

El derecho de los jóvenes a la educación en Argentina: avances y retrocesos

Right to education in Argentina: advances and regressions

Resumen

Nos proponemos analizar la situación de Argentina respecto de la concreción del derecho a la educación de la población en edad de cursar la escuela secundaria (12-17 años). Abordamos el tema desde dos puntos de vista íntimamente relacionados: a) el marco normativo que regula este derecho; y b) el rendimiento del sistema a través de algunos indicadores pertinentes. Estos indicadores muestran que el ejercicio efectivo de ese derecho se ve seriamente comprometido en la práctica. Si bien la institución educativa es en gran parte responsable de ello, la responsabilidad principal es del Estado que tiene funciones indelegables.

El derecho de los jóvenes a la educación en Argentina: avances y retrocesos

Introducción

De acuerdo a los principios y garantías plasmados en la legislación argentina desde hace más de dos décadas, acceder a una educación relevante y completa es un derecho indiscutible de los habitantes y un deber ineludible del Estado. Ya con anterioridad al año 2006 –fecha de sanción de la Ley de Educación Nacional vigente- la Ley Federal de Educación N° 24195/95 formulaba entre sus principios generales garantizar “la efectiva igualdad de oportunidades y posibilidades en materia educativa [...] y la equidad a través de la justa distribución de los servicios educacionales [...]. Años más tarde, la decisión política del gobierno, plasmada en la nueva Ley de Educación Nacional N° 26206/06 establece la obligatoriedad de la escuela secundaria, y el compromiso de brindar una educación inclusiva, de calidad y que garantice iguales oportunidades de inserción laboral futura y participación social plena a todos los jóvenes del país. Estos enunciados de la Ley de Educación tienen su complemento en otras leyes relacionadas y se proyectan a gran cantidad de documentos y resoluciones ministeriales que refuerzan y establecen procedimientos y programas para el cumplimiento de este compromiso.

La inclusión se convierte en uno de los ejes de la política educativa y la legislación ofrece el marco para su efectiva concreción. Desde el punto de vista teórico, el concepto de inclusión está estrechamente relacionado con el de justicia social, y sostiene que esta última puede alcanzarse no sólo mediante la distribución de bienes, derechos y responsabilidades, sino también a través de la efectiva incorporación de todas las personas en los procesos y en las prácticas educativas institucionales (Kimlicka, 1995). El objetivo de la inclusión no es solo “matricular” a los niños y adolescentes en el sistema educativo, asegurando un acceso que puede verificarse estadísticamente a través de tasas de escolarización, sino también garantizar el desarrollo integral de todos los estudiantes, gracias a su participación activa en procesos educativos de calidad, que les permitan incorporarse plenamente a la vida social, cultural y laboral del país. La inclusión en el sistema educativo va unida a la justicia social; la mera incorporación a un nivel escolar no descarta el riesgo de acentuar la desigualdad frente al ejercicio de otros derechos de innegable proyección individual y social. Una educación

inclusiva, pero que no garantice aprendizajes relevantes, no responde a un enfoque de derechos.

Teniendo en cuenta la decisión política del gobierno y las garantías ofrecidas por la legislación, pareciera que el sistema educativo hoy presenta limitaciones para garantizar una mayor cobertura¹ para el grupo de edad correspondiente a la escolaridad obligatoria². Además, como veremos más adelante, el rendimiento de un porcentaje importante de los alumnos de la escuela secundaria es poco satisfactorio. En consecuencia, no se estarían cumpliendo los objetivos fijados por la política, y con ello, se vería vulnerado el derecho a la educación reconocido y garantizado por las leyes vigentes.

Para mostrar los rasgos que asume el cumplimiento del derecho a la educación utilizamos tres fuentes de datos: Censos de Población y Vivienda 1991, 2001 y 2010, estadísticas educativas oficiales de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) y los operativos de evaluación internacional correspondientes a los exámenes PISA (**P**rogramme for **I**nternational **S**tudent **A**ssessment) en los que participó la Argentina en los últimos años. Para el análisis focalizamos el interés en la escolaridad secundaria y el grupo etáreo comprendido entre los 12 y los 17 años³, que es la edad estipulada para cursar ese nivel educativo.

Hemos estructurado esta presentación en tres apartados:

1. Exponemos en primer lugar el marco normativo en el que se inscribe nuestro análisis. Este marco está constituido, básicamente, por la Ley de Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes N° 26061/05, la Ley de Educación Nacional n° 26206/06, las Resoluciones del Consejo Federal de Educación n° 79/09, 84/09 y 86/09. Lo establecido por estas normas se ve reflejado, además, en las legislaciones de las distintas jurisdicciones provinciales y en sus Diseños Curriculares para la Educación Secundaria, entre las cuales las del Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba es un dato ejemplificativo.
2. En segundo lugar, presentamos las cifras que dan cuenta de la distribución efectiva de la educación para el grupo de edad correspondiente a la educación secundaria y los valores en algunos indicadores de rendimiento escolar en el país. Mediante el uso de información censal, estadísticas educativas oficiales y datos internacionales, avanzamos en el análisis.
3. Finalmente, reflexionamos sobre el derecho a la educación en Argentina, sus avances y retrocesos. Las principales conclusiones tienen carácter provisional y dan pie para plantear nuevas preguntas y continuar profundizando el tema.

1. El derecho de los jóvenes a la educación en las normas que regulan la educación en Argentina

El conjunto de leyes que garantizan el derecho a la educación para todos los habitantes del país sin ningún tipo de discriminación, lleva a formular políticas cuyos ejes son la inclusión y la igualdad de oportunidades con equidad social. Si bien existe desacuerdo sobre qué es lo

¹ La cobertura del sistema indica qué proporción de la población de un determinado grupo de edad está incorporada al sistema escolar en un momento dado del tiempo.

² Según la Ley de Educación Nacional N° 26206/06, la obligatoriedad escolar en todo el país se extiende desde la edad de cinco (5) años hasta la finalización del nivel de la Educación Secundaria.

³ La meta de universalización de la escolaridad primaria ya ha sido alcanzada por el país desde hace más de dos décadas.

necesario para asegurar una igualdad equitativa de oportunidades, es un hecho que las leyes por sí mismas no pueden lograr objetivos tan complejos; se requiere de una serie de acciones sistemáticamente implementadas por el Estado para que los grupos cultural y económicamente desfavorecidos gocen de una auténtica igualdad de oportunidades de acceso y distribución, en este, caso de los bienes educativos.

El marco regulatorio de la educación secundaria al que aludimos está dado por leyes nacionales y provinciales: Ley n° 26061/05 de Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes; Ley n° 26206/06 de Educación Nacional. También consideramos importante para nuestro análisis, los principios que orientan los diseños curriculares para la educación secundaria en el contexto de las reformas curriculares iniciadas por las provincias, entre las que Córdoba es un referente inmediato.

El objeto de la Ley 26061/05 sancionada es *“la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes que se encuentren en el territorio de la República Argentina, para garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de aquellos derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los tratados internacionales en los que la Nación sea parte.”* Entre los derechos reconocidos, el referido a la educación se enuncia en el Art. 15° estableciendo respecto de los niños y adolescentes *“...el derecho a la educación pública y gratuita, atendiendo a su desarrollo integral, su preparación para el ejercicio de la ciudadanía, su formación para la convivencia democrática y el trabajo, respetando su identidad cultural y lengua de origen, su libertad de creación y el desarrollo máximo de sus competencias individuales...”*

La Ley de Educación Nacional, en su Artículo 11°, formula los fines y objetivos de la educación. Recuperamos los incisos que están más vinculados con nuestro tema:

- a) *Asegurar una educación de calidad con igualdad de oportunidades y posibilidades, sin desequilibrios regionales ni inequidades sociales.*
- b) *Garantizar una educación integral que desarrolle todas las dimensiones de la persona y habilite tanto para el desempeño social y laboral, como para el acceso a estudios superiores.*
- e) *Garantizar la inclusión educativa a través de políticas universales y de estrategias pedagógicas y de asignación de recursos que otorguen prioridad a los sectores más desfavorecidos de la sociedad.*
- f) *Asegurar condiciones de igualdad, respetando las diferencias entre las personas sin admitir discriminación de género ni de ningún otro tipo.*
- h) *Garantizar a todos/as el acceso y las condiciones para la permanencia y el egreso de los diferentes niveles del sistema educativo, asegurando la gratuidad de los servicios de gestión estatal, en todos los niveles y modalidades.*

En concordancia con la Ley de Educación Nacional, la ley de educación de la provincia de Córdoba (9870/10) Córdoba expresa, entre sus fundamentos *“La educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social garantizado por el Estado”*, y en su Artículo 5° referido al derecho a la educación y garantías establece:

“El Estado garantiza la igualdad de oportunidades y posibilidades educacionales ofreciendo, en la prestación de los servicios públicos de gestión estatal y privada reconocidos, condiciones equitativas para el acceso, permanencia y promoción de los alumnos. A fin de cumplir con esta responsabilidad sostendrá el sistema educativo en todo el territorio provincial e impulsará el mejoramiento de la calidad de la educación. Proverá, asimismo, políticas de inclusión educativa y protección integral para el crecimiento y desarrollo armónico de las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos, en especial cuando se encuentren en situaciones socioeconómicas desfavorables.”

A partir de ambas normativas, los lineamientos de las políticas en materia de inclusión educativa comprenden, desde el año 2006, numerosas propuestas nacionales y provinciales

que incluyen asignación de recursos a través de distintas modalidades que tienen la intención de compensar desigualdades de origen social y evitar que las exigencias escolares empeoren esas desigualdades. Pero estas propuestas están contenidas en numerosos documentos oficiales no fáciles de interpretar, relacionar entre sí y convertir en acciones concretas, para quienes cotidianamente llevan adelante la gestión de las instituciones educativas, muchas veces en una gran soledad y sin contar con recursos. Según nuestras investigaciones, tampoco son claras para las propios docentes, que deben hacerlas efectivas en las aulas (Brigido, 2011).

Para mostrar este entramado y la direccionalidad de dichas propuestas, tomamos en cuenta tres resoluciones del Consejo Federal de Educación, que pueden ser consideradas nucleares porque definen, lo que Bernstein (1990) llama *significados relevantes*, para aludir a aquellos significados que se constituyen en el marco para elaboración de los programas y proyectos que deben ser implementados a nivel institucional. Se trata de documentos formulados desde el horizonte de la obligatoriedad de la educación secundaria en la Argentina, establecida a partir de la sanción de la Ley de Educación Nacional: Resoluciones: 79/09 Plan Nacional para la Educación Secundaria; 84/9 Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria; 86/09 Institucionalidad y fortalecimiento de la educación secundaria. Planes jurisdiccionales y planes de mejora institucional.

Estas resoluciones definen acuerdos generales entre el Estado Nacional y las Provincias y proponen algunas estrategias fundamentales que implican que la responsabilidad de garantizar el cumplimiento del derecho a la educación recaer, en definitiva, sobre las instituciones educativas y sus directivos y profesores. Éstos se constituyen, en consecuencia, en los encargados de que la educación se distribuya equitativamente y de este modo convertir en realidad el ideal de la igualdad de oportunidades.

Las resoluciones antes mencionadas plantean como estrategias lo que, a nuestro criterio, son en realidad objetivos de la política educativa que las escuelas reciben como verdaderos mandatos. Entre esas “estrategias” figuran: a) hacer efectiva la obligatoriedad de la enseñanza secundaria, incrementar la cobertura del nivel y lograr la inclusión de todos; b) mejorar las trayectorias escolares de los alumnos, disminuir las tasas de repitencia, sobre edad y abandono y lograr que los alumnos terminen los estudios secundarios; c) mejorar la calidad de la oferta educativa a través de un proceso de transformación institucional y pedagógica; d) fortalecer la gestión institucional mejorando la capacidad de los equipos técnicos de las escuelas. Este uso inapropiado del término “estrategias” produce una mayor confusión en las instituciones escolares que carecen de herramientas para cumplir con el mandato oficial de las autoridades educativas.

Nuestras investigaciones empíricas han recogido evidencias de que los directivos de las instituciones educativas sienten que se ha depositado en la escuela toda la responsabilidad para desarrollar una multiplicidad de cambios complejos y sustantivos, pero consideran que los patrones organizativos, administrativos y laborales no son los adecuados para concretarlos. Las orientaciones de los supervisores pertenecientes a las autoridades jurisdiccionales, que podrían ser claves para contribuir a desarrollar el denso y variado volumen de proyectos que deben poner en marcha, parecen no satisfacer las necesidades de apoyo técnico. En definitiva, la implementación de los múltiples programas y proyectos que en teoría podrían contribuir a lograr las metas de la política educativa, significan una sobrecarga administrativa para la institución, sus directivos y sus profesores, que va en desmedro de la gestión pedagógica. (Brigido, 2011)

Ante tan amplio conjunto de mandatos y responsabilidades, el resultado es que la forma en que se ejecutan las políticas oficiales en un contexto escolar carente de recursos humanos y materiales para responder a las nuevas exigencias, por múltiples causas, no aportan lo esperado y están lejos de solucionar los verdaderos problemas que deben enfrentarse para alcanzar esas metas. (Brigido, 2011)

2. La concreción del derecho a la educación

Como quedó demostrado en el punto anterior, la legislación vigente y las normas que regulan la provisión del servicio educativo muestran con claridad que existe en Argentina un amplio reconocimiento del derecho de los jóvenes a acceder al sistema educativo y recibir una educación de calidad. No obstante, como todos sabemos, la existencia de un marco legal adecuado no garantiza que, en la práctica, ese derecho se haga efectivo, sólo brinda las condiciones necesarias para ello.

En materia educativa, el mero acceso a los diferentes niveles del sistema no implica que los jóvenes estén recibiendo la educación que necesitan para insertarse de manera plena a la vida social, esto es, para ejercer sus derechos ciudadanos, cumplir sus obligaciones y desempeñarse eficazmente en la estructura laboral. En una palabra, si no reciben un servicio educativo de calidad y no logran aprendizajes significativos durante el desarrollo de la carrera escolar, el derecho a la educación tiene vigencia sólo en el plano discursivo.

Es innegable que el país ha realizado avances muy significativos en lo que respecta al reconocimiento de derechos, entre ellos el de la educación. En consonancia con la legislación vigente, los documentos y las pautas que emanan del ministerio nacional y los ministerios provinciales del área apuntan en la misma dirección. Además, nunca antes el nivel de inversión en el sistema educativo alcanzó los porcentajes del PBI que se registraron durante la década pasada. A pesar de esto, una de las principales deudas pendientes que existe en el país es la educativa. No se ha logrado revertir en lo que va del siglo XXI, el bajo rendimiento del sistema. Esto hace que el derecho a la educación no tenga demasiado sustento en la práctica, ya que los alumnos no están recibiendo una educación de calidad, aun cuando los niveles de acceso al sistema escolar sean relativamente satisfactorios.

En lo que sigue vamos a fundamentar nuestro punto de vista, en el análisis de la información disponible sobre el rendimiento interno del sistema. Consideraremos, por una parte la cobertura del servicio educativo, a partir de las tasas de escolarización que informan los tres últimos Censos Nacionales de Población y Vivienda. Y por otra, las tasas de rendimiento del sistema provistas por el Ministerio de Educación de la Nación y los resultados de los operativos de evaluación internacional correspondientes a los exámenes PISA⁴.

a) La cobertura del sistema para el grupo de edad de 12 a 17 años

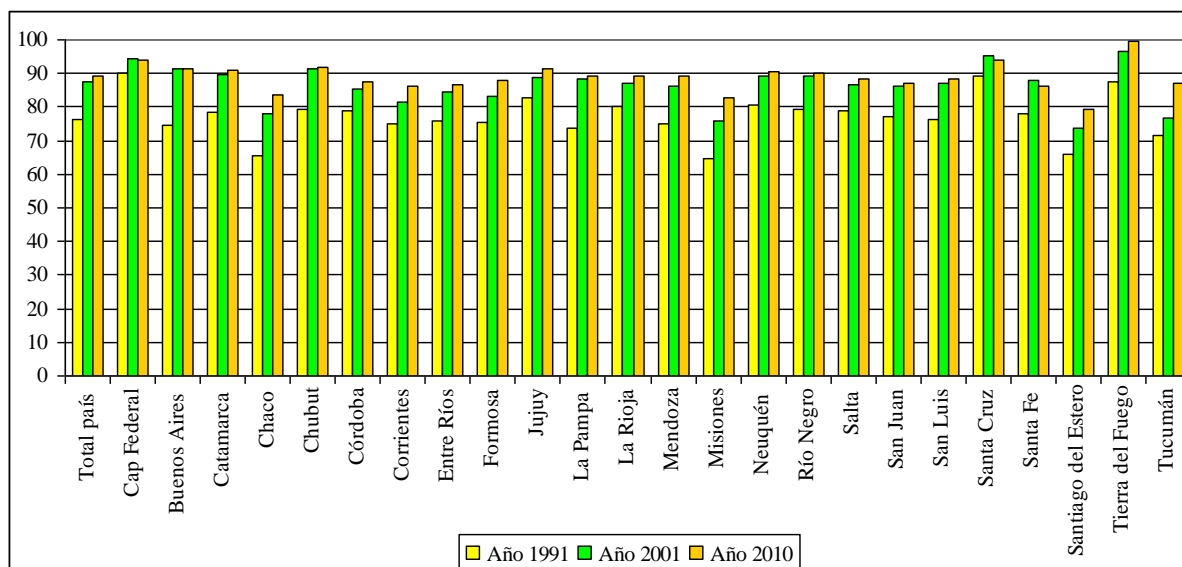
Para determinar con exactitud la cobertura del sistema educativo del país, lo ideal sería contar con información censal con mayor nivel de desagregación que las publicadas por el INDEC. Tal como las presenta ese organismo, no es posible calcular las tasas netas de asistencia

⁴ No tomamos en cuenta los resultados de los exámenes locales (Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad) porque la publicación de esos resultados no permite calcular qué porcentaje de alumnos responde correctamente los ítems de las pruebas de las diferentes áreas. La DINIECE publica el porcentaje de alumnos que obtuvieron puntajes altos, medios y bajos. No tenemos mayores precisiones acerca de lo que implica cada una de estas categorías. Los últimos datos disponibles en la página Web de la DINIECE corresponden al ONE 2010.

escolar por edad y por nivel educativo al que asiste. Lamentablemente, en la publicación de los resultados del Censo 2010, el INDEC ha omitido esta información. Lo único que podemos conocer a partir de este Censo es qué proporción de la población entre 12 y 17 años está incorporada al sistema escolar en ese año. No podemos saber qué proporción de los que asisten, están cursando la escuela secundaria⁵. La mera asistencia a la escuela oculta una realidad que, en Argentina, es muy preocupante: la tasa de sobreedad, un indicador que analizaremos más adelante.

En el gráfico N° 1 presentamos las tasas de escolarización para el grupo de edad de 12 a 17 años desde el año 1991 al 2010.

Gráfico N° 1: tasas de escolarización de la población de 12 a 17 años.



Fuente: elaboración propia a partir de los Censos Nacionales de Población y Vivienda 1990, 2001 y 2010

Como podemos observar en el gráfico N°1, la cobertura del sistema ha crecido durante las tres últimas décadas en todos los distritos del país. El principal salto se produce entre 1991 y 2001, el incremento es más moderado entre este último año y el 2010. Mientras el crecimiento promedio para el país entre 1991 y 2001 fue 11,3%, el correspondiente al período entre los dos últimos censos fue sólo 1,6%. En otros términos, ya en el 2001 Argentina había alcanzado un grado de cobertura importante para ese grupo de edad (87,4%). Vemos que en el 2010 llegó al 89%, es decir, estamos sólo a 11 puntos porcentuales de lograr la cobertura universal para el grupo de edad. Lo que no podemos saber es qué proporción de la población 12 a 17 años, que asistía a la escuela el año del censo, cursaba el nivel medio de enseñanza.

Un hecho persistente en nuestro país es la desigualdad entre la provincias en los que respecta a la distribución de la educación, o sea, el acceso al sistema y el rendimiento interno (Brigido, 2004). Desde la institucionalización de la educación bajo la forma de sistema a fines del siglo XIX se da esta desigualdad. Observamos en el gráfico que las diferencias entre los distritos se mantienen; las mismas provincias que en 1991 tenían los menores niveles de cobertura

⁵ Nos parece importante señalar esta dificultad porque consideramos que la decisión del INDEC de omitir ciertos niveles de desagregación en la publicación de las estadísticas educativas plantea graves dificultades a los analistas del sistema que pretenden obtener una mirada más completa y profunda de la situación educativa del país. Además, obtura la posibilidad de realizar estudios comparativos, que son los únicos que habilitan para tener una idea concreta sobre la evolución del país en materia educativa a lo largo del tiempo.

(Santiago del Estero, Chaco y Misiones, con tasas inferiores al 66% de la población del grupo de edad incorporado al sistema escolar), están en idéntica situación en el 2010, pero con tasas más elevadas (entre 79,5 y el 83%). Esto implica un avance importante de esos distritos, aunque todavía no alcanzan a igualar la media del país, que es del 89%. Los incrementos más significativos corresponden a las provincias del Nordeste (Misiones, Chaco, Formosa y Corrientes) y dos del Noroeste (Tucumán y Santiago del Estero). La provincia de Tucumán es el caso más notable en este sentido. Sólo en dos distritos la cobertura es ligeramente menor en el 2010 (Santa Cruz y Santa Fe). Cabe recordar que en el 2001, la asistencia a la escuela secundaria sólo era obligatoria para el tercer ciclo de la Enseñanza General Básica (EGB 3)⁶. Recién con la sanción de la Ley de Educación Nacional (2006), la totalidad de la escuela secundaria es obligatoria en todo el país.

b) El rendimiento del sistema

Los datos censales que analizamos en el apartado anterior muestran que el sistema educativo argentino ha logrado, en general, una cobertura importante para el grupo de edad considerado. Se trata de un hecho muy promisorio para el país. Sin embargo, no hay que olvidar que una tasa de escolaridad nada informa acerca de si esos alumnos asisten regularmente a clase, terminan sus estudios y logran aprendizajes significativos. Para conocer estos pormenores, aunque sea parcialmente, necesitamos analizar los indicadores de rendimiento interno del sistema escolar. Algunos de estos indicadores informan sobre aspectos positivos del sistema: promoción efectiva de los alumnos, graduación, resultados satisfactorios en los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE); y otros sobre los aspectos negativos: repetición, abandono interanual, deserción, sobriedad. No disponemos de datos oficiales para todos estos indicadores⁷, consideraremos por lo tanto sólo algunos de ellos.

Antes de proceder al análisis, es importante hacer una aclaración. Las estadísticas educativas que relevan anualmente las autoridades educativas de cada distrito son las que nos permiten calcular estos indicadores. El Ministerio de Educación de la Nación, a través de la DINIECE, se encarga de centralizar la totalidad de los datos relevados en las provincias y los hace públicos. Nuevamente aquí nuestra tarea como investigadores de la educación se ve dificultada por la forma en los organismos oficiales manejan la información estadística. En los últimos años, se han cambiado los criterios para relevar, clasificar y presentar los datos del sistema, de modo que los más recientes no son comparables con los de años atrás. A esto se suma que gran parte de la información de base no está disponible para el público, sólo se puede acceder a las tablas estadísticas y análisis que publica la DINIECE, o algún otro organismo del Estado.

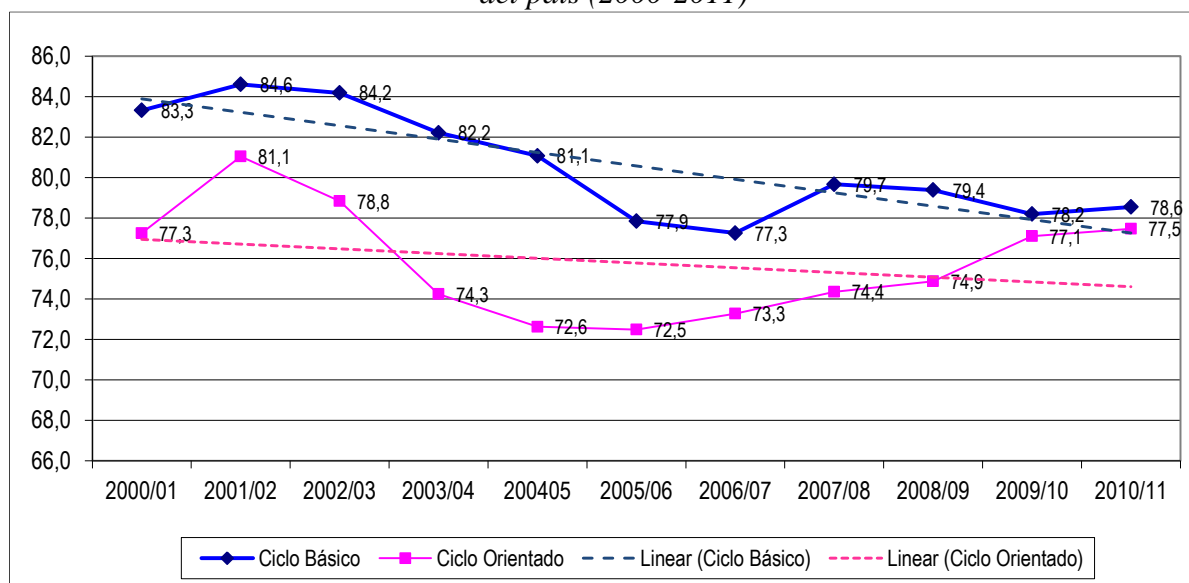
A pesar de los límites que derivan de lo señalado anteriormente, vamos a tratar de presentar un panorama general del rendimiento interno del sistema educativo argentino, a partir de la información más actualizada que figura en la DINIECE.

⁶ En ese momento estaba en vigencia la Ley Federal de Educación que dispuso una estructura del sistema escolar por ciclos y no por niveles, como fue durante algo más de un siglo en que rigió en todo el país la estructura fijada por la Ley 1420 sancionada en 1884. De acuerdo a la Ley Federal el sistema quedó estructurado de la siguiente manera: Educación Inicial; Educación General Básica de tres ciclos, de tres años de duración cada uno; Educación Polimodal (3 años) y Educación Superior (universitaria y no universitaria). Con la Ley Nacional de Educación se vuelve a la estructura por niveles (inicial, primario, secundario y superior).

⁷ Por ejemplo, la DINIECE no aporta datos de la proporción de estudiantes que efectivamente se gradúa, y cuántos de éstos lo hacen en el tiempo estipulado por el plan de estudios. Algunos estudios realizados por organismos privados plantean que no más del 60% de los alumnos del secundario lo termina.

Promoción efectiva. Es el único indicador positivo que podemos presentar porque no disponemos de datos oficiales para los otros. La tasa de promoción efectiva indica la proporción de estudiantes de un curso que pasa al siguiente en un año lectivo determinado. Como se puede observar en el Gráfico 2, los valores de esta tasa son cercanos al 80% para ambos ciclos en el 2011. Luego de alcanzar un máximo en el 2001, la tendencia de esta tasa durante los años considerados (2000-2011), es descendente, con una mejora poco significativa en el último año. Esto a pesar de que en todas las jurisdicciones del país se dictaron, a partir del 2006, diversas medidas destinadas a facilitar la promoción de curso, tomando como fundamento el mandato de inclusión educativa que fija la Ley Nacional. En algunos distritos se llegó al extremo de establecer por decreto la promoción automática de curso, independientemente de los aprendizajes que el alumno haya logrado. Algunas de esas medidas fueron las siguientes: flexibilización de las normas relativas a la cantidad de materias que se pueden adeudar al iniciar cada curso; aumento de las posibilidades de recuperar exámenes no aprobados; implementación de medidas de apoyo a los alumnos que tienen dificultades, como las tutorías. Salvo la implementación de las tutorías, los docentes no aceptaron de buen grado la mayoría de esas medidas: las percibieron como un recurso que permitía a las autoridades “mejorar los números”, pero que tendrían consecuencias negativas para el proceso de enseñanza y aprendizaje que tienen a su cargo (Brigido, 2011).

Gráfico N° 2: Evolución de las tasas de promoción efectiva en la escuela secundaria. Total del país (2000-2011)



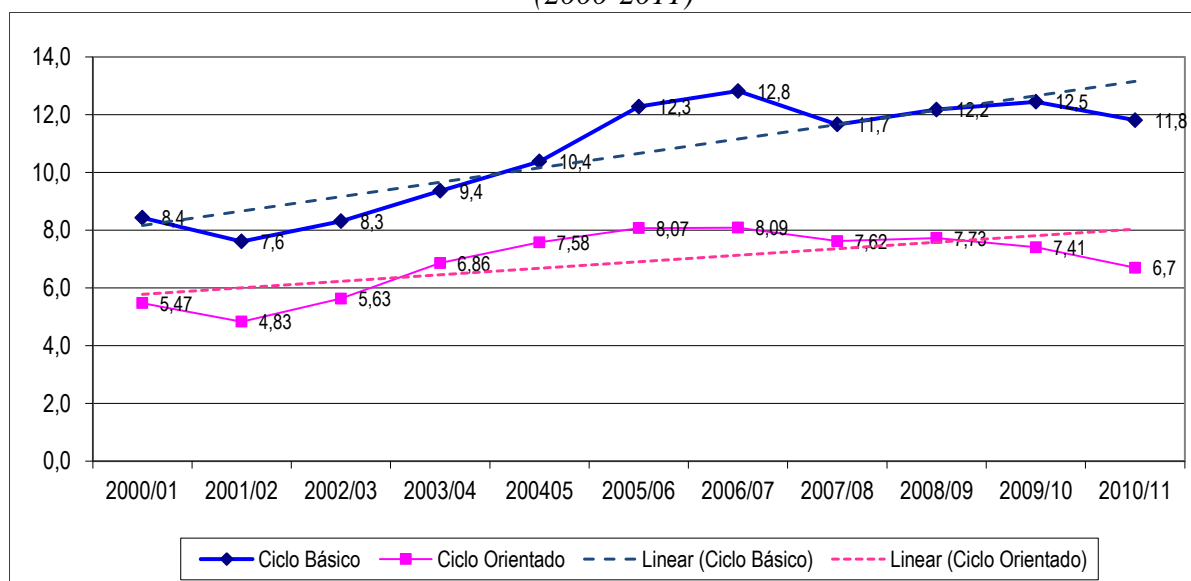
Fuente: elaboración propia a partir de los datos de DiNIECE 2013.

Repetición de curso. Es uno de los indicadores negativos más usados para evaluar el rendimiento interno del sistema⁸. Esta tasa da cuenta del porcentaje de alumnos de un curso que se matricula por segunda vez, o más, en el mismo curso. El gráfico N° 3 muestra la evolución de este indicador en el país durante el período considerado. De acuerdo a los datos oficiales, en el 2011 la repetición de curso fue del 11,8% en el ciclo básico y del 6,7% en el orientado. El valor alcanzado por este indicador en el 2011 es ligeramente menor al de los dos años anteriores.

⁸ Tampoco es el más preciso debido a las estrategias que se suelen implementar en las escuelas para tratar de evitar que los alumnos abandonen los estudios.

Cabe aclarar que, en estudios llevados a cabo por nuestro equipo en la ciudad de Córdoba (Brigido, 2004; Brigido, 2009; Brigido, 2011), hemos podido constatar que los datos oficiales tienden a subestimar el fenómeno de la repetición, y observamos, además, que las propias escuelas utilizan diferentes estrategias destinadas a “mejorar los números”. También hay que señalar que los valores de este indicador en algunas provincias superan ampliamente el promedio del país⁹. Todo esto nos lleva a pensar que los índices de repetencia en cada distrito sean probablemente más elevados de lo que muestran los números oficiales. Se sabe que la repetición suele conducir al abandono definitivo de los estudios, y que, cuanto más tempranamente se produce, peores consecuencias tiene para el alumno, pues se retira del sistema con menos conocimientos y competencias para desempeñarse en la sociedad.

Gráfico N° 3: Evolución de las tasas de repetencia en la escuela secundaria. Total del país (2000-2011)



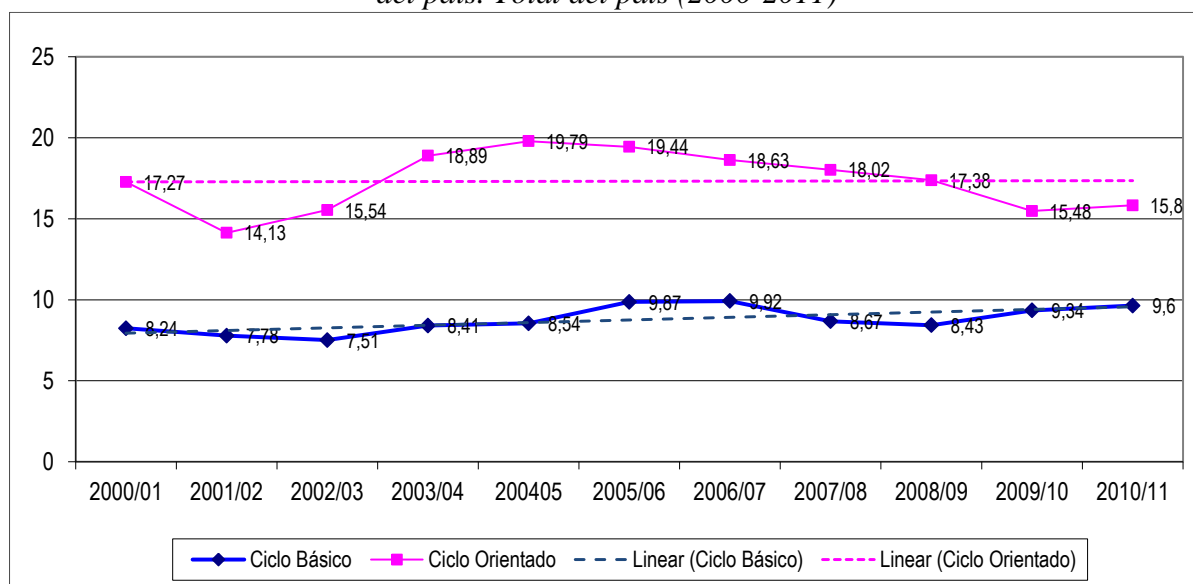
Fuente: elaboración propia a partir de los datos de DiNIECE 2013.

Abandono interanual. Esta tasa informa sobre la proporción de alumnos que habiendo cursado la escuela en un año determinado, no se inscriben en el siguiente. No se trata de abandono definitivo, o sea, deserción, sino entre un año y otro. Obviamente, si la interrupción temporaria de la escolaridad se reitera, termina en deserción.

Tal como podemos observar en el Gráfico N°4, a diferencia de lo que ocurre con la repetición, el abandono interanual es algo más elevado en el ciclo orientado, es decir, en los últimos años del secundario. Alrededor del 16% de los estudiantes interrumpió sus estudios entre el 2010 y el 2011 en el ciclo orientado, y cerca del 10% en el ciclo básico. No sabemos cuántos de estos estudiantes se reintegran más tarde al sistema porque la forma en que se relevan las estadísticas no permite conocer ese hecho. Aunque la cifra de los que se reincorporan fuese muy significativa, la interrupción temporaria de los estudios implica inevitablemente un atraso en los estudios. Se trata de alumnos que no cursan regularmente el nivel medio y, como consecuencia de ello, están en riesgo de abandonarlos definitivamente.

⁹ Según la DINIECE, en el 2009, último dato disponible por provincias, ocho distritos superaron en varios puntos porcentuales el promedio del país (los más altos corresponden a: Santiago del Estero 18% y Tierra del Fuego y 17,3). En el ciclo orientado se da algo similar. <http://portales.educacion.gov.ar/diniece/indicadores-educativos/>

Gráfico N° 4: Evolución de las tasas de abandono interanual en la escuela secundaria. Total del país. Total del país (2000-2011)

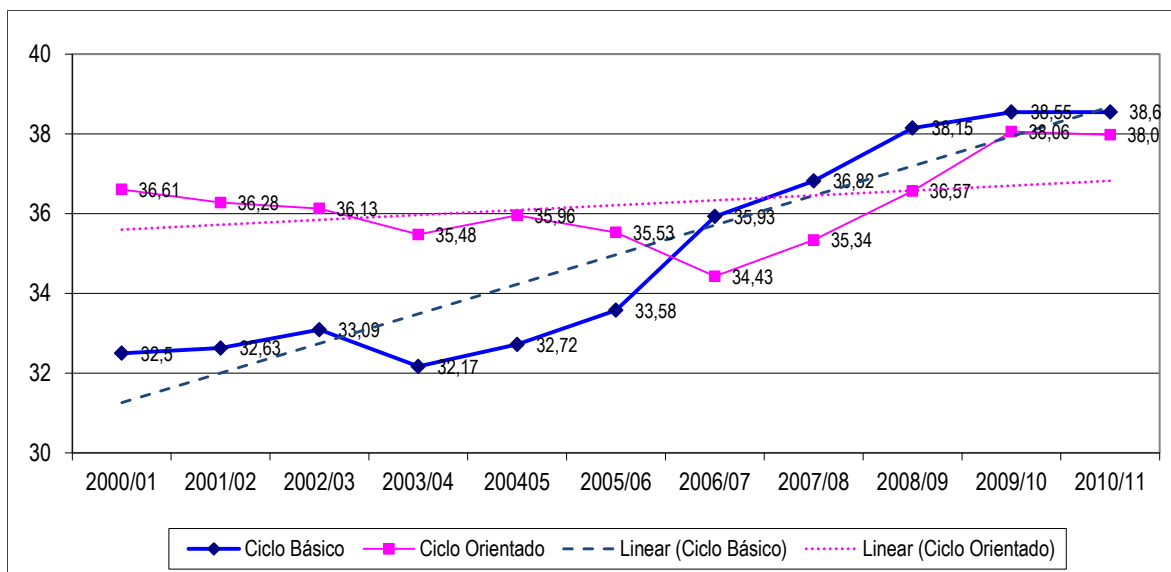


Fuente: elaboración propia a partir de los datos de DiNIECE 2013.

Sobreedad. Indica el porcentaje de alumnos que están matriculados en un curso con más edad de la establecida teóricamente para cursarlo. La edad reglamentaria para cursar la escuela secundaria es de 12 a 17 años. El Gráfico N° 5 muestra la magnitud de este fenómeno en Argentina. En el 2011, casi el 40% de los alumnos de cada curso del secundario lo cursaba con más edad de la que corresponde¹⁰. De acuerdo al gráfico, a lo largo de los años la proporción de alumnos con sobreedad se ha ido incrementando, ello implica que no se adoptaron las medidas necesarias para enfrentarlo. La tendencia ascendente es más pronunciada en el ciclo básico que en el orientado. La repetición y el abandono interanual son algunos de los factores que provocan el fenómeno. Puede ocurrir también que algunos niños no sean escolarizados a la edad que corresponde. En cualquier caso, la sobreedad es una cuestión compleja que obedece a múltiples causas y plantea serios problemas para la enseñanza, es imprescindible que se preste especial atención a esta cuestión.

Gráfico N° 5: Evolución de las tasas de sobreedad en la escuela secundaria. Total del país (2000-2011)

¹⁰ En nuestro país, la sobreedad promedio para el nivel medio, en el 2009, superaba el 38% de la matrícula del nivel; en Santiago del Estero era superior al 66%. DINIECE <http://portales.educacion.gov.ar/diniece/indicadores-educativos/>



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de DiNIECE 2013.

c) Los resultados en los exámenes PISA

Las pruebas PISA son exámenes internacionales que aplica en diferentes países la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a los alumnos de 15 años a fin de evaluarlos en comprensión en lectura y los conocimientos en matemática y ciencias. Evalúan también lo que estos alumnos saben hacer con lo que saben.

Argentina participa en el programa PISA desde hace más de diez años. La OCDE publica regularmente los resultados de estas pruebas y ordena a los países en un *ranking* según el puntaje que alcanzan los alumnos en las diferentes pruebas. En los informes correspondientes a los últimos años, los países asiáticos comienzan a encabezar el *ranking* en casi todas las disciplinas. Argentina figura siempre entre los últimos puestos en todos los casos, con puntajes sustancialmente inferiores a los alcanzados por el promedio de los países.

Consideramos aquí, a título de ejemplo, las principales conclusiones a las que llega un estudio llevado a cabo en el marco del Proyecto Educar 2050, sobre la base de los resultados obtenidos por Argentina en la prueba PISA 2012. La comparación con otros países de la región resulta muy ilustrativa de nuestra situación en materia educativa.

La conclusión general a la que arriba el estudio se refleja en el título del trabajo: *No logramos mejorar. Informe sobre el desempeño de Argentina en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) 2012*. El informe destaca en particular lo siguiente:

- Argentina se desempeñó entre los peores ocho países participantes (65 en total), ubicándose lejos de los mejores del *ranking* y del promedio de la OCDE. Dos tercios de nuestros alumnos se desempeñaron en los niveles más bajos en matemática, y uno de cada dos entre los porcentajes más bajos de lectura y ciencia.
- Argentina no ha mejorado en ninguna materia desde que comenzó a participar en las pruebas PISA, más de una década atrás. En matemática y ciencia, no ha mejorado desde ningún punto de comparación. En lectura, mejoró desde el 2006, pero luego de haber empeorado considerablemente, lo que la ubica de nuevo en su desempeño original del año 2000.
- Mientras tanto, varios países latinoamericanos han logrado mejorar ampliamente. Brasil alcanzó a Argentina en matemática. Chile empezó desde el mismo punto de lectura que

Argentina y hoy la supera cómodamente. Perú es de los países que más mejoró en el mundo y se acercó al desempeño de Argentina.

- En Argentina, el porcentaje de alumnos que no alcanza niveles mínimos de aprendizaje no cambió; en varios países latinoamericanos, se redujo considerablemente.
- Menos de un 1% de los alumnos argentinos logró niveles de excelencia en todas las materias; este porcentaje bajó en matemática y lectura.
- Las brechas por nivel socio-económico son de las más amplias del mundo, pero aún las escuelas de mayor nivel obtienen bajos resultados. El desempeño de los estudiantes y escuelas de nivel socio-económico bajo es el cuarto más bajo de los 65 países participantes. Las escuelas argentinas con mayor nivel socioeconómico obtienen resultados similares a las de menor nivel en otros países.
- Argentina se desempeña muy por debajo de otros países con niveles de ingreso o de inversión en educación similar. En matemática y ciencia, Argentina fue el país que peor se desempeñó para su nivel de ingreso. Y si bien Argentina tiene la inversión por alumno más alta de los países latinoamericanos participantes, su desempeño es de los más bajos de la región.

Al margen de las críticas que se puedan hacer a las pruebas utilizadas por el programa PISA, no cabe duda de que lo observado por el Proyecto Educar 2050 en el informe citado, refuerza lo que surge de nuestro análisis del rendimiento interno del sistema: el persistente retroceso del país en materia educativa. Otros informes sobre el estado de la educación argentina realizados por diferentes organizaciones, algunos de ellos comentados ampliamente por los medios de comunicación, dan cuenta de lo mismo¹¹. Se trata de un retroceso difícil de comprender, ya que Argentina es el país con la inversión en educación más alta de la región.

Conclusiones

El análisis realizado nos lleva a concluir que el derecho de los jóvenes a recibir una educación de calidad, la única que realmente sirve a una persona para ejercer plenamente la ciudadanía, insertarse en la sociedad y realizar su proyecto de vida, se ve seriamente comprometido hoy. Vimos que, en el plano normativo, no hay ninguna duda sobre el reconocimiento de ese derecho. De hecho, gracias a las políticas puestas en marcha en la última década se ha logrado sostener una tasa de cobertura cuyo principal incremento se produjo en el período intercensal 1991-2001. Hoy tenemos una tasa promedio para el país cercana al 90% de la población de 12 a 17 años. Desde este punto de vista la meta de la inclusión educativa estaría estadísticamente cubierta. El análisis de la información sobre el rendimiento del sistema, especialmente los datos de sobre edad, provistos por DiNIECE, permite inferir que un porcentaje significativo de esa población no está incorporada en el nivel educativo que corresponde para ese grupo de edad, es decir aún están en la escuela primaria.

Lo que describen los indicadores de rendimiento del sistema es desalentador. El país no logra revertir el deterioro en materia educativa que observamos desde hace varios años. Algunas mejoras esporádicas no consiguen frenar el retroceso. La comparación con los países vecinos

¹¹ Los resultados de escolaridad primaria también indican un retroceso. Según los datos del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE), prueba regional de Unesco, cuyos resultados correspondientes al año 2013 fueron dados a conocer recientemente en Brasilia, el abandono en la escuela primaria argentina aumentó en los últimos años. De acuerdo con UNESCO, la tasa de abandono acumulado en el nivel primario creció 1,8 puntos porcentuales en Argentina. www.unesco.org/new/es/santiago/education/education-assessment-llece/third-regional-comparative-and-expnatory-study-terce/

al nuestro sirve para confirmar lo que muestran los indicadores considerados. Teniendo en cuenta que la educación de nuestro país fue pionera en América Latina, el nivel de retroceso que hoy registramos es más ostensible aún. ¿Cómo se puede explicar esto cuando la inversión en educación, como porcentaje del PBI, ha alcanzado en el país niveles inéditos durante los últimos años?

En una palabra, teniendo en cuenta los datos cobertura y rendimiento, la principal conclusión es que la primera no garantiza por sí misma la inclusión. Es positivo que el sistema incorpore a todos pero la verdadera inclusión implica que quienes acceden a él reciban lo necesario para incorporarse plenamente a la vida social y desarrollar su proyecto de vida. Un sistema que bajo el manto de la inclusión privilegia la contención de los alumnos por encima de los aprendizajes y las competencias adecuadas provoca la más perversa de las exclusiones porque se funda en un engaño. Reconocer esto no implica restar valor a las políticas de reconocimiento del derecho a la educación adaptadas, por el contrario debería conducir a analizar las medidas a tomar para hacer efectivo el cumplimiento de ese derecho.

Bibliografía

Brigido, A. M (2004) *La equidad en la educación argentina. Un análisis de la distribución de la educación*. Universitas-Fac. de Filosofía y Humanidades, Córdoba.

Brigido, A. M. (2009) *La educación argentina. Nueva configuración del sistema y situación actual*. Hispania, Córdoba.

Brigido, A. M. editora (2011) *Gestión directiva, evaluación de los aprendizajes y rendimiento escolar*. Hispania, Córdoba.

Congreso de la Nación Argentina. Ley de Educación Nacional N° 26206/06.

Congreso de la Nación Argentina. Ley Federal de Educación N° 24195/93.

Consejo Federal de Educación (2009) Resoluciones CFE 84/09 *Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria Resolución* y 88/09 *Institucionalidad y fortalecimiento de la educación secundaria obligatoria. Planes de mejora institucional*.

DINIECE. 2013. <http://portales.educacion.gov.ar/diniece/indicadores-educativos/>

<http://educar2050.org.ar/2013/pisa/Informe%20PISA%20Argentina%202012%281%29.pdf>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos: Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991, 2001 y 2010.

Kimlicka, Will. (1995). *Filosofía política contemporánea. Una introducción*. Edit. Ariel S.A. Barcelona.

Ministerio de Educación de la Nación, *La educación en cifras 2013*.

<http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/110007/2013%20Educaci%C3%B3n%20Cifras%20WEB%2031-3-14.pdf>

Ministerio de Educación de la Nación (2004) *Programa for internacional student assessment (PISA 2000). Informe Nacional República Argentina*. Buenos Aires (disponible on line)

Proyecto Educar 2050. (2013) Informe PISA Argentina 2012. *No logramos mejorar. Informe sobre el desempeño de Argentina en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) 2012*. Buenos Aires.

Rodrigo, Lucrecia (2010) El rendimiento de los estudiantes argentinos en PISA 2006. *Revista latinoamericana de Educación Comparada*. Año 1, N°1. ISSN 1853-3744 (pág. 33-44)

UNESCO. www.unesco.org/new/es/santiago/education/education-assessment-ilece/third-regional-comparative-and-explanatory-study-terce/