sobre acceso, eficiencia interna y recursos humanos 2018



Anexo: Indicadores sobre acceso, eficiencia interna y recursos humanos 2018

Debido a los tiempos de redacción de este informe y al momento de publicación de las bases usuarias del Relevamiento Anual 2018 y de la puesta a disposición del sistema de consulta en línea de resultados de Aprender 2018 no fue posible publicar a la fecha un análisis con el mismo nivel de desagregación que en el período de años previos que cubre el informe.

De todas formas, elaboramos este anexo con datos generales sobre 2018 para complementar el análisis e indagar acerca de tendencias en el sistema educativo argentino. Se incluye información sobre acceso, eficiencia interna y cargos, debido a que no se cuenta con datos del 2018 respecto a inversión y a que se los datos de Aprender 2018 considerados relevantes se han incorporado en cuerpo del informe.

1. Acceso

Al actualizar los datos al año 2018, vemos que la evolución total de la matrícula de educación común en los niveles obligatorios es de 10 491 524 estudiantes. Este total se distribuye de la siguiente manera en los niveles educativos: 17,5% en el nivel inicial; 43,4% en el nivel primario y 39,1% en el nivel secundario. Con respecto a los valores de 2017 se ven cambios leves: los porcentajes eran 17,3%; 43,7% y 39,0%, respectivamente.

La evolución de la matrícula total entre 1996 y 2018 muestra un incremento de 23,0%. En el nivel inicial el incremento fue de 66,9%; en el nivel primario fue de 2,9% y en el nivel secundario de 36,5%.

La información según nivel de gestión muestra que entre 1996 y 2018 el total de matrícula de gestión estatal se incrementó 979 432: pasó de 6 463 191 a 7 442 623. Se trata de un incremento de 15,2%. En el mismo período, la matrícula en el sector privado aumentó 978.983: subió de 2 069 918 a 3 048 901. Esto equivale a un incremento de 47,3%.

Al observar la información según nivel educativo se ve que en el nivel inicial del sector estatal la matrícula se incrementó 58,8% entre 1996 y 2018. En el sector privado el porcentaje fue 86,2%. En el nivel primario, en el sector estatal se ve una disminución de la cantidad de estudiantes en el período (bajó 5,8% entre 1996 y 2018) mientras que en el sector privado se ve una suba de 36,2%. En el nivel secundario ambos sectores muestran una suba (33,5% en el sector estatal y 44,4% en el sector privado).

En comparación con los datos de 2017, en 2018 se ve un incremento de 24.472 niños en el nivel inicial de sector estatal y de 20.222 en el nivel inicial de sector privado. En el nivel primario la cantidad de alumnos en el sector estatal subió 5.540 alumnos mientras en el sector privado disminuyó 550. En el nivel secundario subieron ambos sectores: 29.846 el estatal y 10.411 el privado.

2. Eficiencia interna

Los datos más recientes respecto a eficiencia interna muestran que uno de los indicadores de esta dimensión -la tasa de repitencia- ha disminuido según el dato más reciente que se calcula en base al Relevamiento Anual 2018: pasó de 3,2% en 2016 a 3,0% en 2017. El dato de repitencia 2018 se publicará en 2019, una vez que se conozca cuántos de los estudiantes que están cursando sus estudios este año volverán a cursar el año durante el ciclo lectivo siguiente.

En el nivel primario de sector estatal se pasó de una tasa de repitencia de 4,1% en 2016 a una de 3,8% en 2017 mientras que en el sector privado la baja fue de 0,8% a 0,7%.

En el nivel secundario también hay una leve baja en el indicador entre 2016 y 2017: pasó de 10,3% a 10,1%. En el sector estatal esta tasa bajó 12,8% a 12,6% mientras que en el sector privado disminuyó de 4,1% en 2016 a 3,8% en 2017.

Con respecto a la promoción, el valor más reciente (2017) muestra que la tasa de promoción es de 96,9% en el nivel primario: 0,4 puntos porcentuales mayor que en 2016. En estos dos últimos años, este indicador ha mejorado en el sector estatal (pasó de 95,6% a 96,3%) y ha empeorado en el sector privado (disminuyó de 99,0% a 98,4%).

En el nivel secundario la tasa de promoción del año 2017 es de 80,5%, tres décimas superior al valor de 2016. En línea con lo descrito en el párrafo anterior, se ve una mejora del indicador en el sector estatal (pasó de 76,1% a 76,5% en los dos últimos años) y un retroceso en el sector privado (pasó de 90,5% a 89,9%).

Anexo: Indicadores sobre acceso, eficiencia interna y recursos humanos 2018

Los datos de la cohorte teórica 2012-2017 muestran que el 90% de los estudiantes que iniciaron primer grado en el año 2012 en edad teórica llegaron en 2017 a 6^{to} en el tiempo esperado. Actualizando esta información con los datos del período 2013-2018 encontramos una situación de estabilidad, donde una vez más el 90% de los estudiantes de la cohorte transcurrió la primaria en el tiempo esperado.

En el nivel secundario, en la cohorte 2012-2017 el 61% de los estudiantes llegaron al último año del nivel en el tiempo esperado. Para la cohorte 2013-2018 se observa una leve mejora ya que el 64% de los estudiantes llegó al último año con la edad teórica esperada.

3. Recursos humanos

La información del Relevamiento Anual muestra que en el año 2018 el sistema educativo cuenta con 744 905 cargos docentes si se suman los niveles inicial, primario y secundario. La distribución de cargos es 20,6% en el nivel inicial; 50,1% en el nivel primario y 29,3% en el nivel secundario.

Al comparar la información de 2018 con la de 1998 se ve que la cantidad de cargo se incrementó en todos los niveles educativos. En el nivel inicial la suba fue de 101,6%; en el nivel primario, de 19,7% y en el nivel secundario, de 67,7%.

La información según nivel por sector de gestión muestra que entre 1998 y 2018 la cantidad de cargos subió en todos los niveles y sectores de gestión, pero con variaciones. En el nivel inicial de sector estatal se pasó de 51 181 cargos a 96 585 (88,7% más) mientras que en el sector privado pasó de 24 810 a 56 578 (128,0% más). En el nivel primario de sector estatal la cantidad de cargos era 245 633 en 1998 y en 2018 llegó a 287 914 (17,2% más) mientras que en el sector privado el salto fue de 66 181 a 85 437 (29,1% más). En el nivel secundario estatal había 91 745 cargos en 1998 y en 2018 se ven 166 378 (81,3% más) mientras que en el sector privado se pasó de 38 444 a 52 013 (35,3% más).

Con respecto a las horas cátedra, como se detalló en el informe, es una modalidad de contratación que aparece con mayor frecuencia en el nivel secundario (en 2018 concentra el 85,3% de las horas cátedra). El nivel primario cuenta con 13,0% del total de horas cátedra y el nivel inicial, con 1,7%.

La cantidad de alumnos por cargo docente disminuyó en todos los niveles entre 1998 y 2018: en el nivel inicial el ratio pasó de 15,4 a 12,0; en el nivel primario pasó de 14,8 a 12,2 y en el nivel secundario pasó de 24,5 a 18,8.

Se observan disparidades entre los sectores de gestión. En el nivel inicial, en 1998 el indicador en el sector estatal era de 16,2 y en 2018 es de 12,7 mientras que en el sector privado pasó de 13,6 a 10,7.

A lo largo del período mencionado, en el nivel primario de sector estatal este indicador pasó de 14,9 a 11,5 y en el sector privado de 14,5 a 14,6. En el nivel secundario, en el sector estatal el valor era de 25,4 en 1998 y es de 17,4 en 2018 mientras que en el sector privado pasó de 22,5 a 23,0.

Aclaraciones metodológicas



Observatorio
ARGENTINOS
por la **educación**

Aclaraciones metodológicas

Fuentes de información

Este informe se ha elaborado, principalmente, en base a datos oficiales recolectados por el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la República Argentina. Solo en el caso de ajustes de precios se ha utilizado otra fuente, que es el INDEC.

Con respecto a las fuentes de información del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, vale la pena precisar que provienen de tres áreas diferentes. En primer lugar, para la elaboración de los capítulos focalizados en el acceso, la eficiencia interna y los recursos humanos la fuente de información principal son las bases usuarias del Relevamiento Anual y los cuadros del Relevamiento Anual publicados por la Dirección de Información y Estadística Educativa de la Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas, dependiente de la Secretaría de Innovación y Calidad Educativa.

Al momento de calcular indicadores educativos a partir de las bases usuarias se han utilizado los métodos de cálculo publicados en los documentos *Definiciones básica para la producción de estadísticas educativas* del Ministerio de Educación/Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (2003) y *Sistema Nacional de Indicadores Educativos* de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa/Red Federal de Información Educativa (2005).

En segundo lugar, la información analizada en el capítulo relativo a los recursos financieros es publicada por la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo de la Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas, dependiente de la Secretaría de Innovación y Calidad Educativa.

Por último, para el capítulo de resultados se han utilizado las bases usuarias del Operativo Nacional de Evaluación 2013 y de los Operativos Aprender 2016 y 2017 de la Secretaría de Evaluación Educativa del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. Se ha mantenido el criterio del 50% de tasa de respondientes indicado por esta Secretaría para considerar los resultados como representativos.

Con respecto a otras fuentes de información, las tasas neta y bruta de escolarización se han elaborado a partir de los datos publicados por el Instituto de Estadísticas de la UNESCO.

En el capítulo 6 se ha utilizado el Índice de Precios al Consumidor publicado por el INDEC, con excepción de la información entre los años 2007 y 2016. Para ese período se utilizó el IPC elaborado por el centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA), que fue publicado hasta 2011 por este mismo organismo y luego por el Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA) de la Central de Trabajadores de Argentina (CTA), para deflactar el gasto en educación.

Métodos de cálculo

Las fórmulas de cálculo para la elaboración de este informe están disponibles en el siguiente documento: https://cms.argentinosporlaeducacion.org/media/documento_metodologico.pdf.

A continuación se presentan los métodos de cálculo utilizados por capítulo:

Capítulo 2. Acceso

Indicador:

Matrícula

Definición:

Cantidad de estudiantes inscriptos en una unidad de servicio educativo al 30 de abril de cada año.

Objetivo:

Conocer cuántos estudiantes cursan sus estudios.

Fórmula:

Suma de estudiantes de un año-grado de estudio en un determinado año.

Aclaraciones metodológicas

Fórmula:

$$\text{Matrícula} = \sum_{i/h} E$$

Donde E es la matrícula de la población escolarizada en el año de estudio i/nivel de enseñanza h en el año t.

Fuente de información:

Relevamientos Anuales de la Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa del Ministerio de Educación de la Nación.

Indicador:

Tasa neta de matriculación

Definición:

Número de alumnos del grupo de edad correspondiente teóricamente a un nivel de educación dado, expresado en porcentaje de la población total de ese grupo de edad (Instituto de Estadísticas de la UNESCO, 2009).

Objetivo:

Mostrar el número de niños y adolescentes en edad escolar oficial matriculados en un nivel educativo determinado respecto del grupo de edad oficial correspondiente a dicho nivel (IEU, 2009).

Fórmula:

$$\text{Tasa neta de matriculación} = \frac{E_{h,a}^t}{P_{h,a}^t} * 100$$

Donde E es la matrícula de la población del grupo de edad a en el nivel de enseñanza h en el año escolar t, y P la población del grupo de edad a que corresponde oficialmente al nivel de enseñanza h en el año escolar t.

Fuente de información:

IEU-UNESCO

Indicador:

Tasa bruta de matriculación

Definición:

Número de alumnos matriculados en un determinado nivel de educación, independientemente de la edad, expresada en porcentaje de la población del grupo de edad teórica correspondiente a ese nivel de enseñanza (IEU, 2009).

Objetivo:

Mostrar el nivel general de participación en un nivel educativo determinado. Indica la capacidad del sistema educativo para matricular alumnos en un nivel educativo específico de un grupo de edad específico. También puede ser un indicador complementario de la tasa neta de matrícula (NER) al indicar la proporción de matrícula tardía y prematura en el nivel (IEU, 2009).

Fórmula:

$$\text{Tasa bruta de matriculación} = \frac{E_h^t}{P_{h,a}^t} * 100$$

Donde E es la matrícula del nivel de educación h en el año escolar t, y P la población de edad escolar a que oficialmente corresponde al nivel de educación h en el año escolar t.

Fuente de información:

IEU-UNESCO

Capítulo 3. Eficiencia interna

Indicador:

Tasa de repitencia

Definición:

Es el porcentaje de alumnos matriculados en un grado/año de estudio dado de un nivel de enseñanza en particular, que se matriculan como alumnos repitentes en el mismo grado/año de estudio de ese nivel, en el año lectivo siguiente (Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa-Red Federal de información Educativa, 2005).

Objetivo:

Muestra, en términos relativos, la eficiencia del sistema educativo en función de los alumnos que al no promover el grado/año de estudio en el cual estaban matriculados, vuelven a inscribirse como repitentes en el mismo grado/año al año lectivo siguiente. También este indicador integra el conjunto de las tasas de transición que se utilizan en el análisis de una cohorte educativa. La inclusión de este indicador es de suma relevancia para medir la ineficiencia del sistema educacional, por cuanto es uno de los antecedentes –para algunos especialistas el más importante– de la deserción (Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa-Red Federal de información Educativa, 2005).

Aclaraciones metodológicas

Fórmula: $Tasa\ de\ repitencia = \frac{R_{i,n}^{t+1}}{E_{i,n}^t} * 100$

Donde R es el número de alumnos inscriptos como repitentes en el grado i en el año escolar t+1 y E es el número total de alumnos matriculados en el grado i, en el año t.

Fuente de información:
Relevamientos Anuales de la Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa del Ministerio de Educación de la Nación.

Indicador:
Tasa de promoción efectiva

Definición:
Es el porcentaje de alumnos matriculados en un grado/año de estudio de un nivel de enseñanza en particular que se matriculan como alumnos nuevos en el grado/año de estudio inmediato superior en el año lectivo siguiente (Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa-Red Federal de información Educativa, 2005).

Objetivo:
Mostrar la eficiencia del sistema educativo en retener a los alumnos de un grado/año de estudio, como alumnos nuevos al año siguiente en el grado/año de estudio inmediato (Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa-Red Federal de información Educativa, 2005).

Fórmula:

$$TPE_{i,n}^t = \frac{AN_{i+1,n}^{t+1}}{AN_{i,n}^t} * 100$$

Donde TPE_{i,n}^t es la tasa de promoción efectiva del grado/año i en el nivel n en el año t, AN es la cantidad de alumnos nuevos del grado/año de estudio i+1 en el nivel n en el año t+1, y A son los alumnos del grado/año de estudio i en el nivel n en el año t. La cantidad de alumnos nuevos del año t+1 se calcula restando los alumnos repitentes a los alumnos matriculados.

Para el último año de cada nivel se usa la cantidad de alumnos promovidos en lugar de la cantidad de "alumnos nuevos". Debido a que los relevamientos estadísticos no presentan información sobre alumnos reinscriptos en cada año, este indicador puede estar

sobreestimando la cantidad de alumnos que promueven, dado que contabiliza alumnos que pueden haber abandonado previamente como promovidos.

Fuente de información:
Relevamientos Anuales de la Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa del Ministerio de Educación de la Nación.

Por falta de información sobre alumnos reinscriptos, no incorporamos a este análisis la tasa de reinscripción. Tampoco analizaremos en este informe indicadores relativos al abandono porque la forma de cálculo del indicador resulta de la diferencia entre el 100% de los alumnos y la suma de los porcentajes de promoción efectiva y repitencia, lo que implica que por sí misma la tasa de abandono interanual no presenta información nueva.

Para intentar complementar los indicadores que presentamos, incorporamos al análisis un ejercicio para estimar la cantidad de estudiantes que progresan en la educación primaria y secundaria en la edad teórica, es decir, sin repitencia ni abandono. Para esto, calculamos la cantidad de estudiantes en cada grado/año para 6 años consecutivos, restando los estudiantes con sobreedad. Es decir, analizamos la cantidad de alumnos en edad teórica en 1er grado en 2011, la cantidad de alumnos en edad teórica en 2do grado en 2012, la cantidad de alumnos en 3er grado en edad teórica en 2013, y así sucesivamente.

Capítulo 4. Recursos humanos

Indicador:
Cargos docentes

Definición:
Es la suma de cargos aprobados –o en proceso de aprobación– de la planta funcional del año en curso (DINIEE).

Objetivo:
Conocer cuántos cargos docentes hay.

Fórmula:

$$Cargos\ docentes = \sum_{i=1}^t CD$$

Aclaraciones metodológicas

Donde CD es la cantidad de cargos docentes en el año de estudio i/nivel de enseñanza h en el año t.

Fuente de información:

Relevamientos Anuales de la Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa del Ministerio de Educación de la Nación

Indicador:

Horas cátedra

Definición:

Es la suma de horas cátedra para el dictado de materias, actividades o funciones (DINIEE).

Objetivo:

Conocer cuántas horas cátedra hay.

Fórmula:

$$\text{Horas cátedra} = \sum_{i,h} HC$$

Donde HC es la cantidad de horas cátedra en el año de estudio i/nivel de enseñanza h en el año t.

Fuente de información:

Relevamientos Anuales de la Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa del Ministerio de Educación de la Nación

Indicador:

Alumnos por cargo docente u horas cátedra

Definición:

Número de alumnos (estudiantes) promedio por cargo docente/horas cátedra en un nivel de educación dado y en un año escolar (IEU, 2009).

Objetivo:

Medir la magnitud de los recursos humanos en términos del número de cargos docentes u horas cátedra relativos al tamaño de la población estudiantil.

Nota: los datos de alumnos fueron clasificados por nivel según la estructura teórica de 6 años de primaria y 6 de secundaria, mientras que los datos de cargos y horas son reportados por estructura real en cada provincia en

el año que corresponda. Eso genera que el número de alumnos por cargo puede no ser exacto en la tendencia histórica ni en la comparación interprovincial.

Fórmula:

$$\text{Alumnos por cargo docente} = \frac{E_{i,h}^t}{CD_{i,h}^t}$$

Donde E es el número de alumnos (estudiantes) en el año de estudio i del nivel h en el año escolar t, y CD es el número total de cargos docentes en el año de estudio i del nivel h en el año escolar t. En el caso de horas cátedra, en lugar de dividir por cargos docentes se dividió por 15 horas cátedra.

Fuente de información:

Relevamientos Anuales de la Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa del Ministerio de Educación de la Nación.

Aclaración: para el nivel secundario, se ha calculado la relación de cantidad de alumnos por cada 15 horas cátedra. Se ha utilizado 15 horas cátedra por ser una medida utilizada por la CGECSE para el cálculo del salario docente en el nivel secundario. Las 15 horas cátedra representarían aproximadamente media jornada laboral.

Capítulo 5. Recursos financieros

Indicador:

Gasto público en educación

Definición:

Gasto según nivel educativo dedicado a la educación a cargo de la administración provincial y nacional. En el informe se muestra el dato expresado como proporción de Producto Interno Bruto (PIB), el dato de gasto nacional como proporción del gasto total y por objeto del gasto.

Objetivo:

Muestra cuántos recursos han sido destinados a la educación por las autoridades gubernamentales.

Fórmula:

$$\text{Gasto público educativo según objeto del gasto en pesos corrientes} = \sum GPE_{o,t}$$

Aclaraciones metodológicas

Donde GPE es el gasto público total en educación en el objeto del gasto o en el año t.

Fuente de información:

Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo - Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa del Ministerio de Educación de la Nación.

Indicador:

Gasto público por alumno del sector estatal

Definición:

Comprende las erogaciones ejecutadas por los ministerios y/o consejos de Educación (u organismos equivalentes), y los gastos realizados, en la función educación, por las áreas de infraestructura y/o obra pública. Se excluyen las transferencias a la educación privada efectuadas por las conducciones educativas jurisdiccionales.

La matrícula utilizada para el cálculo corresponde al sector de gestión estatal publicada por la Dirección de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DIIE) - Dirección Nacional de Planeamiento Educativo - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación Nacional (Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo, 2017)

Objetivo:

Medir la inversión pública en cada alumno.

Fórmula:

$$\text{Gasto público por alumno en pesos constantes} = \frac{\frac{GPE_h^t}{E_h^t}}{\alpha_t}$$

Donde GPE es el gasto público total en educación en el nivel educativo h en el año t, E es la cantidad de estudiantes en el nivel educativo h en el año t, y α es el deflactor de corrección de efectos de la inflación con respecto al año base en el año t.

El deflactor se calculó en base al Índice de Precios al Consumidor publicado por el INDEC, con excepción de la información entre los años 2007 y 2016. Para ese período se utilizó el IPC elaborado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA), que fue publicado hasta 2011 por este mismo organismo y luego por el Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA) de la Central de Trabajadores de Argentina (CTA), para deflactar el gasto en educación

Fuente de información:

Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo - Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa del Ministerio de Educación de la Nación, Relevamientos Anuales de la Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa del Ministerio de Educación de la Nación, CENDA, CIFRA-CTA e INDEC.

Capítulo 6. Resultados

Indicador:

Desempeño en pruebas estandarizadas

Definición:

Se trata del nivel de desempeño que han obtenido los estudiantes de cada escuela en las pruebas ONE-Aprender.

Objetivo:

Conocer el desempeño de estudiantes en pruebas ONE-Aprender.

Fórmula:

$$\text{Nivel de desempeño en pruebas estandarizadas} = \frac{E_{d,i,h}^t}{E_{i,h}^t} * 100$$

Donde el numerador es la cantidad de estudiantes E que se ha ubicado en el nivel de desempeño d en pruebas estandarizadas, en el año de estudio i, en el nivel educativo h, en el año t, y el denominador es la cantidad de estudiantes en el año de estudio i, en el nivel educativo h, en el año t.

Fuente de información:

Secretaría de Evaluación Educativa del Ministerio de Educación de la Nación.

Aclaración: para el cálculo de puntaje se ha utilizado los ponderadores de información construidos por la Secretaría de Evaluación Educativa.

Aclaraciones metodológicas

Tasa de respuesta y uso de ponderadores:

Si bien Aprender 2016 y 2017 fueron operativos de evaluación pensados para ser aplicados de forma censal, en ambos relevamientos se detecta que las provincias registran tasas de respuesta distintas, encontrándose algunos casos en los que la tasa de respuesta es menor al 50%. En general, las menores tasas de respuesta se dan en las escuelas de sector estatal.

Esto implica que la muestra de estudiantes que efectivamente respondió las pruebas es diferente a la que debería haber respondido, con lo cual las inferencias que se extraigan de esos resultados pueden no ser representativas. Por ejemplo, en Aprender 2017 en secundaria, un 57% de los estudiantes asisten a escuelas de gestión estatal, mientras que la población de alumnos del último año de la secundaria que asiste al sector de gestión estatal según el Relevamiento Anual es del 65%. Considerando que en general las escuelas de sector privado tienen mejores desempeños que las de sector estatal, el análisis de estos datos sin procesos adicionales podría arrojar resultados más altos que si tuviéramos tasas de respuesta más altas.

Por este motivo, la Secretaría de Evaluación Educativa utiliza ponderadores, asignando un peso distinto a las distintas observaciones de la muestra, considerando su similitud con las observaciones faltantes (no respuesta). Sin embargo, este proceso no necesariamente soluciona el problema, dado que es probable que los estudiantes que contestan la prueba sean distintos en su nivel de desempeño que los que no la contestaron, aunque sean del mismo sector de gestión o de características demográficas similares.

Para este informe, optamos por utilizar los ponderadores contruidos por la Secretaría de Evaluación Educativa para nuestros análisis porque creemos que permiten acercarse a la representatividad. A pesar de eso, advertimos acerca de la importancia de generar diseños muestrales alternativos para poder lograr una mayor representatividad de los resultados.

■ Referencias



Referencias

Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo (2018). Sitio web: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/CGECSE>. Ministerio de Educación de la República Argentina.

Dirección de Información e Investigación Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (2018). Base de datos por escuela. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/infoestadistica/bdd>

Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa - Ministerio de Educación de la Nación (2019). Relevamientos Anuales. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>

Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (2003). Definiciones básicas para la producción de estadísticas educativas. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa-Red Federal de Información Educativa (2005). Sistema Nacional de Indicadores Educativos. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Dirección de Información y Estadística Educativa

Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa (2017). Sistema Educativo Nacional. Informe Estadístico. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2016-informe-nacional-linal.pdf>

Instituto de Estadísticas de la UNESCO (2009). Indicadores de la educación. Especificaciones técnicas. UIS-UNESCO. Montréal, Canadá.

Ley de Educación Nacional (Ley No. 26.206). Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/123542/norma.htm>

Laboratorio de Estadística - Red Federal de Información Educativa. (2005). *Sistema Nacional de Indicadores Educativos*. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Disponible en: <http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/94556/sistema%20nacional%20de%20indicadores%20educativos.pdf?sequence=1>

OECD (2016), *PISA 2015 Results (Volume 1): Excellence and equity in education*, PISA, OECD Publishing, Paris. Disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/education/pisa-2015-results-volume-i_9789264266490-en#page4

Secretaría de Evaluación Educativa (2018). Resultados de las pruebas Aprender. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/secretaria-evaluacion>

Treviño, E. et al (2016). Informe de resultados TERCE: factores asociados. UNESCO. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000243533>

Observatorio
ARGENTINOS
por la **educación**

