



Informe Nacional de Indicadores Educativos

Situación y evolución del derecho a la educación en Argentina

Material producido por el
Ministerio de Educación de la Nación

AUTORIDADES

Presidente

Dr. Alberto Fernández

Vicepresidenta

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

Jefe de Gabinete de Ministros

Dr. Juan Luis Manzur

Ministro de Educación

Lic. Jaime Perczyk Unidad

Gabinete de Asesores

Prof. Daniel José Pico

Secretario de Evaluación e Información Educativa

Dr. Germán Lodola

Subsecretaria de Planeamiento, Prospectiva e Innovación

Mg. Gladys Kochen

Elaboración del informe: Valeria Dabenigno y Leandro Bottinelli.

Es una producción elaborada por la Dirección Nacional de Evaluación, Información y Estadística Educativa con el apoyo del Observatorio del Derecho a la Educación y de los equipos técnicos de Gestión Integral de la Información, la Dirección de Información Educativa y la Dirección de Evaluación Educativa, todas áreas que forman parte de la Secretaría de Evaluación e Información Educativa del Ministerio de Educación de la Nación. Este informe es uno de los productos del Plan Nacional de Evaluación Educativa 2021-2022 aprobado por Resolución CFE N° 396/2021.

Dirección Nacional de Evaluación, Información y Estadística Educativa
Informe Nacional de Indicadores Educativos : situación y evolución del derecho a la educación en Argentina
/ 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Ministerio de Educación de la Nación, 2022.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-950-00-1583-7

1. Educación. 2. Acceso a la Educación. 3. Estado y Educación. I. Título.
CDD 370.982

Resumen ejecutivo

Este informe sistematiza, describe y analiza un conjunto de indicadores relacionados con el derecho a la educación en Argentina. Apunta a analizar, centralmente, el período 2011-2019 e incluir la última información disponible en varios indicadores para los años 2020 y 2021. Se identificó el cuerpo normativo que consagra el derecho a la educación en nuestro país y las metas que de él se desprenden para evaluar los valores que asumen los indicadores disponibles para cada una de ellas. Se trata de un informe integral ya que busca abordar todos los niveles de enseñanza y modalidades educativas con la información disponible. También apuesta a analizar indicadores para las diferentes dimensiones del sistema educativo (contexto, recursos, acceso, trayectorias, logros de aprendizaje, entre otros) y procesos específicos como la continuidad pedagógica durante el ASPO 2020 y el retorno a la presencialidad en 2021.

Las normativas que se tomaron en consideración para operacionalizar el derecho a la educación son las principales leyes nacionales que afectan al sector, en particular, la Ley de Educación Nacional N° 26206; diversas resoluciones aprobadas por la Asamblea del Consejo Federal de Educación y acuerdos internacionales suscritos por el país, en particular, el objetivo número 4 relativo a educación de calidad correspondiente a los Objetivos de Desarrollo Sostenible promovido por Naciones Unidas.

La información más importante relativa al contexto demográfico en que se desenvuelve el sistema educativo refiere la estabilización de la cantidad de población en las edades de la educación obligatoria. La población de 5 a 19 años creció solo un 2% entre 2010 y 2020. Este moderado crecimiento demográfico de las edades asociadas a la educación obligatoria redundará en una menor presión sobre el sistema educativo en cuanto a la necesidad de expandir la oferta.

Respecto de las condiciones sociales de la población escolar, el 54% de los niños, niñas y adolescentes de 0 a 14 años son pobres por ingresos y el 17% indigentes en 2021. La evolución 2017-2021 de los indicadores para esta población también marca un agravamiento que es de 11 puntos porcentuales en la pobreza como resultado de la crisis económica desatada en 2018 y la pandemia posterior. Si bien el repunte de la actividad económica en 2021 y la proyectada para 2022 puede comenzar a aliviar esta crítica situación social, seguirá siendo urgente fortalecer las condiciones sociales de escolarización de, al menos, la mitad de la población.

En cuanto a las dimensiones del sistema educativo argentino, según el Relevamiento Anual 2020 cuenta con un total de 63 mil escuelas en las que existen 76 mil unidades de servicio que brindan educación en los distintos niveles de enseñanza (inicial, primario, secundario y superior) y modalidades educativas (común, jóvenes y adultos, especial y otras). A estas escuelas asisten aproximadamente 13 millones de estudiantes, sin contabilizar a los más de 2 millones de jóvenes que se registran en una fuente de información propia del sistema universitario.

La inversión educativa registra un descenso en los últimos años de la serie analizada en este informe. Este descenso fue más acusado en la parte que corresponde al Estado Nacional. Entre 2015 y 2019 la inversión educativa de la Nación descendió del 1,6% al 1,1% del PIB (-33%); mientras que, en Provincias y CABA, el descenso fue del 4,5% al 3,8% del PIB (-16%). El descenso de la inversión educativa de Nación duplicó a la registrada por parte de las Provincias y CABA.

La conectividad a Internet de las escuelas que registra el Relevamiento Anual 2020 es variable según niveles de enseñanza y se advierte un incremento importante en el último año en un rango de dos a siete puntos porcentuales: del 62% en 2019 al 69% en 2020 en inicial; del 68% al 73% en primaria; del 68% al 73% en secundaria; y del 85% al 87% en superior, siempre para el bienio 2019-2020.

La jornada extendida o completa en nivel primario está muy lejos de ofrecerse en las 23 mil escuelas del país como manda el artículo 28 de la Ley de Educación Nacional 26206. En 2020 la proporción de escuelas con una jornada cuya duración es mayor a la simple, alcanzó al 20,8% de las primarias y solo al 13,6% de estudiantes del nivel. El avance de la jornada extendida o completa se verificó entre los años 2011 y 2015 para llegar al 22,5%; luego se estancó y en 2019 y 2020 descendió dos puntos porcentuales.

Los niveles de acceso al sistema son muy altos, próximos al 100%, desde la sala de 5 años del nivel inicial hasta el Ciclo Básico del nivel secundario. En términos de edades, desde los 5 a los 14 años puede afirmarse que existe universalización en la asistencia. A partir de los 15 años comienza a observarse un proceso de abandono del sistema que es diferencial según territorios (mayor en el Norte Grande), grupos sociales (superior en sectores populares) y género (más acusado y temprano entre los varones). En cuanto a las salas de nivel inicial, la de 3 años registra una tasa de asistencia del 44% y la de 4 años una del 91%, sala esta última cuya asistencia es obligatoria desde 2014. Entre los 15 y los 19 años de edad, la población que asiste a la educación obligatoria o no asiste, pero finalizó la secundaria alcanza al 91%.

En cuanto a las trayectorias, los indicadores dan cuenta de un muy alto nivel de promoción en primario (el 97%) y cifras marginales de repitencia (el 2%) y abandono interanual (el 1%), los tres indicadores de proceso o flujo de matrícula que suman 100%. En secundaria, los valores de promoción para el conjunto del nivel son menores al primario (el 83%), con cifras de repitencia (el 9%) y abandono interanual (el 8%) que marcan que la problemática de las trayectorias en términos de continuidad y avance de la matrícula a lo largo de los años de estudio es una problemática que se concentra hoy en secundaria. De todos modos, en el curso del período bajo análisis se advierte una mejora tendencial en los indicadores de trayectorias de la educación media.

Las cifras de egreso de la educación secundaria marcan un déficit importante. Hacia el 2019 la tasa de egreso (indicador que incluye a quienes pueden haber repetido una o más veces en el curso del nivel) era del 54%; la tasa de egreso a término u oportuna (sin mediar repeticiones) era del 29%. En tanto, el porcentaje de jóvenes de 20 a 24 años que logra finalizar la secundaria alcanza al 71%. Esta cifra refiere a los principales aglomerados urbanos y corresponde a jóvenes que pueden haber egresado mediando abandonos temporales y/o en una oferta de educación para jóvenes y adultos. Los indicadores de graduación vienen mejorando lenta pero sostenidamente desde la sanción de la LEN en 2006 (la tasa de egreso mejora a razón de un punto porcentual por año); sin embargo, se trata de un ritmo de mejora que implicará esperar varias décadas para lograr que la obligatoriedad del nivel se pueda cumplir en la totalidad de jóvenes de nuestro país.

Respecto a los niveles de conocimiento y las capacidades de los estudiantes, los resultados de las tres pruebas estandarizadas disponibles (Aprender/ONE de nuestro país; ERCE de Unesco; y PISA de la OCDE) permiten reconocer la importante proporción de estudiantes que se encuentran en la categoría inferior de desempeño. Si se consideran los resultados de los últimos años para las pruebas alineadas al currículum (Aprender/ONE y ERCE) puede señalarse que entre el 10% y el 30% de las y los estudiantes en Lengua, y entre el 30% y el 50% en Matemática, no pueden dar cuenta de los contenidos y capacidades mínimos que se definen en el currículum. En PISA (prueba que no está alineada al currículum) las cifras referidas a *bajo desempeño* van del 50% al 70% y corresponden a lo que la propia OCDE considera como resultados por debajo del mínimo (por debajo de *nivel II* o igual a *nivel I o menos*). Los resultados son más bajos en Matemática y en secundaria. Por su parte,

las brechas según el nivel socioeconómico de los estudiantes son significativas y se han agravado en las últimas mediciones.

Índice

1. Introducción.....	8
2. La desigualdad en los puntos de partida.....	12
El crecimiento demográfico decenal de niñas, niños y adolescentes	12
Contexto de la pobreza y la desigualdad socioeconómica	13
Otras facetas de la pobreza infantil: el trabajo en la niñez y adolescencia	16
Acceso y uso de TIC de los hogares y de la población	20
Diversidad étnica en Argentina: población extranjera e indígena	25
La población en áreas rurales	27
3. Caracterización del sistema educativo nacional.....	29
Evolución de matrícula de la modalidad común	29
Evolución de matrícula de la modalidad especial	34
Evolución de matrícula de la modalidad EPJA	35
Evolución de matrícula de la modalidad rural	35
Evolución de matrícula de la ETP	36
4. Disponibilidad de recursos	38
Financiamiento de la educación.....	38
La inversión educativa en relación con el Producto Bruto Interno	38
Esfuerzo fiscal por la educación: participación del gasto educativo en el gasto total	39
Gasto por alumno del sector estatal en relación con el presupuesto per cápita	40
Salarios docentes	41
Condiciones materiales para la educación.....	46
La oferta de unidades de servicio	46
La provisión estatal de la educación rural	48
Una mirada sectorial y diacrónica del stock de secciones	49
Servicios y equipamiento de las escuelas	51
La disponibilidad de energía eléctrica	52
Porcentaje de unidades de servicio con agua potable	53
Bibliotecas escolares	54
Conectividad en escuelas	55
Conectividad en aulas	57
Escuelas que realizan actividades de enseñanza utilizando Internet	59
Planteles docentes: titularización, formación y cargos	60
Condiciones de enseñanza: cargos y horas cátedra titulares	61

Una oferta variada y atenta a la diversidad	63
La extensión del tiempo escolar: escuelas con jornada extendida o completa	63
Enseñanza lengua extranjera	65
Escuelas y reconocimiento de las identidades indígenas	66
Escuelas con cargos docentes de lenguas y/o cultura indígenas en comunidad educativa de prevalencia indígena	67
Escuelas que posibilitan la circulación de personas con discapacidades	68
Cantidad de días efectivos de clase en las escuelas	69
5. Acceso	72
Tasas de asistencia en edades correspondientes a Jardín de Infantes	72
Tasas de asistencia en edades correspondientes a los niveles primario y secundario	73
Acceso y brechas en la educación secundaria de jóvenes y adultos	74
6. Trayectorias escolares	76
Dinámica interanual: la relación entre promoción efectiva, repitencia y abandono	76
Rezago en tiempos teóricos de los niveles primario y secundario: la sobreedad	78
Otra faceta del abandono escolar: los salidos/as sin pase durante el año escolar	79
No promovidos al final del ciclo lectivo	81
No promovidos del último año de la secundaria	82
Aproximación al desgranamiento dentro de cada nivel: la matrícula del último año de estudio sobre el primero	83
Tasa de egreso	84
Egreso a término	85
7. Logros de aprendizaje	87
Las pruebas	87
Los resultados	90
Las brechas	94
8. Formación docente	104
9. El sistema universitario	109
10. Continuidad educativa durante la pandemia	113
La continuidad pedagógica en 2020	114
Estudiantes desvinculados	117
El retorno a la presencialidad escolar en 2020	118
Retorno a la presencialidad en 2021	119
Departamentos, escuelas y estudiantes sin clases presenciales	120
Vacunación del personal de establecimientos educativos	121
Contagios de COVID-19 en la comunidad educativa	122
11. Consideraciones Finales	125
12. Bibliografía.....	129
Anexo: Sistema de indicadores por dimensión, fichas y acceso a tabulados principales	131

Dimensión 1: Indicadores de CONTEXTO	131
Dimensión 2: Indicadores de RECURSOS para la educación	132
Dimensión 3: Indicadores de ACCESO a la educación	132
Dimensión 4: Indicadores de TRAYECTORIAS escolares	132
Dimensión 5: Indicadores de RESULTADOS de aprendizaje	132

1. Introducción

Éste es el primer informe integral sobre la situación educativa en nuestro país organizado de acuerdo con dimensiones conceptuales vinculadas con el derecho a la educación. Fue elaborado por la Dirección Nacional de Evaluación, Información y Estadística Educativa de la Secretaría de Evaluación e Información Educativa del Ministerio de Educación de la Nación. El diseño del informe fue desarrollado en diálogo con el equipo del Observatorio del Derecho a la Educación y contó con el apoyo para su producción de los equipos de Gestión Integral de la Información, la Dirección de Información Educativa (DIE) y de la Dirección de Evaluación Educativa que conforman la Secretaría de Evaluación e Información Educativa del Ministerio de Educación de la Nación.

En cuanto al marco normativo, la referencia central es la LEN N° 26606/06 que asigna al ámbito nacional de gobierno de la educación, en concurrencia con las jurisdicciones, la responsabilidad de velar por el cumplimiento del derecho a una educación gratuita, de calidad e igualitaria en los niveles obligatorios, pero también a lo largo de la vida. En su artículo 4° circunscribe tales obligaciones al afirmar 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”. En ese marco, el Estado nacional tiene entre sus mandatos y atribuciones el diseño y la implementación de políticas públicas orientadas a garantizar condiciones igualitarias – materiales y culturales- para el ejercicio de este derecho, “independientemente del origen social, radicación geográfica, género o identidad cultural” de los y las estudiantes (art 84, LEN). Por tanto, sus acciones de gobierno deberán ir reduciendo hasta mitigar los factores de inequidad y desigualdad, tal como consta en el artículo 84° de la LEN, de modo tal de ir acercando los “puntos de llegada” educativos de los y las estudiantes.

Es responsabilidad del Estado nacional y los provinciales contribuir a una justa igualdad de oportunidades y resultados de modo de dar respuesta a las desigualdades sociales y económicas de la sociedad en su conjunto. Y para ello es fundamental apoyar a las personas menos favorecidas, y garantizar condiciones de justicia social mediante la protección de los grupos más vulnerables.

Todo lo anterior indica que el derecho a la educación concierne:

- a) al sistema educativo en todos sus niveles y servicios/propuestas formativas (obligatorios y no obligatorios), comprendiendo las dimensiones a garantizar en cuanto a los recursos, al acceso de la población y al sostenimiento, aprendizaje y conclusión de las trayectorias escolares a lo largo de diferentes niveles de educación, y
- b) a las posibilidades de acceder a experiencias culturales, a saberes y conocimientos variados por fuera de la escuela. Importa esta dimensión porque el derecho a la educación no se agota en el sistema de educación formal y también porque las oportunidades diferenciales de acceso a otras experiencias de formación fuera de la escuela se traducen en desiguales condiciones de tránsito por la escolaridad. Desde esta perspectiva, es una dimensión que debe ser objeto de políticas de estado, aunque este informe no se aboque a estos aspectos.

Los dos puntos anteriores dan cuenta de que la responsabilidad indelegable de los Estados en garantizar el derecho personal y social a la educación aplica a la formación a lo largo de toda la vida, aun cuando sus acciones tengan un foco central en la educación obligatoria. La obligatoriedad hoy cubre en Argentina desde los 4 años hasta la finalización de la escolarización secundaria. Es importante hacer notar que, si bien la obligatoriedad escolar tiene una edad mínima de inicio, no tiene un techo o máximo en términos de edad sino de finalización de la educación secundaria, lo cual implica la modalidad de educación permanente para jóvenes y adultos como oferta educativa

estratégica para garantizar el cumplimiento de la obligatoriedad en los grupos sociales con rezago escolar extendido o con experiencias de deserción escolar años atrás. La educación obligatoria es el eje vertebrador para el despliegue de las políticas educativas, las cuales deberán promover todas las acciones y apoyos que puedan ponerse en juego para lograr plenitud en el acceso, avances en las trayectorias y logros en la terminalidad y aprendizajes de los niveles educativos.

La mayor parte de los contenidos y datos del informe se focalizan en la educación obligatoria, con la excepción de la información sobre financiamiento de la educación que se analiza globalmente, sobre universidades y formación docente. Dentro de la educación obligatoria, el foco está puesto en las tendencias de la educación común. El recorte del universo se deriva principalmente de la centralidad de la educación obligatoria común dentro del sistema y de las posibilidades de la información disponible, puesto que las estadísticas educativas oficiales cuentan con una diversidad y cantidad de indicadores medidos anualmente. Se atenderá, de todos modos, a problemáticas puntuales relativas a otras modalidades generales y específicas -tales como educación técnico-profesional, jóvenes y adultos y especial y carreras y matrícula de formación docente¹. Por su parte, la modalidad de educación rural estará cubierta por la desagregación de muchos de los indicadores analizados con la variable “ámbito” que distingue a las escuelas situadas en ámbitos rurales y urbanos.

Las dimensiones para el análisis del alcance y progresividad del derecho a la educación son 4: 1) la disponibilidad de recursos para la educación, 2) las posibilidades reales de acceso de la población al sistema, y 3) las trayectorias escolares y 4) los niveles de aprendizajes de las y los estudiantes. Cada uno de estos grandes temas amerita ser analizado en clave de desigualdades y de brechas para alcanzar la equidad, como equiparación de los puntos de llegada de las y los estudiantes pese a sus diferentes puntos de partida (UEICEE, 2019).

La primera dimensión del derecho a la educación es la disponibilidad de los recursos, la cual alude a que una condición para garantizar el derecho a la educación de la población es que existan ofertas educativas suficientes, que sean accesibles en términos territoriales y económicos, que cuenten con buena dotación de recursos (instalaciones, equipos directivos y docentes formados y herramientas para la enseñanza) y que ofrezcan propuestas pedagógicas variadas. Este aspecto tiene directa relación con la primera A (relativa a la “asequibilidad” de un sistema educativo) del modelo para estimar el avance de los Estados en el cumplimiento del derecho a la educación, que fue propuesto por Tomasevski (2004) hace más de una década. También se vincula a temas de accesibilidad material y económica de la segunda A (accesibilidad) de dicho modelo.

Como segundo aspecto del derecho a la educación se considera el acceso de la población a la educación, como primer peldaño para la inclusión educativa de niñas/os, jóvenes y adultas/os. Un aspecto central del acceso es la cobertura poblacional efectiva en los niveles obligatorios del sistema educativo en un territorio definido. A la vez, cuando el acceso no es pleno, es clave analizar cuáles son los grupos sociales sistemáticamente afectados por situaciones de exclusión o discriminación educativa para que las políticas educativas busquen intervenir sobre las condiciones o barreras que impiden el acceso.

Las trayectorias escolares son analizadas en términos de la retención y desgranamiento escolar, los ritmos de avance y el nivel de egreso desde una perspectiva centrada en los recorridos educativos

¹ Las ocho modalidades establecidas en la LEN N°26206 de 2006 son: la Educación Técnico Profesional, la Educación Artística, la Educación Especial, la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, la Educación en Contextos de Privación de Libertad, la Educación Domiciliaria y Hospitalaria, la Educación Rural y la Educación Intercultural Bilingüe. A estas 6 modalidades se suma la educación común que, si bien constituye su componente principal, no estaba contemplado en la ley nacional pero sí en resoluciones posteriores.

reales de las y los estudiantes, más allá de los tiempos teóricos establecidos en los planes de estudio de cada nivel de enseñanza. En suma, dentro de esta dimensión hay tres aspectos centrales: a) Retención y desgranamiento de la matrícula entre niveles educativos (pasaje) y dentro de cada uno, para conocer la continuidad o discontinuidad educativa global, y entre el inicio y fin de cada ciclo (ritmos diferenciales de transitar la educación obligatoria); b) Avance de grupos de estudiantes con tiempos y recorridos diferentes para transitar los niveles educativos, estudiando los diferentes ritmos (regularidad y rezagos) de las trayectorias reales frente a las teóricas; y c) Graduación/terminalidad: punto que podría pensarse como derivado del anterior -pues la terminalidad es un resultado o logro-, pero que analíticamente separamos por su relevancia específica para el diseño de políticas educativas.

Otro aspecto central en términos del derecho a la educación es el nivel de aprendizaje alcanzado por el alumnado en cada nivel de enseñanza. La medición de los aprendizajes es sumamente compleja pues incluye, a la vez que trasciende, los desempeños académicos de estudiantes en pruebas estandarizadas que miden un umbral común de conocimientos a escala nacional (esto es, sin hacer pie en la particularidad curricular jurisdiccional). Trascender esta medición global implica ampliar la mirada de los aprendizajes generales de estudiantes que van más allá de las posibilidades de los instrumentos estandarizados y, por otro, analizar procesos de evaluaciones formativas llevados a la práctica en ambientes situados de aprendizaje. No obstante, contar con un diagnóstico general y común a diferentes realidades jurisdiccionales, regionales e institucionales es una herramienta potente para el diseño de políticas educativas.

En este informe, estas cuatro dimensiones estructuran los capítulos centrales con resultados los cuales están precedidos por un análisis contextual sobre la caracterización social, económica y cultural del territorio. Esta dimensión transversal del “Contexto” permite examinar las brechas entre grupos sociales y desigualdades sociales, económicas, culturales y educativas existentes. En este punto resulta útil concebir las desigualdades identificadas en cuanto a si se vinculan a características sociales o han sido generadas o producidas dentro del propio sistema. Se denomina a las primeras como desigualdades iniciales o extrasistema, las cuales incluyen desigualdades territoriales², socioeconómicas³, de género⁴, y étnicas⁵. En cuanto a las desigualdades producidas dentro del sistema educativo, se diferencian: claves de segmentación estructural⁶ y claves de segmentación institucional⁷. De todas ellas, este informe considerará los niveles educativos, la región educativa, el ámbito, el sector de gestión y el nivel socioeconómico del alumnado de la escuela. En algunos indicadores específicos se presentará información desagregada por sexo y por orientación en el nivel secundario.

Finalmente, la cobertura temporal del informe también se vincula con la disponibilidad de información en microdatos consolidados de la SEIE. Se trabajará con la información de microdatos del Relevamiento Anual disponibles desde 2011 a 2019 y con otras fuentes oficiales externas que permitan esa retrospcción; en el caso del operativo Aprender, las series iniciarán en 2016 y cubrirán a 2018 o 2019 (últimos años de la evaluación en primaria y secundaria, respectivamente).

A continuación, el informe se desarrolla en capítulos correspondientes a cada dimensión analítica: el contexto de la educación (Capítulo 2), los recursos o disponibilidad de la educación (Capítulo 4), el acceso (Capítulo 5), las trayectorias escolares (Capítulo 6) y los niveles de aprendizajes (Capítulo

² Diferencias de los indicadores analizados por regiones, provincia y ámbitos.

³ Composición social y económica de los hogares y condiciones de vida de las familias.

⁴ Con las limitaciones actuales, donde se analiza solo el sexo como la única variable relevada por el sistema estadístico.

⁵ Estudio de población extranjera y pueblos originarios en el sistema educativo.

⁶ Disparidades sectoriales y jurisdiccionales, entre niveles educativos, modalidades, orientaciones, tipos de establecimiento, heterogeneidades de ofertas dentro de la educación privada y estatal.

⁷ Que apuntan al clima escolar, la estabilidad del equipo de conducción, el apoyo diferencial de programas socioeducativos, la composición y heterogeneidad social del estudiantado, etc.

7). Además de estos capítulos se incluye el tercero con una caracterización panorámica de los grandes números del sistema educativo nacional, el octavo con foco en la formación docente, el noveno centrado en el sistema universitario y el último con resultados centrales de la evaluación nacional del proceso de continuidad educativa durante la pandemia, realizada entre 2020 y 2021.

2. La desigualdad en los puntos de partida

Este capítulo apunta al contexto, es decir, a caracterizar el territorio en cuanto a los patrones y evolución de la situación demográfica y socioeconómica y las condiciones de vida de la población, con el interés de examinar desigualdades sociales, económicas, regionales, de género y étnicas que existen en nuestro país. Conocer el contexto de cada territorio es el punto de partida para las acciones y políticas educativas, sean estas de cobertura universal o bien dirigidas a mitigar las condiciones de desigualdad educativa de grupos específicos.

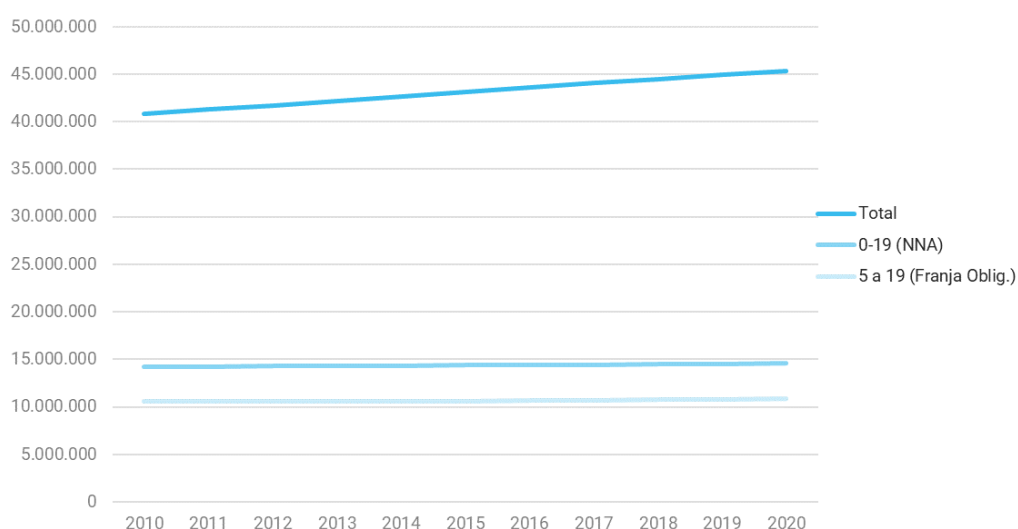
Los factores iniciales de desigualdad reproducen o amplían las brechas educativas y tienen una fuerte incidencia en las trayectorias escolares de las y los estudiantes de diferentes edades, niveles y ofertas educativas. Velar por el cumplimiento del derecho a la educación exige políticas para reducir estas brechas hasta su desaparición, camino de corto recorrido e impacto si no se piensan políticas intersectoriales e integrales.

A continuación, se analizan resultados y tendencias más recientes de un conjunto de 15 indicadores demográficos, de condiciones de vida vinculadas a la pobreza, a los recursos TIC y al trabajo infantil, con información sobre la composición étnica, de género y ámbito de residencia de la población argentina. Algunos de ellos brindan información global y otros centran la mirada en cómo se recortan dentro de la población de niñas, niños y adolescentes que asisten o están en condiciones de asistir a los niveles inicial, primario y secundario de la educación obligatoria.

El crecimiento demográfico decenal de niñas, niños y adolescentes

En 2020 las/os niñas/as y adolescentes hasta 19 años eran 14.554.190 y representaban un 32% de la población total. La participación de este grupo de edad en el total de la población viene disminuyendo desde 2010, año en el que representaba un 35% de los habitantes del país.

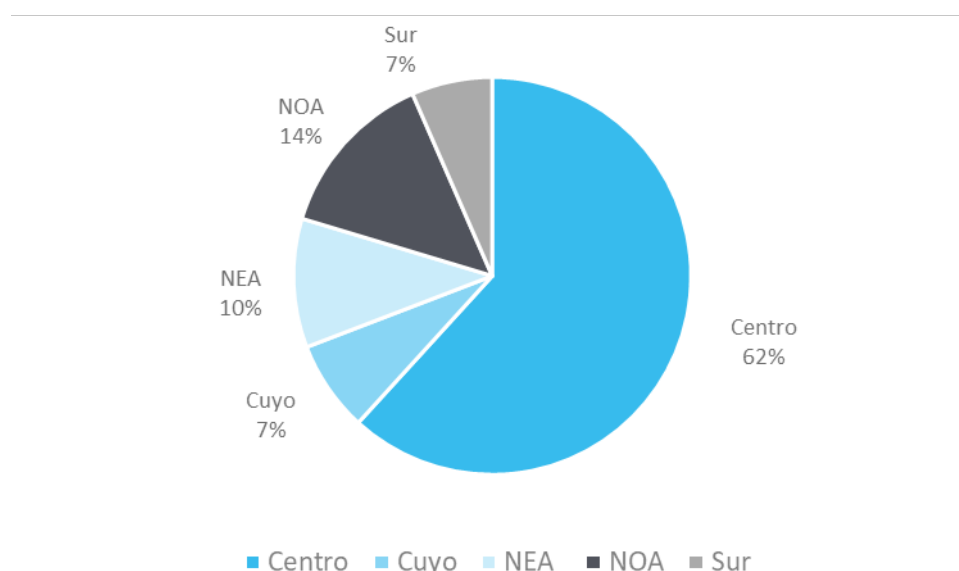
Gráfico 1. Población total y de grupos de edad seleccionados (0-19 y 5-19 años). Total del país, 2010 a 2020.



Fuente: Proyecciones de Población 2010-2040. INDEC.

En términos de su variación relativa, el ritmo de crecimiento demográfico total fue del 11% entre 2010 y 2020, mientras la población de 0 a 19 creció solo un 3% y la franja más vinculada a la obligatoriedad escolar que va de los 5 a los 19 años creció solo un 2% en la década. Este moderado crecimiento demográfico de las edades asociadas a la educación obligatoria redunda en una menor presión sobre el sistema educativo en cuanto a la necesidad de expandir su oferta.

Gráfico 2. Población hasta 19 años por región educativa. Total del país, 2019.



Fuente: SICDIE, MEN sobre la base de Proyecciones de Población INDEC.

Los datos más recientes indican que la región Centro concentra casi dos tercio (el 62%) de toda la población del país de 0 a 19 años. En el otro extremo, las regiones de Cuyo y Sur tienen solo el 7% de población del país cada una, y las del Norte entre el 10 y el 14%. Esto da cuenta del peso determinante en las tendencias educativas de la zona central de nuestro país.

Contexto de la pobreza y la desigualdad socioeconómica

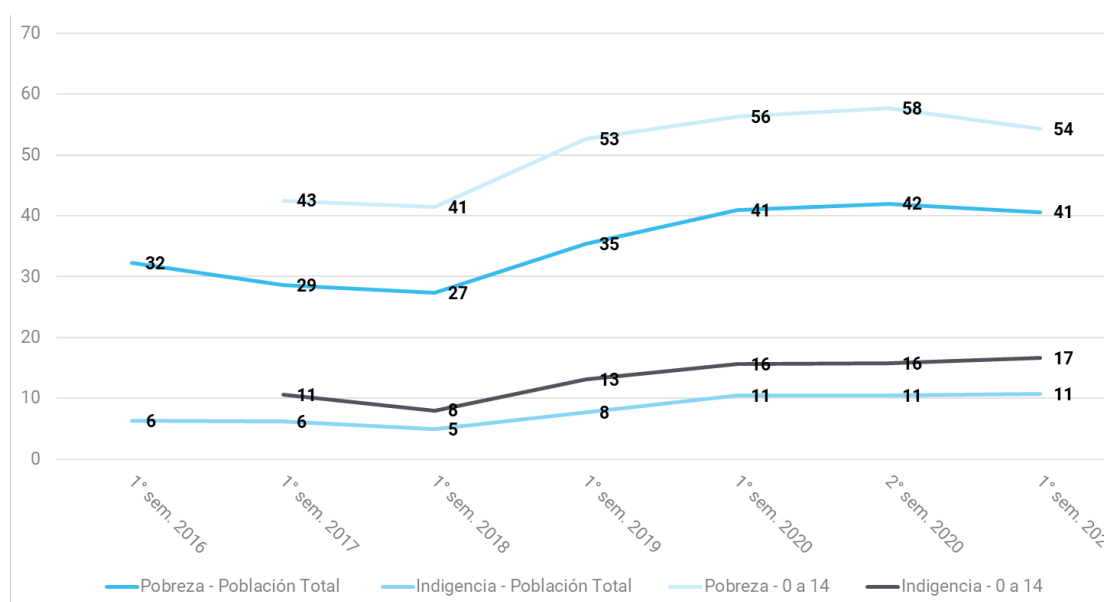
La población bajo la línea de pobreza alcanzó al 41% en el primer semestre del año 2021 en los 31 aglomerados urbanos relevados por la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC. Proyectado al Total del país, esto significa que había 11,7 millones de personas que residían en hogares cuyos ingresos no les permitían comprar la canasta básica total que incluye bienes alimentarios y no alimentarios (vestimenta, transporte, educación, etc.). Dentro de este grupo, la población indigente que no llegaba con sus ingresos a adquirir la canasta básica alimentaria alcanzaba al 11%. Proyectado hacia todo el territorio nacional, el total de personas indigentes en la segunda mitad de 2019 rozaba los 3,1 millones.

Las tendencias de ambos indicadores en la población total son crecientes para el período 2016-2021⁸, con un crecimiento de 9 puntos porcentuales de los niveles de pobreza y de 5 puntos en los de indigencia. El año de mayor aceleración del crecimiento de la pobreza e indigencia para el total

⁸ Los datos del INDEC disponibles y publicados se inician en 2016, ya que ese organismo dispuso que las series publicadas con posterioridad al primer trimestre de 2007 y hasta el cuarto trimestre de 2015 se consideren con reservas.

fue de 2018 a 2019, donde las pendientes de las curvas graficadas se hacen más pronunciadas. De 2016 a 2018 las curvas fueron descendentes. En el primer año atravesado por la pandemia el primer semestre de 2020 mostró mayor crecimiento que el segundo, lo que podría obedecer a cierta mitigación de su crecimiento por impacto de las medidas como el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y el Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP) con mayor alcance durante el segundo semestre de 2020. En el segundo año de pandemia, la situación mejora levemente ya que en el primer semestre de 2021 la pobreza baja 1 punto en la población total.

Gráfico 3. Porcentaje de población total y de 0 a 14 años por debajo de la línea de indigencia y de pobreza. Principales aglomerados urbanos del país. Primer Semestre 2016 a Primer Semestre 2021.



Fuente: "Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos". Informes técnicos, Condiciones de Vida, INDEC.

En el caso de la población correspondiente a las edades asociadas con la educación obligatoria (los datos disponibles publican datos para la franja de 0 a 14 años⁹), los indicadores de condiciones de vida tienden a ser siempre más delicados, debido a la mayor cantidad promedio de niñas, niños y adolescentes que residen en los hogares de menores ingresos. Las curvas de pobreza e indigencia de la población de hasta 14 años se ubican siempre por encima de los valores correspondientes al total de la población en todos los años considerados.

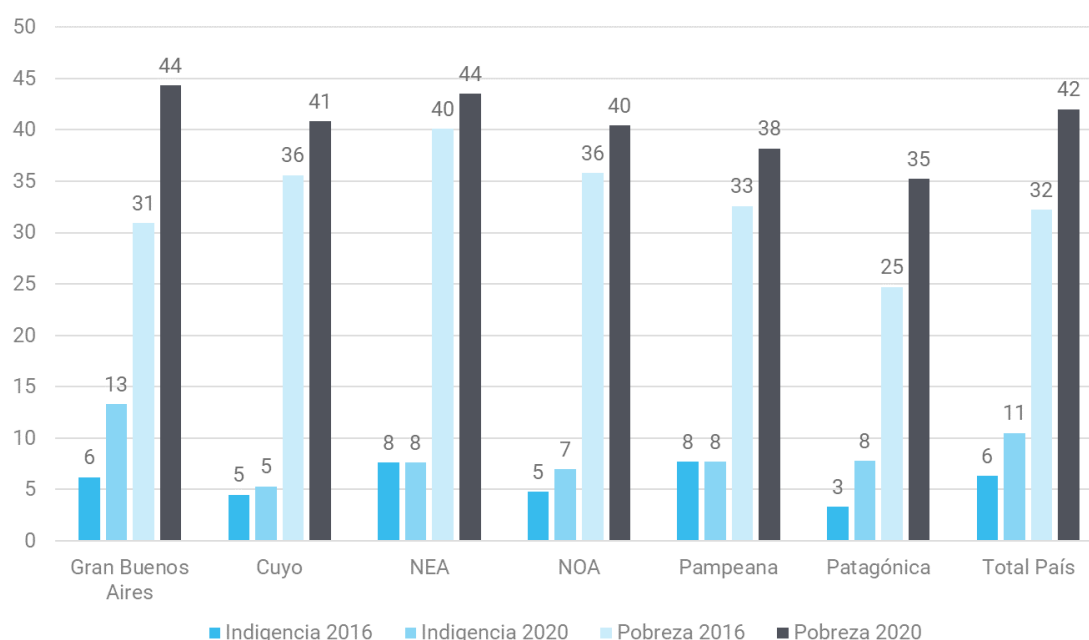
En 2021, el 54% de las y los niñas/os y adolescentes de 0 a 14 años eran pobres por ingresos y el 17%, eran indigentes. La evolución 2017¹⁰-2021 de ambos indicadores para esta población de 0 a 14 años también resulta creciente entre puntas (la pobreza se elevó 11 puntos porcentuales y la indigencia, 6), con un descenso de la pobreza de 4 puntos porcentuales en el último año.

⁹ Si bien el tramo correcto para cubrir las edades teóricas de la educación obligatoria común sería de 4 a 17 años, los informes de prensa EPH-INDEC utilizados en este informe, tiene una apertura diferente en las edades, de todos modos, el tramo 0-14 ilustra la tendencia del recrudescimiento de las condiciones de vida en hogares con población de niños/as y adolescentes.

¹⁰ Los informes de prensa de EPH-INDEC tienen información consolidada de pobreza desde 2016 en adelante. No obstante, en el informe de prensa de 2016 no consta el porcentaje de pobreza dentro de la población menor de 15 años, por lo que la serie graficada se inicia en 2017 para este subuniverso.

El análisis por región geográfica¹¹ (disponible para 2020) permite observar que la mayor incidencia de la pobreza se registra en el Gran Buenos Aires y el NEA (el 44% de pobres). Las regiones de Cuyo y NOA rondan niveles intermedios (alrededor del 40% de pobres), y las restantes -Patagonia (el 35%) y Pampeana (el 38%) - tienen menores niveles de pobreza entre su población. No puede desconocerse el mayor impacto de la pandemia en el conglomerado metropolitano del GBA como factor explicativo del empeoramiento de la pobreza en 2019 a 2020, ya que apenas un año atrás en 2019 el nivel de pobreza era del 35% (9 puntos menos) y 9% el de indigencia (4 puntos menos que en el segundo semestre de 2020); en ninguna otra región creció tanto en el último año.

Gráfico 4. Personas bajo la línea de indigencia y de pobreza según región geográfica. En porcentaje. Total del país. Primer Semestre de 2016 y Segundo Semestre de 2020.



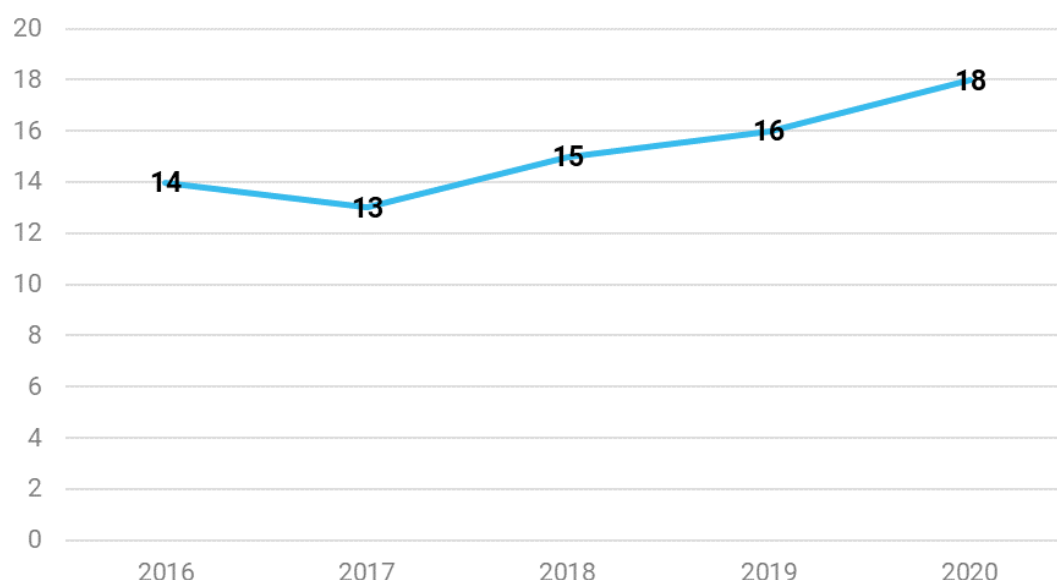
Fuente: Elaboración propia en base al informe técnico "Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos", Condiciones de Vida, INDEC.

La situación más compleja del GBA tampoco se registraba en 2016, año en el que eran las dos regiones del Norte y la zona de Cuyo las más pobres del país (con niveles que iban del 36% al 40% de su población). Esto implica un mayor deterioro relativo del GBA, dado que su nivel de pobreza subió 13 puntos en solo 4 años. Si bien también la región de la Patagonia empeoró sus condiciones de vida (con una pobreza que crece 11 puntos), cierra el período manteniendo el valor menor de todas las regiones. En cambio, las regiones que históricamente se posicionaron con mayores niveles de pobreza (las dos del Norte y Cuyo), apenas crecen entre 3 y 5 puntos entre 2016 y 2020. En situación de pandemia aumentó la pobreza a la vez que se redujeron las brechas regionales; esto es así porque el rango entre la región con más y menos pobreza era de 15 puntos porcentuales en 2016 y de solo 9 puntos en 2020.

¹¹ Se consideran las seis regiones estadísticas del INDEC: 1) Región Gran Buenos Aires: integrada por Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Partidos del Gran Buenos Aires. 2) Región Cuyo: integrada por Gran Mendoza; Gran San Juan; Gran San Luis. 3) Región Noreste (NEA): integrada por Corrientes; Formosa; Gran Resistencia; Posadas. 4) Región Noroeste (NOA): integrada por Gran Catamarca; Gran Tucumán-Tafí Viejo; Jujuy-Palpalá; La Rioja; Salta; Santiago del Estero-La Banda. 5) Región Pampeana: integrada por Bahía Blanca-Cerri; Concordia; Gran Córdoba; Gran La Plata; Gran Rosario; Gran Paraná; Gran Santa Fe; Mar del Plata; Río Cuarto; San Nicolás-Villa Constitución; Santa Rosa-Toay. 6) Región Patagonia: integrada por Comodoro Rivadavia-Rada Tilly; Neuquén-Plottier; Rawson-Trelew; Río Gallegos; Ushuaia-Río Grande; Viedma-Carmen de Patagones.

En el mismo sentido, la situación de indigencia tiene mayor impacto entre la población que reside en el Gran Buenos Aires. En 2020 un 13% de su población no alcanza a cubrir el costo de una canasta básica total (canasta básica alimentaria), valor que era menos de la mitad a inicios del período (6%) y que la expone como la región que más creció en este aspecto desde 2016.

Gráfico 5. Brecha de ingresos por Mediana del decil 10 sobre Mediana del decil 1 del Ingreso Per Cápita Familiar. Total 31 aglomerados urbanos, 2016 - 2020 (cuarto trimestre).



Fuente: Elaboración propia en base al informe técnico "Evolución de la distribución del ingreso" de EPH-INDEC.

La desigualdad entre las poblaciones con ingresos polares subió en el último lustro: en 2016 la mediana del decil 10 de ingresos era 14 veces superior a la del decil 1 y esa misma medida indica para 2020 que la brecha de ingresos entre ambos grupos asciende a 18 veces. La evolución es creciente en todos los años, con la excepción de 2016 a 2017 donde baja apenas 1 punto para luego retomar la pauta de ascenso señalada.

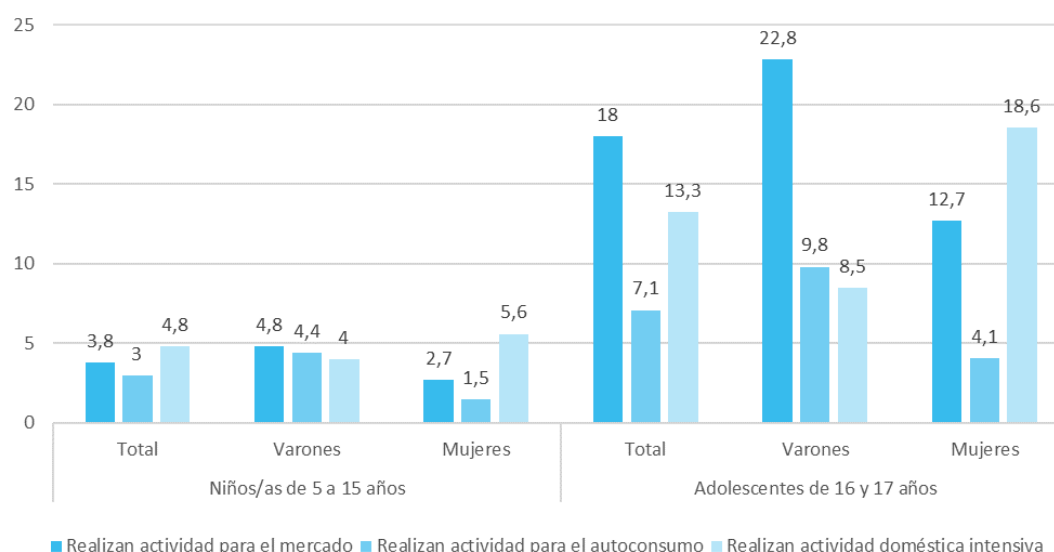
Otras facetas de la pobreza infantil: el trabajo en la niñez y adolescencia

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA) realizada por el Ministerio de Trabajo e INDEC en los años 2016 y 2017 con el objeto de medir y diagnosticar con precisión la situación del *trabajo infantil* en el país¹², se registra la presencia de un grupo de niñas, niños y adolescentes entre 5 y 15 años que declaran realizar al menos una actividad productiva (el 10%), lo cual resulta un poco mayor en varones (el 11%) que en mujeres (el 9%). La realización de este tipo de actividades impacta con mayor intensidad entre adolescentes de 16 y 17 años: un 32% de esta población declara estar realizando al menos una actividad productiva (el 34% de los varones y el 30% de las mujeres).¹³

¹² El concepto de trabajo infantil del estudio comprende el conjunto de actividades productivas desarrolladas por niñas y niños de 5 a 15 años y adolescentes de 16 y 17 años. Las actividades productivas incluyen el trabajo orientado al mercado (trabajo en la ocupación), la realización de actividades de autoconsumo y el desarrollo de tareas domésticas de manera intensiva. El estudio cubre a toda la población de la Argentina, tanto la que reside en zonas urbanas como rurales (EANNA-INDEC, 2018).

¹³ Para esta sección se utilizan los datos publicados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (véanse Resultados de la EANNA para el total del país en: <https://trabajo.gob.ar/estadisticas/eanna/informe.asp>)

Gráfico 6. Participación en actividades productivas según sexo. Niños y niñas de 5 a 15 años y adolescentes de 16 y 17 años. En porcentaje. Total del país. Años 2016/2017.



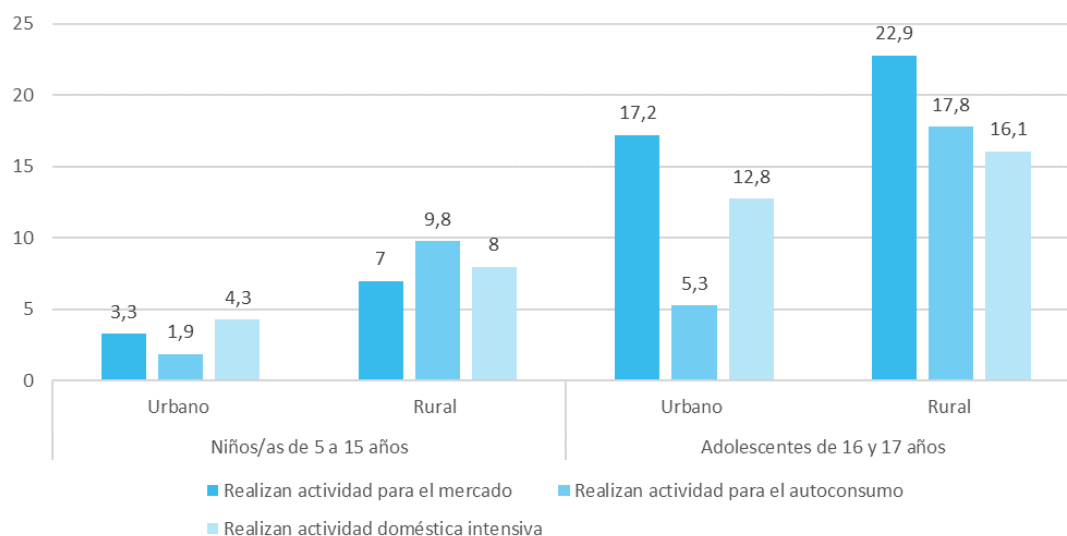
Fuente: Elaboración propia en base a la EANNA Urbana (2016/2017) y EANNA Rural (2017), INDEC y MTEySS.

En ambas franjas etarias los parámetros de distribución por sexo respecto al tipo de actividades productivas que realizan estos niños, y niñas y adolescentes es el mismo: las destinadas al mercado y al autoconsumo son mayoritariamente realizadas por varones y las actividades domésticas recaen sobre todo en las niñas y adolescentes mujeres¹⁴. Al observar la distribución según ámbito de residencia de esta población, es considerablemente mayor el impacto del trabajo infantil en las áreas rurales en comparación con las urbanas: un 20% de las niñas y los niños y un 44% de adolescentes de zonas rurales realizan al menos una actividad productiva. En los ámbitos urbanos la incidencia del trabajo infantil es del 8% de los niños y niñas y del 30% en los adolescentes¹⁵. Asociado al entorno en el que viven, en los ámbitos rurales resulta mayor la proporción de niños, niñas y adolescentes dedicados a actividades de autoconsumo en comparación con sus pares que residen en ámbitos urbanos. En cuanto a diferencias entre las poblaciones de diferentes edades, la principal actividad de las y los adolescentes es la que se destina al mercado, mientras entre quienes tienen hasta 15 años, se destaca el autoconsumo rural y la actividad doméstica intensiva en áreas urbanas.

¹⁴ Cabe precisar que la EANNA releva tres tipos de actividades: 1) aquellas destinadas a la generación de bienes o servicios orientados al mercado (sean o no remuneradas), que les llevan al menos 1 hora en la semana de referencia, 2) las actividades de autoconsumo para el hogar a las que se dedican al menos 1 hora en la semana de referencia (tales como construcción o arreglos de la vivienda propia, cultivo o cosecha de productos agrícolas o de huerta, y el cuidado de animales, entre las principales), y 3) actividades domésticas intensivas realizadas por adolescentes de 16 y 17 años con una dedicación horaria de 15 horas o más en la semana de referencia (tales como limpieza, cocina, arreglos en la propia casa, cuidado de hermanos u otras personas que viven en el hogar).

¹⁵ Los gráficos elaborados para este informe distinguen los tres tipos de actividades productivas. No obstante, el texto recupera además datos de los informes del Ministerio de Trabajo sobre los porcentajes totales de niños/as y adolescentes que desempeñan al menos una actividad productiva, que resultan menores a la suma que surge de los gráficos pues hay algunos/as realizan más de un tipo de actividad productiva.

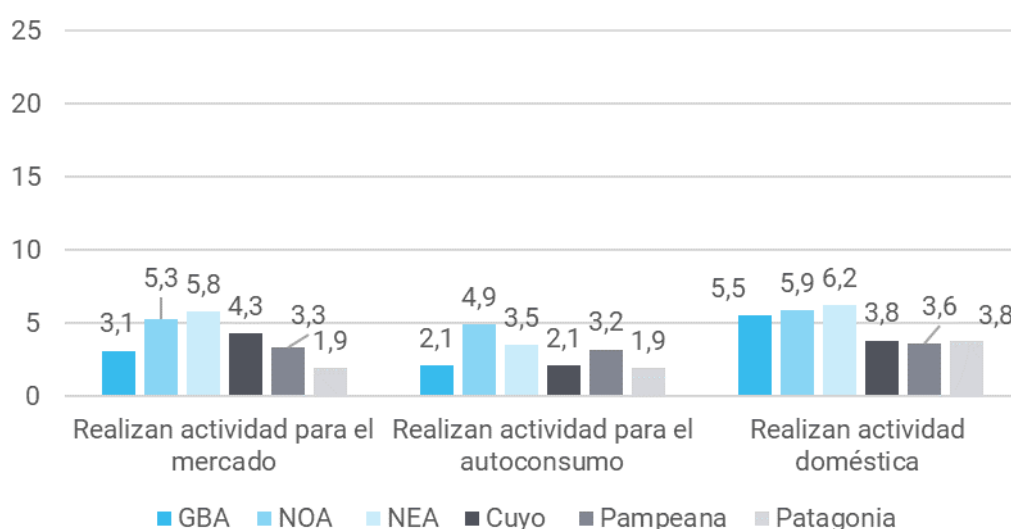
Gráfico 7. Participación en actividades productivas según ámbito urbano o rural. Niños y niñas de 5 a 15 años y adolescentes de 16 y 17 años. En porcentaje. Total del país, Años 2016/2017.



Fuente: Elaboración propia en base a la EANNA Urbana (2016/2017) y EANNA Rural (2017), INDEC y MTEySS.

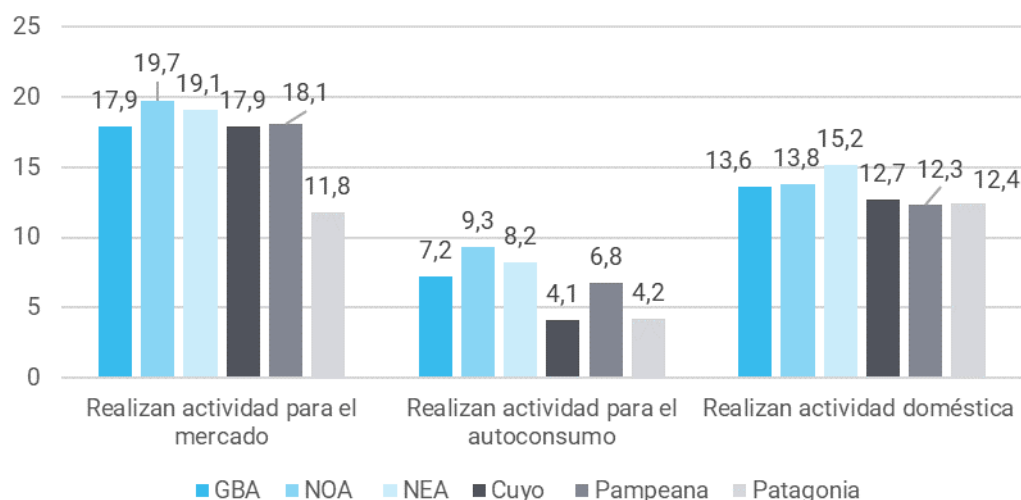
Finalmente, si se analiza por región geográfica del país, los niños, niñas y adolescentes del NOA y NEA son quienes más están involucrados en al menos alguna actividad productiva. En la franja de 5 a 15 años es de 14% y 13% y en adolescentes es de 37% y 33%, respectivamente; mientras que en donde menos se observa esta situación es en la Patagonia (7% y 23% para cada franja de edad).

Gráfico 8. Participación en actividades productivas según región geográfica. Niños y niñas de 5 a 15 años. En porcentaje. Total del país, Años 2016/2017.



Fuente: Elaboración propia en base a la EANNA Urbana (2016/2017) y EANNA Rural (2017), INDEC y MTEySS.

Gráfico 9. Participación en actividades productivas según región geográfica. Adolescentes de 16 y 17 años. En porcentaje. Total del país, Años 2016/2017.



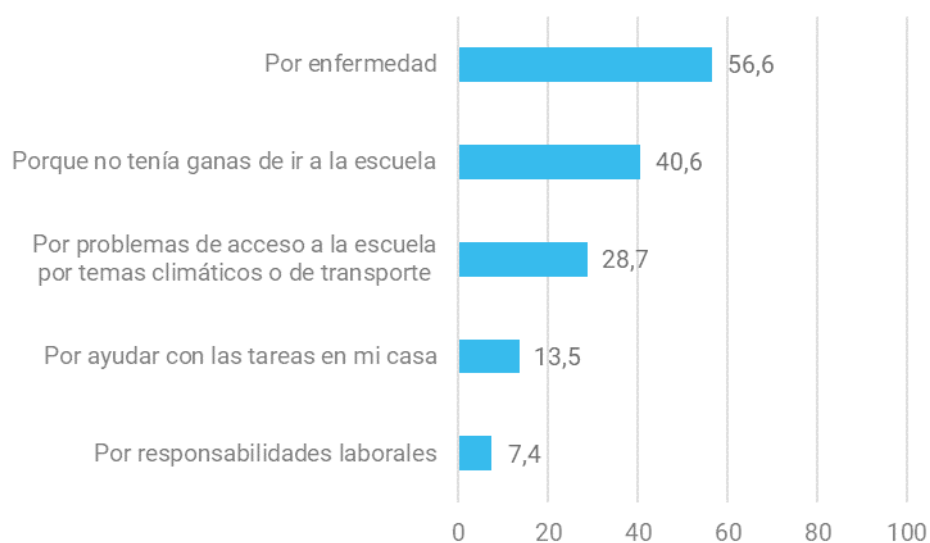
Fuente: Elaboración propia en base a la EANNA Urbana (2016/2017) y EANNA Rural (2017), INDEC y MTEySS.

Esta dimensión es de suma importancia y una cuestión a considerar, en tanto la participación en este tipo de actividades puede afectar las condiciones y la continuidad de estos niños, niñas y adolescentes en su tránsito por la escuela y, por consiguiente, atentar contra la garantía del cumplimiento del derecho a la educación y su escolarización obligatoria tal como lo establece la Ley de Educación Nacional.

De hecho, existe una clara relación entre las actividades productivas y la asistencia escolar: quienes no asisten, residen en áreas urbanas y participan en tareas productivas son el triple que sus pares de esas mismas áreas sin participación productiva (el 23% y el 8%, respectivamente, según resultados de la EANNA del INDEC). Asimismo, la inasistencia escolar afecta más a varones trabajadores que a mujeres trabajadoras (el 28% y el 17% respectivamente).

Otra forma de ver la tensión entre actividades productivas y sostenimiento de la escolaridad es considerar que el 14% de estudiantes del último año de estudio de la secundaria señalan que faltan a la escuela para ayudar en las tareas de su hogar y un 7% por sus responsabilidades laborales.

Gráfico 10. Distribución de estudiantes según motivos de inasistencia. Total del país, 2019.



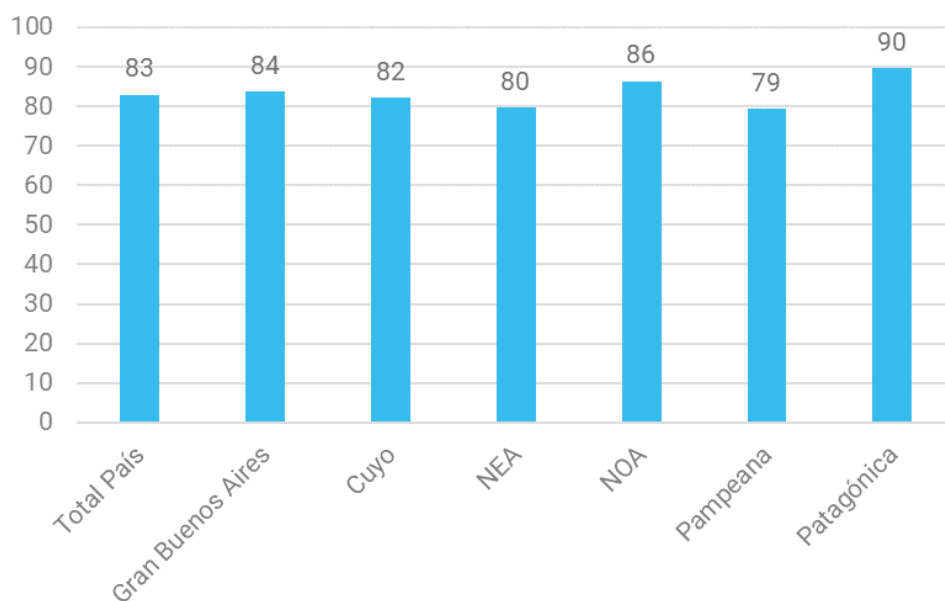
Fuente: Evaluación Aprender 2019, DiNEIEE - SEIE - MEN.

Acceso y uso de TIC de los hogares y de la población

En 2020 la trascendencia de tener y poder utilizar las TIC para el teletrabajo y para la educación remota resultó un elemento central para sostener actividades laborales y educativas. La EPH ofrece información periódica al respecto para cuantificar la dotación y uso de TIC en hogares y entre personas de 4 años y más, mientras la Evaluación Nacional de la Continuidad Pedagógica permite complementar esa información con un relevamiento puntual y enfocado en hogares con NNA en la educación obligatoria.

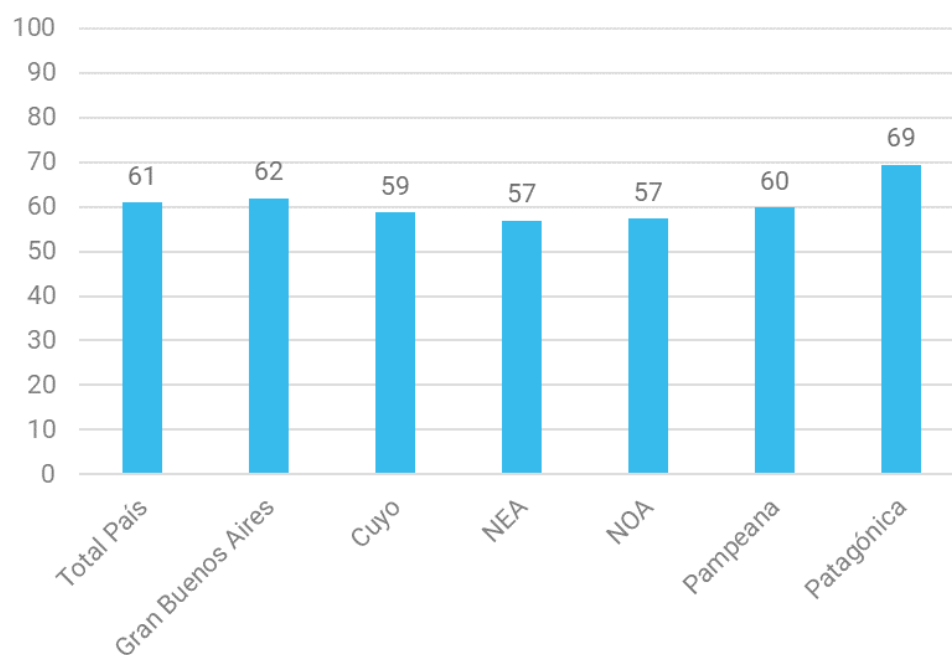
Resultados recientes de la EPH indican que en 2019 la cobertura de Internet entre los hogares era alta (el 83%) y el acceso a una computadora existía en más de la mitad de los hogares (el 61%). Al examinar el nivel de uso de ambos recursos entre la población, los porcentajes resultan menores en el caso de la computadora (solo la usaba el 41% de la población mayor de 3 años) y elevados en cuanto al uso de Internet (80% en esa misma población).

Gráfico 11. Hogares urbanos con acceso a Internet (fijo o vía wifi) según región geográfica. En porcentaje. Total de aglomerados urbanos, cuarto trimestre de 2019.



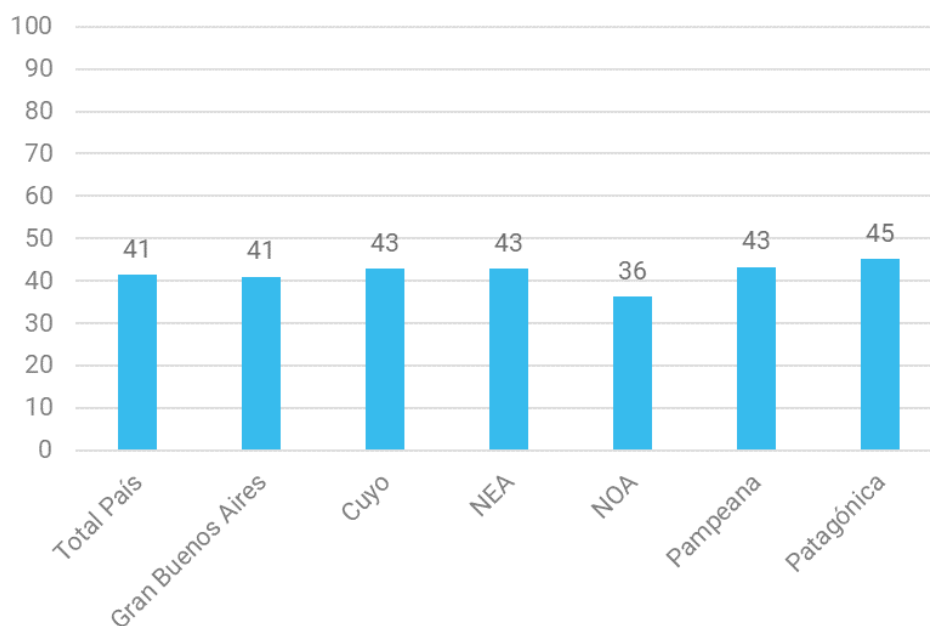
Fuente: Elaboración propia en base al informe técnico "Acceso y uso de tecnologías de la información y la comunicación. EPH", Ciencia y Tecnología, Vol. 4, N° 1, INDEC.

Gráfico 12. Hogares urbanos con acceso a una computadora según región geográfica. En porcentaje. Total de aglomerados urbanos, cuarto trimestre de 2019.



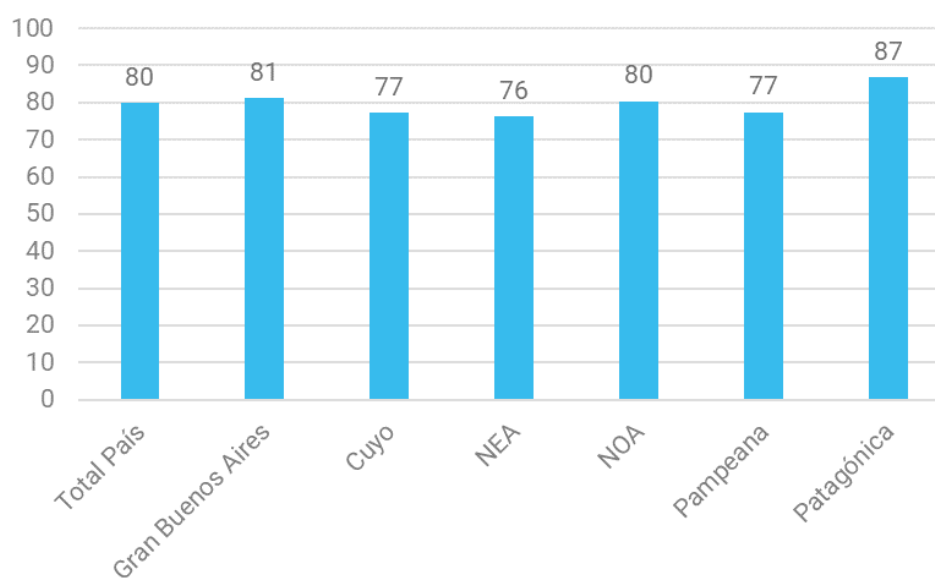
Fuente: Elaboración propia en base al informe técnico "Acceso y uso de tecnologías de la información y la comunicación. EPH", Ciencia y Tecnología Vol. 4, N° 1, INDEC.

Gráfico 13. Población urbana de 4 años y más que usa computadora según región geográfica. En porcentaje. Total de aglomerados urbanos, cuarto trimestre de 2019.



Fuente: Elaboración propia en base al informe técnico "Acceso y uso de tecnologías de la información y la comunicación. EPH", Ciencia y Tecnología Vol. 4, N° 1, INDEC.

Gráfico 14. Población urbana de 4 años y más que usa Internet (fijo o vía wifi) según región geográfica. En porcentaje. Total de aglomerados urbanos, cuarto trimestre de 2019.



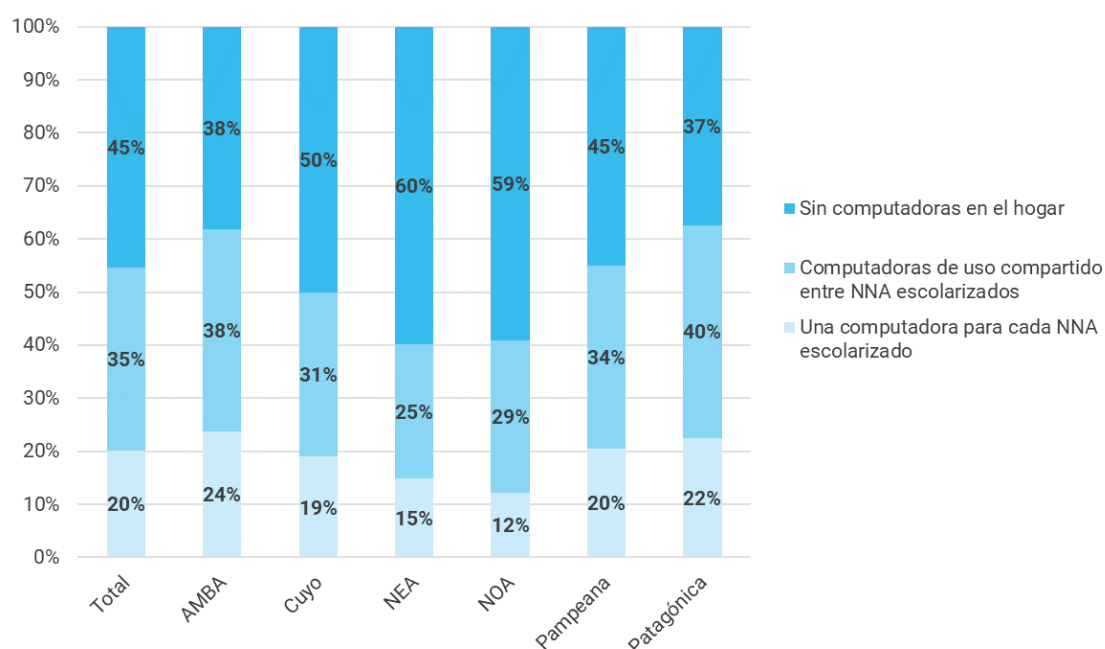
Fuente: Elaboración propia en base al informe técnico "Acceso y uso de tecnologías de la información y la comunicación. EPH", Ciencia y Tecnología, Vol. 4, N° 1, INDEC.

En todas las regiones del país, hay escaso uso de computadoras: más de la mitad de la población mayor de 3 años no las utiliza. Dado que se constató antes que 6 de cada 10 hogares contaban al menos con una computadora, la escasez de uso puede responder a que hay computadoras, pero son de uso compartido o a que se usan poco aunque haya buena disponibilidad, factores a considerar de forma exclusiva o combinada, con implicaciones distintas en las políticas (dotación de equipos en el primer caso y promoción y capacitación en uso de computadoras y aplicaciones, en el segundo).

Las disparidades territoriales se expresan en el contraste entre la mejor situación relativa de la Patagonia en todos los indicadores, frente al menor uso de internet en las regiones del NEA, Cuyo y Pampeana y menor uso de computadoras en la zona del NOA (solo utilizadas por el 36% de población mayor de 3 años). En el NOA se destaca, en cambio, la buena conectividad de los hogares (el 86%) que sugiere poco uso de computadoras compensado por uso de celulares con wifi. En clave de las políticas de acceso a TIC cabe prestar atención a la región del NEA (con mayores brechas de acceso a Internet y a computadoras), al NOA (con brechas de acceso a computadoras) y a la Pampeana (con déficits en acceso a Internet).

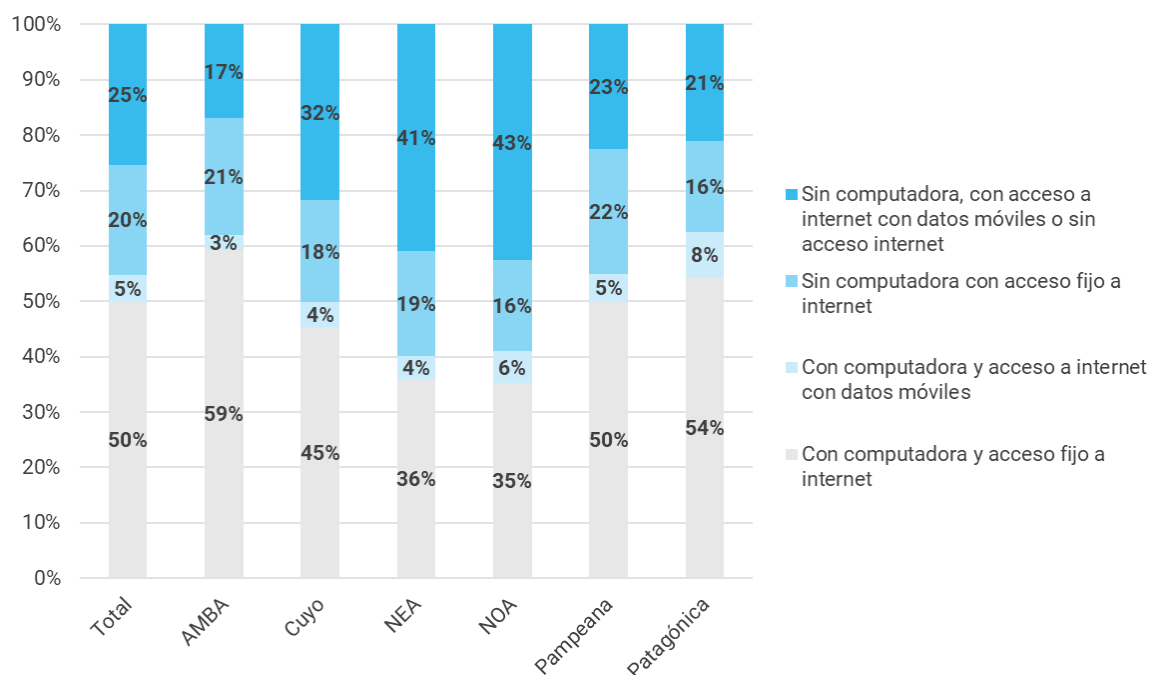
Durante el año 2020 la situación de confinamiento de la población establecida como política sanitaria frente a la pandemia por COVID19, tensionó en mayor medida estos déficits y brechas de acceso y uso de TIC. Una de las líneas de la Evaluación de la Continuidad Pedagógica desarrollada por la Secretaría de Evaluación e Información Educativa durante 2020 fue el relevamiento de información en hogares relacionada al acceso y uso de TIC en familias con NNA entre 4 y 19 años, considerando además la cantidad liberada en cada hogar para uso educativo y exigida para teletrabajo. Este relevamiento permitió conocer si en los hogares con computadoras había una máquina para cada NNA escolarizado en la educación obligatoria, o si eran de uso compartido por los NNA de 4 a 19 años del hogar. En el total del país y en cada una de las regiones geográficas siempre resulta mayor el uso compartido de equipos: solo el 20% de esos hogares contaba con una computadora para cada NNA que era estudiante durante la pandemia, frente a un 35% que tenía computadoras de uso compartido. El resto corresponde a los hogares con NNA estudiantes que carecían de computadoras, cuyo peso era del 45% para el total del país, valor que trepaba al 60% en las regiones del Norte y se reducía en AMBA y Patagonia (por debajo del 40%), pautas que resultan consistentes con lo apuntado por la información de EPH-INDEC vista anteriormente.

Gráfico 15. Hogares con NNA de 4 a 19 años que cursan la educación obligatoria según tenencia de computadora/s de uso exclusivo y compartido por región geográfica. Distribución porcentual. Total del país, julio de 2020.



Fuente: Elaboración propia en base a Evaluación Nacional de la Continuidad Pedagógica, SEIE-ME.

Gráfico 16. Hogares con NNA de 4 a 19 años que cursan la educación obligatoria según dotación de recursos TIC por región geográfica. Distribución porcentual. Total del país, Julio de 2020.



Fuente: Elaboración propia en base a Evaluación Nacional de la Continuidad Pedagógica, SEIE-ME.

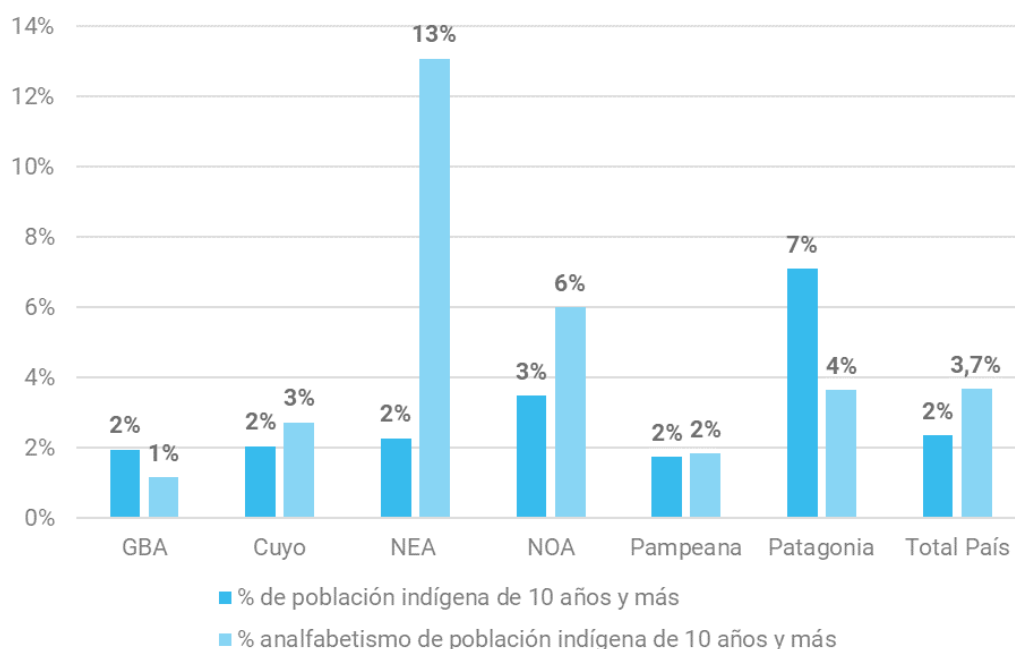
La combinatoria entre tenencia de computadora y acceso fijo a Internet muestra que la mitad de los hogares con NNA de 4 a 19 años tenían ambos recursos, mientras que 1 de cada 4 carecía de ambos. De nuevo las mayores carencias se registran en las regiones del Norte (más del 40% de hogares no contaba con esos dos recursos TIC) y la mejor situación corresponde al AMBA (6 de cada 10 hogares contaban con ambos recursos), seguida por la de Patagonia y la Pampeana.

Las condiciones de posibilidad de la educación remota a través de encuentros sincrónicos quedan relativizadas en una gran proporción de hogares con NNA escolarizados, fundamentalmente en las regiones del Norte del país con menor dotación de recursos TIC. Estas desigualdades regionales, como mostró el informe de esta encuesta (ENPCP, 2020) se refuerzan con las desigualdades entre sectores de gestión privado y estatal: el 77% de hogares con NNA en gestión privada tienen ambos recursos y ese valor incluye solo al 37% de los hogares que educan a sus NNA en escuelas estatales.

Diversidad étnica en Argentina: población extranjera e indígena

De acuerdo con el último Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda en el año 2010, casi un millón de personas (955.032), que representaban el 2,4% de la población total del país, se reconocieron descendientes o pertenecientes de un pueblo originario. La región patagónica concentra la mayor proporción de población de 10 años y más descendiente o perteneciente a pueblos originarios (el 7%, valor que resulta más del doble del promedio nacional), seguida por el NOA (el 3%).

Gráfico 17. Población indígena o descendiente de pueblos indígenas u originarios de 10 años y más por región geográfica. En porcentaje. Total del país, Año 2010.



Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, Año 2010, INDEC.

Un 4% de esta población de pueblos originarios de 10 años o más era analfabeta en 2010, una cifra que duplica al promedio nacional y que resulta levemente mayor entre mujeres (el 4%) que en varones (el 3%) (CNPV2010-INDEC). Se reconoce una concentración del analfabetismo en ciertos

territorios: sus valores son altos en el NEA región en la que el 13% de la población de indígenas o descendientes no está alfabetizada; y también mayores al promedio en el NOA (el 6%, lo que supone 2 puntos por encima del promedio del país). En cuanto al recorte de la población de pueblos originarios en edad de asistir a los niveles de la educación obligatoria, se registra un total de 290 mil personas indígenas y descendientes entre 3 y 17 años.

También resulta central conocer el peso de la población de extranjeros en el país. El último dato con cobertura nacional surge también del Censo Nacional de Población de 2010, el cual indica que hay 1,8 millones de extranjeros, que representan el 5% de la población total. El 78% proviene de los países limítrofes y de Perú; siendo mayoritaria la comunidad paraguaya con 550.713 integrantes (sitio web de INDEC).

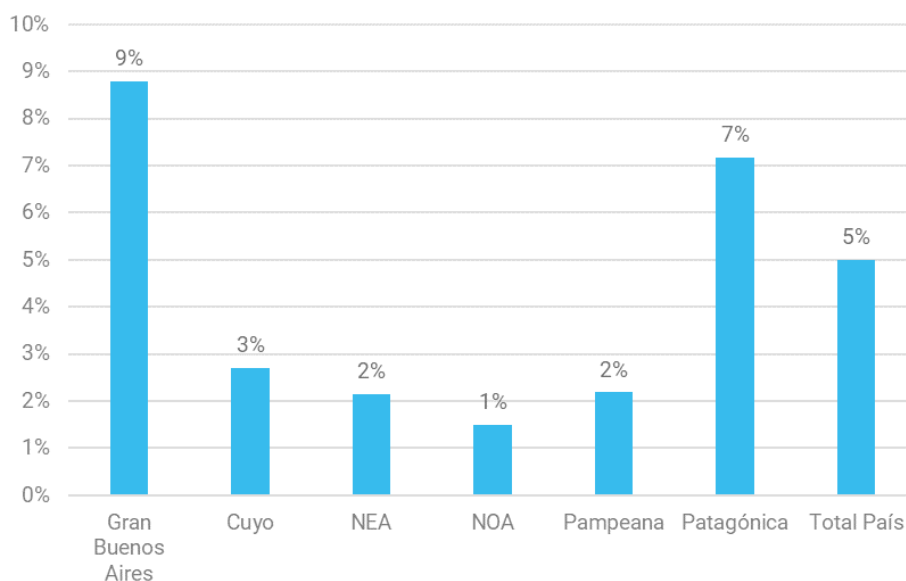
Cuadro 1. Porcentaje de población extranjera por sexo e índice de masculinidad. Total del país, Año 2010.

	Población Extranjera	Población total	% de extranjeros
Total	1.805.957	40.117.096	5%
Varones	831.696	19.523.766	4%
Mujeres	97.4261	20.593.330	5%
Índice de masculinidad	85	95	

Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, Año 2010, INDEC.

La inmigración extranjera mostraba selectividad femenina en 2010, algo que revela el mayor porcentaje de extranjeras y su menor índice de masculinidad, al comparar ambos indicadores con los valores de la población total del país. Tomando este último indicador, hay 95 varones cada 100 mujeres en Argentina, pero solo 85 varones cada 100 extranjeros que residían en Argentina en 2010.

Gráfico 18. Población extranjera por región geográfica. En porcentaje. Total del país, Año 2010.



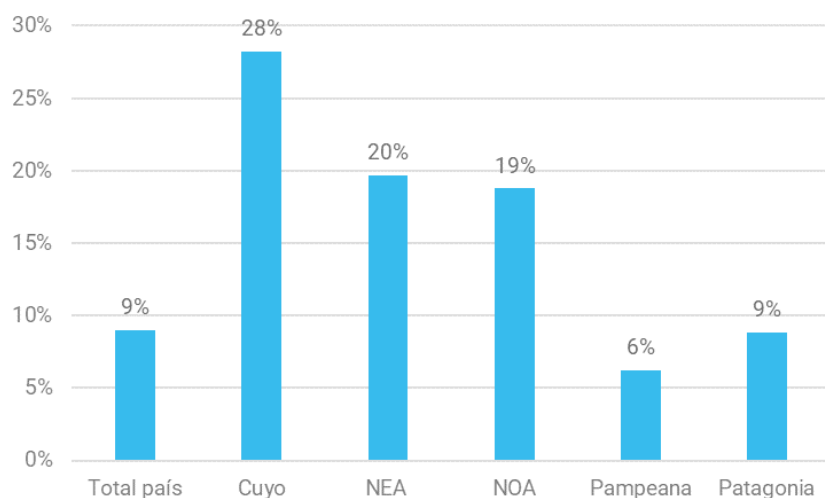
Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, Año 2010, INDEC.

El peso de la población extranjera en el territorio no tiene relación con la cercanía a los países de origen, sino con las posibilidades de inserción sociolaboral en el lugar de destino, lo cual explica que sea el GBA la que concentra la población extranjera (en términos relativos son un 9% y en volúmenes absolutos 1.124.637). En segundo lugar, los extranjeros se concentran en la Patagonia (el 7% de extranjeros, pero que solo incluye en valores absolutos a 150 mil inmigrantes). Las demás regiones tienen escasa población extranjera pese a que son colindantes con países limítrofes de los que provenía el grueso de la inmigración internacional en 2010.

La población en áreas rurales

Según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010, el 9% de la población total del país residía en ámbitos rurales (3 millones 600 mil personas). La ruralidad es muy superior en las regiones de Cuyo (el 28%) y Norte (el 20% en NEA y el 19% NOA), y menor en las provincias de la región Pampeana (el 6%).

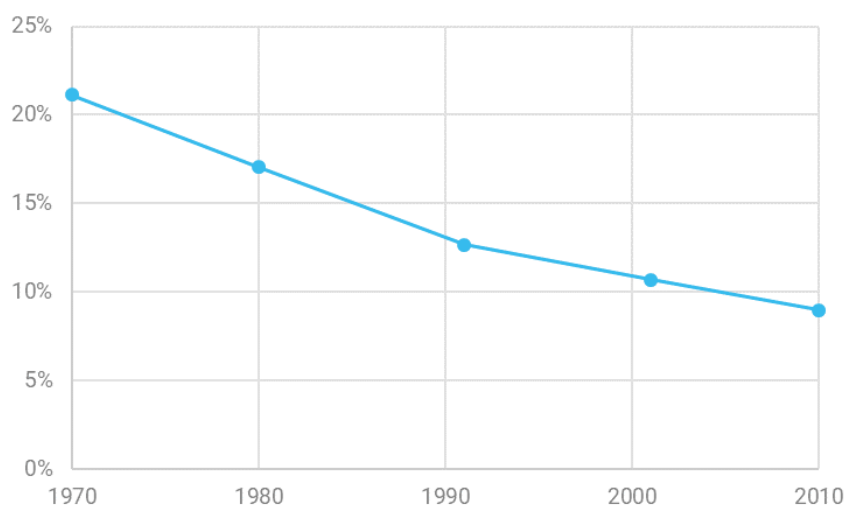
Gráfico 19. Porcentaje de población rural por región geográfica. Total del país, Año 2010.



Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares 2010.

Es notorio el constante decrecimiento del peso de la población rural, que ya era bajo hace 50 años (el 21% en 1970), dando así cuenta de la urbanización temprana de Argentina.

Gráfico 20. Porcentaje de población rural. Total del país, Años 1970 a 2010.



Fuente: Elaboración propia en base a Censos de Población y Vivienda de INDEC.

Resulta importante la consideración de esta población en tanto sus condiciones de vida, sus posibilidades de acceso, permanencia y terminalidad de su formación educativa, es claramente diferencial a la población que reside en centros urbanos, lo cual impone la consideración en algunos casos, de formatos específicos para el acceso y la garantía del derecho a la educación de esta población.

3. Caracterización del sistema educativo nacional

El sistema educativo argentino tiene según el Relevamiento Anual 2020 un total de 63 mil escuelas (localizaciones) en las que existen 76 mil unidades de servicio que brindan educación en los distintos niveles de enseñanza (inicial, primario, secundario y superior) y modalidades educativas (común, jóvenes y adultos, especial y otras). A estas escuelas asisten aproximadamente 13 millones de alumnas y alumnos, sin contabilizar a los más de 2 millones de estudiantes de las universidades que se registran en una fuente de información propia del sistema universitario (Sistema de Información Universitaria, DIU-SPU-MEN).

La cifra total de estudiantes consignada por el Relevamiento Anual en 2020 corresponde al registro de la matrícula que se releva tomando como fecha de referencia el 30 de abril. A este registro se lo conoce también como matrícula inicial para diferenciarlo de la matrícula final que se releva, a año vencido, hacia el último día de clases (por ej. 30 de noviembre). Pese al carácter atípico del año lectivo, marcado por la educación remota destinada a garantizar la continuidad pedagógica de las y los estudiantes, las cifras de matriculación inicial registradas por el RA 2020 evidencian una relativa estabilidad con respecto al año 2018.

Cuadro 2. Alumnos/as por año de relevamiento según modalidad y nivel educativo. Total del país.

	2012	2014	2016	2018	2020
Total	12.108.740	12.358.248	12.683.910	12.861.062	12.840.952
Común	10.795.510	10.988.786	11.287.588	11.454.017	11.556.007
Inicial	1.610.845	1.687.543	1.765.405	1.836.781	1.807.986
Primario	4.875.006	4.813.398	4.814.965	4.822.689	4.859.105
Secundario	3.541.961	3.633.992	3.746.170	3.832.054	3.904.519
Superior no universitario	767.698	853.853	961.048	962.493	984.397
Especial	131.625	128.966	115.917	110.622	101.898
Inicial	25.634	23.723	21.960	19.378	16.288
Primario	63.034	59.234	54.456	51.501	47.823
Secundario	13.706	14.784	15.337	39.743	37.481
Talleres de Ed. Integral	29.251	31.225	24.164		306
Adultos	1.181.605	1.240.496	1.280.405	1.296.423	1.183.047
Primario	204.701	194.007	171.859	166.965	157.582
Secundario	519.140	539.490	555.997	557.803	515.903
Formación Profesional	457.764	506.999	552.549	571.655	509.562

Fuente: Anuario estadístico educativo de la base de Relevamiento Anual, Red FIE-DIE.

Evolución de matrícula de la modalidad común

La educación común incluye a 11.530.641 estudiantes de cuatro niveles de enseñanza que representan el 89% de la matrícula total registrada en el Relevamiento Anual de 2019. El 74% de esta matrícula cursa en escuelas de gestión estatal y ese porcentaje asciende al 95% en las escuelas rurales (donde, a la vez, asiste el 8% de la matrícula nacional). Si se recorta el alumnado de los niveles correspondientes a la educación obligatoria (inicial¹⁶, primario y secundario), la matrícula es de 10.550.621 en 2019.

¹⁶ En esta caracterización inicial se considera el total del nivel inicial, aun cuando solo las salas de 4 y 5 son de asistencia obligatoria (la primera, establecida por la Ley N°27045/14 y la segunda, por la LEN N°26206/06). Cabe señalar que la matrícula de los jardines de infantes (segundo ciclo del nivel inicial que va de salas de 3 a 5 años) es el 90% del total del nivel inicial, mientras el 10% restante corresponde a niños/as que asisten a Jardines Maternales (Anuario 2019).

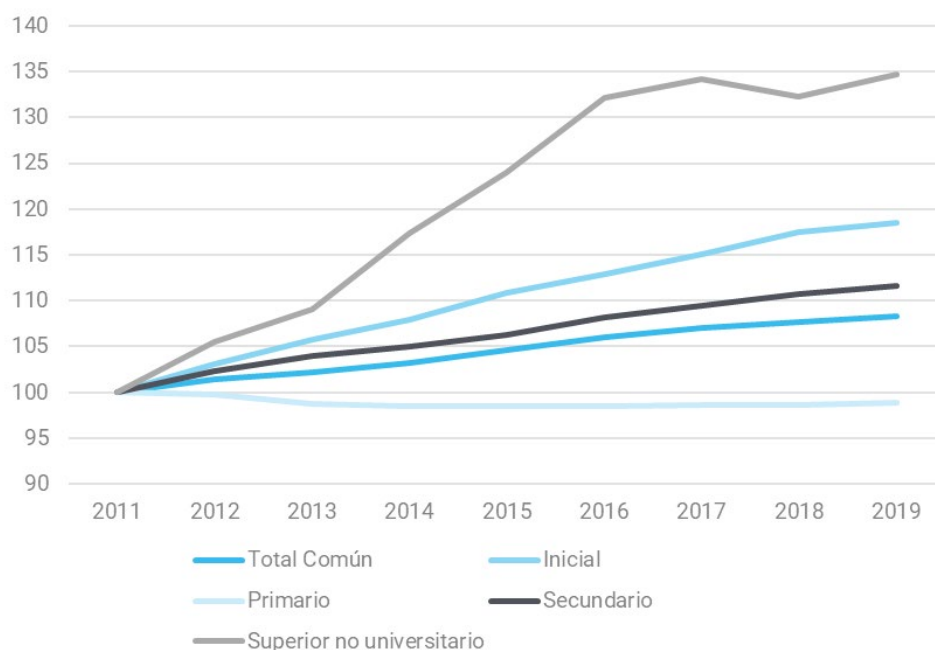
Los mayores volúmenes de matrícula corresponden al nivel primario (4.832.979 en 2019), no solo por su obligatoriedad de larga data sino por la mayor duración de sus planes de estudio. En orden decreciente, se posiciona la matrícula de nivel secundario que en 2019 contabiliza 3.866.041 estudiantes. Los volúmenes de matrícula más bajos se observan en los dos niveles que no son obligatorios: SNU (980.020) e inicial (1.851.601)¹⁷.

En cuanto al cambio en el tiempo de los volúmenes de matrícula caben algunas precisiones antes de presentar resultados para el lapso de estudio 2011-2019. El stock de estudiantes en cada año calendario es el resultado de la cantidad de nuevos ingresantes a cada año de estudio de cada nivel de enseñanza (aspecto traccionado principalmente por la dinámica demográfica de cada territorio) y de la relación entre el abandono, la repetición y la promoción en cada año de estudio. Por tanto, este capítulo introductorio de caracterización no califica el incremento o descenso de matrícula en términos de mejoras-desmejoras en la inclusión educativa de la población, aspecto a retomar en el capítulo de análisis del acceso y las trayectorias en capítulos posteriores del informe.

El crecimiento global de la matrícula de la modalidad de educación común es del 8% desde 2011 a 2019. Al diferenciar su evolución entre los 4 niveles de enseñanza, el siguiente gráfico evidencia el crecimiento en 3 de los 4 niveles, con mayor velocidad en la educación superior (+35% de variación porcentual), seguido por inicial (+18%) y buen ritmo de la educación secundaria (+12%). Estas evoluciones crecientes contrastan con el leve descenso de la matrícula de primaria (-1% de variación relativa) en el mismo lapso.

¹⁷ En este último caso la duración total del nivel es menor que la de primaria y secundaria y además solo dos de sus cinco salas son obligatorias (las de 4 y 5 años), mientras la educación SNU no es obligatoria.

Gráfico 21. Alumnos de modalidad común por nivel educativo. Total del país. Años 2011-2019. Base 100 en 2011.



Fuente: Anuario Estadístico de la Dirección de Información y Estadística Educativa del Ministerio de Educación de la Nación

La relativa estabilidad de primaria es atribuible a que su cobertura poblacional es plena desde hace décadas, producto del antiguo establecimiento de su obligatoriedad a fines del siglo XIX. En concordancia con esa pauta, la oferta de cursos de nivel primario solo muestra un leve incremento en el período (+4% de variación relativa)¹⁸.

En cambio, el crecimiento de los niveles inicial y secundario se puede explicar por dos fenómenos centrales: 1) las mayores brechas de cobertura educativa de la población en edades teóricas de cada nivel habilitan mayores ritmos de incremento que en niveles ya universalizados¹⁹ por su proximidad al techo del acceso, y 2) la expansión de la oferta de cursos o secciones (cantidad de salas en inicial y de divisiones en secundaria) en estos 8 años. El ritmo de crecimiento del stock de secciones es fuerte en este mismo lapso, presentando variaciones similares en ambos niveles (+18% de crecimiento de secciones de jardines y +15% de secundaria).

Por su parte, la matrícula de SNU ha tenido gran crecimiento de 2011 a 2016 y se ameseta desde ahí hasta el año 2019. El elevado ritmo de incremento (+35%) también se puede atribuir a que el volumen de estudiantes de 2011 era bajo (727.444) y el techo de crecimiento de la educación superior resulta además mucho más elevado en tanto incluye a la población adulta de cualquier edad.

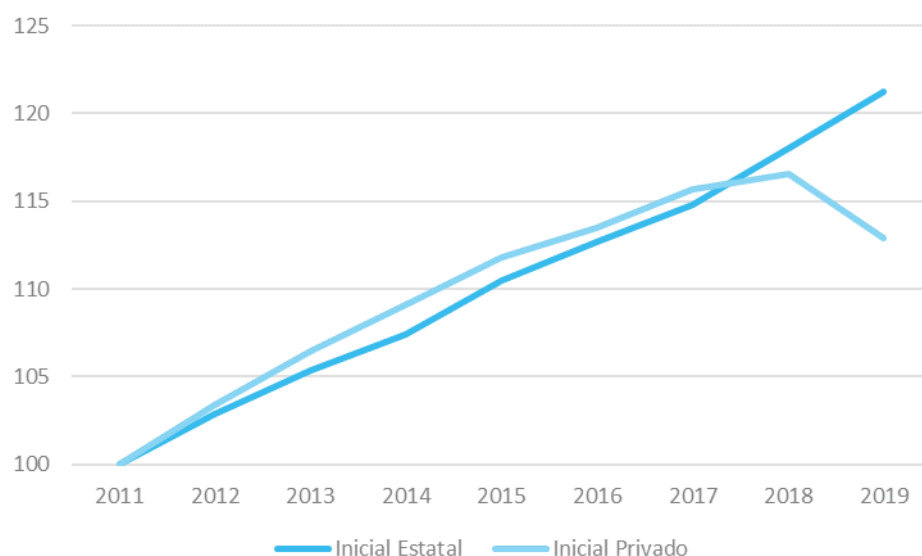
¹⁸ No se presentan datos sobre evolución de las secciones en este capítulo centrado en la matrícula, pero se recupera información puntual que consta en capítulos posteriores del informe.

¹⁹ En el capítulo 5 se examinan las bajas tasas de escolarización en los primeros años del nivel inicial y en las edades de cursar la educación secundaria común.

La matrícula presenta ritmos propios en cada nivel de la educación común: crece más aceleradamente en SNU (un 35% entre 2011 y 2019) y en inicial (casi un 20%), seguidos por la secundaria que también crece un 12% en los últimos 8 años. En contraste, la matrícula de primaria decrece un punto porcentual en esos años.

Una mirada sectorial de la matrícula de cada uno de los niveles de la educación obligatoria permite identificar tendencias específicas. En el **nivel inicial** la matrícula del sector estatal incluye al 68% de estudiantes. El ritmo de incremento del alumnado del nivel fue mayor en escuelas estatales que en privadas, con una variación relativa del 21% y el 13% respectivamente entre 2011 y 2019. Al observar la curva del sector privado, se observa que resulta ascendente hasta 2018 y presenta un abrupto descenso hacia 2019 (de 4 puntos porcentuales). En cambio, la curva del sector estatal se sostiene creciente y lineal durante todo el período. De este modo, la educación inicial suma globalmente 288.588 alumnos/as en el período, el 77% de los cuales asisten a escuelas estatales.

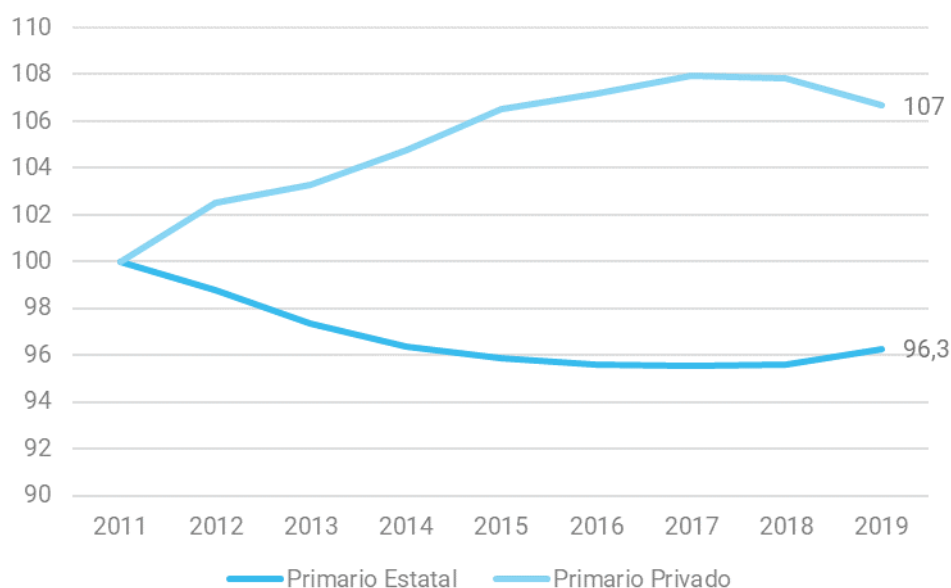
Gráfico 22. Evolución de la matrícula de nivel Inicial común por sector de gestión. Total del País. Años 2011-2019. Base 100 en 2011.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Anuarios Estadísticos de la Dirección de Información y Estadística Educativa del Ministerio de Educación de la Nación.

En la educación primaria común el peso del alumnado de gestión estatal es del 73% y se observan evoluciones sectoriales opuestas entre 2011 y 2019. En tal sentido, la matrícula estatal decrece (-4% entre puntas del lapso analizado, aunque la totalidad de la baja se registra de 2011 a 2015), mientras que la de gestión privada se eleva un 7% en esos 8 años. Esto significa que de 2011 a 2019 la educación primaria estatal tiene 136.900 estudiantes menos y de ellos, solo algo más de la mitad (80.810) podrían haber sido absorbidos por el sector privado. En el último periodo interanual baja levemente la matrícula privada (-1 punto porcentual) mientras crece la de gestión estatal (+4 puntos porcentuales). Cabe señalar, nuevamente, que el descenso absoluto de matrícula estatal en un nivel ya universalizado puede ser explicado por factores demográficos (menor base poblacional en condiciones de asistir) y por mejora de las trayectorias (por ejemplo, si baja la repetición las cohortes terminan más a tiempo el nivel de enseñanza y bajan los valores globales de matrícula).

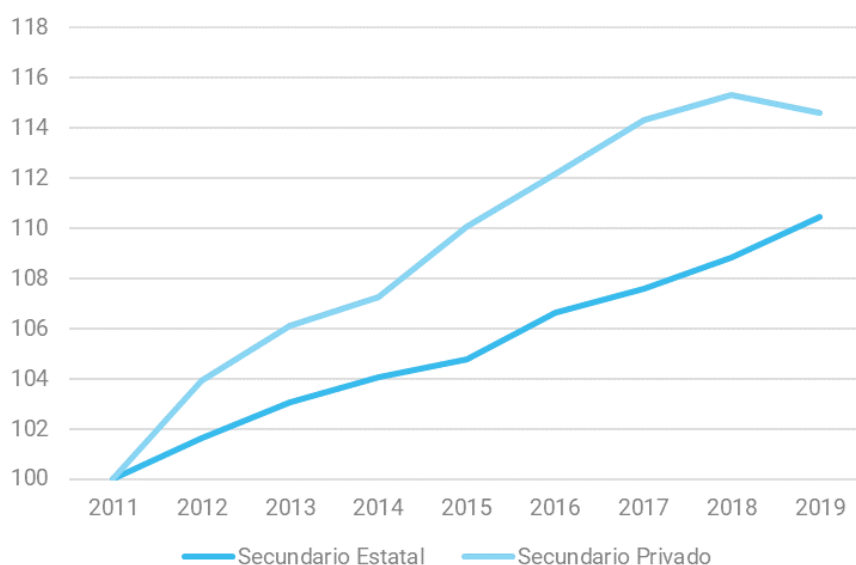
Gráfico 23. Evolución de la matrícula de nivel Primario común por sector de gestión. Total del país, Años 2011-2019. Base 100 en 2011.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Anuarios Estadísticos de la Dirección de Información y Estadística Educativa del Ministerio de Educación de la Nación.

Finalmente, la educación estatal secundaria cubre el 71% de la matrícula del nivel. El crecimiento global ya señalado de 12 puntos es un punto de equilibrio entre el incremento del 10% de la matrícula estatal y del 15% de la privada. El mayor ritmo de la matrícula de gestión privada se expresa en la mayor pendiente de la curva del gráfico, la cual crece hasta 2018 para estancarse a fines del período. En valores absolutos ingresan al subsistema de nivel secundario estatal 259.716 estudiantes más en estos 8 años y 143.880 a las escuelas privadas.

Gráfico 24. Evolución de la matrícula de nivel Secundario común por sector de gestión. Total del país. Años 2011-2019. Base 100 en 2011



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Anuarios Estadísticos de la Dirección de Información y Estadística Educativa del Ministerio de Educación de la Nación.

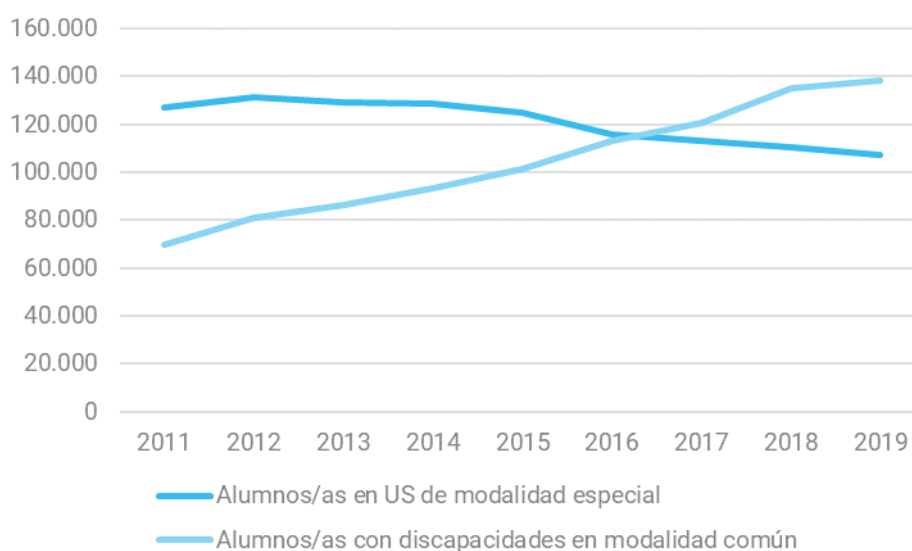
En resumen, el incremento de la matrícula estatal de modalidad común se explica por el crecimiento de alumnos/as de los niveles inicial y secundario. La matrícula privada de la educación común también crece a nivel global y en cada uno de los tres niveles analizados entre puntas del período. El último año presenta una reversión de esa tendencia: se registra un derrumbe notorio de estudiantes en escuelas de gestión privada en los niveles inicial y secundario y más leve en el primario. La pérdida absoluta es de 39.404 estudiantes en estos tres niveles de 2018 a 2019, fenómeno que no se advertía desde 2001-2002 y que en ambos casos da cuenta de momentos de intensa crisis socioeconómica.

Evolución de matrícula de la modalidad especial

La educación especial se dicta en 3.274 unidades de servicio a 107.470 alumnos/as, que resultan un 16% menos de estudiantes que los que incluía esta modalidad 8 años antes. Este descenso de cerca de 20 mil estudiantes no puede disociarse de la tendencia creciente a incorporar a niñas, niños y adolescentes con discapacidades dentro de la educación común, que se duplican en el lapso de 8 años llegando a 138.436 estudiantes en 2019.

En el siguiente gráfico se observa el cruce entre ambas curvas en 2016, año desde el que la cantidad de estudiantes con discapacidades incluidos en escuelas comunes comienza a superar a los matriculados en escuelas de educación especial. El momento donde mayor pendiente decreciente tiene la curva de matrícula total de especial (de 2015 a 2016) es el mismo donde se registra el mayor ascenso de la matrícula de estudiantes con discapacidades incluidos/as en la modalidad común.

Gráfico 25. Evolución de la matrícula de Modalidad Especial. Total del País. Años 2011-2019.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Anuarios Estadísticos de la Dirección de Información y Estadística Educativa del Ministerio de Educación de la Nación.

En cuanto a los niveles educativos, la reducción de la matrícula es más fuerte en el nivel inicial (que termina el lapso con 73 de cada 100 estudiantes que tenía en 2011), aunque también notoria en el nivel primario (cierra con 81 de cada 100 estudiantes en el mismo lapso). Contrasta la situación del nivel secundario que mantiene su peso entre puntas del período.

La preeminencia de la matrícula estatal (el 73% de la matrícula de modalidad especial) se intensifica en el nivel inicial donde 9 de cada 10 estudiantes asisten a instituciones educativas estatales y va descendiendo en los dos niveles de enseñanza siguientes.

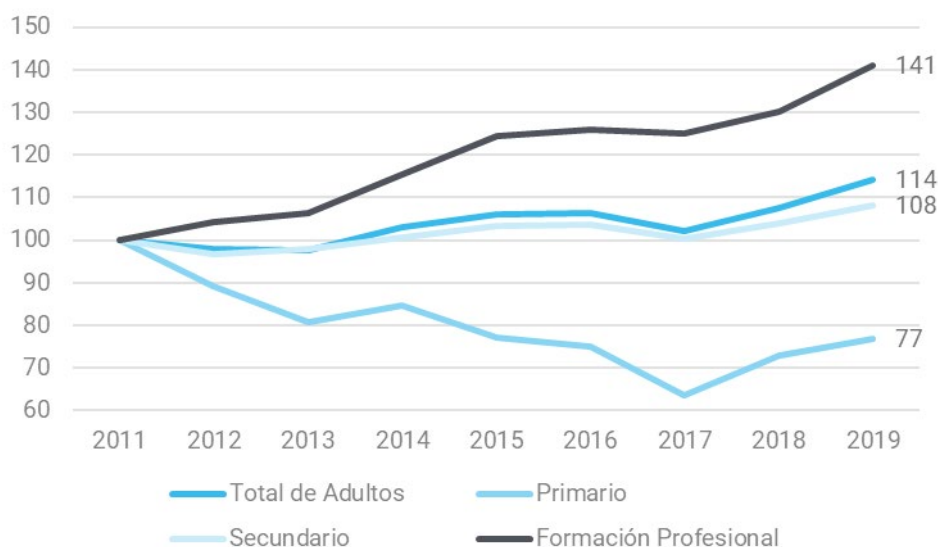
Evolución de matrícula de la modalidad EPJA

La Educación de Jóvenes y Adultos se ofrece en 11.658 unidades de servicio llegando a 1.376.372 estudiantes. Dentro de la EPJA se destaca la matrícula de Formación Profesional (619.168 alumnos/as) que creció un 42% en el periodo.

En segundo lugar, se ubica la matrícula de nivel secundario (580.402 estudiantes), aunque con un crecimiento más moderado en el lapso 2011-2019 (+9%). La expansión de la matrícula de la educación secundaria EPJA es un resultado traccionado por la obligatoriedad reciente del nivel desde 2006, y por el incremento acumulado de la población joven que no alcanza a culminar la educación obligatoria en una escuela secundaria común y se matricula en la modalidad de jóvenes y adultos.

La educación primaria incluye a menos estudiantes (176.435) y es la única que decrece en el período (-23%), tendencia que no puede desvincularse de la sedimentada universalización del nivel en la modalidad de educación común y de la mortalidad de la población de edades avanzadas que es la que compone la porción principal de la problemática.

Gráfico 26. Evolución de la matrícula de EPJA por nivel de enseñanza y oferta educativa. Total del país. Años 2011-2019. Base 100 en 2011



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Anuarios Estadísticos de la Dirección de Información y Estadística Educativa del Ministerio de Educación de la Nación.

Evolución de matrícula de la modalidad rural

La matrícula de la modalidad rural es cercana al millón en 2019 (999.587 estudiantes), cifra que representa un 8% de la matrícula nacional. El porcentaje de matrícula rural es semejante al porcentaje de población residente en zonas rurales (el 9%) de acuerdo con lo visto en el capítulo 1 de este informe.

Llama la atención el ritmo de crecimiento de la matrícula de áreas rurales que sube un 30% durante el período 2012-2019. Si se calcula el mismo indicador para la matrícula urbana, ésta apenas crece un 14%. En busca de algunas claves interpretativas, cabe apuntar que las políticas orientadas a la educación rural seguramente son parte importante de la explicación de este crecimiento (mejora del acceso y accesibilidad de la población a la oferta de escuelas rurales) puesto que los procesos de urbanización harían esperable la tendencia opuesta de decrecimiento relativo a favor de la matrícula urbana.

Cuadro 3. Variación porcentual interanual de la matrícula por ámbito geográfico. Total del país. Años 2011-2019.

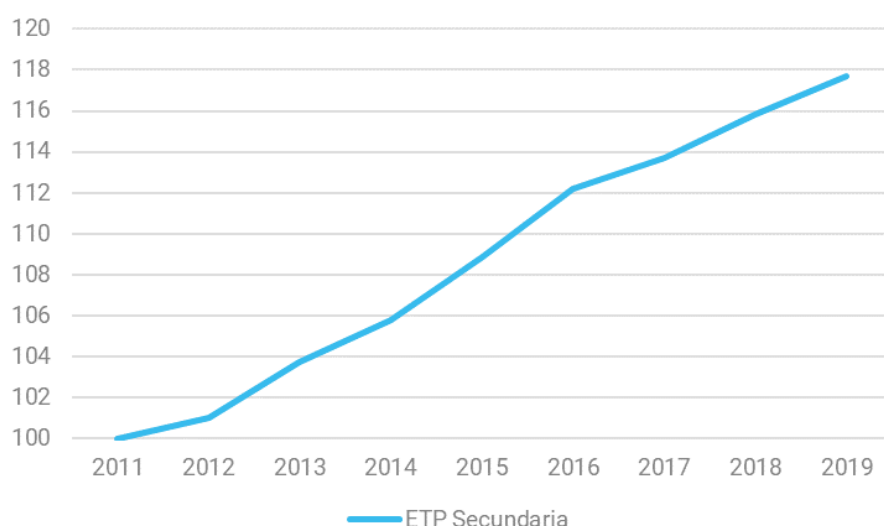
Ámbito	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variación 2012-2019
Urbano	-2	0,54	5,2	2,9	0,1	-3,8	5	6,2	14,1
Rural	0,4	3,5	8,9	6,5	1	-1,2	6,7	4,3	30,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Relevamiento Anual.

Evolución de matrícula de la ETP

La modalidad de Educación Técnico Profesional (ETP) se compone del nivel secundario, superior no universitario y de ofertas de formación profesional. En su conjunto las tres ofertas totalizan 1.278.544 estudiantes. La más voluminosa de las tres es la oferta de nivel secundario con un total de 693.519 estudiantes en 2019, que representa un 54% de la modalidad y un 18% de la matrícula de educación secundaria total.

Gráfico 27. Evolución de la matrícula de ETP por nivel de enseñanza y oferta educativa. Total del país. Años 2011-2019. Base 100 en 2011.



Fuente: Relevamiento Anual, DIE-RedFIE | DiNEIEE | SEIE | Ministerio de Educación de la Nación.

El gráfico anterior muestra el crecimiento sostenido y constante de la matrícula de la ETP secundaria (+18 puntos porcentuales) durante los 8 años analizados. Si se compara con el gráfico del total de la educación secundaria presentado previamente, se observa que la curva de ETP tiene una pendiente mayor a la curva del total de la educación secundaria estatal (+11 pp.), lo que hace evidente el fortalecimiento de la ETP como una opción cada vez más privilegiada por estudiantes y familias.

4. Disponibilidad de recursos

Los próximos cuatro capítulos presentan los indicadores educativos correspondientes a las dimensiones del derecho a la educación mencionadas en la propuesta metodológica de este informe: disponibilidad, acceso, trayectorias y desempeños.

Comenzando por la disponibilidad de recursos, se asume que la condición de posibilidad para garantizar el derecho a la educación de la población es contar con un adecuado nivel de financiamiento, así como también que las escuelas, cursos y recursos materiales y humanos para la educación sean suficientes, de calidad y con alcance en todo el territorio. Por eso, la disponibilidad de la educación alude a aspectos cuantitativos y cualitativos de la oferta educativa. Para conocer su estado y progresividad es necesario reconocer si la magnitud de escuelas resulta suficiente para la población residente en un territorio determinado, si las escuelas son accesibles -tanto en términos territoriales (accesibilidad geográfica a las escuelas) como económicos (gratuidad de la educación)-, si cuentan con la dotación de recursos pertinentes y de calidad (tanto aquellos relativos a la infraestructura edilicia, a la formación y estabilidad de equipos directivos y docentes o a herramientas y recursos para la enseñanza) y, finalmente, si el sistema educativo ofrece *opciones organizativas y/o curriculares que procuran dar respuesta a requerimientos específicos de formación y atender particularidades de carácter permanente o temporal, personales y/o contextuales* (LEN art. 17).

Financiamiento de la educación

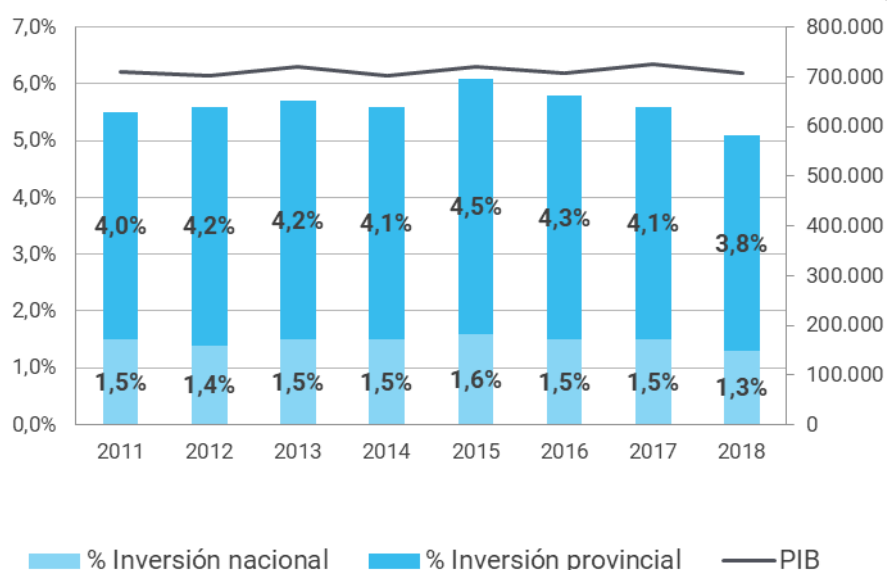
El análisis del esfuerzo financiero que se realiza tanto desde el Estado nacional como desde las 24 jurisdicciones, permite identificar no solo la relevancia asignada a la educación sino también la capacidad de inversión que federalmente existe. Por ello, se abordarán diferentes dimensiones de análisis para contar con un panorama lo más acabado posible en materia de inversión educativa.

La inversión educativa en relación con el Producto Bruto Interno

La inversión educativa en Argentina en 2018 cayó, según las últimas estimaciones publicadas, al 5,1% del PBI. En solo tres años, el descenso es de 1,3 puntos, un descenso relativo del 21% (1,3 sobre 6,1). El descenso de la inversión educativa de la Nación duplicó a la registrada por parte de las Provincias y CABA. Entre 2015 y 2019 la inversión educativa de la Nación descendió desde el 1,6% a 1,1% del PIB (-33%); en Provincias y CABA, el descenso fue desde 4,5% a 3,8% del PIB (-16%).

El primer indicador para conocer cuánto invierten los Estados nacional, de CABA y provinciales en educación es el monto de inversión educativa en relación con la riqueza generada por el país. La Ley N° 26075 de Financiamiento Educativo estableció en 2005 que la inversión en educación, ciencia y tecnología debería alcanzar una participación del 6% en el Producto Bruto Interno en el año 2010. De 2011 a 2018 solo en el año 2015 se llegó a ese nivel pautado por ley (6,1%) principalmente por efecto de la suba de los presupuestos provinciales. De ahí en más, la participación de la inversión educativa decayó linealmente tanto a nivel nacional como jurisdiccional, hasta llegar a apenas un 5,2% en el último año de la serie. En cuanto a sus componentes, la pauta es que dos tercios del financiamiento corresponde a las jurisdicciones y un tercio a la inversión del Estado nacional.

Gráfico 28. Porcentaje de Inversión en educación sobre el Producto Bruto Interno según origen de la inversión y Producto Interno Bruto Anual (en millones de pesos a precios de 2004). Total del país. Años 2011-2018



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC y CGECSE- Ministerio de Educación.

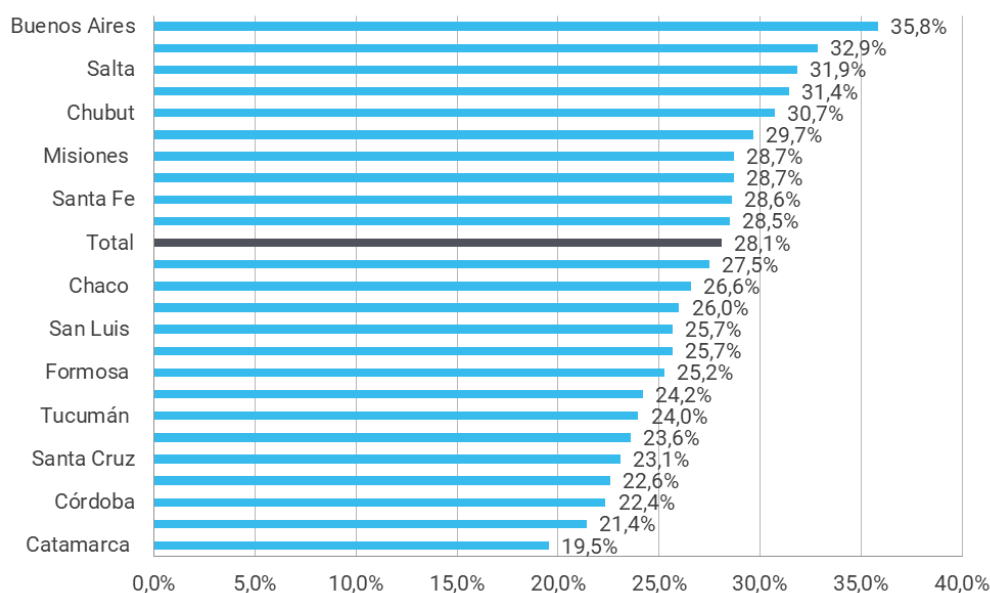
En tanto se trata de un indicador que describe la situación de la educación en el contexto económico general cabe señalar que el PIB no exhibe crecimiento entre 2011 y 2018. Mientras el total del producto del 2018 es similar al de 2011, la porción destinada a la educación es menor, lo cual plantea un escenario de desfinanciamiento de la educación.

Esfuerzo fiscal por la educación: participación del gasto educativo en el gasto total

Para valorar el esfuerzo fiscal que cada provincia realiza en educación cabe analizar la relación entre la inversión educativa que efectúa el gobierno provincial y el total del gasto público que realiza la propia provincia. Con un promedio general del 28% de los presupuestos jurisdiccionales destinados a la educación en 2018, puede observarse que catorce (14) jurisdicciones se encuentran por debajo de dicho promedio, mientras que las diez (10) restantes lo superan.

Las jurisdicciones que menor porcentaje de sus presupuestos destinaron a educación en el año 2018 (último dato consolidado disponible) fueron Catamarca, San Juan, Córdoba y La Rioja (con valores menores al 23%) y las que mayores porcentajes aplicaron fueron la provincia de Buenos Aires (el 36%), CABA (el 33%), Salta (32%) y Entre Ríos (el 31%).

Gráfico 29. Participación del Gasto Jurisdiccional en Educación en el Gasto Público Provincial. Año 2018.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CGECSE- Ministerio de Educación.

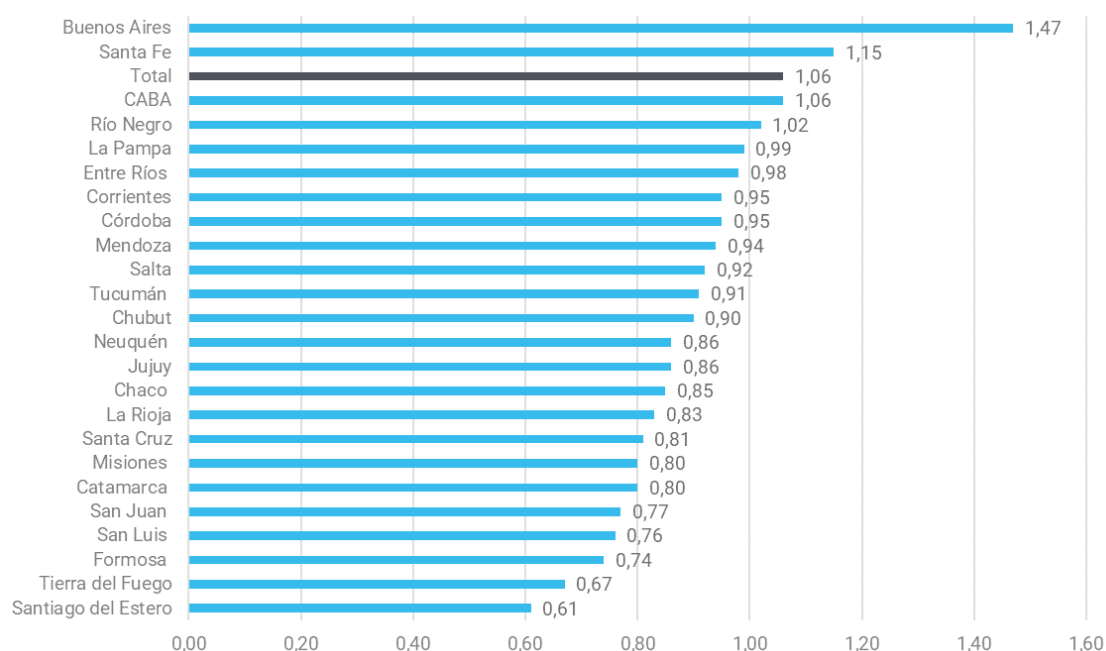
En cuanto a la evolución 2011-2018 se observa una baja persistente de 5 puntos en el lapso, ya que en 2011 el gasto educativo era del 33% sobre del gasto público nacional. La misma pauta de descenso del gasto educativo en relación con el gasto total en los últimos tres años se replica en 17 de las 24 jurisdicciones.

Gasto por alumno del sector estatal en relación con el presupuesto per cápita

Un indicador que expresa la inversión directa en educación es el gasto por alumno del sector estatal. Al ponerlo en relación con la recaudación por habitante -expresada en los ingresos corrientes per cápita- permite dar cuenta de la relevancia dada por la jurisdicción al gasto en educación estatal, independientemente de la dimensión demográfica y de la cantidad de estudiantes de cada jurisdicción.

En 2018 el esfuerzo provincial de inversión destinado a la educación de gestión estatal, en términos individualizados por estudiante, resultó mayor al promedio nacional (1,1) solo en dos jurisdicciones: Provincia de Buenos Aires (con una tasa de 1,5) y Santa Fe (1,2), e igual al total nacional en la CABA (1,1). Hay un grupo de provincias muy cercanas al promedio (Río Negro, La Pampa, Entre Ríos, Corrientes y Córdoba) y un grupo de 5 que denota menor inversión por alumno estatal en relación con el presupuesto per cápita (son los casos de Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Formosa, San Luis y San Juan, todas con tasas menores al 0,80).

Gráfico 30. Relación entre gasto en educación por alumno del sector estatal e ingresos corrientes per cápita* según jurisdicción. Total del país, Año 2018.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CGECSE- Ministerio de Educación.

(*) Definición del indicador: es el cociente entre gasto público en educación por alumno del sector estatal de cada jurisdicción y el total del presupuesto por habitante del mismo territorio.

Entre 2011 y 2018 la relación entre gasto por alumno estatal y gasto por habitante se reduce fuerte y linealmente de 1,5 a 1,1 denotando una baja en el esfuerzo destinado a la educación estatal (ver indicador B3 en el link de acceso a los tabulados del Anexo al informe). Esta pauta marca una diferencia con el indicador de inversión educativa sobre PIB que mostraba tendencias contrarias entre los lapsos de las diferentes gestiones de gobierno nacional (con un punto de inflexión en 2015). El gasto por alumno estatal muestra una reducción sistemática alineada con la evolución del porcentaje del gasto estatal en educación: cuanto menor es el porcentaje destinado a educación, menor es la ratio aquí observada.

Veintidós de las jurisdicciones siguen la tendencia general de reducción del gasto por alumno de gestión estatal entre 2011 y 2018 y las que presentan una caída más intensa son: Buenos Aires, CABA, Santa Fe, Mendoza y Río Negro.

Salarios docentes

El análisis del nivel del salario docente se realiza tomando como referencia el sueldo bruto (antes de los descuentos) de maestro/a de grado de primaria con jornada simple con 10 años de antigüedad (salario de referencia). La última información de referencia indica que el salario promedio para todo el país para este cargo era de \$39.552,30 en el mes de junio de 2020. Se advierte una variación interjurisdiccional de los valores brutos de los salarios en el orden de los \$29 mil, con los valores más bajos en torno a los \$26 mil y los más altos cercanos a los \$55 mil. Esta brecha se explica por diferentes razones, entre ellas, las capacidades económicas y fiscales de cada jurisdicción, el esfuerzo financiero que realizan en educación, los diferenciales costos de vida de cada región del país e, incluso, la medición realizada hacia el mes de junio, punto medio del año en

el que existe un avance desigual por jurisdicción de los incrementos salariales escalonados a lo largo del año. La región del país que registra los niveles salariales más altos es el Sur, con un promedio de salario bruto (antes de los descuentos) cercano a los \$40 mil; en tanto, la de valores más bajos es la región del NEA en torno a los \$25 mil (estos dos últimos datos son de diciembre de 2019).

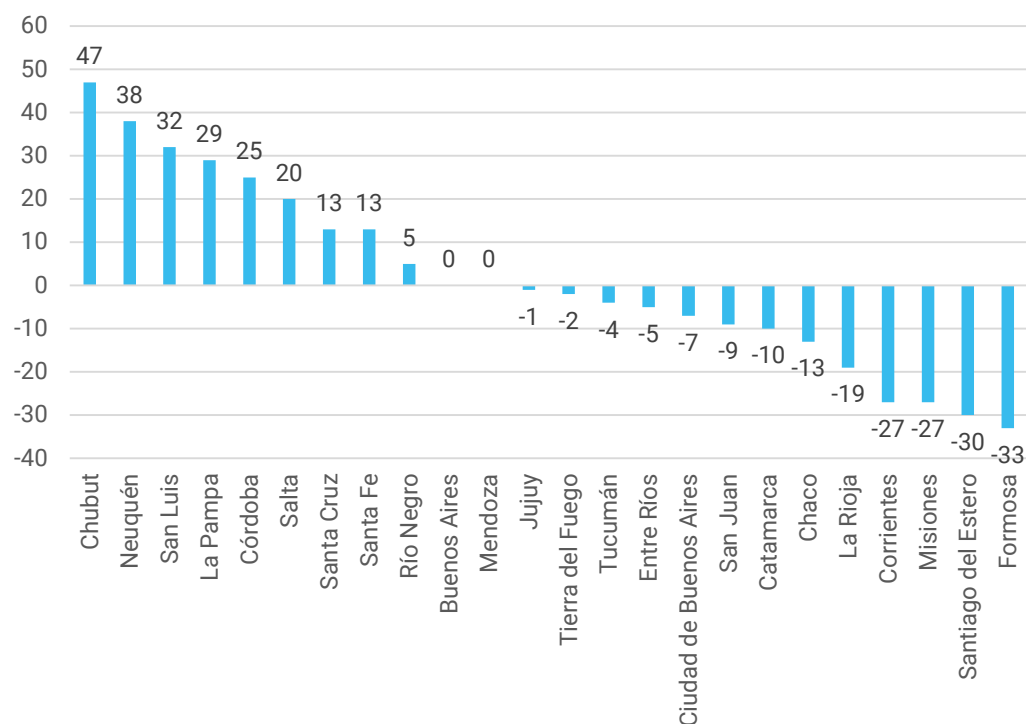
Cuadro 4. Salario bruto del Maestro de Grado con 10 años de antigüedad en 2020 y Variación Porcentual 2019-2020 por jurisdicción. Financiamiento provincial y nacional. Salario en valores nominales.

Jurisdicción	Marzo 2020	Junio 2020	Variación % Dic '19 – Mar '20	Variación % May '19 – Jun '20
Buenos Aires	39.634,9	42.565,3	29,9%	50,6%
Catamarca	30.966,5	30.966,5	5,4%	33,3%
Chaco	32.709,0	32.709,0	14,8%	34,1%
Chubut	55.165,8	55.165,8	2,2%	40,7%
Ciudad de Bs.As.	38.734,5	38.734,5	24,8%	37,2%
Córdoba	45.560,3	47.272,0	15,1%	30,6%
Corrientes	37.744,7	37.744,7	n/c	n/c
Entre Ríos	34.906,1	34.906,1	11,5%	32,1%
Formosa	27.189,1	27.189,1	13,8%	23,4%
Jujuy	33.557,2	33.557,2	3,8%	17,8%
La Pampa	47.276,8	42.276,1	11,9%	33,9%
La Rioja	28.266,1	28.266,1	6,4%	23,1%
Mendoza	35.319,0	35.319,0	7,2%	33,1%
Misiones	27.505,4	27.505,4	15,2%	30,6%
Neuquén	52.184,5	52.184,5	14,9%	41,7%
Río Negro	39.722,1	39.722,1	15,1%	23,8%
Salta	47.476,2	49.137,3	17,4%	51,1%
San Juan	32.781,1	33.646,3	13,3%	33,3%
San Luis	50.678,0	52.762,3	22,3%	54,3%
Santa Cruz	40.730,3	40.730,3	10,1%	25,4%
Santa Fe	43.112,9	43.112,9	8,4%	25,9%
Santiago del Estero	26.838,7	26.838,7	17,2%	56,1%
Tierra del Fuego	43.270,7	43.270,7	34,2%	34,2%
Tucumán	41.013,5	41.013,5	30,6%	34,9%
Promedio Ponderado	38.643,9	39.552,3	18,9%	39,0%

Fuente: CGECSE, ME.

De acuerdo con el último dato disponible (diciembre de 2019), catorce (14) jurisdicciones se encuentran por debajo del promedio general, mientras que diez (10) están por encima de dicho valor. Dentro del grupo se encuentran principalmente las provincias que integran la Patagonia con excepción de Tierra del Fuego (Chubut, Neuquén, La Pampa, Santa Cruz y Río Negro), lo cual se explica, entre otras cuestiones, por el mayor costo de vida de dichas provincias, dos provincias de la Región Centro (Córdoba y Santa Fe), San Luis como única provincia de Cuyo, y Salta como parte del NOA. Dentro del primer grupo de provincias, aquellas que se encuentran por debajo del promedio salarial nacional, se encuentran todas las demás provincias que integran el NOA (con excepción de Salta), todas las provincias del NEA, San Juan también sobresale con un 10% menos en relación con el promedio nacional. La provincia con salarios más altos para un maestro de grado a diciembre del 2019 es la provincia de Chubut, mientras que la provincia con salarios más bajos es Formosa.

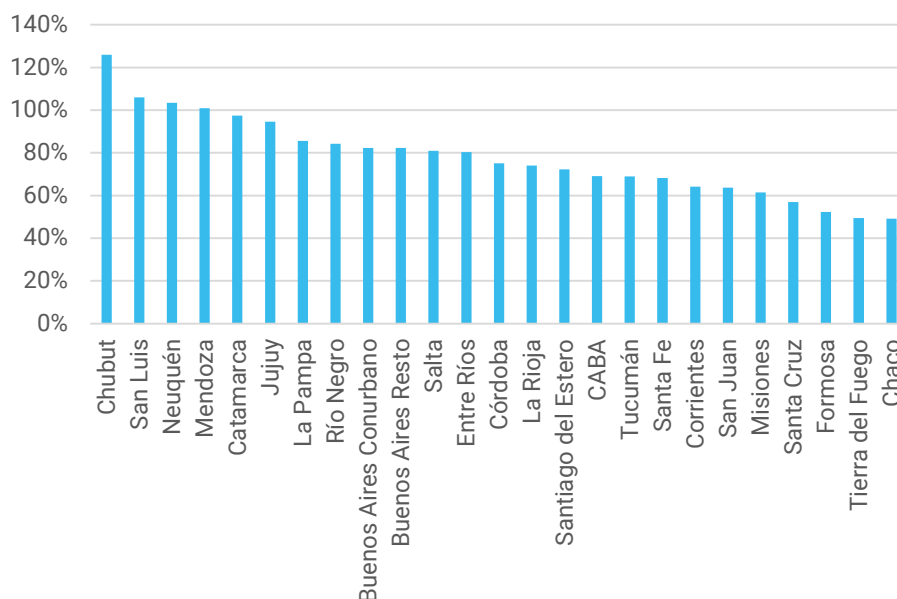
Gráfico 31. Diferencia porcentual entre el salario de cada jurisdicción y el promedio nacional. Diciembre de 2019.



Fuente: Elaboración propia en base a datos salariales publicados por la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo del Ministerio de Educación a diciembre del 2019.

Resulta de especial interés analizar la evolución reciente de los salarios docentes en los últimos dos años, particularmente desde marzo de 2018, momento en el cual se desató la crisis económica que nuestro país se encuentra aún atravesando. La mitad de las jurisdicciones (12) ofrecieron aumentos salariales por debajo del promedio nacional, mientras que la otra mitad lo hizo por encima de la media. La jurisdicción que menores aumentos otorgó en el período de marzo 2018 a diciembre 2019 es Tierra del Fuego con un 29,39%, y la que mayores aumentos tuvo fue Chubut, con un 125,92% de aumento.

Gráfico 32. Incremento salarial acumulado del docente de referencia por jurisdicción. Marzo 2018 a diciembre 2019.



Fuente: Elaboración propia en base a datos salariales publicados por la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo del Ministerio de Educación a diciembre del 2019.

Para poner en contexto la evolución salarial, el indicador económico a comparar es el Índice de Precios al Consumidor (IPC) el cual es medido mensualmente por el INDEC, que lo define como “indicador económico que mide la evolución promedio de los precios de un conjunto de bienes y servicios representativos del gasto de consumo de los hogares residentes en un área determinada”.

Cabe aclarar que se utiliza este concepto y no la “inflación”, ya que este último tiene un perfil macroeconómico, dado que considera también otras variables de la economía como productos intermedios de la industria, exportaciones, etc. El IPC, como su definición lo indica, se mide y toma valores diferentes por región geográfica, por lo que se realiza en primer lugar un análisis comparativo nacional frente al IPC general y luego comparando cada jurisdicción con el IPC regional según la categorización que realiza el INDEC en GBA, NOA, NEA, Cuyo, Pampeana y Patagonia.

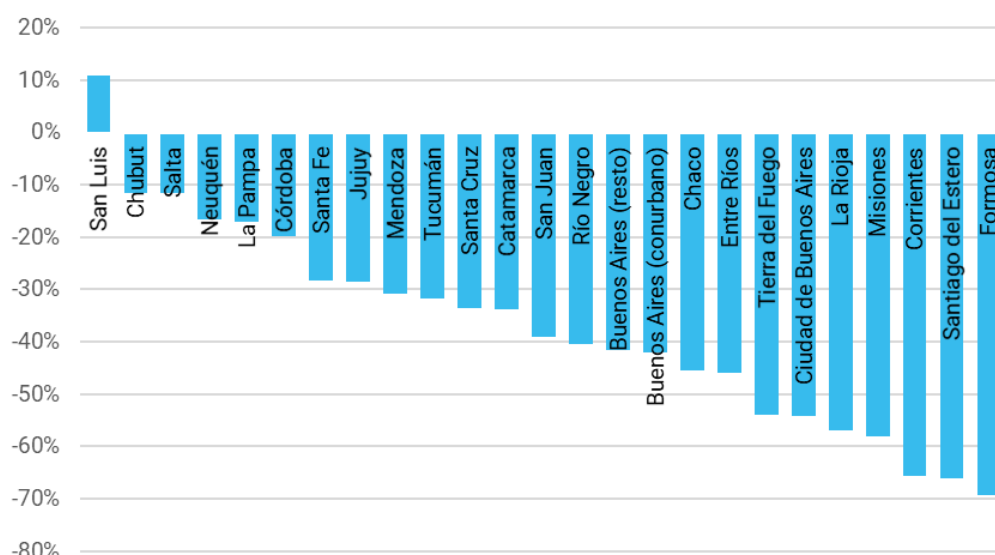
Cuadro 5. Comparación porcentual entre la evolución trimestral del IPC e incrementos promedio otorgados a un docente de referencia por jurisdicción. Base marzo 2018 hasta diciembre 2019.

Concepto	2018			2019				abr 18 - dic 19
	abr-jun	jul-sep	oct-dic	ene-mar	abr-jun	jul-sep	oct-dic	
IPC General	8,74%	14,08%	11,60%	11,83%	9,48%	12,56%	11,73%	113,17%
Variación salarial promedio	3,05%	7,59%	10,48%	13,77%	7,55%	8,28%	6,43%	72,72%
Diferencia	-5,68%	-6,49%	-1,12%	1,94%	-1,94%	-4,28%	-5,30%	-40,45%

Fuente: Elaboración propia en base a datos salariales publicados por la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo del Ministerio de Educación a diciembre del 2019 y el IPC publicado por INDEC.

Puede observarse que en el período analizado (de marzo 2018 a diciembre de 2019), los salarios docentes de referencia perdieron en promedio un 40% de poder adquisitivo y, si se analizan individualmente los trimestres dentro de dicho período, solo en el primer trimestre de 2019 los salarios crecieron más que el IPC.

Gráfico 33. Comparación del incremento acumulado por jurisdicción otorgado a un docente de referencia respecto a la evolución del IPC regional a la que cada jurisdicción pertenece. Período marzo 2018 hasta diciembre 2019.

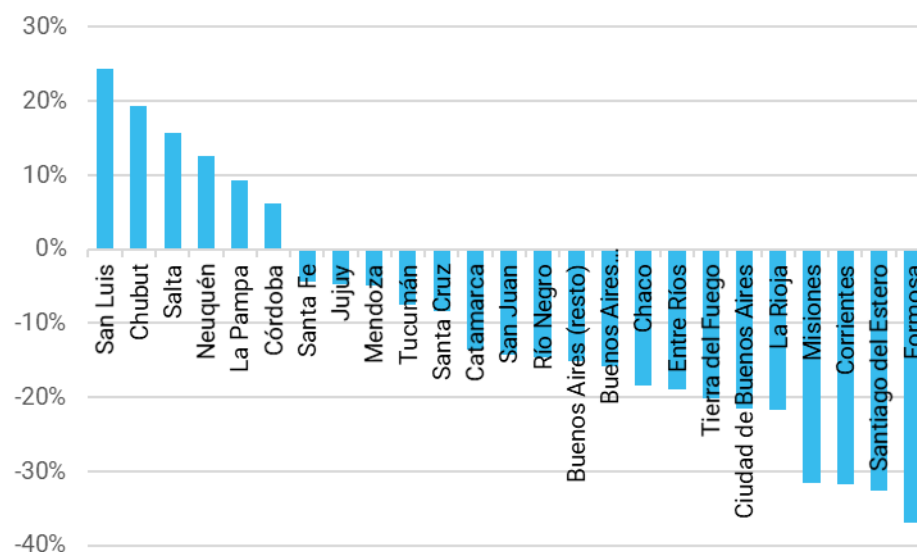


Fuente: Elaboración propia en base a datos salariales publicados por la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo del Ministerio de Educación a diciembre del 2019.

Del análisis pormenorizado de la evolución del salario docente de referencia en cada jurisdicción se observa una pérdida del poder adquisitivo del salario docente en todos los casos, a excepción de la provincia de San Luis cuyos salarios superan en 11% el incremento de precios regional en el período de análisis. La jurisdicción que presentó la mayor pérdida de poder adquisitivo en el período es Chaco, cuyos salarios en términos reales perdieron a diciembre de 2019 un 69% de la capacidad de compra que tenían en marzo de 2018.

Con el objetivo de identificar y caracterizar la situación actual salarial de las y los docentes en Argentina, resulta de especial relevancia su comparación con la Canasta Básica Total, concepto definido por INDEC que involucra la canasta de alimentos básicos junto con otros gastos para la subsistencia de una persona o familia sin caer bajo la línea de pobreza. Esta canasta, al igual que el IPC, presenta valores diferenciados por región geográfica. A los fines comparativos, se toma como referencia una “familia tipo”, compuesta por dos adultos de entre 20 y 60 años y dos hijos menores de 6 y 8 años.

Gráfico 34. Relación porcentual entre salario docente de referencia y Canasta Básica Total familiar regional a la que cada jurisdicción pertenece. Diciembre de 2019.



Fuente: Elaboración propia en base a datos salariales publicados por la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo del Ministerio de Educación a diciembre del 2019 y datos publicados por INDEC.

La relación de los salarios de referencia por jurisdicción con la Canasta Básica Total (CBT) familiar regional permite dimensionar la capacidad de dar sostén a una familia tipo cuyo único ingreso familiar es dicho salario, sin caer bajo la línea de pobreza. Solo seis (6) provincias superan la CBT (San Luis, Chubut, Salta, Neuquén, La Pampa y Córdoba), ubicándose las restantes por debajo del valor estimado por INDEC para cada región a la que pertenecen.

En cambio, si se comparan los salarios de referencia con el Salario Mínimo, Vital y Móvil o con la Canasta Básica Total individual regional, en todas las jurisdicciones los salarios, aunque en diferentes medidas, superan dichos valores.

Condiciones materiales para la educación

La oferta de unidades de servicio

La mayor cantidad de unidades de servicio donde se dicta educación común se registra en el nivel primario que cuenta con 22.926 escuelas en 2019, siendo el primer nivel en declararse obligatorio a partir de la Ley N°1420 de 1884, seguido por el nivel inicial (con 20.702 Jardines de Infantes²⁰, con obligatoriedad de la Sala de 5 desde la Ley Federal de Educación (LFE) de 1993 y de la Sala de 4 a partir de Ley N°27045 de 2014) y con menor cantidad de escuelas secundarias (13.498 unidades de servicio, cuya obligatoriedad se establece recién con la LEN de 2006).

²⁰ Los datos publicados en el Anuario Estadístico Educativo 2019 (SEIE, 2019) permiten contabilizar las unidades educativas que solo cuentan con el ciclo de Jardines de Infantes y las que además cuentan con ciclo de Jardín Maternal. Las primeras son un 83% de la oferta total de Jardines, siendo el 17% restante unidades educativas que ofrecen ambos ciclos.

La cantidad de escuelas de cada nivel tiene correlato con la antigüedad en que se estableció su obligatoriedad, con mayor disponibilidad en el nivel primario y menor en el secundario.

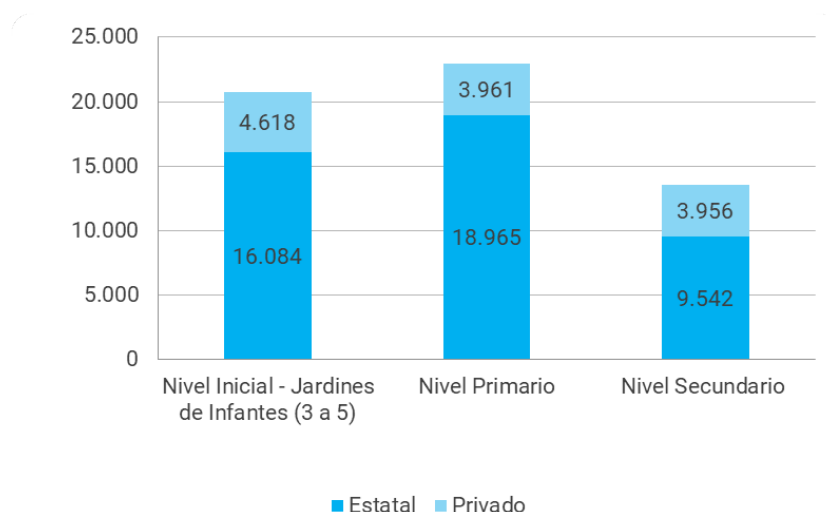
Otro aspecto clave del derecho a la educación es la noción de gratuidad. Una primera aproximación a su cuantificación²¹ considera el porcentaje de escuelas que pertenecen al sector estatal sobre el total de la oferta educativa (cabe acotar que hay educación privada gratuita dado que se cuenta con financiamiento pleno estatal de sus plantas docentes). La participación del sector estatal en las unidades de servicio de modalidad común es ampliamente mayoritaria y alcanza al 78% en los totales, pero es variable según los niveles de enseñanza con mayor extensión en el nivel primario (83%) que en Jardín de Infantes (el 78%) y que en secundaria (el 71%).

Esto deja en evidencia que la caída de la oferta estatal al pasar de la educación primaria (18.965 unidades en 2019) a la secundaria (9.542) no puede disociarse de la antigüedad relativa de la obligatoriedad, establecida hace 136 años para el nivel primario y hace solo 14 años para el secundario. Este desacople entre la oferta de ambos niveles obligatorios abre preguntas acerca de la accesibilidad geográfica y la oferta de especializaciones de las escuelas secundarias estatales del país. En cambio, en el sector privado son escasas las variaciones de cantidad de escuelas entre ambos niveles educativos (3.961 escuelas primarias y 3.956 secundarias en 2019), cuyos establecimientos suelen agrupar en un mismo lugar físico varios niveles educativos.

La caída del peso de las escuelas estatales al pasar del nivel primario al secundario común abre preguntas en torno a la accesibilidad geográfica de las escuelas secundarias y a la necesidad de pensar cuál es el repertorio de especialidades disponibles; a esto se suman otros aspectos que van más allá de la oferta educativa y que inciden en la elección de las familias por la educación privada de nivel secundario.

²¹ Aspecto que requeriría además cuantificar el peso de las unidades educativas del sector privado con cuota cero o aquellas casi totalmente financiadas por el Estado.

Gráfico 35. Unidades de servicio* por nivel de enseñanza** y sector de gestión. Educación Común Obligatoria. Total del país, año 2019.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Relevamiento Anual, Anuario Estadístico 2019.

*Nota: Concreción de la oferta de un servicio educativo en una localización (sede o anexo) de un establecimiento.

*Nota: Solo se incluye ciclo de Jardines de Infantes en caso de nivel Inicial.

La provisión estatal de la educación rural

En cuanto a la “asequibilidad” de la modalidad rural cabe señalar dos patrones centrales.

El primero es que la disponibilidad de esta modalidad está garantizada casi exclusivamente por el Estado, ya que el 98% de US de nivel inicial, el 99% de US de nivel primario y 94% de secundario son de gestión estatal. Pauta que resulta relevante para comprender el rol del Estado en garantizar el derecho a la educación a través del financiamiento casi completo de la modalidad rural.

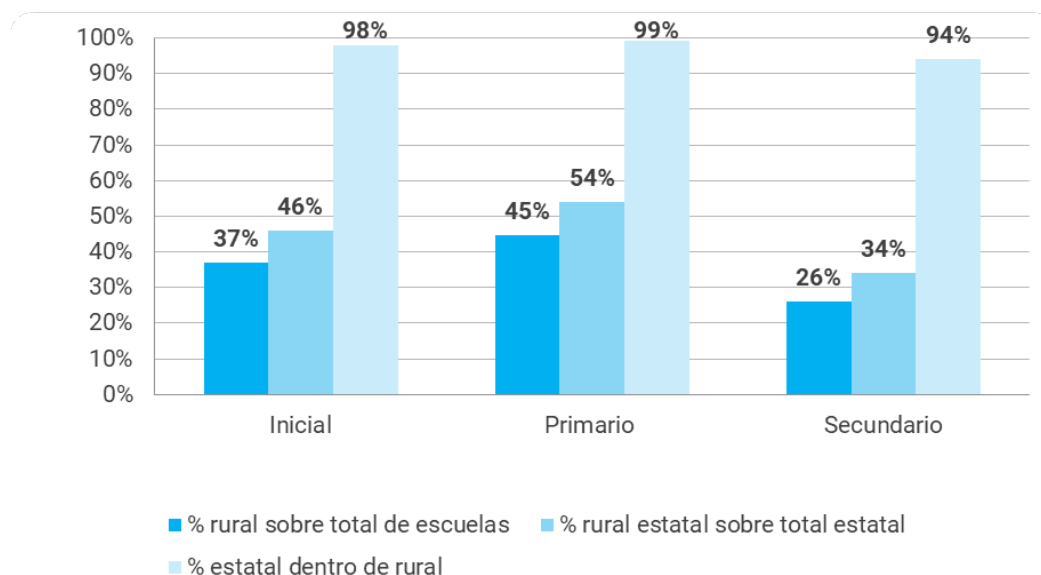
El segundo patrón se refiere a la distribución inequitativa entre los tres niveles de la educación obligatoria, con una concentración de escuelas primarias y menor peso de las secundarias rurales.

En la actualidad, existen 10.378 escuelas primarias rurales comunes que representan un 45% de la modalidad común y un 54% de la modalidad común estatal, siendo ambos altísimos porcentajes si se considera que el peso de la población rural en el país es de solo el 9%.

En cambio, se contabilizan tan solo 3.474 unidades educativas de nivel secundario rural en la modalidad común, representando en este caso el 26% de las escuelas secundarias comunes y el 34% del total de US de gestión estatal.

El nivel inicial tiene un total de 7.628 US de nivel inicial, que representan un 37% del total de unidades educativas de nivel inicial común y un 46% de la oferta estatal común.

Gráfico 36. Porcentaje de unidades de servicio* rurales totales y % de rurales estatales dentro del total rural y del total global por niveles educativos. Total del país, Año 2019.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Relevamiento Anual, Anuario Estadístico 2019.

Nota: Concreción de la oferta de un servicio educativo en una localización (sede o anexo) de un establecimiento.

Una mirada sectorial y diacrónica del stock de secciones

Para completar la mirada sobre los recursos que ofrece el sistema para la educación de su población, se considera también la cantidad de las secciones o divisiones definidas como cada grupo de alumnos que cursa su escolaridad en el mismo espacio y con el mismo docente²². Las secciones se constituyen también en otro modo de generar vacantes en la oferta educativa ya que ésta puede expandirse, no solo por creación de nuevas escuelas sino también por creación de nuevos cursos dentro de las escuelas preexistentes, lo que implica, entre otras cosas, construir nuevas aulas y dar de alta nuevos cargos docentes. Así, la evolución de la cantidad de secciones en un nivel de enseñanza puede ser considerada como otra forma de analizar si la oferta se expande para atender la demanda educativa pendiente, algo que en secundaria y en inicial es todavía un fenómeno visible²³.

La evolución 2011-2019 permite analizar, de modo indirecto, el efecto de las políticas educativas de creación de oferta y alertar sobre la necesidad de reforzar futuras intervenciones. Se registran avances del stock de secciones en los tres niveles obligatorios para estos 8 años, que crecen un 10% (en valores absolutos: hay 38.749 cursos más en 2019).

El ritmo de crecimiento más veloz se registra en las salas de Jardines de Infantes (+18% de incremento entre 2011 y 2019), seguidas por los cursos de secundaria (+15%) y, en menor medida,

²² Se podrá distinguir luego si se trata de secciones independientes (definidas porque se cursa un único año de estudio) o múltiples (cuando en un mismo espacio y con un mismo docente cursan estudiantes de diferentes años de estudio, algo más común en la educación de modalidad rural).

²³ Los cambios de estructura de los sistemas educativos a partir de 2006 dificultan la comparación de las series históricas publicadas. Por eso, la contabilización de las secciones independientes de 1ero a 6to año de primaria y de 1ro. a 6to de secundaria para los tres años analizados permite mirar la progresividad con mejor precisión, siendo posible neutralizar las variaciones en la duración de cada nivel que constan en los datos publicados.

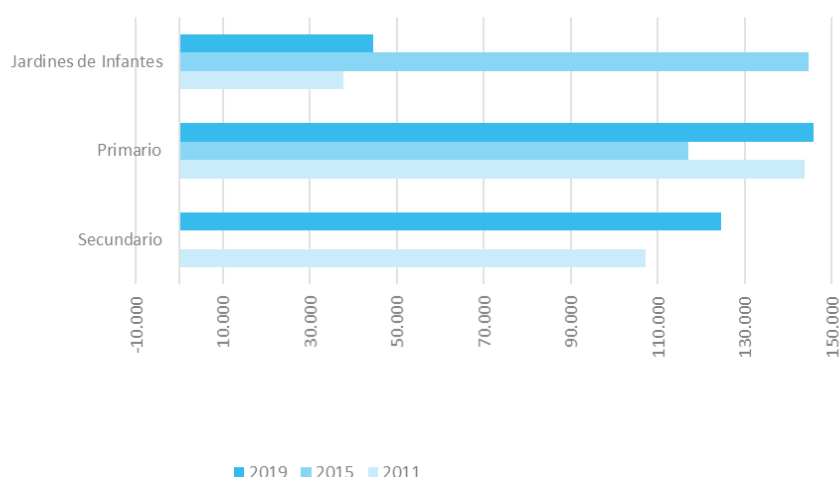
crecen los grados de primaria (+4%), hecho que se vincula a la universalización ya sedimentada de la cobertura de este último nivel de enseñanza, como se constata luego al analizar sus tasas de escolarización (ver capítulo de Acceso).

El análisis diacrónico de los dos cuatrienios que constituyen el lapso 2011-2019 evidencia el crecimiento relativo y absoluto de las secciones de los tres niveles obligatorios, con cierta desaceleración en el lapso de 2015 a 2019, fundamentalmente en escuelas secundarias (que crecieron +9% en el primer cuatrienio y +6% en el último).

Para cuantificar los efectos de las políticas educativas de expansión de la oferta, cabe detenerse exclusivamente en la evolución de las secciones estatales, que en términos globales se han incrementado un 10% en el conjunto de la educación obligatoria entre 2011 y 2019. No obstante, hay algunas disparidades a señalar. Las salas de nivel inicial estatal son las que más crecen en el período (18% con igual ritmo de incremento en ambos subperíodos). Las secciones de la educación secundaria estatal también suben en términos absolutos y relativos: hay 17.230 más en 2019, que implican una suba del 16% del total, con buen ritmo en el primer lapso 2011-2015 (+9%) y desaceleración en el segundo (+6%). Distinto es el caso de primaria, donde hay relativa estabilidad (crecen menos del 1% en cada lapso), lo cual resulta comprensible dada la universalidad de este nivel.

El ritmo de crecimiento relativo del sector privado es menor que el de la educación estatal en la educación secundaria y muy levemente inferior en la inicial. Esto no ocurre así en primaria, donde, en contraste con la estabilidad estatal y global, hay una variación porcentual positiva del 11% entre 2011 y 2019.

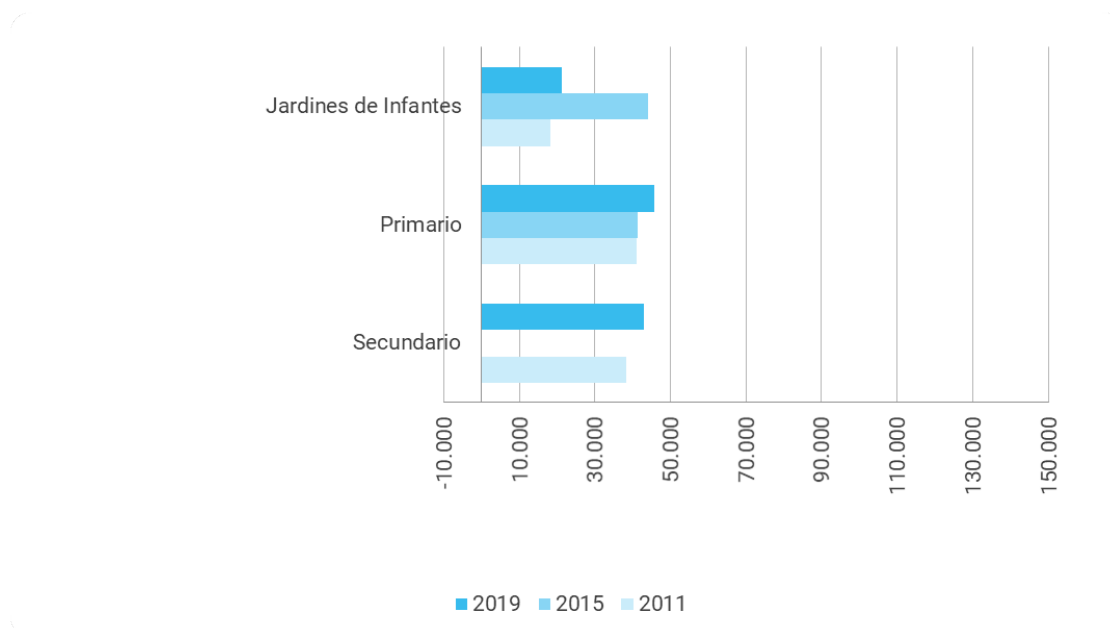
Gráfico 37. Cantidad de secciones* del sector estatal por nivel educativo. Educación Común Obligatoria. Total del país, años 2011-2019.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Relevamiento Anual, Anuario Estadístico 2011, 2015 y 2019.

*Nota: Solo se contabilizaron secciones independientes, y en primaria y secundaria se consideraron estructuras de 6 y 6 años de duración para comparar los 3 años calendario.

Gráfico 38. Cantidad de secciones* del sector privado por nivel educativo. Total del país, años 2011-2019.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Relevamiento Anual, Anuarios Estadísticos 2011, 2015 y 2018.

* Nota: Solo se contabilizaron secciones independientes y en primaria y secundaria, se consideraron estructuras de 6 y 6 años de duración para comparar los 3 años calendario.

El volumen de secciones se expandió entre 2011 y 2019 en ambos sectores de gestión. El mayor ritmo de crecimiento se registró en los Jardines de Infantes del sector estatal y el menor, en las primarias estatales.

Los recursos asignados a la educación no solo tienen aspectos cuantitativos sino cualitativos. Entre ellos, contar con buena dotación de recursos materiales y humanos, buena formación de estos últimos y propuestas pedagógicas variadas y acordes a intereses y necesidades de alumnos/as y familias. No se agotan en este informe todas estas cuestiones, solo se señalan algunos indicadores y cifras al respecto.

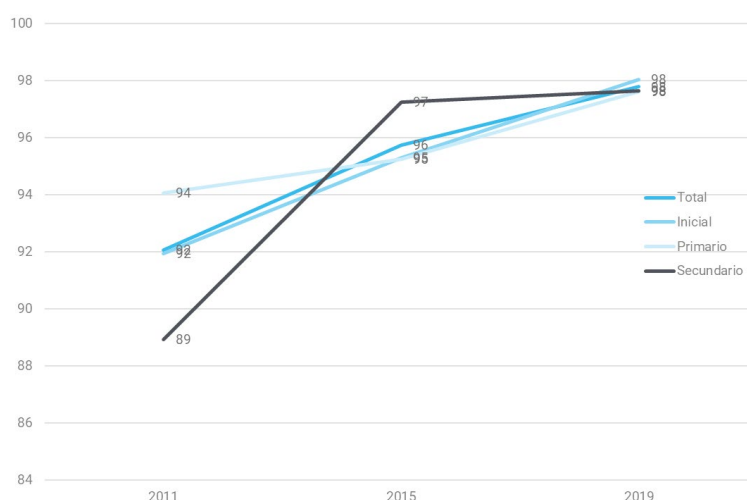
Servicios y equipamiento de las escuelas

A continuación, algunas características de la dotación de recursos básicos en cuanto a infraestructura, recursos, servicios y equipamiento de las instituciones educativas registradas por el Relevamiento Anual, permiten identificar un estado de situación, así como algunas brechas por nivel de enseñanza, sector de gestión, región o ámbito donde se sitúa el establecimiento.

La disponibilidad de energía eléctrica

La energía eléctrica es un recurso sumamente difundido en las Unidades de Servicio (US) de la educación obligatoria: el 98% cuenta con electricidad en 2019. Su disponibilidad además se ha elevado en la última década si se observa que el valor para el total de los niveles era del 92% en 2011. El mayor crecimiento de la cobertura del servicio se registra en el lapso de 2011 a 2015.

Gráfico 39. Disponibilidad de energía eléctrica en la unidad de servicio* por nivel de enseñanza. En porcentaje. Total del país. Años 2011, 2015 y 2019.



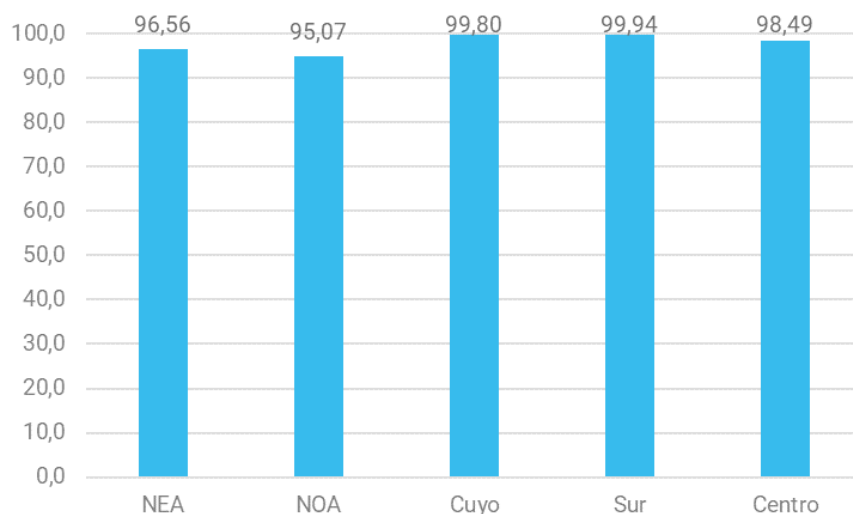
Fuente: Relevamiento Anual 2011-2019.

(*) Porcentaje de unidades de servicio que pertenecen a localizaciones (sedes o anexos del establecimiento) que disponen de energía eléctrica.

A su vez, los tres niveles de la educación obligatoria tienen la misma disponibilidad de energía eléctrica en 2019, aun cuando el punto de partida en 2011 era más bajo para el nivel secundario y más alto para primario, lo cual habla de una mejora más notoria en el primer caso.

No se observan grandes disparidades por sector y son muy leves al considerar el ámbito donde se ubica la US (con menor alcance de energía eléctrica en zonas rurales: el 96%).

Gráfico 40. Disponibilidad de energía eléctrica en la unidad de servicio por región educativa. En porcentaje. Total del país. Año 2019.



Fuente: Relevamiento Anual, DIE-RedFIE | DiNEIEE | SEIE | Ministerio de Educación de la Nación.

Las diferencias por región permiten distinguir dos escenarios: el primero nuclea a tres regiones donde el alcance de la energía eléctrica es del 98,5% o más (son las áreas del Centro, Sur y Cuyo, con valores próximos al 100% en los dos últimos casos); y el segundo grupo a las dos zonas del Norte del país con valores menores (el 95% NOA y el 96,5% NEA). Cabe destacar que la región del Centro muestra una gran expansión entre 2011 y 2019, ya que en el primer año estaba próxima a la situación de las dos regiones del Norte.

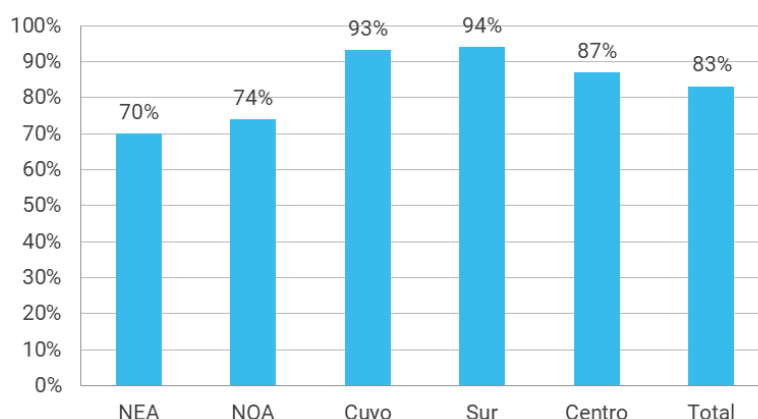
Porcentaje de unidades de servicio con agua potable

La disponibilidad de agua potable es un recurso con el que cuentan ocho de cada diez unidades de servicio en 2019²⁴. Al distinguir la información por ámbito, este recurso se encuentra en casi la totalidad de las US de ámbitos urbanos (el 93%), pero presenta mayores brechas de cobertura en áreas rurales (donde solo el 65% de las US cuenta con agua potable).

Al observar diferencias por niveles, se registra menor disponibilidad (el 80%) de este servicio en el nivel primario, lo que se vincula a su expansión en los ámbitos rurales. En cambio, el agua potable es un recurso de mayor disponibilidad en las US que tienen nivel secundario (el 87%) e inicial (el 84%), las cuales se concentran en zonas urbanas.

²⁴ Este indicador se relevó por primera vez en 2018 y por lo tanto, no se lo analiza en perspectiva temporal como el resto de los indicadores de disponibilidad. Este informe considera sólo los resultados de 2019 que es el año más reciente.

Gráfico 41. Disponibilidad de agua potable en la unidad de servicio por región educativa. En porcentaje. Total del país. Año 2019.



Fuente: Fuente: Relevamiento Anual, DIE-RedFIE | DiNEIEE | SEIE | Ministerio de Educación de la Nación.

Nota: El Censo Nacional de Infraestructura Educativa (CENIE) realizado entre 2009 y 2013 identificó que un 82,7% de los predios escolares tenía conexión a red de agua corriente (que no es lo mismo que agua potable). Agua potable es mejor indicador que agua corriente, que solo indica conexión por red.

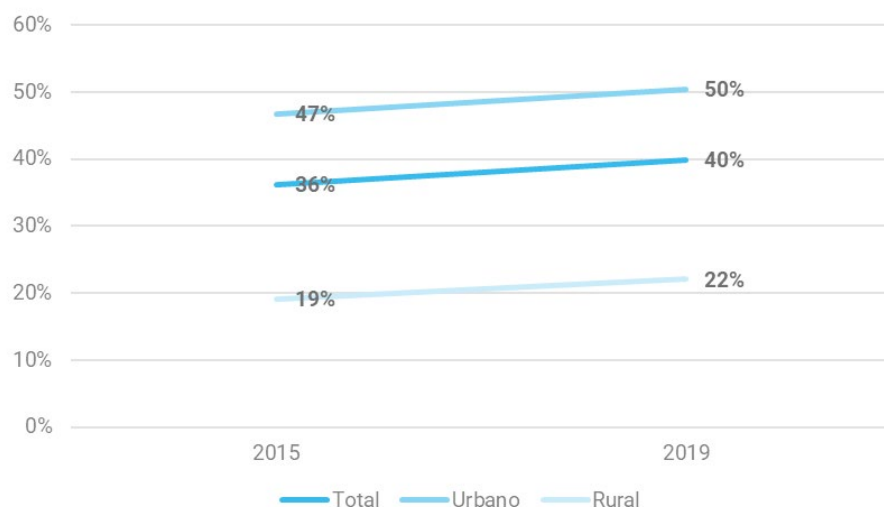
El alcance del agua potable es mayor en las US de las regiones de Cuyo y Sur (con valores por encima del 90%) y menores en las dos regiones del Norte (con valores del 70% en NEA y del 74% en NOA), siendo el Centro (con un 87%) la región más próxima al promedio nacional.

Bibliotecas escolares

Las prácticas de lectura no solo son un saber nodal en las materias asociadas a la enseñanza de las lenguas nativas o extranjeras, sino que constituyen una actividad transversal a promover y usar en todas las asignaturas de los diferentes niveles de enseñanza. Su promoción requiere de diferentes estímulos para las y los estudiantes, y de variados formatos de textos narrativos, sean libros de texto y de lectura, animaciones o producciones escritas digitales. Como todo derecho, el de la lectura requiere condiciones de posibilidad. Una de ellas es la existencia de bibliotecas escolares dotadas de recursos variados.

Un indicador básico para ver los puntos de partida con los que cuentan las US de la educación obligatoria para promover la lectura es la existencia de bibliotecas que funcionan en espacios de uso exclusivo.

Gráfico 42. Disponibilidad de biblioteca de uso exclusivo en la unidad de servicio por ámbito. En porcentaje. Total del país. Años 2015 y 2019*.



Fuente: Relevamiento Anual, DIE-RedFIE | DiNEIEE | SEIE | Ministerio de Educación de la Nación.

*Nota: Este indicador se releva desde 2014

En 2019 solo 4 de cada 10 escuelas tienen bibliotecas que funcionan en un espacio de uso exclusivo. El indicador muestra la expansión de este servicio en las escuelas desde 2015, año donde los porcentajes eran 4 puntos menores en el total del país.

Las brechas más notorias entre las variables de corte analizadas se registran al considerar el ámbito donde se ubica la escuela: solo el 22% de las escuelas rurales del país cuentan con una biblioteca en un espacio exclusivo, situación que contrasta fuertemente con las escuelas urbanas (un 50%), donde la mitad cuenta con espacio propio para su funcionamiento. Las diferencias sectoriales son menores, pues las US de gestión estatal con biblioteca representan el 37% mientras ese porcentaje es 12 puntos superior en las US de gestión privada.

En cuanto a disparidades regionales, la mayor dotación de bibliotecas se registra en el Sur (el 51%) y Centro (el 43%) y la menor, en NEA (el 31%, ver indicador B8 en el link de acceso a los tabulados del Anexo al informe).

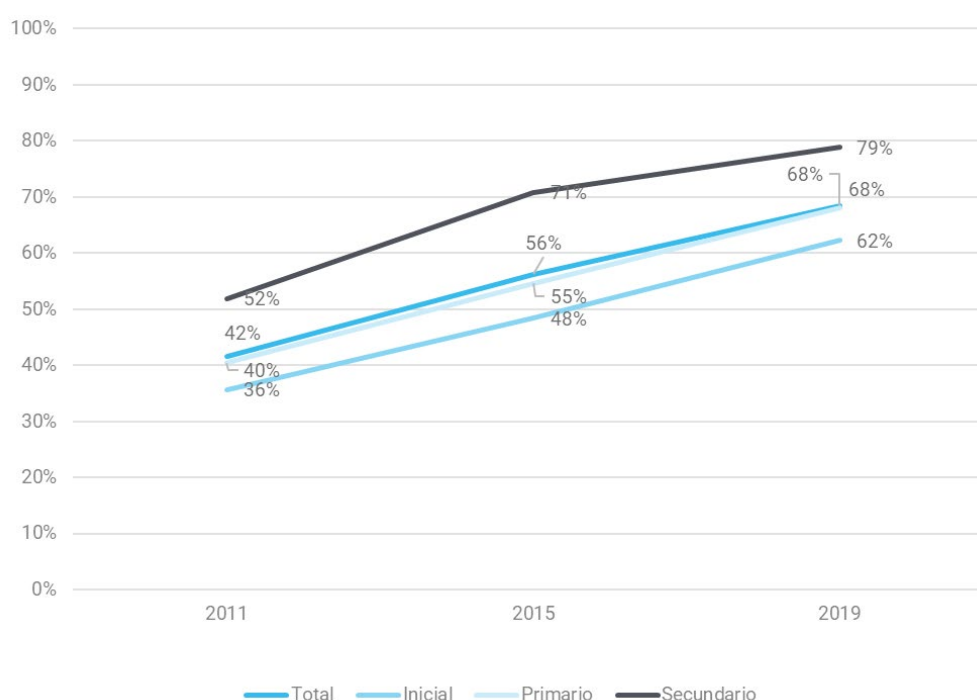
Conectividad en escuelas

La integración de las TIC a la enseñanza tiene finalidades intrínsecas y extrínsecas, pues forja competencias digitales que son demandadas dentro (a través de los espacios curriculares relacionados con la educación digital) y fuera de la escuela (en el mundo laboral y como parte de las habilidades de la comunicación interpersonal). La enseñanza con TIC será posible si la escuela y el estudiantado cuentan con conectividad y dispositivos necesarios. Al momento de publicar este informe y tras un año de pandemia, resulta evidente que la disponibilidad de computadoras, de conectividad y los hábitos previos en uso pedagógico de computadoras registrados en 2019, pueden pensarse como un antecedente que pudo haber incidido en la velocidad y calidad de respuesta del sistema educativo frente al imperativo de la educación no presencial durante la pandemia. Así, a continuación, se presentan 4 indicadores relativos a la posibilidad y uso efectivo de TIC en las escuelas en 2019.

El nivel de conectividad de las unidades de servicio es alto en 2019: el 68% de ellas disponía de servicio de internet, valor global de la educación obligatoria que coincide con el guarismo de las escuelas primarias, que es 11 puntos superior en nivel secundario y 6 puntos menor en nivel inicial.

El alcance de internet en las instituciones educativas se expandió en los últimos ocho años, puesto que en 2011 apenas el 42% disponía de este servicio (una suba de 26 puntos con igual ritmo de crecimiento en ambos subperíodos).

Gráfico 43. US con servicio de internet por nivel de enseñanza. En porcentaje. Total del país. Años 2011, 2015 y 2019.



Fuente: Relevamiento Anual, DIE-RedFIE | DiNEIEE | SEIE | Ministerio de Educación de la Nación.

De todas las variables relativas a las desigualdades consideradas en este informe se destacan las disparidades regionales: la situación de menor alcance de Internet se registra en el Norte del país (el 43% en ambas zonas) y en áreas rurales (el 47%), con valores que superan el 80% en las otras tres regiones del Centro, Cuyo y Sur. También cabe destacar las fuertes disparidades sectoriales, en tanto solo el 62% de las US estatales tienen Internet, pero ese indicador trepa al 92% entre las US de gestión privada.

Cuadro 6A. US con servicio de internet por sector de gestión, ámbito y región educativa. En porcentaje. Total del país. Años 2011, 2015 y 2019.

		2011	2015	2019
Total		42%	56%	68%
Sector de gestión	Estatal	33%	48%	62%
	Privado	74%	85%	92%
Ámbito	Urbano	55%	69%	81%
	Rural	20%	35%	47%
Región educativa	NEA	16%	29%	42%
	NOA	20%	33%	43%
	Cuyo	53%	82%	83%
	Sur	66%	83%	86%
	Centro	51%	65%	80%
NSE escuela	Q1			65%
	Q2			83%
	Q3			91%
	Q4			95%
	Q5			98%

Fuente: Relevamiento Anual, DIE-RedFIE | DiNEIEE | SEIE | Ministerio de Educación de la Nación.

Más allá de estos persistentes desafíos, fue muy notorio el avance del alcance de Internet en las aulas entre 2011 y 2019 en las zonas menos favorecidas, ya que en 2011 apenas el 20% de US rurales y del NOA disponía de este servicio y solo el 15% en NEA.

El esfuerzo y concreción de la expansión de Internet en el sector estatal también es para destacar, ya que 8 años antes apenas un tercio de las unidades educativas disponía de este servicio.

Los esfuerzos de los gobiernos por expandir el alcance de Internet en áreas rurales y regiones del Norte del país se constatan en los últimos 8 años. A nivel global, también mejoró su cobertura en la educación estatal, pero a un ritmo que cabe acelerar -pandemia mediante- para poner en igualdad de condiciones a todas las escuelas del país.

Conectividad en aulas

La condición de posibilidad de un uso frecuente de las TIC en la enseñanza es contar con salones de clases que dispongan del servicio de internet. En esos términos, un tercio de las US cuentan con conectividad en sus aulas, valor que desciende levemente al 29% en escuelas estatales y asciende al 47% en el sector privado.

Si ponemos en relación este indicador (con valor global del 33%) con el anterior (el 68%), se concluye que aproximadamente la mitad de las US que cuentan con Internet tienen un servicio que llega a cubrir las aulas.

En ámbitos rurales, obviamente la situación es menos frecuente aún: solo el 23% tiene conectividad en los salones. En este indicador nuevamente las dos áreas del Norte del país cuentan con menor alcance de Internet en sus aulas (alrededor del 20% en NEA y NOA). El sector estatal también tiene menor peso en este indicador (el 28%) y en correspondencia con lo observado en otros indicadores de recursos, la cobertura de Internet en aulas resulta más baja en las US cuyo alumnado es de NSE más bajo (el 24% en el Quintil 1 frente al 62% en el Quintil 5).

Cuadro 6B. Disponibilidad de conectividad en las aulas por nivel de enseñanza, sector de gestión, ámbito, región educativa y NSE de escuela*. Total del país, Año 2019.

		2019
Total		33%
Nivel de Enseñanza	Inicial	27%
	Primario	34%
	Secundario	39%
Sector de gestión	Estatal	29%
	Privado	47%
Ámbito	Urbano	38%
	Rural	23%
Región educativa	NEA	22%
	NOA	19%
	Cuyo	42%
	Sur	38%
	Centro	38%
NSE escuela	Q1	24%
	Q2	37%
	Q3	42%
	Q4	42%
	Q5	62%

Fuente: Relevamiento Anual, DIE-RedFIE | DiNEIEE | SEIE | Ministerio de Educación de la Nación.

* Nota. NSE de escuela: se calcula agregando a nivel de cada US el valor individual del NSE de cada estudiantes evaluado en Aprender. En 2019 se evaluó en nivel secundario.

La centralidad de incorporar TIC a la enseñanza exige pensar en la mejora de la conectividad en los salones de clase: 3 de cada 10 escuelas estatales del país tiene Internet en las aulas. La desigualdad con el sector privado es notoria: 5 de cada 10 escuelas tienen conectividad en sus aulas.

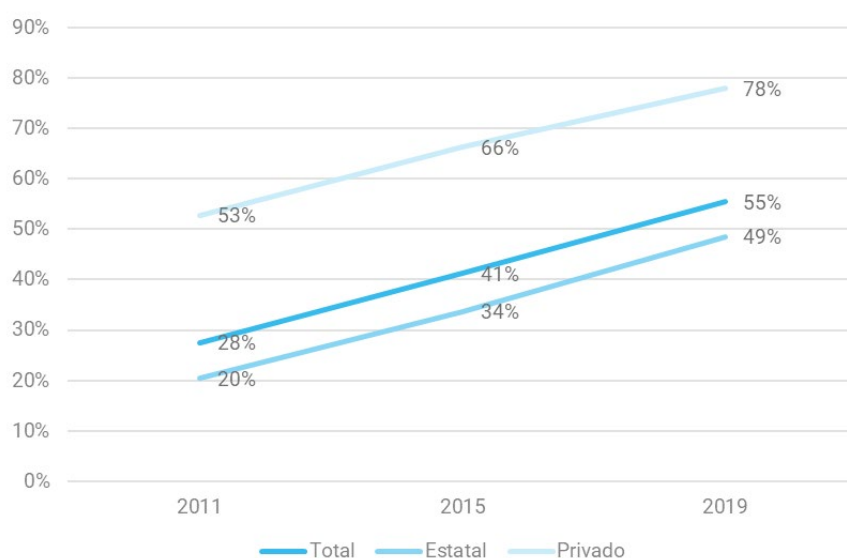
Desde una perspectiva temporal este indicador denota una rápida expansión, ya que en 2015 solo el 18% de las US contaban con Internet en sus aulas, mientras ese valor asciende al 33% en 2019. Esta tendencia creciente se replica en ambos sectores de gestión y ámbitos, en los tres niveles de enseñanza (con mayor velocidad en el primario) y en las 5 regiones educativas. En este último caso, el mayor crecimiento relativo del servicio en las áreas del NEA y NOA entre 2015 y 2019, tendencia que reduce las brechas regionales a fines del período.

Escuelas que realizan actividades de enseñanza utilizando Internet

La tendencia a incluir Internet en actividades de enseñanza es creciente a lo largo del período en el total del país y en cada uno de los sectores de gestión.

Del año 2011 al 2019 se duplica el porcentaje de las US con actividades pedagógicas realizadas con Internet (55% en 2019). No obstante, el gráfico deja en evidencia la segmentación sectorial en este indicador, ya que 8 de cada 10 escuelas de gestión privada trabajaban con Internet en sus propuestas pedagógicas, mientras solo era habitual en 5 de cada 10 escuelas estatales.

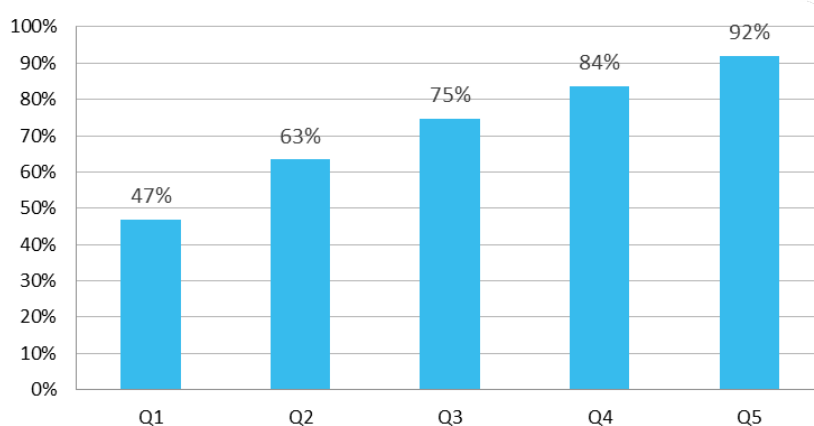
Gráfico 44. US que realizan actividades de enseñanza utilizando Internet. Total del país. Años 2011, 2015 y 2019.



Fuente: Relevamiento Anual, DIE-RedFIE | DiNEIEE | SEIE | Ministerio de Educación de la Nación.

En directa relación con la segmentación sectorial, el NSE del alumnado define situaciones contrastantes, donde menos de la mitad de las escuelas del quintil más bajo usaron Internet en actividades pedagógicas frente a un 92% de las escuelas del quintil superior del NSE del alumnado.

Gráfico 45. Unidades de servicio que realizan actividades de enseñanza utilizando Internet por Quintil de NSE del alumnado*. Total del país. Año 2019.



Fuente: Relevamiento Anual 2019 y Aprender 2019.

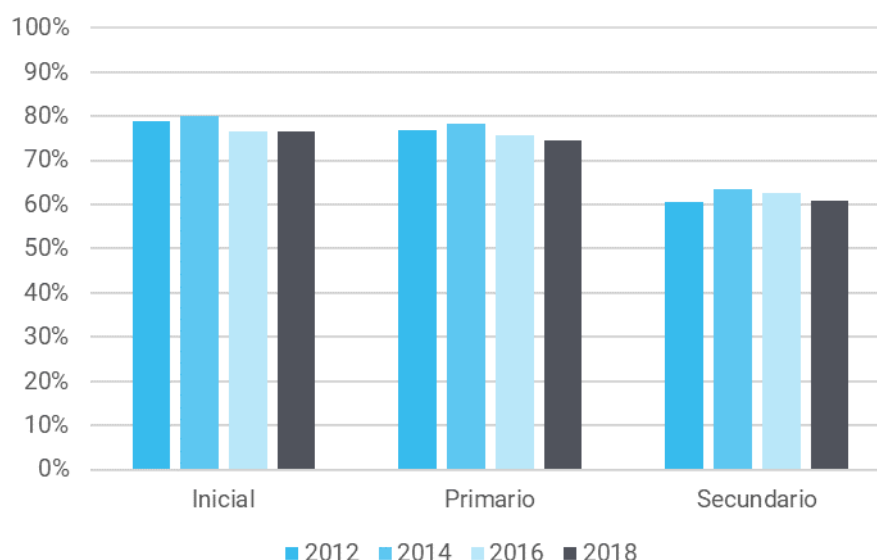
* Nota. NSE del alumnado: se calcula agregando al nivel de cada US el valor individual del NSE de cada estudiante evaluado en Aprender.

También aparecen desigualdades al considerar el ámbito, ya que el uso pedagógico de internet resulta más frecuente en zonas urbanas (el 65%, valor que es 26 puntos mayor que en áreas rurales). El mayor contraste regional se registra entre las dos áreas del Norte del país (un tercio usaba Internet en actividades pedagógicas en 2019) y las otras tres zonas del país que casi duplicaban sus niveles de uso (con valores máximos en el Centro: el 66%). La dispersión del valor del indicador es menor entre los 3 niveles educativos considerados, aunque la educación secundaria es la que denota un mayor uso del recurso (el 66%), mientras que la inicial expone un uso menor (el 49%).

Planteles docentes: titularización, formación y cargos

Otro aspecto central de los recursos educativos es la cantidad de docentes y el tipo de formación inicial y continua de los planteles. En este informe se analizan algunos datos en la sección sobre formación docente. Aquí solo se muestra un aspecto relativo a la estabilidad de los puestos de trabajo de docentes que, se conjetura, tiene efectos positivos en el desarrollo de proyectos de mejora institucional y en el desempeño de las y los estudiantes. Así, la evolución de cargos docentes titulares exhibe una mejora hasta 2014 y un descenso desde ese año hasta 2018 en los tres niveles de la educación común obligatoria. La titularización no solo es un derecho laboral sino una condición que afianza la mejora de los proyectos institucionales y pedagógicos.

Gráfico 46. Porcentaje de cargos docentes titulares que están en la planta funcional sobre el total de cargos por nivel de enseñanza. Educación Común Obligatoria. Total del país, Años 2012-2018.



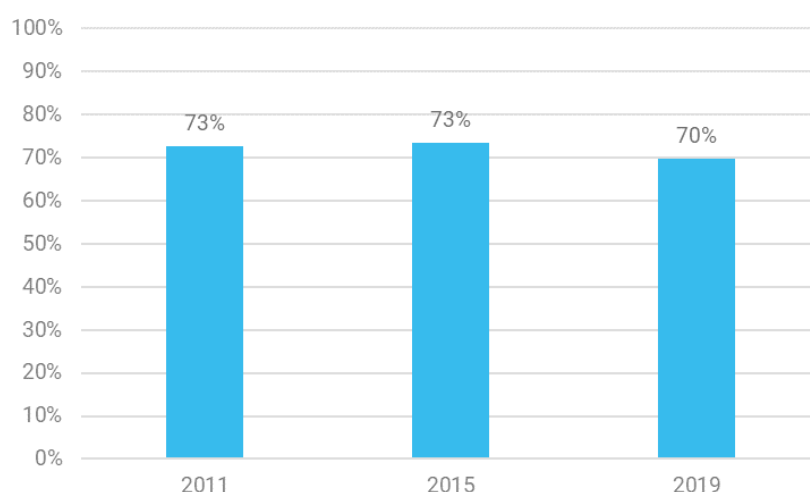
Fuente: Relevamiento Anual, DIE-RedFIE | DiNEIEE | SEIE | Ministerio de Educación de la Nación.

Condiciones de enseñanza: cargos y horas cátedra titulares

Hacia el año 2019 el 70% de los cargos docentes de la planta funcional de las escuelas de todo el país eran titulares. La condición de titular en la planta de un establecimiento educativo supone que la persona que lo ocupa ha sido designada con carácter permanente mediante los mecanismos legales vigentes, por ejemplo, por concurso o resolución ministerial. Esta característica de los cargos u horas titulares refiere fundamentalmente a las escuelas de sector de gestión estatal, en tanto que en el privado el procedimiento es diferente debido a las regulaciones del sector. Se debe considerar también que cualquier docente puede ocupar un cargo o tener un conjunto de horas cátedra en la misma y/o en distintas escuelas y que puede tener titularizado un solo cargo de los dos o más. Por eso, el indicador sobre porcentaje de cargos/ horas docentes que son titulares, refiere a los cargos y es distinto, por ejemplo, del porcentaje de docentes que tienen al menos un cargo titular.

En el período 2011-2019 la proporción de cargos docentes titulares se ha mantenido relativamente estable, aunque se observa un leve descenso de tres puntos porcentuales (del 73% al 70%) a lo largo de la serie. Este descenso se concentra en la segunda mitad de la serie, en el período 2015-2019.

Gráfico 47. Porcentaje de cargos/horas cátedra de la planta funcional que son titulares. Educación Común, nivel obligatorio. Total del país, Años 2011, 2015 y 2019.



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Relevamiento Anual.

Se advierten variaciones importantes en el porcentaje de cargos titulares según nivel de enseñanza con una proporción menor de titulares en el nivel secundario. El análisis según sector de gestión permite advertir valores superiores en el indicador del privado, aunque el modo en que se genera la condición de cargo titular en este sector (sin los procedimientos propios de las regulaciones del sector estatal) no permite establecer una comparación lineal. Por su parte, en el ámbito rural se registra casi veinte puntos menos que el valor del indicador para las escuelas urbanas. En cuanto a las diferencias territoriales en todo el país, la región Centro es la que ostenta los valores más altos en el indicador y la región Sur, los más bajos.

Cuadro 7. Porcentaje de cargos/horas cátedra de la planta funcional que son titulares según nivel, sector, ámbito y región educativa. Educación Común, nivel obligatorio. Años 2011, 2015 y 2019

		2011	2015	2019
Total		73%	73%	70%
Nivel de enseñanza	Inicial	80%	78%	75%
	Primario	76%	77%	74%
	Secundario	60%	63%	59%
Sector de gestión	Estatal	67%	68%	63%
	Privado	92%	91%	92%
Ámbito	Urbano	74%	75%	71%
	Rural	61%	65%	60%
Región educativa	NEA	67%	68%	65%
	NOA	60%	67%	65%
	Cuyo	76%	77%	70%
	Sur	53%	49%	47%
	Centro	80%	80%	76%

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Relevamiento Anual 2011, 2015 y 2019.

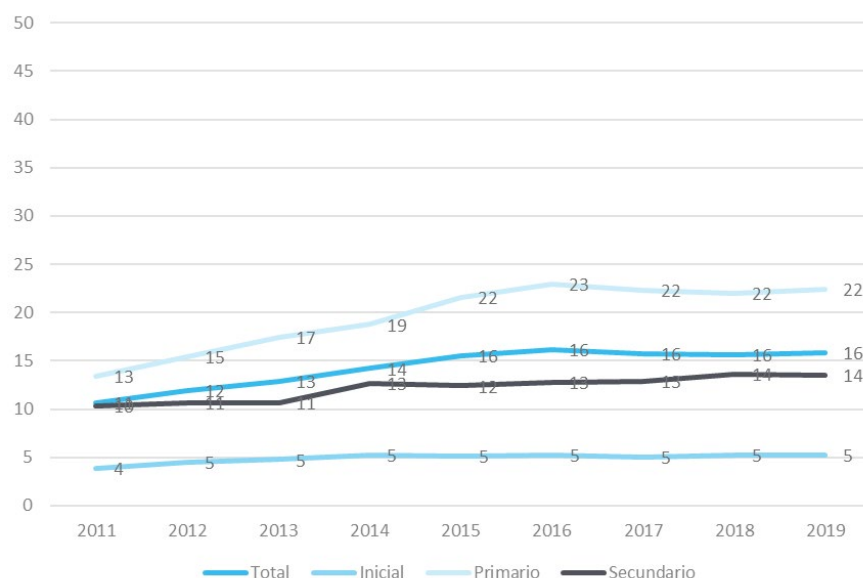
Una oferta variada y atenta a la diversidad

La extensión del tiempo escolar: escuelas con jornada extendida o completa

Otro aspecto que hace a la disponibilidad de la educación refiere a contar con una oferta variada, que se adapte a las necesidades e intereses de estudiantes y familias, y potencie las oportunidades de aprendizajes significativos. Para analizar este aspecto, este informe explora el desarrollo de la jornada extendida o completa en los diferentes niveles de la educación común obligatoria. El incremento del tiempo escolar puede postularse como una condición y un marco posible para promover condiciones pedagógicas para el logro de mejores trayectorias y aprendizajes. Esta visión tiene su correlato normativo a nivel nacional. La ampliación del tiempo escolar es un mandato de la Ley de Educación Nacional, la cual redobla la apuesta de la ley de 2005 al establecer en su artículo 28 que “las escuelas primarias serán de jornada extendida o completa con la finalidad de asegurar el logro de los objetivos fijados para este nivel por la presente ley”. Como se observa, el imperativo recae sobre la educación primaria, donde hay situaciones diferentes entre la existencia de escuelas con jornada extendida que expanden el tiempo escolar más allá de la jornada simple de 4 horas o 4 horas y 15 minutos diarios, y otras instituciones con jornada completa que cubren 8 horas de clase o actividades escolares. En cambio, en el nivel secundario, la expansión no es un mandato postulado por ley como en el caso de la educación primaria, aunque la LEN señala en su artículo 32, inciso c, que se debe garantizar “un mínimo de VEINTICINCO (25) horas reloj de clase semanales”.

Hacia el año 2019, el 22% de las escuelas primarias del país ofrecían jornada extendida o completa. En el nivel secundario, el alcance de la jornada extendida o completa es menor y se explica fundamentalmente por las escuelas de la modalidad técnico-profesional, incluyendo al 14% de las US para el mismo año. La difusión de la JE/JC es menor aún en el nivel inicial (solo 5 de cada 100 Jardines abarcan más tiempo que una jornada simple), donde aún no es imperativo de ley, pero sí objeto de búsqueda de muchas familias que requieren de escolarización de tiempo completo para sus hijas/os por razones vinculadas con sus estrategias familiares de vida y exigencias laborales. El mandato de LEN de 2006 es exigente y requerirá de muchos esfuerzos adicionales para universalizar la jornada completa, dado que hoy menos de 1 de cada 4 escuelas tienen mayor tiempo escolar que el turno simple.

Gráfico 48. Porcentaje de unidades de servicio que ofrecen jornada extendida o completa según nivel de enseñanza. Educación Común Obligatoria. Total del país, Años 2011 a 2019.



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Relevamiento Anual.

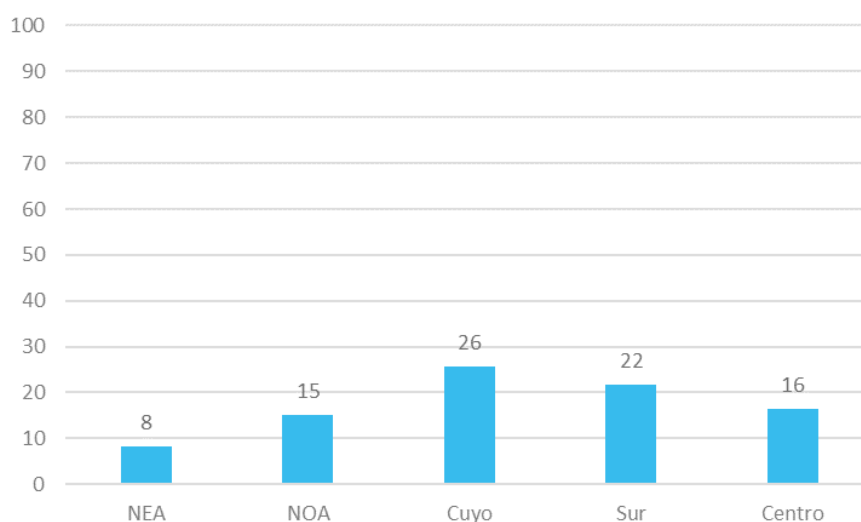
La evolución entre puntas del período es creciente (del 11 al 16% en el total de la educación obligatoria), pauta que se refuerza en el nivel primario donde el peso de la jornada extendida o completa se eleva 9 puntos porcentuales desde 2011 a 2019. No obstante, se observan dos tendencias distintivas en el nivel primario: un crecimiento entre 2011 y 2016 (pasando del 13% al 23%) y un estancamiento en los tres últimos años, cerrando el período con un 22%.

En la educación secundaria hay incrementos más leves que en primaria (crece 4 puntos en total, con tendencia ascendente durante todo el período y variaciones interanuales de uno o dos puntos porcentuales), aunque cabe recordar que en este nivel la extensión del tiempo escolar no es un imperativo normativo.

Sucede lo mismo al considerar el ámbito geográfico, ya que las escuelas rurales y urbanas comparten el nivel de difusión de US con jornadas extendidas o completas (el 16%). En este caso, la tendencia durante los ocho años considerados es también creciente, partiendo de un 10% en 2011.

En cambio, los escenarios regionales son muy desiguales en cuanto a la difusión de US con más tiempo escolar. El mayor alcance se registra en las regiones de Cuyo (el 26%) y Sur (el 22%) y el menor, en NEA (el 8%), siendo las otras dos regiones de NOA y Centro las que asumen valores próximos al total nacional. Cabe agregar que la mejora vista en los totales entre 2011 y 2019 se explica por el incremento de US con jornada completa o extendida en las regiones del Sur y Centro que tenían 6 puntos menos en 2011.

Gráfico 49. Porcentaje de US de educación obligatoria con jornada extendida o completa por región geográfica. Total del país, Año 2019.



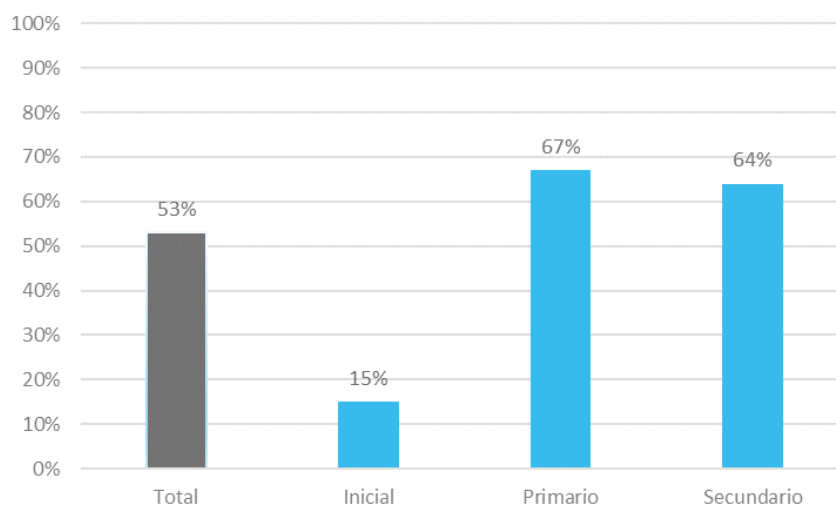
Fuente: Elaboración propia sobre la base del Relevamiento Anual.

Potenciar el tiempo escolar es un mandato normativo para el nivel primario, pero aún, un desafío persistente: solo 1 de cada 5 escuelas primarias brindan jornada completa o extendida. Es además central atender a las desigualdades regionales para luego avanzar hacia el análisis de las disparidades entre jurisdicciones.

Enseñanza lengua extranjera

El 53% de las escuelas (unidades de servicio) de la educación obligatoria dictan al menos un idioma extranjero. La Ley de Educación Nacional N°. 26206 especifica en su artículo 87 que *la enseñanza de al menos un idioma extranjero será obligatoria en todas las escuelas de nivel primario y secundario del país. Las estrategias y los plazos de implementación de esta disposición serán fijados por resoluciones del Consejo Federal de Educación.* Los valores del indicador varían marcadamente según el nivel de enseñanza de la educación obligatoria: mientras solo el 15% de las unidades de servicio del nivel inicial ofrecen algún idioma extranjero a sus estudiantes, dicha proporción se eleva al 67% y al 64% en los niveles primario y secundario, respectivamente.

Gráfico 50. Porcentaje de unidades de servicio en las que se dicta al menos un idioma extranjero según nivel de enseñanza. Educación Común, niveles obligatorios. Total del país, Año 2019.



Fuente: Relevamiento Anual, DIE-RedFIE | DiNEIEE | SEIE | Ministerio de Educación de la Nación.

En líneas generales, y con los datos disponibles, se advierte una cierta estabilidad en el indicador: aproximadamente la mitad de las escuelas en toda la serie enseñan al menos un idioma extranjero. Por otra parte, se reconocen diferencias marcadas por sector de gestión con una proporción más alta de escuelas del sector privado que tienen esta característica. Sin embargo, la información disponible tiene algunas limitaciones como para sacar conclusiones definitivas.

Escuelas y reconocimiento de las identidades indígenas

Garantizar el reconocimiento de las identidades indígenas en la matriz escolar es crucial desde una perspectiva de derechos. Una manera indirecta de acercarnos a esta compleja cuestión desde la información estadística existente es considerar el nivel de visibilización de estudiantes indígenas por parte de las instituciones educativas.

Los cuestionarios complementarios de Aprender ofrecen información sobre estudiantes que se reconocen como descendientes de pueblos originarios y el Relevamiento Anual año a año nos brinda información sobre la cantidad de matrícula proveniente de pueblos originarios. Con ambos elementos se presenta un indicador del porcentaje de escuelas donde se declara matrícula indígena sobre el total de unidades de servicio donde hay estudiantes del último año de estudio de cada nivel que se definieron como indígenas. El ideal sería que el 100% de las escuelas con estudiantes que se definen indígenas declaren matrícula indígena, pero ese porcentaje es de apenas un 55% para el total de US de nivel primario y secundario.

Esta falta de reconocimiento de las identidades indígenas en las US resalta aún más en el nivel secundario donde solo 30% de las US con estudiantes autodefinidos como indígenas declaran matrícula indígena.

En las escuelas del sector estatal este porcentaje es 13 puntos más alto que en el privado (el 56%) y también es superior en el ámbito rural (el 59%) en comparación con el urbano (el 49%).

Las dos regiones del Norte rondan un 60% y el Centro se ubica con un porcentaje menor (el 40%),

con una situación intermedia de Cuyo y Sur (alrededor del 50%). Recuperando la información de los primeros capítulos del informe sobre Contexto, llama la atención que en la región con más porcentaje de población indígena (la zona patagónica tenía el 7% de población indígena mayor de 10 años) haya menor visibilización de los alumnos de pueblos originarios que en otras zonas del país (en el norte los porcentajes de población indígena eran del 2 al 3% solamente).

Cuadro 8. Porcentaje de US donde los directivos reportan matrícula indígena sobre las US donde al menos 2 estudiantes del último año de estudio declaran identidad indígena. Total de país, Año 2019.

		2019
Total		73%
Nivel de enseñanza	Primario	71%
	Secundario	30%
Sector de gestión	Estatal	56%
	Privado	43%
Ámbito	Urbano	49%
	Rural	59%
Región educativa	NEA	58%
	NOA	60%
	Cuyo	51%
	Sur	50%
	Centro	40%

Fuente: Relevamiento Anual y cuestionario a directivos de Aprender.

La baja identificación constatada de la matrícula indígena reproduce las pautas de invisibilización de esa población que se verifica en otras fuentes, tal cual constató el informe “Estudiantes indígenas en escuelas argentinas. Una población invisibilizada” realizado por UNIPE (González, 2019) al comparar los resultados del Relevamiento Anual 2010 con el porcentaje de estudiantes indígenas captados por el Censo Nacional de Población del 2010.

Escuelas con cargos docentes de lenguas y/o cultura indígenas en comunidad educativa de prevalencia indígena

Conocer el peso de las US con alta proporción de estudiantes indígenas (el 50% o más) que tienen cargos docentes de lenguas y/o cultura indígenas permite saber en qué medida el Estado pone a disposición recursos específicos que se adapten a las necesidades educativas de su alumnado, lo que desde la perspectiva del derecho a la educación se denomina como “adaptabilidad” de los recursos asignados.

Los resultados para el año 2019 indican que solo 1 de cada 3 US con prevalencia de matrícula indígena cuenta con al menos 1 cargo docente de lenguas y cultura indígenas. Si bien la situación viene mejorando desde 2011 (donde ese porcentaje apenas era del 28,5%), el valor continúa siendo bajo a fines del lapso de análisis.

Cuadro 9a. Porcentaje de unidades de servicio con alta proporción de estudiantes indígenas (50% o más) que tienen cargos docentes de lenguas y/o cultura indígena. Total de país, Año 2019.

		2019
Total		32%
Nivel de enseñanza	Inicial	28%
	Primario	44%
	Secundario	9%
Sector de gestión	Estatal	33%
	Privado	19%
Ámbito	Urbano	43%
	Rural	31%
Región educativa	NEA	51%
	NOA	16%
	Cuyo	0%
	Sur	33%
	Centro	13%

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Relevamiento Anual.

Las regiones se diferencian fuertemente: la mejor dotación de recursos docentes para la población estudiantil indígena se registra en el NEA (donde el 51% de US con concentración de estudiantes indígenas disponen de cargos docentes de lengua y cultura indígenas), seguida por el Sur (el 33%). Preocupa la situación de Cuyo y NOA, que, respectivamente, tienen nula y baja dotación de estos recursos docentes.

Contrasta mucho la situación entre los niveles de enseñanza: en el nivel primario se registra mayor disponibilidad de cargos apropiados para la comunidad estudiantil prevalecientemente indígena (el 44%), mientras que en el secundario, la situación presenta mayores déficits de cargos acordes a la composición étnica de su población escolar (apenas el 8,5% de las US).

En este indicador el sector de gestión muestra mayor disponibilidad de cargos docentes de lenguas y cultura indígenas en las escuelas estatales que en las privadas (el 33% y el 19%, respectivamente).

Escuelas que posibilitan la circulación de personas con discapacidades

La inclusión educativa de estudiantes con discapacidades es un mandato de leyes nacionales y jurisdiccionales. En el capítulo 3 se ha expuesto que el volumen de niñas, niños y adolescentes con discapacidades incluidos dentro de escuelas comunes es creciente entre 2011 y 2019, a la par y compensando el descenso de la matrícula en escuelas de educación especial. En esta dimensión de indicadores de "Recursos" corresponde examinar cuán preparadas están las escuelas para recibir a estudiantes con discapacidades. Para ello, se elaboró como indicador el porcentaje de escuelas con posibilidad de circulación de personas con discapacidades motrices por sus propios medios -recabado mediante la declaración del referente que responde el Relevamiento Anual-. Su finalidad es captar hasta qué punto la infraestructura edilicia es proclive y apropiada para una plena inclusión de estudiantes con limitaciones motrices, garantizándoles un desplazamiento autónomo por las instituciones educativas.

La información de 2019 constituye un alerta sobre la necesidad de mejorar las posibilidades de

circulación de esta población en las escuelas, ya que solo el 28% considera que su escuela es apta para una circulación autónoma de estudiantes con discapacidades motrices. La situación es semejante en los tres niveles de enseñanza, con mejor situación de las US que dictan nivel secundario (el 32% habilita una circulación autónoma de estudiantes con discapacidades)

Cuadro 9b. Porcentaje de unidades de servicio con posibilidad de circulación de personas con discapacidades motrices por sus propios medios. Total del país, 2019.

		2019
Total		28%
Nivel de enseñanza	Inicial	27%
	Primario	27%
	Secundario	32%
Sector de gestión	Estatal	26%
	Privado	35%
Ámbito	Urbano	32%
	Rural	20%
Región educativa	NEA	25%
	NOA	27%
	Cuyo	33%
	Sur	40%
	Centro	27%

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Relevamiento Anual.

En este punto las escuelas privadas cuentan con mejor infraestructura para incluir a personas con discapacidades (el 35% frente al 26% de las US estatales). En el mismo sentido, las escuelas situadas en áreas urbanas presentan mejor infraestructura que las rurales, donde apenas un 20% de las US permiten a sus estudiantes con discapacidades que circulen por sus propios medios.

Al observar las regiones geográficas, solo el Sur (el 40%) y Cuyo (el 33%) tienen mayores porcentajes que el promedio nacional, quedando las otras 3 regiones con valores relativamente cercanos al total del país.

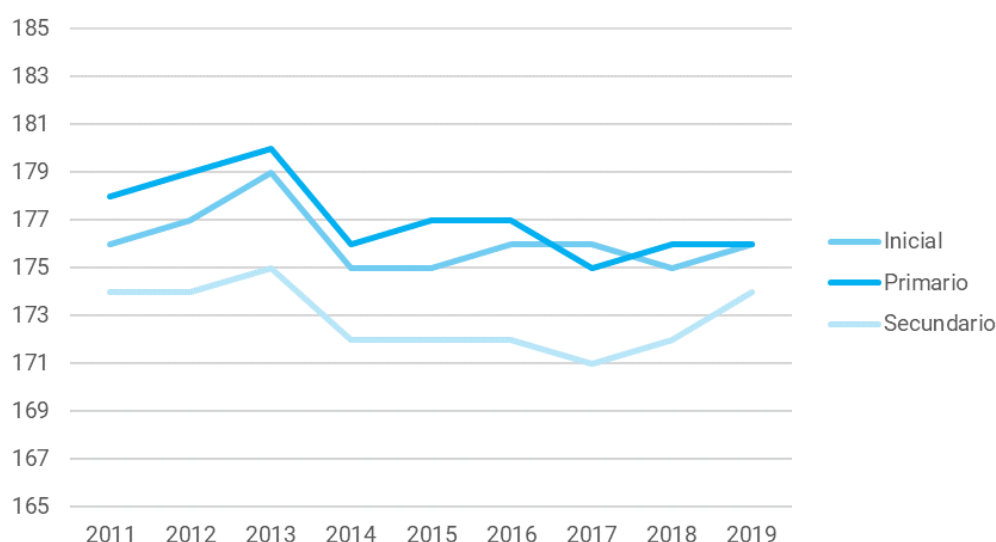
Cantidad de días efectivos de clase en las escuelas

En el año 2003 la Ley Nacional N° 25864 conocida como “*ley de los 180 días de clase*” estableció esa cantidad mínima de jornadas escolares que deben tener los ciclos lectivos en nuestro país. Por su parte, la resolución N° 165 aprobada por la Asamblea del Consejo Federal de Educación en 2011 instó a las jurisdicciones a confeccionar calendarios escolares de 190 días de clase con el objetivo de ampliar el tiempo escolar anual al que acceden las y los estudiantes, y poder garantizar así aquel mínimo establecido en 2003.

El Relevamiento Anual consulta a los equipos de conducción de cada escuela por la cantidad de días de clase efectivamente dictados en cada nivel de enseñanza el año anterior. La serie temporal que es posible construir con esta información permite reconocer cifras *promedio* que varían de un mínimo de 171 días de clase efectivos (secundaria en 2018) hasta un máximo de 180 días (primaria en 2014). En cuanto a la evolución del indicador para el período 2011-2019 se advierte un pico en el año 2013, un descenso en los años siguientes y un repunte en los años finales de la serie. En cuanto

a la diferencia por niveles de enseñanza de la educación común, es notorio que el nivel secundario tiene una cantidad promedio de días de clase menor, y que el primario ostenta los registros más altos, con excepción del 2018 en el que es superado por un día de clase por el nivel inicial.

Gráfico 51. Días de clase efectivamente dictados. Promedio de las cifras reportadas por las escuelas. Educación Común. Total del país. Años 2011-2019.

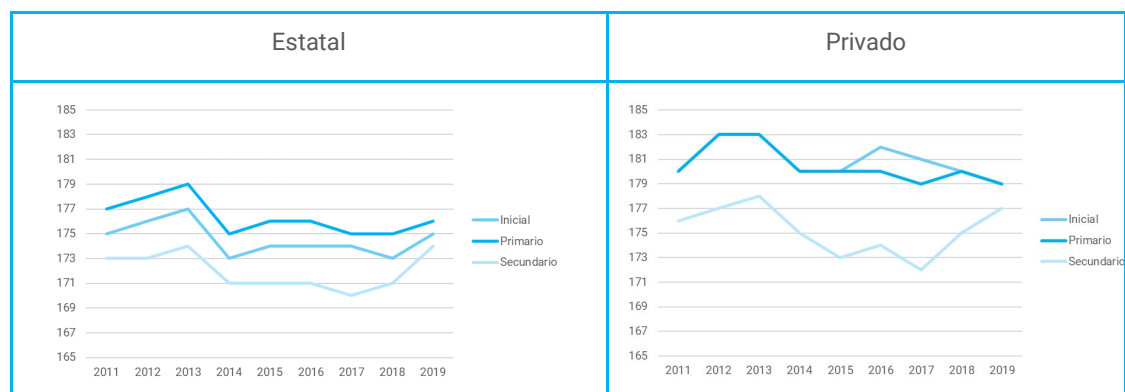


Fuente: Relevamiento Anual, Red FIE-DIE.

Los valores del indicador analizado corresponden a un promedio simple de los guarismos reportados por cada escuela. Si se analiza la distribución de las cifras reportadas por los directivos, se verifica que el 50% de las unidades de servicio de la educación inicial alcanzó en 2019 un mínimo de 180 días de clases, cifra que fue del 49% y del 42% respectivamente, en primaria y secundaria. Las escuelas con 190 o más días de clase en 2019 fueron el 8% en inicial, el 8% también en primaria y el 6% en secundaria.

Por último, es importante señalar que se advierten diferencias según sector de gestión en el indicador, con un registro algo menor en las escuelas estatales. En efecto, para el conjunto de la serie y los niveles de enseñanza, las escuelas estatales tienen cinco días menos de clase en promedio que las del sector privado, 174 y 179 días anuales respectivamente. Más allá de esta diferencia, es una constante en ambos sectores de gestión que el nivel secundario tiene una cantidad de días de clase efectivos menor a los otros niveles de enseñanza de la educación obligatoria.

Gráfico 52. Días de clase efectivamente dictados. Promedio reportado por las escuelas en el Relevamiento Anual. Educación Común. Total del país. Años 2011-2019.



Fuente: Relevamiento Anual, Red FIE-DIE

Nota. La serie correspondiente al nivel inicial tiene los mismos valores que la de primaria en privado hasta el año 2015 inclusive.

5. Acceso

El acceso constituye el primer peldaño de la inclusión educativa y da cuenta de la cobertura poblacional efectiva, así como de las brechas en los niveles obligatorios del sistema educativo en un territorio definido. Un enfoque de derechos conduce a centrar el análisis en los grupos más afectados por su exclusión de la escolaridad obligatoria para identificar y caracterizar a los sectores de la población que deben ser destinatarios prioritarios de políticas de inclusión educativa.

Las tasas de escolarización de diferentes grupos de edad es una buena aproximación al acceso efectivo a la educación obligatoria, al poner en relación la población escolarizada con la que está en condiciones de asistir, contribuyendo a cuantificar la brecha que aún resta incorporar al sistema educativo.

Tasas de asistencia en edades correspondientes a Jardín de Infantes

En las edades correspondientes a la asistencia al jardín de infantes (3, 4 y 5 años de edad) se observa una situación de acceso virtualmente pleno en la población de 5 años, ya que asisten al último año del ciclo de jardín de infantes 98 de cada 100 niñas y niños. La inclusión de la población de 4 años en el sistema educativo es menor, aunque tiene alta cobertura: 91 de cada 100 niños y niñas de 4 años asisten a la sala de 4 años del jardín de infantes. En cambio, los valores se reducen a la mitad en la población de 3 años: solo 44 de cada 100 asisten a algún establecimiento de educación inicial. Esta cifra debe ser interpretada a la luz de dos aclaraciones. Por un lado, y de acuerdo con la normativa vigente a nivel nacional, no se trata de una sala cuya asistencia sea obligatoria, aunque los estados nacional y jurisdiccionales tengan la obligación de universalizar los servicios educativos para la población infantil de tres (3) años de edad, priorizando la atención educativa de los sectores menos favorecidos de la población (art. 4, Ley Nacional N°. 27045). Por otro lado, existe una importante cantidad de niños/as de esta edad que asisten a instituciones de primera infancia que no están incorporados como establecimientos oficiales de educación por lo que no quedan abarcados en los indicadores de asistencia escolar medidos con estas fuentes estadísticas. Vale aclarar pues si se usara solo Censo o EPH sí estarían incluidos los que asisten a CPI.

Cuadro 10. Alumnos/as, población proyectada y tasas de escolarización según edades del jardín de infantes. Total del país, Año 2019.

	3 años	4 años	5 años	3 a 5 años
Alumnos/as según Relevamiento Anual	328.122	686.693	741.158	1.755.973
Población proyectada (INDEC)	749.332	751.846	753.532	2.254.710
Tasas de escolarización	43,8%	91,3%	98,4%	77,9%

Fuente: RA-MEN y Proyecciones INDEC.

Las brechas y disparidades en la escolarización de las edades correspondientes a los jardines de infantes se vinculan estrechamente a la fecha de haberse establecido su obligatoriedad (1993 para la sala de 5 de años, 2014 para la de 4, y aún sin haber sido declarada para sala de 3, pese a los mandatos de universalización de ésta).

La educación de la primera infancia requiere un apartado especial. El reconocimiento del derecho a la educación a temprana edad viene avanzando sostenidamente a partir de un consenso extendido acerca del valor pedagógico de la asistencia en el nivel inicial. Hoy la obligatoriedad cubre las edades de 4 y 5 años, pero también está en el horizonte la universalización de la educación a los 3 años. Estos tres años configuran el ciclo del Jardín de Infantes dirigido a niñas y niños entre 3 y 5 años, que es objeto de análisis de este informe. Más allá de ese núcleo obligatorio, el nivel inicial también se compone del ciclo de Jardín Maternal de la Educación Común que atiende a la población de 45 días a 2 años²⁵. Pero por fuera de estos dos ciclos del nivel hay otras ofertas dirigidas a la educación inicial. Por un lado, la educación de modalidad Especial. También hay servicios educativos complementarios que constituyen un apoyo a la escolaridad inicial, pero sin el imperativo de cumplir un diseño curricular y acreditación para el nivel primario. Por otro lado, existe toda la oferta de centros de Primera Infancia que funcionan fuera del sistema educativo (por ende, no dependen de los ministerios de Educación sino, en su mayoría, de ministerios de Desarrollo Social asociados con ONG, directamente de ONG, movimientos sociales, municipios y de algunas otras dependencias ministeriales). Muchos de ellos cubren desde los 45 días hasta los 3 o 4 años de edad y tienen una oferta que se despliega en zonas de alta vulnerabilidad social donde no está expandida o no es suficiente la cantidad de vacantes y escuelas de nivel Inicial Común²⁶. Existe una deuda en el sistema de información estadística que actualmente no cubre este último recorte del universo, por lo que se cuenta con información parcial y fragmentaria sobre los centros que hay en el país y la cantidad de asistentes.

Tasas de asistencia en edades correspondientes a los niveles primario y secundario

En el caso del primario, la obligatoriedad del nivel está largamente sedimentada desde mediados del siglo XX y eso se refrenda en su plena cobertura poblacional. Es así que la tasa de asistencia vincula la población escolarizada de las edades correspondientes a cada nivel y ciclo de enseñanza. Entre la población de edades teóricas correspondientes al nivel primario (6 a 11 años) llegan al 99% en 2019.

Entre la población escolarizada en edades asociadas al nivel secundario, el acceso al sistema educativo es amplio en las edades correspondientes al Ciclo Básico: 99 de cada 100 jóvenes de 12 a 14 años están dentro de la escuela secundaria en 2019. La brecha de cobertura educativa es, en cambio, mayor en las edades vinculadas al ciclo orientado de la educación secundaria, en tanto asisten solo 91 de cada 100 jóvenes de 15 a 19 años que no completaron ese nivel.

²⁵ En 2018 eran 461 los Jardines Maternales contabilizados en todo el país pero tenían presencia sólo en 13 de las 24 jurisdicciones.

²⁶ Para conocer la composición de la oferta de educación inicial, se puede consultar el informe de 2013 del área de investigación del Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires (GOlyE- DGECE, 2013).

Cuadro 11. Tasas de asistencia para los grupos de edad asociados con el nivel primario y los ciclos de secundario. 31 aglomerados urbanos. 2do. cuatrimestre de 2019.

	6 a 11 años	12 a 14 años	15 a 19 años*
Tasa de asistencia	99%	99%	91%

Fuente: laboración propia sobre la base de EPH-INDEC.

Nota: La información de la tabla se refiere solo a la realidad de los aglomerados o localidades urbanas que la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de INDEC releva en la jurisdicción.

* En el caso del grupo de edad de 15 a 19 años se utilizó un indicador alternativo para valorar la asistencia escolar: porcentaje de personas que asisten a la escuela o no asisten pero finalizaron la educación secundaria. El complemento de este indicador hasta alcanzar el valor del 100% expresa la problemática que afecta a adolescentes y jóvenes que no asisten a la escuela y no alcanzaron a concluir la escolaridad obligatoria.

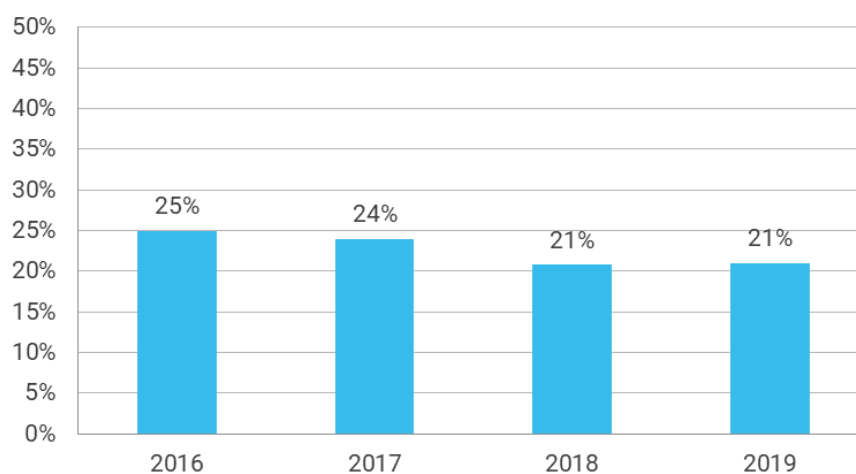
Acceso y brechas en la educación secundaria de jóvenes y adultos

Examinar la cobertura de la escolarización obligatoria entre la población adulta exige examinar otro tipo de indicadores que midan las brechas entre la población adulta que no concluyó los niveles obligatorios. En este informe se presenta solo información sobre la brecha en educación secundaria, habida cuenta de que el Capítulo 3 (véase “Evolución de matrícula de la modalidad EPJA”) mostró una reducción de la matrícula del nivel primario para jóvenes y adultos de 2011 a 2019, pauta que se vinculó a la sedimentada universalización de este nivel educativo obligatorio.

En 2019, el 21% de los jóvenes de 18 a 24 años no habían finalizado sus estudios secundarios, un porcentaje menor al registrado en 2016 cuando representaban un 25%. Para comprender la dimensión de esta mejoría de 4 puntos porcentuales, se puede observar que en valores absolutos involucra a 685.408 jóvenes de los 31 aglomerados donde se aplica la Encuesta Permanente de Hogares de INDEC²⁷. Este contingente constituye una población-objetivo central para toda intervención dirigida a su reinserción educativa, aun cuando solo son valores aproximados por el alcance de dicho relevamiento. Los datos del próximo censo de población contribuirán a contabilizar con precisión el volumen de población que es potencial demanda de educación secundaria para jóvenes y personas adultas.

²⁷ Se utiliza como fuente la EPH-INDEC por su periodicidad frecuente, con la salvedad de que se focaliza en aglomerados urbanos.

Gráfico 53. Porcentaje de jóvenes de 18 a 24 años que no asisten a la escuela y no finalizaron la secundaria. Total de aglomerados urbanos del país, Años 2016-2019.



Fuente: Elaboración propia con base en EPH-INDEC.

6. Trayectorias escolares

Desde una perspectiva de derechos, una vez garantizadas las dos primeras condiciones de posibilidad de la educación -que existan escuelas para la población escolarizable y que ésta asista efectivamente al sistema educativo-, corresponde examinar cómo las y los estudiantes sostienen su escolaridad, cómo avanzan, a qué ritmo y qué aprendizajes incorporan en cada trayecto formativo. Se trata de estudiar sus trayectorias escolares reales dentro y entre cada nivel de enseñanza. Con tal finalidad, el presente capítulo compila y analiza un conjunto de indicadores interanuales e intra-anales relativos al pasaje entre niveles, a la retención y desgranamiento de matrícula en cada nivel de enseñanza y a la graduación.

Como conclusión, la lectura individual e integrada de los indicadores siguientes evidencia que las mayores dificultades en el sostenimiento de trayectorias se presentan en el nivel secundario en comparación con el primario, aun cuando en clave temporal la situación haya mejorado desde 2011.

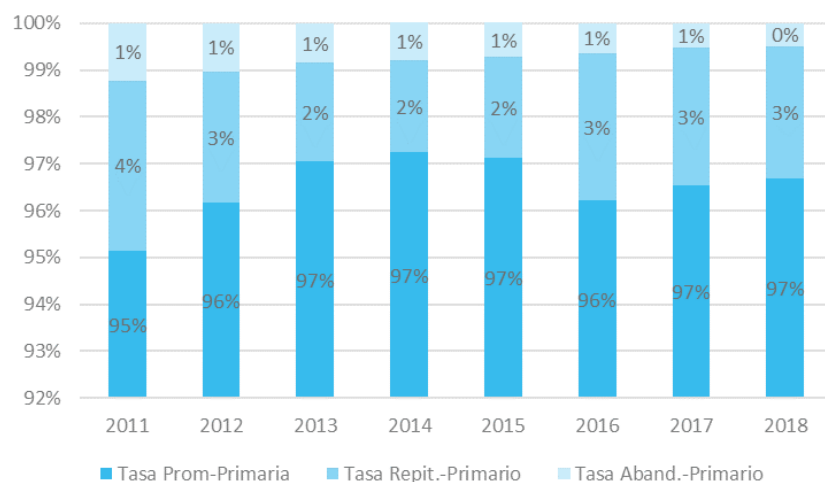
Dinámica interanual: la relación entre promoción efectiva, repitencia y abandono

Entre un año calendario y el siguiente, un grupo de estudiantes puede abandonar, promover o repetir de año de estudio. La tríada de tasas presentadas en este apartado permite analizar entre dos años calendario consecutivos cuántos alumnos/as -de cada 100 matriculados en el año inicial- se ubican en cada una de esas tres situaciones. Esta tríada de indicadores solo puede analizarse a nivel global por tratarse de un modelo cerrado de análisis (sin cortes por otras variables que segmentan otros indicadores, tales como el sector de gestión, el año de estudio, el Quintil de NSE de la escuela, etc.).

En el nivel primario, de cada 100 matriculados en 2017, al año siguiente promocionan 97, repiten 3 y ninguno abandona sus estudios. La situación es buena (solo restaría disminuir esos escasos puntos de repitencia) y además viene mejorando respecto de lo registrado siete años antes: en 2011 promocionaban 95, repetían 4 y abandonaba solo 1 al pasar al año calendario siguiente.

Los estudiantes de primaria no denotan problemas en el acceso ni en el avance dentro del nivel en los tiempos teóricos y con regularidad, tal como evidencia la bajísima repetición y el casi nulo abandono entre un ciclo lectivo y el siguiente.

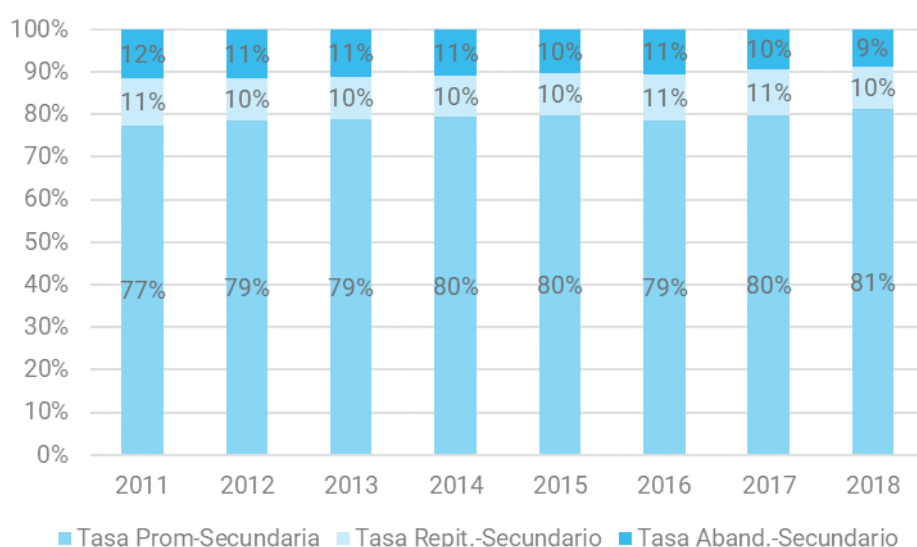
Gráfico 54. Tasa de promoción efectiva, repitencia y abandono interanual del nivel Primario Común. Total del país. Años 2011 a 2018.



Fuente: Relevamiento Anual 2012-2019.

En el nivel secundario el escenario y dinámica entre estos tres indicadores es bien diferente. De cada 100 matriculados en 2017, al año siguiente promocionan 81, repiten 10 y abandonan 9. Si bien el abandono y repetición persisten como problemáticas a atender desde las políticas, la situación ha mejorado considerablemente desde 2011, cuando solo promocionaban 77, repetían 11 y abandonaban 12 al pasar al año calendario siguiente. El abandono interanual es alto, si además consideramos que hay otro grupo de estudiantes que abandona sus estudios durante el ciclo lectivo (intraanual), indicador que es analizado más adelante.

Gráfico 55. Tasa de promoción efectiva, repitencia y abandono Interanual del nivel Secundario Común. Total del país. Años 2011 a 2018.



Fuente: Relevamiento Anual 2011-2019.

Los tiempos diferenciales para transitar la escuela primaria y secundaria se evidencian en una repetición 3 veces superior en el nivel secundario y en un abandono nulo en primario y de cerca de 10% en secundario.

La continuidad de las trayectorias entre estudiantes secundarios no es aún plena: 9 de cada 100 dejan de estudiar al pasar de un año calendario al siguiente en 2018. Esto no sucede en el nivel primario donde casi no hay situaciones de abandono escolar interanual.

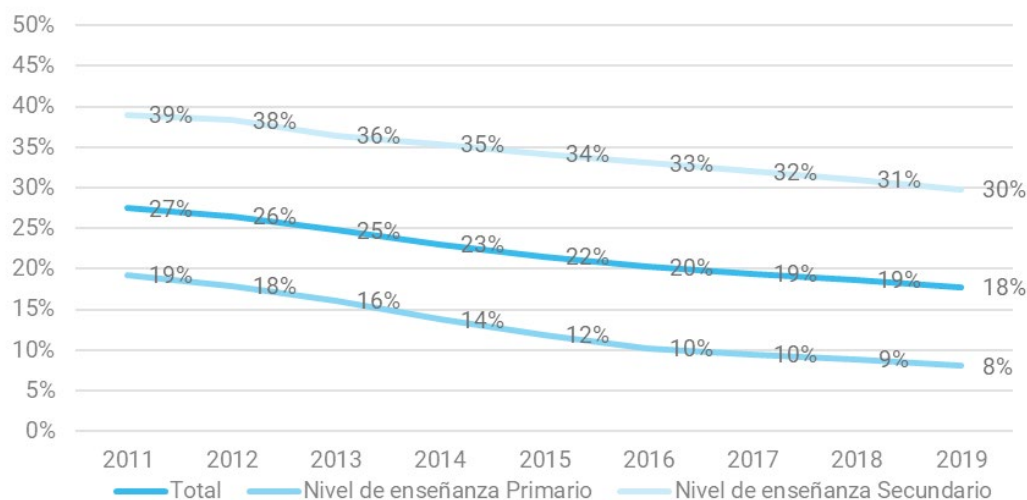
La repetición no se recorta como problema en el nivel primario, pero sí en el secundario: 10 de cada 100 estudiantes no promueven y recursan el mismo año de estudio en el siguiente ciclo lectivo.

Rezago en tiempos teóricos de los niveles primario y secundario: la sobreedad

Las y los estudiantes que cursan un año de estudio por encima de la teórica pueden haber tenido trayectorias previas de abandono del sistema educativo y de reinserción posterior, así como experiencias de repetición o de ingreso tardío al nivel de enseñanza en el que están cursando. En este sentido, es un indicador que acumula efectos de varios otros de los analizados en este informe. El siguiente gráfico muestra una tendencia a la baja en los últimos 8 años a nivel total y en cada uno de los dos niveles de enseñanza. Vinculando estos resultados con la tríada de tasas analizadas anteriormente, es esperable que si la repetición descendió y mejoró la promoción en ambos niveles de enseñanza, eso se exprese en una reducción del porcentaje de sobreedad que, en efecto, desciende 9 puntos porcentuales en cada uno de los niveles así como en el total de 2011 a 2019.

Como en el resto de los indicadores de trayectoria, la sobreedad es más baja en el nivel primario - incluyendo al 8% de sus matriculados- y asciende al 30% del nivel secundario en 2019.

Gráfico 56. Porcentaje de alumnos/as con sobreedad por nivel de enseñanza. Total del país. Años 2011 a 2019.



Fuente: Relevamiento Anual 2011-2019.

En cuanto a las desigualdades educativas, las mayores brechas se observan en la sobreedad entre sectores de gestión: del 22% en el sector estatal y solo del 6% en el privado, en el total que conforman ambos niveles de enseñanza. La distancia entre la sobreedad en escuelas rurales y urbanas no es tan notoria, con 5 puntos de diferencia que derivan de la mejor situación de estudiantes de ámbitos urbanos (solo el 17% de sobreedad en 2019). Las regiones geográficas con menor nivel de sobreedad son las del Centro y Sur (el 16%), mientras el NEA presenta los guarismos más elevados (el 24%).

Otra faceta del abandono escolar: los salidos/as sin pase durante el año escolar

El abandono escolar tiene un segundo componente -además de la tasa global de abandono interanual ya observada- que es la deserción acontecida durante cada ciclo lectivo. En Argentina, las salidas del sistema educativo sin pase a otro establecimiento resultan bajas a nivel global (el 1,1%) y más frecuentes en el nivel secundario que en el primario (el 2,4% y el 0,2% de la matrícula, respectivamente, para el año 2018). A su vez, dentro de la educación secundaria el abandono intraanual es mayor entre estudiantes de escuelas con Educación Técnico Profesional (ETP), donde asciende al 2,7%.

Esta información estática -de captación en un solo momento del tiempo a todo un grupo de alumnos- no permite seguir ni concluir acerca de las trayectorias individuales, pero sí conjeturar movimientos y cambios de situación educativa en el nivel de las generaciones o conjuntos de estudiantes. Por tal motivo, no se puede asumir que esas “salidas sin pase” son irreversibles, es decir, no se puede descartar que se reinscriban en el sistema educativo en el año escolar siguiente²⁸, pero en cualquier

²⁸ En la educación secundaria el abandono es un problema con consecuencias directas en la baja graduación de las cohortes de estudiantes (tal como se examina en puntos siguientes); por tanto, no sólo cabe considerar el 2% de salidos sin pase durante el año escolar, sino el 9% de abandono entre dos ciclos lectivos visto anteriormente. Pese a que sus métodos de cálculo no habilitan pensar en una adición exacta, se puede concluir con ellos que alrededor de un 10% de estudiantes interrumpen sus trayectorias en el nivel secundario y que de las dos temporalidades, es la deserción durante el receso escolar la más preocupante cuantitativamente. Como se observó, el tipo de información (estática, de captación de movimientos de stocks, pero no de flujos) no permite saber si retornan al sistema un tiempo después, pero generan desde ya una alerta a ser

caso, hablan de trayectorias discontinuas e irregulares, que se alejan de la idea de la trayectoria teórica.

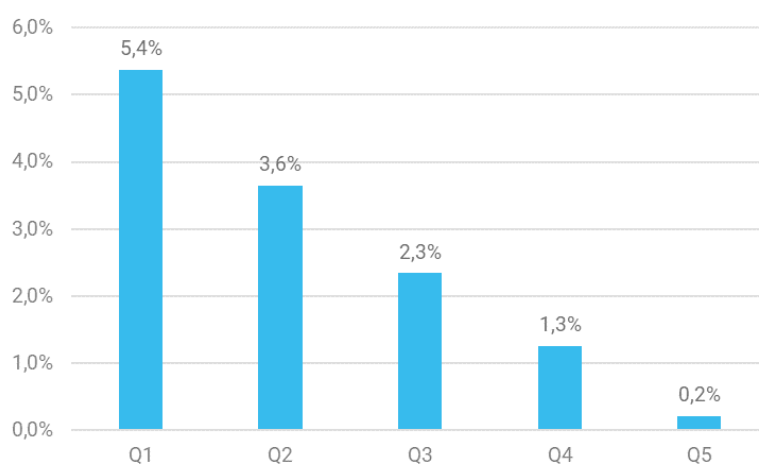
La evolución del abandono intraanual presenta una pauta descendente desde 2011, año donde llegaba al 1,9% global, el 4% para secundaria y menos del 1% para la educación primaria. La reducción de las salidas sin pase es del 50% en estos 8 años dentro de cada nivel de enseñanza, si bien con valores iniciales bajos.

El sector estatal exhibe porcentajes superiores entre los salidos sin pase (el 1,5% para el sector estatal de ambos niveles en conjunto y el 0,3% para el privado). No obstante, las mayores brechas se evidencian al comparar distintos grupos de escuelas clasificadas de acuerdo con el NSE de su alumnado: la escalera de ascenso de los salidos sin pase tiene una pendiente que se inicia con un 0,2% para las escuelas del Quintil 5 y un 5,4% para las del Quintil 1 que presentan menor NSE.

En cambio, la distancia no es tan notoria entre los porcentajes de salidos sin pase de escuelas urbanas *vis à vis* las de modalidad rural (el 1,1 y el 1,8% respectivamente).

Dos pautas para destacar respecto del comportamiento del indicador entre las regiones educativas: 1) las dos áreas del Norte tienen mayor abandono interanual (con el valor máximo de 2,1% para NEA) y 2) es destacable la reducción a la mitad del valor del indicador entre puntas del período en las zonas Centro y Sur.

Gráfico 57. Salidos sin pase según quintil de NSE de la escuela*. Total de Educación Primaria y Secundaria Común. Total del país. Año 2018.



Fuente: Relevamiento Anual 2019 y Aprender 2019.

* Nota: El NSE del alumnado se calcula agregando a nivel de cada US el valor individual del NSE de cada estudiantes del último año de estudio evaluado/a en Aprender.

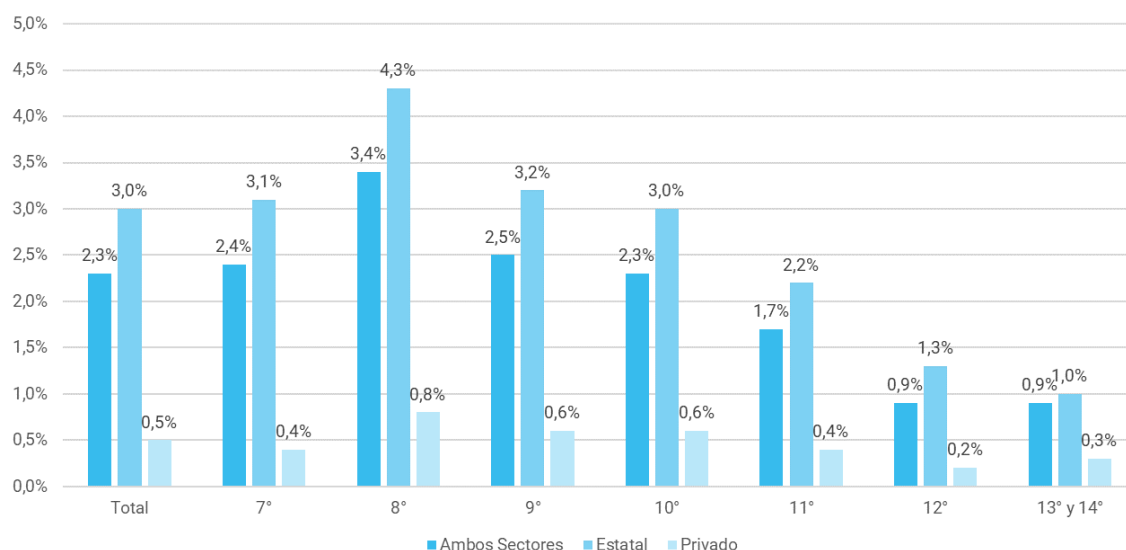
Los valores de SSP son menores cuando se mide este indicador exclusivamente entre alumnas que cursan el nivel secundario, mientras que en la primaria no aparecen distancias entre mujeres y varones.

atendida desde las políticas de fortalecimiento de trayectorias. En el capítulo de Acceso se señaló que el acceso al nivel secundario tenía una brecha cercana al 10% que debía cubrirse para lograr una inclusión educativa completa de estudiantes en edades de asistir a la modalidad común de este nivel. Si se mejorara la permanencia del nivel es pensable que estas brechas disminuirían considerablemente, pues la educación secundaria no plantea un problema de acceso sino de retención.

Las trayectorias se discontinúan tempranamente en el nivel secundario, y este acontecimiento resulta más frecuente entre estudiantes del sector estatal. En cambio, en el nivel primario las trayectorias presentan muy alta continuidad tanto en los primeros como en los últimos grados.

Para comprender cómo este indicador tiene un comportamiento inverso al avance de las trayectorias se presenta su evolución por año de estudio exclusivamente para el nivel secundario que es donde alcanza mayores valores (para ello, se recuperan datos publicados en Anuario Estadístico 2019).

Gráfico 57. Salidos sin pase por año de estudio y sector de gestión. Total de Educación Secundaria Común. Total país. Año 2018.



Fuente: Relevamiento Anual 2019.

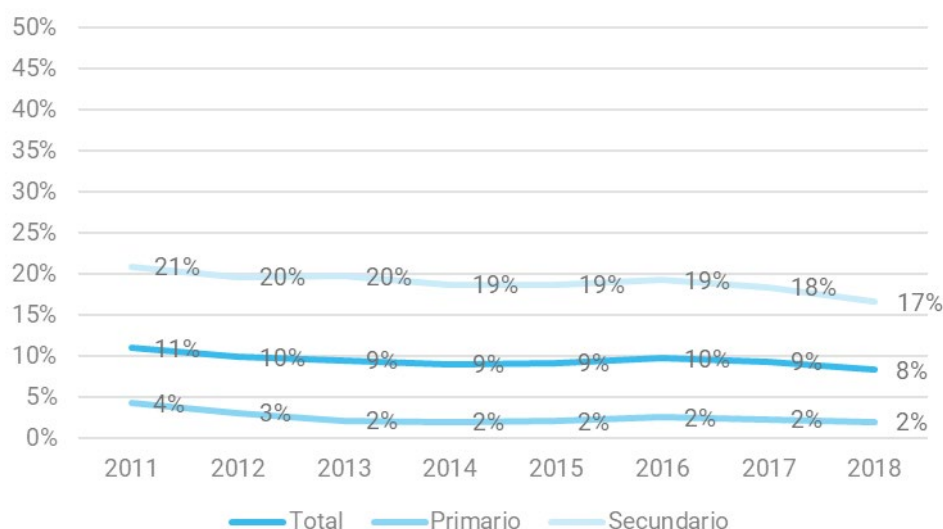
Al avanzar desde el inicio al final del trayecto escolar, este porcentaje va descendiendo, pues el abandono intraanual tiene mayor impacto en los primeros años de estudio de la secundaria para ir reduciéndose a medida que se avanza en la carrera escolar (en 8vo. año de estudio: el 3,4%; en el año 12: el 0,9% para el año 2018). Esta tendencia es más fuerte en el sector estatal: en 2018, en el 8vo. año los salidos sin pase llegan al 4,3% de la matrícula estatal y menos del 1% de la privada.

No promovidos al final del ciclo lectivo

Los estudiantes que no logran pasar de año de estudio al final del ciclo lectivo son un 8% en 2018, si se considera conjuntamente ambos niveles de enseñanza. Si distinguimos la situación entre estos últimos, nuevamente la brecha de promoción es del 17% en secundaria y solo el 2% en primaria.

En ambos niveles de enseñanza la situación ha mejorado respecto de lo que sucedía en 2011 cuando los no promovidos eran 4 puntos porcentuales más en el nivel secundario y 2 puntos porcentuales más en el primario.

Gráfico 59. No promovidos según nivel de enseñanza. Total del país. Año 2018.



Fuente: Relevamiento Anual 2012-2019

En cuanto a las variables consideradas para el análisis de las desigualdades educativas, no hay diferencias a destacar entre los no promovidos de escuelas rurales y urbanas, ni entre regiones geográficas. En cambio, se evidencia concentración de la no promoción entre estudiantes de escuelas estatales (el 10%), de los primeros tres quintiles de NSE de la escuela (con valores alrededor del 20%) y entre estudiantes varones (el 10%), siendo estos los tres grupos que superan el valor global del indicador (el 8%).

No promovidos del último año de la secundaria

El análisis que ha evidenciado los mayores problemas de acceso, retención y avance es este último nivel de enseñanza. Detenerse en un indicador medido exclusivamente para el momento de conclusión de la educación secundaria permite adentrarse en los desafíos de la terminalidad educativa, condicionados por aspectos ya trabajados (repetición, sobreedad, retención y abandono).

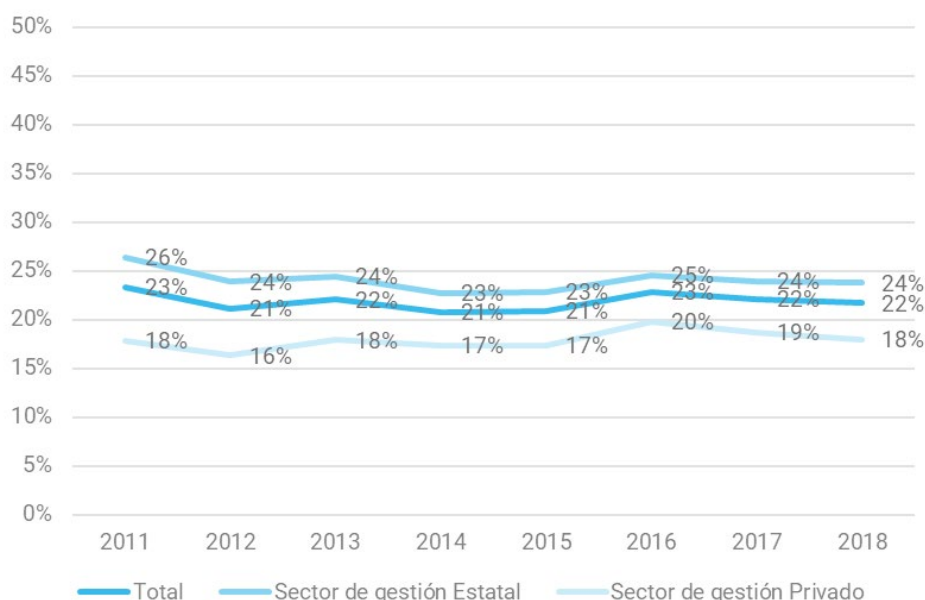
Cabe recordar que el porcentaje del total de no promovidos en todo el nivel fue solo un 8% de la matrícula total de 2018; al observar el peso de los no promovidos en el último año, resulta cerca del triple pues es una cuenta pendiente para el 22% del estudiantado que finaliza el último año de sus estudios secundarios. En 2018 cerca de uno de cada cuatro estudiantes matriculados en el nivel secundario común de gestión estatal y uno de cada cinco de los de gestión privada, terminan de cursar el último año escolar del nivel sin lograr promocionar por tener materias pendientes de aprobación.

Entre quienes han sobrevivido y podido permanecer hasta el final del nivel, 1 de cada 5 estudiantes de gestión privada y 1 de cada 4 de gestión estatal no logra promocionar el año. Situación que tiene consecuencias negativas en reducir o, al menos, diferir el egreso, ya que los estudiantes no suelen recurrir el último año²⁹ de estudio y dejan por largo tiempo esas materias pendientes. Así, se obtura

²⁹ Hace unas décadas la normativa no habilitaba la repetición en el último año de estudio pero esto ha cambiado y se ha permitido como opción en algunas jurisdicciones para mejorar la terminalidad de este nivel de enseñanza.

la continuidad educativa en el nivel superior y contando con peores condiciones para obtener un empleo decente al no poseer un título que es parte de la educación obligatoria del país.

Gráfico 60. No promovidos del último año de estudio según sector de gestión. Nivel Secundario Común. Total del país. Año 2018.



Fuente: Relevamiento Anual 2012-2019

Las situaciones más preocupantes aparecen entre estudiantes del último año de escuelas estatales (+2 pp. por encima del promedio), de sexo masculino (+3 pp.) o de la región del Sur (+2 pp.).

Al observar los quintiles de ingreso aparece un patrón distinto al observado en otros indicadores, ya que no hay una escalera de recrudescimiento lineal del quintil 1 al 5 de NSE del alumnado, sino que la pauta de crecimiento solo se registra del 2do. al 5to. quintil, con menor nivel de no promoción en el Q1 que en el Q2, lo cual deberá ser objeto de análisis específicos.

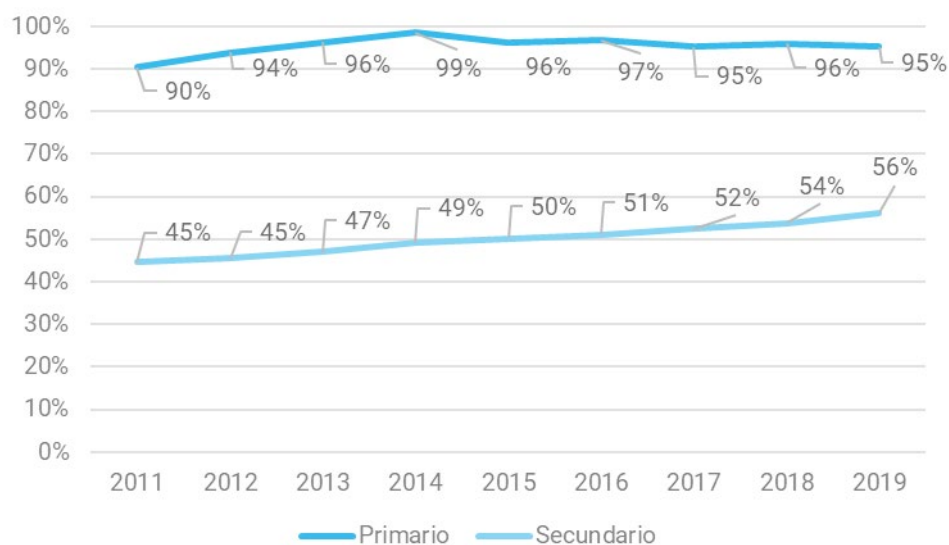
Aproximación al desglose dentro de cada nivel: la matrícula del último año de estudio sobre el primero

Para lograr una aproximación a los efectos combinados de los problemas de retención, avance y regularidad de las trayectorias escolares se presenta un indicador sintético para examinar la relación entre la matrícula de primer y último año de cada nivel de enseñanza.

Este indicador refrenda lo visto anteriormente: la educación primaria no tiene problemas en el avance de estudiantes durante ese trayecto formativo, pero la educación secundaria tiene muchos desafíos por delante. Así, se observa que la matrícula del último año del nivel primario es un 95% de la del año inicial de ese nivel de enseñanza, mientras que la matrícula del último año de educación secundaria representa solo un 56% del total de estudiantes del primer año de estudio.

El indicador presenta variación positiva entre las puntas del período, al mejorar en ambos niveles de enseñanza, pero fundamentalmente en la educación secundaria dado el más bajo piso inicial. Entre 2011-2019 este indicador indirecto de retención entre el inicio y cierre de cada nivel sube 11 puntos.

Gráfico 61. Porcentaje de matrícula del último año de estudio sobre el primero. Total del país, Años 2011-2019.



Fuente: Relevamiento Anual 2011-2019

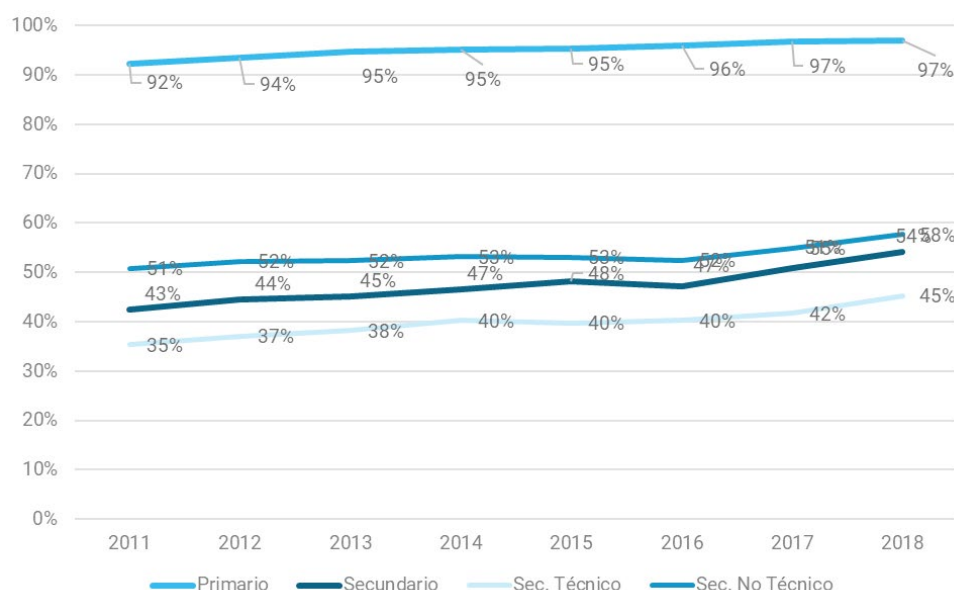
De las desigualdades analizadas, la más condicionante es la vinculada al origen social de la matrícula escolar. Así se observa una brecha de 40 pp. en el porcentaje de matrícula que representa el último año sobre la del primero cuando se compara el Quintil 1 de NSE de la escuela (el 43%) con el Q5 (el 82%).

Si bien hay una pauta de mayor retención del sector privado (el 83%), las brechas sectoriales son menores (11 puntos de diferencia con el sector estatal). Las disparidades territoriales son menos marcadas que las identificadas para NSE y sector; pero muestran en mayor desgranamiento de matrícula entre años de estudio polares en la región del NEA (el 70%) y una mayor retención a lo largo de la carrera escolar en el Centro y Sur (el 76% en ambos casos). Las diferencias entre los ámbitos rural y urbano son inexistentes en este indicador.

Tasa de egreso

Continuando con la problemática de la terminalidad, puede observarse que en 2018 el 54% de la cohorte de matriculados en el primer año de estudio del nivel secundario y el 97% de la cohorte de alumnos de primaria, alcanzarán y promoverán el último año del nivel de enseñanza, de mantenerse las actuales condiciones de retención y promoción de un año al siguiente en cada nivel. Al diferenciar modalidades, la educación secundaria técnica tiene menor egreso que la no técnica (el 45% y el 58%, respectivamente en 2018).

Gráfico 62. Tasa de egreso* en los niveles primario y secundario común, secundario técnico y no técnico. Total del país, Años 2011-2018.



Fuente: Relevamiento Anual 2012 a 2019.

* Nota: Es el porcentaje de alumnos que inician la secundaria que egresarán, de mantenerse las condiciones del primer año.

De nuevo, el egreso se recorta como desafío para la educación secundaria -más aún para la modalidad técnica- pues es prácticamente pleno en la educación primaria. Este problema de la terminalidad ha sido objeto de políticas educativas sostenidas (como han sido el Plan Fines y el Finestec). La evolución de la tasa global de egreso muestra signos de mejora, ya que se eleva 9 puntos de 2011 a 2018. La mejoría del egreso global es aún más notoria en la educación técnica (donde crece 10 puntos en ese lapso). cuyos efectos pueden ser gran parte de la explicación de la mejora de la tasa global de egreso desde 2011 a 2018, período donde se eleva la tasa 9 puntos. La mejoría del egreso es aún más notoria en la educación técnica (10 puntos de crecimiento de la tasa en ese lapso).

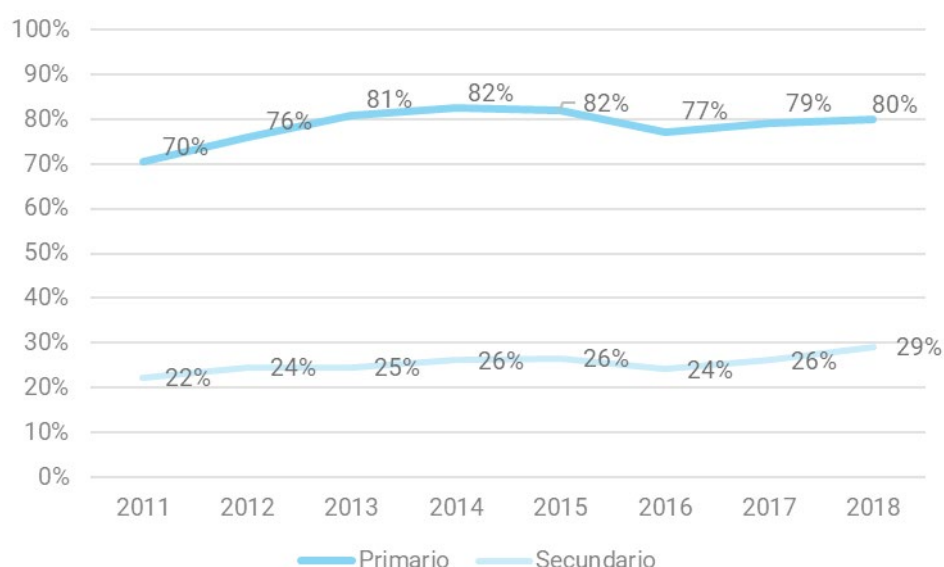
Hay una deuda educativa en elevar el nivel de egreso de la secundaria, aun cuando hay una notoria mejoría entre 2011 y 2018, pauta indisociable de políticas de terminalidad persistentes.

Egreso a término

El egreso a término considera el porcentaje de estudiantes que se graduarán sin repetir ningún año, de mantenerse las condiciones actuales de promoción y retención. Esta última condición es la que explica por qué sus valores se alejan a los observados en la tasa de egreso global: mientras el egreso global era del 97% en primaria al incorporar la condición de la “no repetición”, la tasa de egreso oportuna es solo del 80% (podemos pensar entonces que un 17% de estudiantes egresan luego del

tiempo teórico, habiendo repetido algún grado). En el caso del nivel secundario la distancia es mayor: si la tasa global era del 54%, el egreso oportuno solo incluye al 29% de estudiantes (es decir que el 25% de estudiantes egresan con repeticiones en la secundaria).

Gráfico 63. Tasa de egreso a término en los niveles primario y secundario común, secundario técnico y no técnico. Total del país, Años 2011-2018.



Fuente: Relevamiento Anual 2012 a 2019.

*Nota: Es el porcentaje de alumnos que inician la secundaria que egresarán sin repetir, de mantenerse las condiciones del primer año.

Al diferenciar las pautas sectoriales, el sector estatal es el más afectado por esta medición del egreso en tiempo teórico: el egreso global no distinguía fuertemente los guarismos de ambos sectores de gestión (con una brecha de solo 9 puntos), pero al considerar el egreso a término esa brecha sectorial sube a 26 puntos porcentuales (con un 20% en gestión estatal y un 46% en gestión privada). Muchas son las interpretaciones posibles de esta pauta, pero la idea central que se quiere dejar en claro es que la dilación del egreso en el sector estatal es, desde una perspectiva de derechos, un resultado de acompañar los tiempos reales de las trayectorias escolares, cuando no son las ideales y por lo tanto los y las estudiantes enfrentan experiencias de repetición. La mirada de la eficiencia interna y del financiamiento, en cambio, conciben la dilación del egreso más negativamente, como indicio de incremento del costo por alumno del sector estatal.

Las desigualdades por ámbito donde funciona la escuela resultan algo más leves, con una brecha de 10 puntos porcentuales a favor del egreso oportuno más elevado en las áreas urbanas (el 27% en 2018). En cuanto a las brechas regionales, se distingue un mayor egreso a término en la zona del Sur y Centro (con valores del 30% y del 28%, respectivamente), en contraste con la zona del NEA (solo el 19% de estudiantes egresan a tiempo teórico). Finalmente, nuevamente las cifras de egreso oportuno favorecen a las estudiantes mujeres (el 31% *vis-a-vis* 22% entre varones).

7. Logros de aprendizaje

Las pruebas

Los niveles de conocimiento y las capacidades de las y los estudiantes del sistema educativo argentino se miden de manera estandarizada a través de evaluaciones sobre distintas áreas de conocimiento tales como Lengua, Matemáticas, Ciencias Naturales y Sociales. Las pruebas estandarizadas son herramientas técnicas implementadas desde el nivel central del gobierno de la educación que ofrecen información sistemática y general sobre los logros académicos de las y los estudiantes de primaria y secundaria de nuestro país. Tienen, como cualquier medición, debilidades y fortalezas. Una de sus debilidades es, justamente, que son estandarizadas: no contemplan la particularidad de los procesos de enseñanza y de aprendizaje que se desarrollan en cada escuela o aula. Esta debilidad puede ser vista también como una fortaleza ya que ofrecen una medida común de los conocimientos o capacidades básicas que tiene la totalidad de estudiantes del país, más allá de sus contextos. En este sentido, son una estrategia más para producir conocimiento sobre el cumplimiento del derecho a la educación según señala el artículo 84 de la Ley de Educación Nacional N°. 26206: *El Estado debe garantizar las condiciones materiales y culturales para que todos/as los/as alumnos/as logren aprendizajes comunes de buena calidad, independientemente de su origen social, radicación geográfica, género o identidad cultural.*

Argentina implementa pruebas estandarizadas en los niveles primario y secundario de la educación común desde 1993. En ese entonces se llamaban Operativos Nacionales de Evaluación (ONE); desde 2016 se denominan Aprender. A partir de 1997 comenzaron a implementarse también pruebas regionales en varios países de América Latina por parte de un organismo especializado de la UNESCO llamado LLECE (Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación). UNESCO implementó su prueba ERCE (Estudio Regional Comparativo y Explicativo) en el nivel primario en 1997, 2006, 2013 y 2019. Por su parte la prueba internacional PISA (sigla en inglés correspondiente a Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes) es aplicada entre estudiantes de 15 años e implementada por la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), un organismo internacional que no se especializa en educación sino en temas económicos.

Cuadro 12. Principales pruebas estandarizadas implementadas en Argentina.

Organismo	Nombre de la prueba	Niveles evaluados	Años de estudio/ edad	Ediciones	Áreas (3)	Características
Ministerio de Educación de la Nación (MEN) en articulación con sus pares jurisdiccionales	ONE (1993 a 2015); Aprender (desde 2016)	Primario y secundario	3° y 6° de ambos niveles (2)	1993 a 2000; 2003, 2005, 2007, 2010 y 2013; 2016, 2017, 2018, 2019 y 2021	Lengua, Matemática, Ciencias Naturales y Sociales	Alineada al curriculum
UNESCO en articulación con el MEN	ERCE (1)	Primario	3° y 6°	1997, 2006, 2013 y 2019	Lengua, Matemática y Ciencias Naturales	Alineada al curriculum
OCDE en articulación con el MEN	PISA	Secundario	15 años (4)	2000, 2006, 2009, 2012, 2015, 2018 (5)	Lengua, Matemática y Ciencias Naturales	Competencias definidas por expertos

(1) ERCE es el nombre genérico que asumió esta prueba a partir de su cuarta edición en 2019. En las tres primeras ediciones se denominó PERCE, SERCE y TERCE. La primera inicial de estos nombres refiere a primer, segundo y tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo.

(2) El último año evaluado en secundario corresponde al 6° en jurisdicciones cuya primaria dura 6 años y a 5° en aquellas en las que la duración del nivel primario es de 7 años.

(3) En rigor las pruebas evalúan lectura o capacidad de comprensión de textos más que Lengua en sentido estricto, con excepción de algunas ediciones de ONE y Aprender que evaluaron también capacidades de escritura.

(4) PISA evalúa estudiantes de 15 años de edad que, en su gran mayoría, se encuentran cursando el secundario, típicamente, en 2° o 3° año del nivel.

(5) Argentina aplicó la edición del año 2000 en el año 2001, no participó en la edición 2003 y tuvo resultados observados en 2015 debido al descenso en la cobertura explicado por el faltante de escuelas en el marco muestral.

Las tres pruebas estandarizadas mencionadas tienen aspectos en común como algunas de las disciplinas o áreas que se evalúan (Lengua, Matemática y Ciencias Naturales), su implementación mediante instrumentos estructurados (en general, preguntas con opciones de respuesta preestablecidas o *multiple choice*) y la intención de evaluar conocimientos y capacidades acumuladas hacia el final de ciclos o niveles de enseñanza. En el caso de Aprender y ERCE tienen una característica en común que las diferencias de PISA y es que los contenidos y capacidades que se proponen evaluar se determinan tomando como referencia el *curriculum*. Esto significa que su objetivo es valorar en qué medida los estudiantes pueden dar cuenta en una prueba estandarizada de aquello que los propios sistemas educativos se proponen enseñar. Diferente es el caso de PISA, una prueba en la que las competencias evaluadas son definidas por especialistas a partir de aquello que consideran que una o un adolescente debe saber y saber hacer a los 15 años, luego de 10 años de educación obligatoria, para *desenvolverse en el mundo actual*. A la prueba de la OCDE no le interesa, en este sentido, qué se proponen soberanamente enseñar los países y sus escuelas.

Otro aspecto que diferencia a las pruebas entre sí y también a distintas ediciones de Aprender y ONE, es su carácter censal o muestral. En el caso de ERCE y PISA su implementación es siempre muestral. En este punto es fundamental hacer una aclaración: el tipo de muestra de estos operativos es probabilística, lo que se conoce coloquialmente como una muestra *representativa*. Gracias a la introducción de un factor aleatorio en la selección de los casos, este tipo de muestra garantiza que los resultados que surgen de la observación de una parte del universo (algunos estudiantes) representen fielmente lo que ocurre en todo el universo bajo estudio (la totalidad de estudiantes de 6° grado o de 15 años del país). En el caso de Aprender y ONE, hubo ediciones censales y otras muestrales. Los motivos para aplicar una u otra estrategia de relevamiento son variados. La razón

más obvia para implementar un operativo de campo muestral es que resulta más fácil y barato que hacer un censo en todas las escuelas. Pero hay otra razón que es menos obvia y es que un procedimiento muestral ofrece resultados que pueden ser más precisos debido a que la menor escala del trabajo de campo permite mayor control de esta operación y suele tener, entre otras cosas, una mayor tasa de respuesta o cobertura que las pruebas censales. La justificación para realizar pruebas estandarizadas censales es también variada, pero vale la pena detenerse en dos. La primera es generar información que tenga *consecuencias fuertes* (premios y castigos) sobre las escuelas y sus docentes en función de los resultados que alcancen los estudiantes, con el objetivo de *incentivar conductas hacia la mejora*. Este tipo de uso de las pruebas no se ha hecho efectivo nunca en nuestro país. Otra razón para instrumentar pruebas censales es generar información sobre los niveles de aprendizaje de todas las escuelas como insumo para la priorización de políticas educativas en ciertas instituciones en las que sus estudiantes exhiban mayores dificultades, por ejemplo, para fortalecer la capacitación docente en el tercio de instituciones con bajos desempeños. Por supuesto que en este caso no es necesario contar con mediciones censales todos los años (ya que los niveles de aprendizaje no varían mucho en el corto plazo) siendo suficiente la aplicación de operativos censales cada tres o cuatro años.

Por último, otro aspecto a señalar se refiere al modo en que se presentan los resultados. Todas las pruebas presentan resultados de manera cualitativa y cuantitativa. En el primer caso, se presentan descripciones detalladas sobre los problemas típicos de aprendizaje que exhiben las y los estudiantes. Se trata de un insumo muy valioso para el diseño de programas de formación docente y de mejora de la enseñanza en las distintas disciplinas. En cuanto a la información cuantitativa, se resume la información mediante indicadores que expresan promedios o desvíos de los puntajes o distribuciones de los desempeños. Los informes presentan el porcentaje de estudiantes que respondieron correctamente determinada cantidad de preguntas o valores promedio de resultados en una cierta escala. Este tipo de indicadores también permiten medir desvío o desigualdad de los resultados. Adicionalmente, todas las pruebas clasifican a los estudiantes en categorías de desempeño del tipo *alto*, *medio*, *bajo*, con el objetivo de poder enunciar fácilmente qué porcentaje de los estudiantes se encuentran, por ejemplo, en la categoría de más bajo desempeño. Las escalas, categorías y puntos de corte entre ellas varían entre las pruebas y también hay variantes en las sucesivas ediciones de Aprender/ ONE.

Cuadro 13. Categorías de desempeño de las pruebas estandarizadas aplicadas recientemente en Argentina.

	Aprender/ ONE	ERCE	PISA
(más alto)	Avanzado	Nivel IV	Nivel 6
Categorías de desempeño	Satisfactorio	Nivel III	Nivel 5
	Básico	Nivel II	Nivel 4
			Nivel 3
(más bajo)	Por debajo de nivel básico	Nivel I	Nivel 2
			Nivel 1 o menos

Resta decir que la información que se presenta en este apartado llega hasta el año 2019, por lo que no abarca el período marcado por la pandemia y la educación remota.

Los resultados

Con el objetivo de ofrecer una visión de conjunto de la problemática de los aprendizajes y poder valorar las tendencias de mediano plazo en los indicadores, se seleccionó la categoría más baja de desempeño de las tres evaluaciones mencionadas, tanto para Lengua como para Matemática, y privilegiando los resultados en estudiantes del último año de los niveles primario y secundario (con excepción de PISA que mide solo sobre estudiantes de 15 años). Para el análisis se consideraron como equivalentes a *desempeño bajo* las categorías: 1) *por debajo de básico* de Aprender/ONE; 2) *nivel I* de ERCE y; 3) *nivel 1 o menos* en PISA. Se buscó así poner en foco ese segmento de estudiantes sobre los que podría decirse que, al final de cada nivel y en las áreas básicas de conocimiento, no alcanzan a dar cuenta de saberes mínimos en las pruebas. En el caso de las pruebas alineadas al currículum, puede decirse que estos estudiantes constituyen una población en la que los Estados nacional y jurisdiccionales no están pudiendo garantizar el derecho a la educación en cuanto a *aprendizajes de calidad* según lo señala el artículo 84 de la LEN.

Al examinar en conjunto los resultados generales en las pruebas mencionadas, es posible reconocer la importante proporción de estudiantes que se encuentran en la categoría inferior de desempeño. Si se consideran los resultados de los últimos años para las pruebas alineadas al currículum (Aprender/ONE y ERCE) puede señalarse que entre el 10% y el 30% de estudiantes en Lengua, y entre el 30% y el 50% en Matemática, no pueden dar cuenta de los contenidos y capacidades mínimos que se definen en el currículum. En PISA las cifras referidas a *bajo desempeño* van del 50% al 70% y corresponden a lo que la propia OCDE considera como resultados por debajo del mínimo (por debajo de *nivel II* o igual a *nivel 1 o menos*).

Gráfico 64. Porcentaje de estudiantes del último año de primaria y secundaria* con BAJO desempeño en pruebas estandarizadas. Total del país, 2012-2019. LENGUA

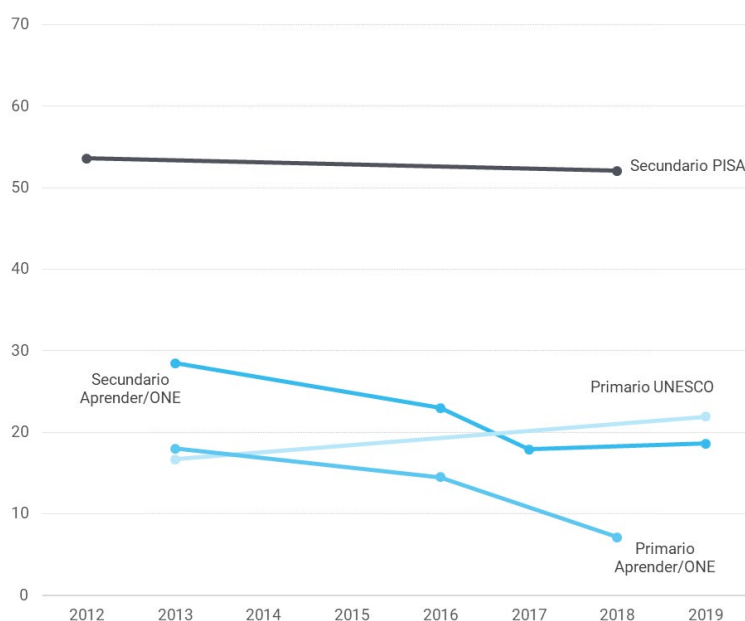
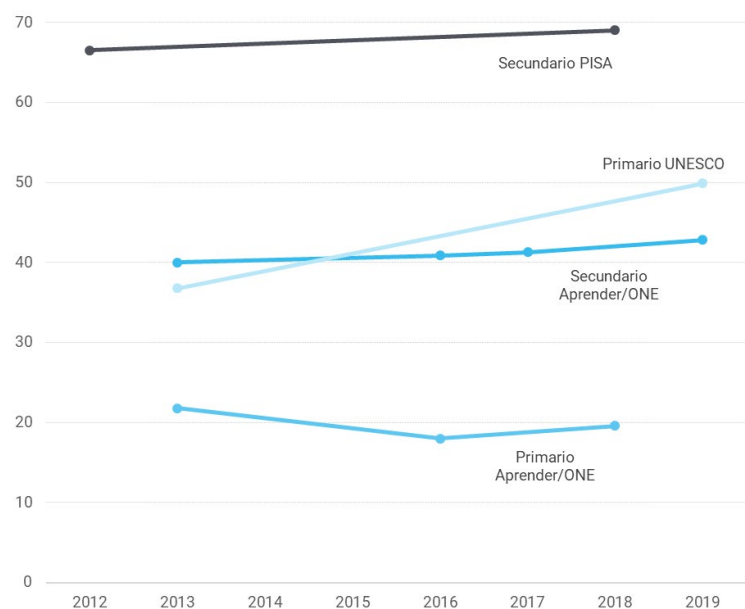


Gráfico 65. MATEMÁTICA.



Fuente: prueba Aprender/ONE, Ministerio de Educación de la Nación, ERCE, LLECE-UNESCO y PISA, OCDE.

Nota: la categoría nivel de desempeño bajo corresponde a "por debajo de básico" en Aprender/ONE, nivel I en ERCE y a nivel 1 o menos en PISA.

* En el caso de PISA los resultados corresponden a los estudiantes de 15 años y no a los del último año del nivel.

La segunda conclusión que puede sacarse es que en Matemática los desempeños son mucho más bajos que en Lengua. Esta es una constante en ambos niveles de enseñanza (primario y secundario)

y en las tres pruebas. Si se examina, por ejemplo, la última medición disponible en cada prueba se advierte este hecho: en Aprender la proporción de estudiantes de primaria con desempeño bajo en Matemática es casi el triple que en Lengua (el 20% contra el 7%); en secundaria es más del doble (el 43% vs. el 19%); en ERCE también se duplica o más está proporción (el 50% contra el 22%). Los resultados de PISA ofrecen un matiz, ya que la proporción de estudiantes con bajo desempeño en Matemática es un 30% mayor a los de Lengua (el 69% contra el 52%). Pero en cualquier caso la conclusión es unánime respecto a las mayores dificultades que exhibe el alumnado de nuestro país en Matemática.

Una tercera lectura que cabe hacer es por niveles de enseñanza. En este caso, es posible advertir los menores desempeños que caracterizan al secundario con respecto al primario. Esta conclusión se vuelve más nítida si se considera que, mientras casi todos los estudiantes de primaria llegan a 6° grado y, por lo tanto, los resultados de este grado son *representativos* de todo el nivel, en secundaria son algo menos del 60% los que alcanzan el último año evaluado por Aprender. Esto significa que no quedan representados en los resultados de secundaria aquellos estudiantes con mayores dificultades académicas que son, justamente, los que no llegan al último año. Por tanto, podría decirse que los resultados de 5°/6° año de secundaria están sesgados *hacia arriba*, es decir, subestiman un poco los problemas de aprendizaje del nivel. Al observar de manera comparada ERCE contra PISA también es notable la distancia en los resultados de primaria en ERCE (mejores) con respecto a secundaria en PISA. Sin embargo, en este caso no es posible calificar adecuadamente esa distancia ya que el objeto que miden ambas pruebas es distinto (aspectos del curriculum en el caso de ERCE y competencias definidas por especialistas en el caso de PISA).

El último análisis de tipo general que cabe realizar es el referido a las tendencias, es decir, a la evolución de los desempeños a lo largo de un período de tiempo que abarca esa década corta que va del 2012 al 2019. Este es, posiblemente, el aspecto más problemático del análisis de las evaluaciones ya que refiere a la comparación de cifras correspondientes a un fenómeno que no siempre exhibe grandes variaciones en el corto plazo; pero también a las limitaciones en la propia comparabilidad de los sucesivos operativos que, si bien buscan ser comparables, están afectados por cambios en los instrumentos, estrategias de campo y coberturas.

La mirada sobre las áreas de conocimiento permite concluir que en Matemática no se advierte una reducción en el porcentaje de estudiantes con bajo desempeño en ninguna de las pruebas e, incluso, se reconoce un leve incremento de esa proporción en secundario, tanto en PISA como en Aprender, así como una notoria expansión de la categoría de bajo desempeño en la medición de ERCE. En efecto, el incremento en el porcentaje de estudiantes con bajo desempeño que evidencia la prueba de la UNESCO en Matemática es marcado, con una variación del 37% en 2013 al 50% en 2019. Por tanto, la conclusión para el caso de Matemática es que, no solo se trata de la disciplina con más dificultades para las y los estudiantes de nuestro país, sino que en los últimos años se ha expandido el grupo de los que no logran dar cuenta de conocimientos mínimos en las pruebas estandarizadas.

En Lengua podría decirse que la evolución de los resultados es mixta: mientras las evaluaciones internacionales no permiten visualizar una mejora en términos de reducción de estudiantes con bajo desempeño, las pruebas nacionales sí marcan una mejora para ambos niveles de enseñanza. La contradicción en las tendencias se destaca en el caso de la comparación de los resultados de primaria de Aprender/ONE con respecto a ERCE ya que ambos operativos están alineados al curriculum y corresponden a estudiantes de 6° grado del nivel. Mientras ERCE evidencia un incremento en el porcentaje de estudiantes con bajo desempeño (de 17% a 22% entre 2013 y 2019), Aprender/ONE registra una reducción de esa proporción en un período similar (2013-2018). En este sentido, lo más llamativo es el marcado descenso que se registra en el breve lapso que va del 2016 al 2018, en el que la proporción de estudiantes de la categoría más baja se reduce a la mitad, del 15% al 7%. Pero aun cuando se asuma que este último registro está marcado por un problema de

comparabilidad en las distintas ediciones de la prueba nacional, la conclusión sobre las tendencias contradictorias en la evolución de los resultados en Lengua no cambia: mientras las evaluaciones locales marcan una mejora durante el lapso 2013-2018/19, las internacionales no lo hacen e, incluso, en el caso de ERCE, evidencian un crecimiento de estudiantes en la categoría de más bajo desempeño.

Cabe hacer una última consideración a este apartado a partir de las tendencias que se advierten en cada nivel de enseñanza, ya que la conclusión respecto de que el secundario es el nivel que concentra los problemas de aprendizaje (y también de otro tipo) requiere una anotación. Los resultados recientemente publicados de la prueba ERCE de primaria traen como novedad la negativa evolución de la proporción de estudiantes de bajo desempeño entre 2013 y 2019, tanto para Lengua como para Matemática. Estas cifras vienen a instalar al primario como un nivel de enseñanza en el que es necesario concentrar esfuerzos para mejorar los procesos de enseñanza ya que, si bien sus indicadores de aprendizaje no exhiben el nivel de dificultades estructurales que se observan en secundaria, su evolución reciente revela una situación delicada. Por otra parte, cabe recordar que estos resultados refieren a un momento anterior a la pandemia y no reflejan aún el impacto de la educación remota y la intermitencia en las clases de los años 2020 y 2021.

Cuadro 14. Distribución de estudiantes según categorías de desempeño En las pruebas Aprender/ONE, ERCE y PISA. En porcentaje.

Prueba	Nivel	Año estudio / edad	Materia	Niveles de desempeño	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nacional (ONE/ Aprender)	Primario	6°	Lengua	Avanzado	23				32		35	
				Satisfactorio	35				35		40	
				Básico	24				19		18	
				Por debajo básico	18				15		7	
		Matemática		Avanzado	12				20		20	
				Satisfactorio	39				39		38	
				Básico	27				23		23	
				Por debajo básico	22				18		20	
	Secundario	5°/6°	Lengua	Avanzado	11				9	17		16
				Satisfactorio	40				44	45		46
				Básico	21				23	20		20
				Por debajo básico	29				23	18		19
		Matemática		Avanzado	7				5	4		3
				Satisfactorio	28				25	27		26
				Básico	25				29	28		29
				Por debajo básico	40				41	41		43
Regional (ERCE- UNESCO)	Primario	6°	Lengua	Nivel IV	15							16
				Nivel III	17							16
				Nivel II	51							46
				Nivel I	17							22
			Matemática	Nivel IV	5							2
				Nivel III	16							11
				Nivel II	43							37
				Nivel I	37							50
Internacional (PISA- OCDE)	Secundario	15 años	Lengua	Nivel 4, 5 y 6	5							6
				Nivel 3	15							16
				Nivel 2	27							26
				Nivel 1 o menor	54							52
			Matemática	Nivel 4, 5 y 6	2							3
				Nivel 3	9							9
				Nivel 2	22							20
				Nivel 1 o menor	67							69

Fuente: prueba Aprender/ONE, Ministerio de Educación de la Nación, ERCE, LLECE-UNESCO y PISA, OCDE.

Nota: la categoría nivel de desempeño bajo corresponde a “por debajo de básico” en Aprender/ONE, nivel I en ERCE y a nivel 1 o menos en PISA.

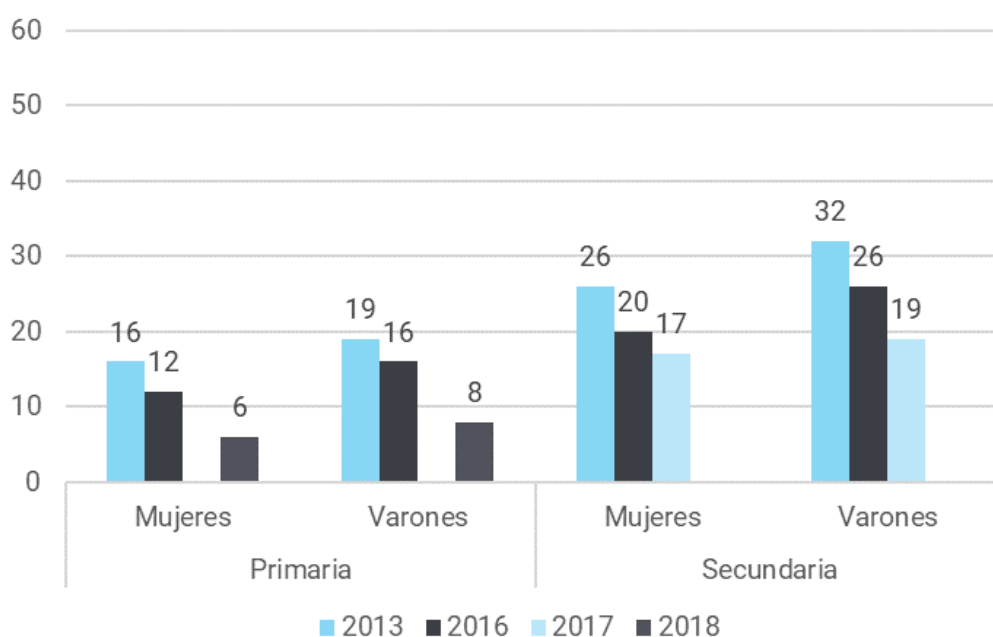
Las brechas

Género

La brecha por género en el país sigue la tendencia presentada en las evaluaciones internacionales PISA o ERCE y es consistente a través del tiempo: las mujeres obtienen mayores desempeños en Lengua y los varones en Matemática.

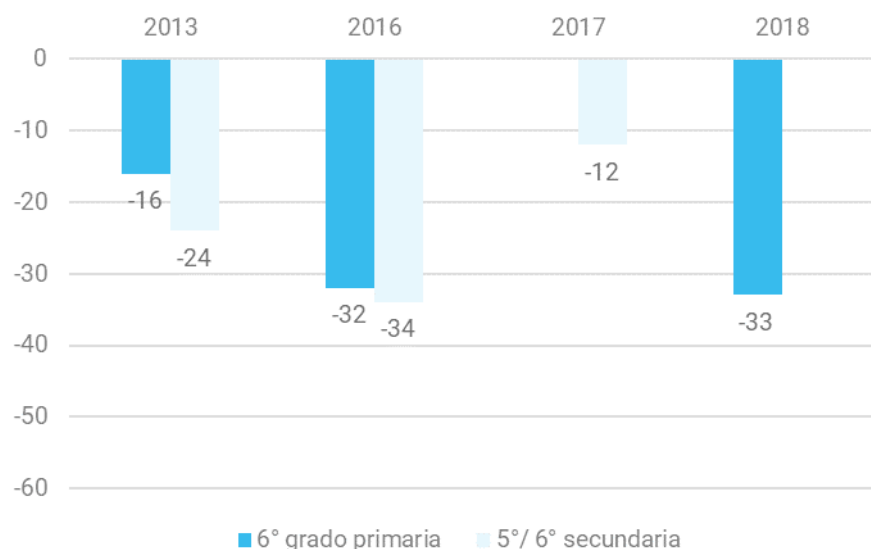
En Lengua, se registra una mayor proporción de estudiantes varones en el nivel más bajo de desempeño tanto en Primaria como en Secundaria. Al observar la tendencia en el tiempo en la Primaria, puede advertirse que la brecha se amplió entre 2013 y 2018. Esto se explica porque, a pesar de que las y los estudiantes mejoran sus desempeños, la proporción de mujeres ubicadas por debajo del nivel básico tiene una mayor reducción respecto a los varones. En tanto, en Secundaria se observa que entre 2013 y 2016 crece la brecha por género, mientras que en 2017 se reduce a un nivel menor a la observada en 2013. La proporción de estudiantes mujeres y varones ubicados Por debajo del nivel básico se reduce año tras año; sin embargo, entre 2013 y 2016 la reducción es mayor en el caso de las mujeres, con lo cual se amplía la brecha a su favor. Sin embargo, entre 2016 y 2017 es mayor la reducción en la proporción de estudiantes varones *Por debajo del nivel básico*, con lo cual la brecha a favor de las mujeres se reduce.

Gráfico 66. Porcentaje de estudiantes ubicados por debajo del nivel básico en Lengua según género. Evolución ONE 2013- Aprender 2018 en 6° grado y 5°/6° año. Total del país, 2013, 2016-2018.



Fuente: Elaboración propia en base a ONE 2013, Aprender 2016, Aprender 2017 y Aprender 2018.

Gráfico 67. Brecha de género entre estudiantes ubicados por debajo del nivel básico en Lengua (%). Total del país, 2013, 2016-2018.

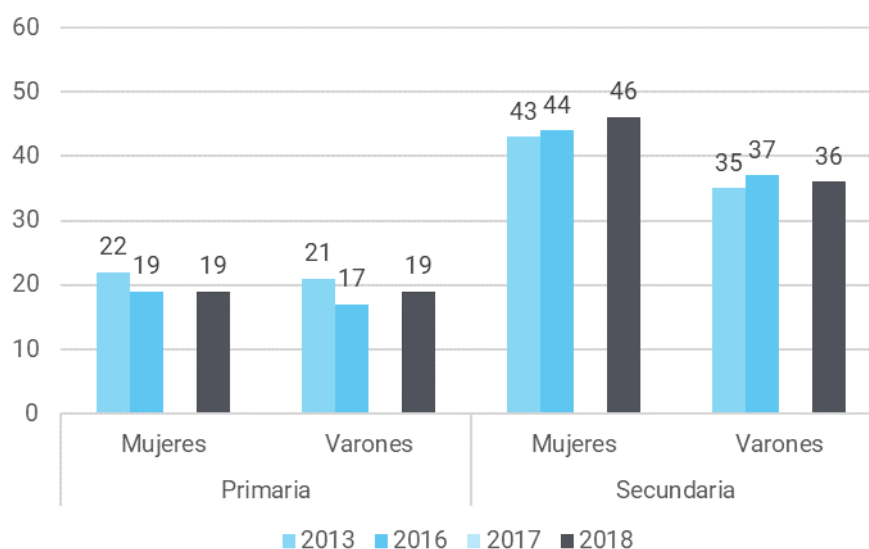


Fuente: Elaboración propia en base a ONE 2013, Aprender 2016, Aprender 2017 y Aprender 2018.

Nota: Este gráfico muestra la porcentualización de la diferencia de puntos porcentuales entre la proporción de mujeres y varones ubicados por debajo del nivel básico. Grupo de referencia: mujeres.

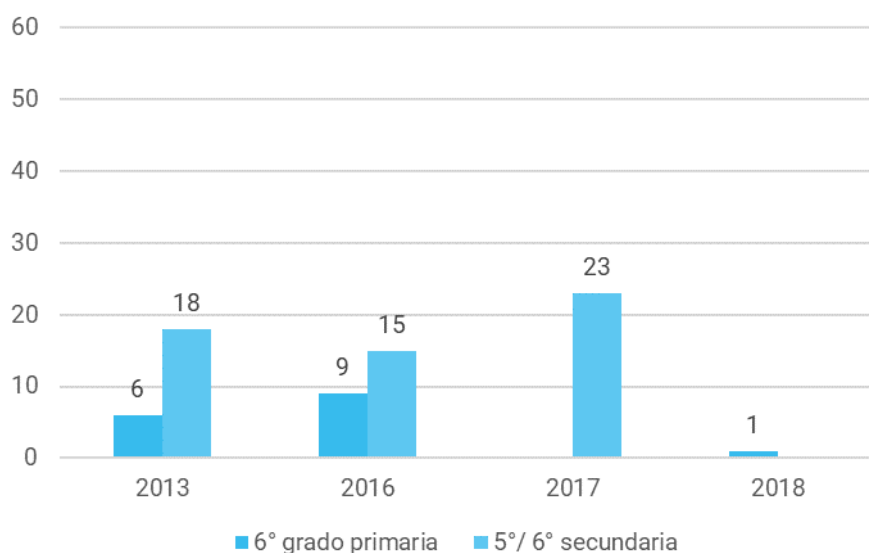
En Matemática se observa una mayor proporción de estudiantes mujeres en el nivel más bajo de desempeño tanto en Primaria como en Secundaria. Se observa un leve aumento de la brecha por sexo a favor de los varones en Primaria, entre 2013 y 2016, y una posterior reducción en 2018. La proporción de estudiantes mujeres y varones ubicados Por debajo del nivel básico se reduce entre 2013 y 2016; sin embargo, este descenso es mayor en el caso de los varones. **Entre 2016 y 2018 el aumento de la proporción de estudiantes varones Por debajo del nivel básico es mayor que el que se produce entre las mujeres, con lo cual la brecha se contrae, no habiendo casi diferencias entre sexo para este nivel de desempeño.** En Secundaria, la brecha por género a favor de los varones disminuye levemente entre 2013 y 2016 y se registra un posterior incremento en 2017. La proporción de estudiantes mujeres y varones ubicados por debajo del nivel básico aumenta entre 2013 y 2016; sin embargo, este aumento es mayor en el caso de los varones, con lo cual decrece la brecha respecto a las mujeres (del 18 al 15%). Entre 2016 y 2017 se observa una disminución de la proporción de estudiantes varones por debajo del nivel básico y un aumento entre las mujeres, con lo cual la brecha vuelve a ampliarse.

Gráfico 68. Porcentaje de estudiantes ubicados por debajo del nivel básico en Matemática según género. Evolución ONE 2013- Aprender 2018 en 6° grado y 5°/6° año. Total del país, 2013, 2016-2018.



Fuente: Elaboración propia en base a ONE 2013, Aprender 2016, Aprender 2017 y Aprender 2018.

Gráfico 69. Brecha de género entre estudiantes ubicados por debajo del nivel básico en Matemática (%). Total del país, 2013, 2016-2018.



Fuente: Elaboración propia en base a ONE 2013, Aprender 2016, 2017 y 2018.

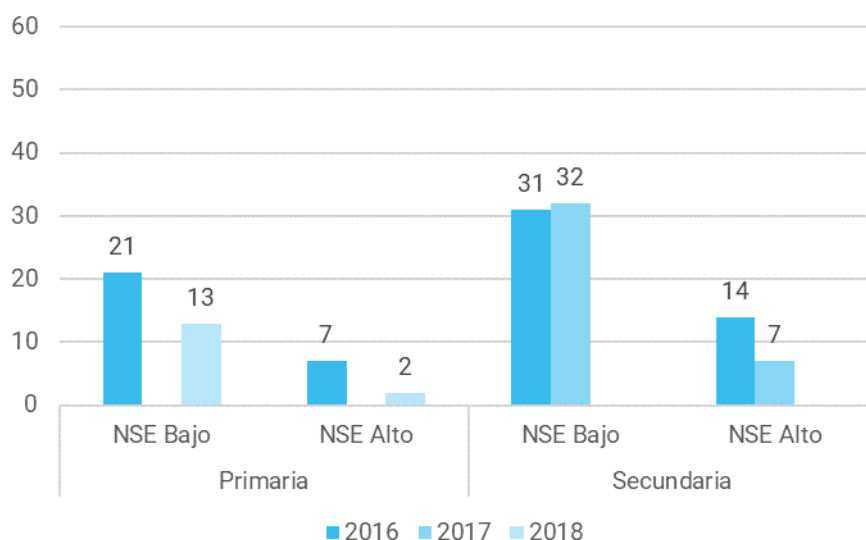
Nota: Este gráfico muestra la porcentualización de la diferencia de puntos porcentuales entre la proporción de mujeres y varones ubicados por debajo del nivel básico. Grupo de referencia: mujeres.

Nivel socioeconómico del alumnado

Una educación de calidad es aquella donde la totalidad de estudiantes, independientemente de su condición socioeconómica de origen, pueden desarrollar al máximo su potencial en aspectos tanto académicos como no académicos. Aprender, al igual que diversos estudios internacionales y nacionales, muestra una fuerte asociación entre el logro académico y el nivel socioeconómico (NSE) del hogar de las y los estudiantes, lo que se manifiesta en brechas en el rendimiento académico. **En ambos niveles educativos y áreas evaluadas, se registra una mayor proporción de estudiantes de NSE Bajo ubicada por debajo del nivel básico respecto de estudiantes de NSE Alto.**

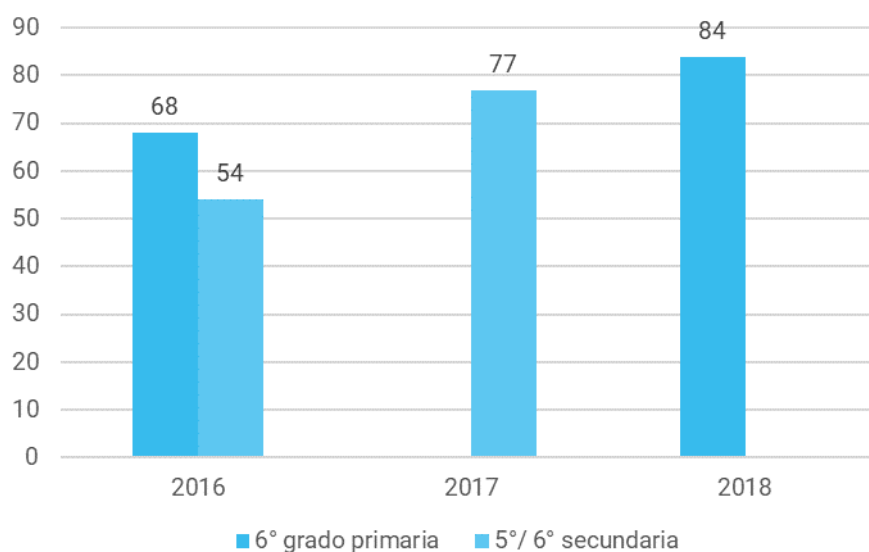
Al observar la evolución del indicador en el tiempo, se registra en el área de Lengua una ampliación de la brecha. En el caso de Primaria, la proporción de estudiantes de NSE Bajo y Alto ubicados por debajo del nivel básico se reduce, pero la magnitud de la caída es más pronunciada entre estudiantes NSE Alto. En tanto, en Secundaria, la proporción de estudiantes de NSE Bajo ubicada por debajo del nivel básico se mantiene estable entre 2016 y 2017, mientras que la proporción de estudiantes de NSE alto ubicados en dicho nivel de desempeño se reduce fuertemente (del 14% al 7%). 3 de cada 10 estudiantes de NSE bajo de secundaria tienen el más bajo desempeño en Lengua.

Gráfico 70. Porcentaje de estudiantes ubicados por debajo del nivel básico en Lengua según NSE alto/bajo. Evolución Aprender 2016- Aprender 2018 en 6° grado y 5°/6° año. Total del país.



Fuente: Elaboración propia en base a Aprender 2016, Aprender 2017 y Aprender 2018.

Gráfico 71. Brecha por NSE entre estudiantes ubicados por debajo del nivel básico en Lengua (%). Total del país.

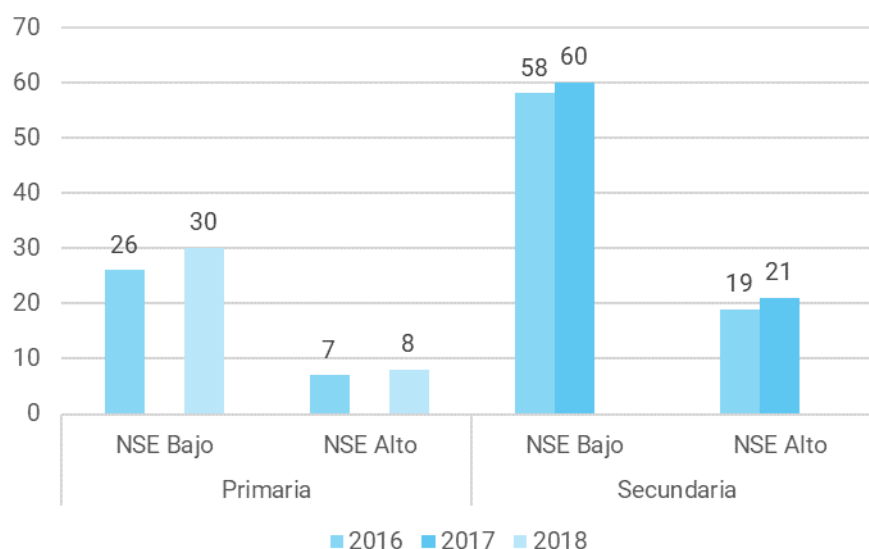


Fuente: Elaboración propia en base a Aprender 2016, Aprender 2017 y Aprender 2018.

Nota: Este gráfico muestra la porcentualización de la diferencia de puntos porcentuales entre la proporción de estudiantes de NSE Bajo y NSE Alto ubicados por debajo del nivel básico. Grupo de referencia: estudiantes de NSE Bajo.

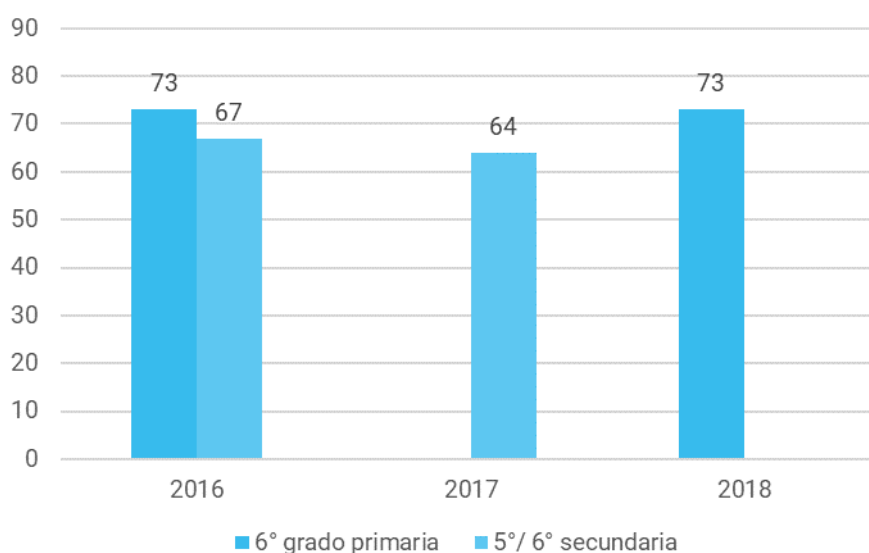
En Matemática, se observa que la brecha se mantiene en el nivel primario y secundario a niveles similares en el período de análisis siempre a favor de estudiantes de NSE Alto. La proporción de estudiantes de NSE Bajo y Alto con desempeño por debajo del nivel básico se incrementa unos puntos entre 2016 y 2018 en ambos niveles educativos. Así, 3 de cada 10 estudiantes de primaria de NSE Bajo y 6 de cada 10 de secundaria, tienen el más bajo desempeño en las evaluaciones de esta asignatura. Es alta también la proporción de estudiantes que con NSE Alto tienen el desempeño más bajo en Matemática (2 de cada 10 estudiantes).

Gráfico 72. Porcentaje de estudiantes ubicados por debajo del nivel básico en Matemática según NSE alto/bajo. Evolución Aprender 2016- Aprender 2018 en 6° grado y 5°/6° año. Total del país.



Fuente: Elaboración propia en base a Aprender 2016, Aprender 2017 y Aprender 2018.

Gráfico 73. Brecha por NSE entre estudiantes ubicados por debajo del nivel básico en Matemática (%). Total del país.



Fuente: Elaboración propia en base a Aprender 2016, Aprender 2017 y Aprender 2018.

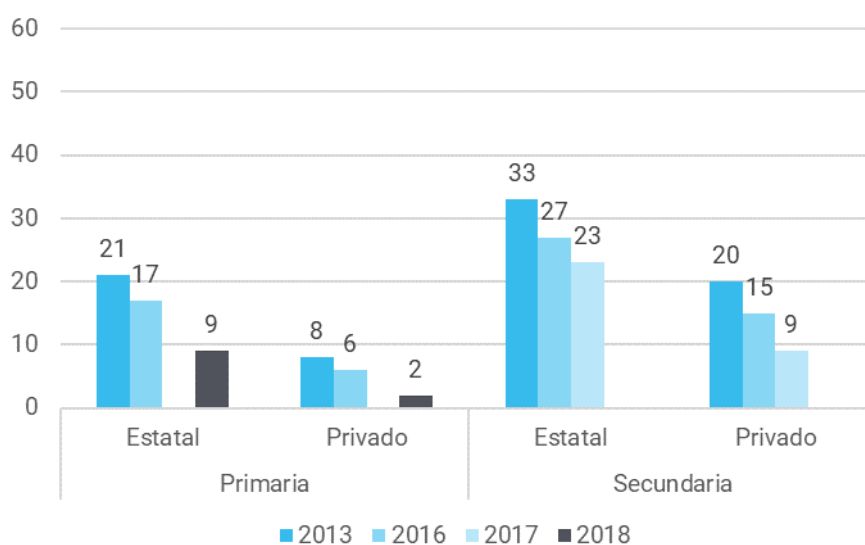
Nota: Este gráfico muestra la porcentualización de la diferencia de puntos porcentuales entre la proporción de estudiantes de NSE Bajo y NSE Alto ubicados por debajo del nivel básico. Grupo de referencia: estudiantes de NSE Bajo.

Sector de gestión

En las dos áreas evaluadas, tanto en primaria como en secundaria, se registra una mayor proporción de estudiantes ubicados por debajo del nivel básico en el sector estatal respecto del sector privado.

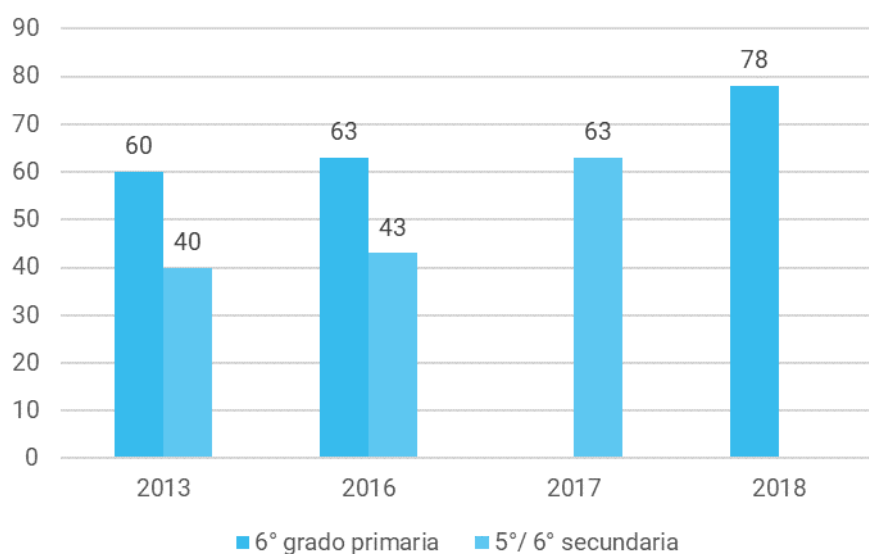
En Lengua, se registra una ampliación de la brecha por sector de gestión a favor del sector privado en el período analizado. Si bien se reduce cada año la proporción de estudiantes de escuelas del sector estatal y privado ubicados por debajo del nivel básico, el descenso es mayor en el caso de estudiantes del sector privado.

Gráfico 74. Porcentaje de estudiantes ubicados por debajo del nivel básico en Lengua según sector de gestión. Evolución ONE 2013- Aprender 2018 en 6º grado y 5º/6º año. Total del país.



Fuente: Elaboración propia en base a ONE 2013, Aprender 2016, Aprender 2017 y Aprender 2018.

Gráfico 75. Brecha por sector de gestión entre estudiantes ubicados por debajo del nivel básico en Lengua (%). Total del país.

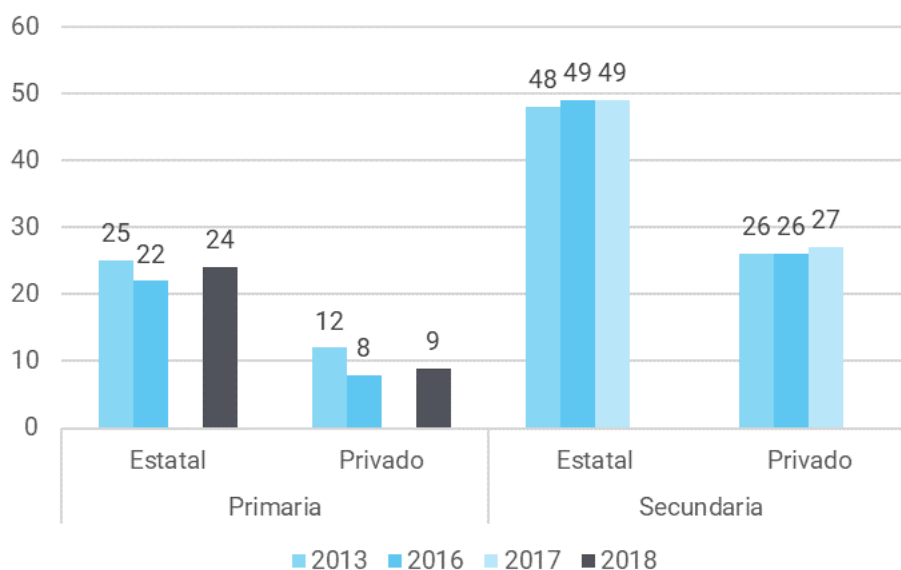


Fuente: Elaboración propia en base a ONE 2013, Aprender 2016, Aprender 2017 y Aprender 2018.

Nota: Este gráfico muestra la porcentualización de la diferencia de puntos porcentuales entre la proporción de estudiantes que asisten a establecimientos de gestión estatal y privada ubicados por debajo del nivel básico. Grupo de referencia: estudiantes asistentes a establecimientos del sector estatal.

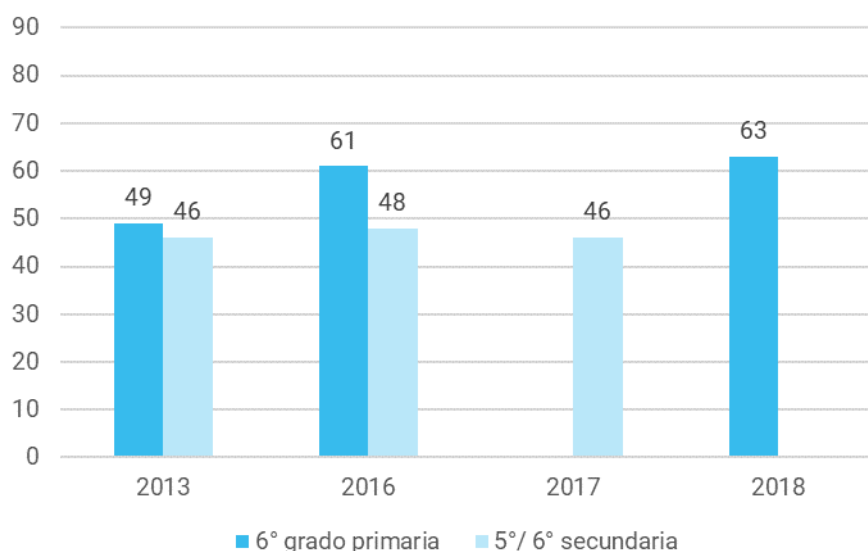
En Matemática, puede observarse que en el nivel Primario la proporción de estudiantes Por debajo del nivel básico se reduce entre 2013 y 2016 en ambos sectores, pero en mayor medida en el caso del sector privado. Sin embargo, **entre 2016 y 2018 la proporción de estudiantes de ambos sectores ubicados Por debajo del nivel básico crece, y en mayor medida en el caso de estudiantes del sector estatal.** En tanto, en Secundaria se observa que entre 2013 y 2016 la proporción de estudiantes Por debajo del nivel básico aumenta levemente en el sector estatal y se mantiene estable en el sector privado. Entre **2016 y 2017 la proporción de estudiantes de ambos sectores ubicados Por debajo del nivel básico crece levemente solo en el sector privado, de modo que baja unos puntos la brecha entre sectores de gestión.**

Gráfico 76. Porcentaje de estudiantes ubicados por debajo del nivel básico en Matemática según sector de gestión. Evolución ONE 2013- Aprender 2018 en 6° grado y 5°/6° año. Total del país.



Fuente: Elaboración propia en base a ONE 2013, Aprender 2016, Aprender 2017 y Aprender 2018.

Gráfico 77. Brecha por sector de gestión entre estudiantes ubicados por debajo del nivel básico en Matemática (%). Total del país.



Fuente: Elaboración propia en base a ONE 2013, Aprender 2016, Aprender 2017 y Aprender 2018.

Nota: Este gráfico muestra la porcentualización de la diferencia de puntos porcentuales entre la proporción de estudiantes que asisten a establecimientos de gestión estatal y privada ubicados por debajo del nivel básico. Grupo de referencia: estudiantes asistentes a establecimientos de sector estatal.

Respecto a los datos precedentes, existe un extendido consenso en el campo de la investigación educativa según el cual las diferencias en los resultados de desempeño que se observan en escuelas de distintos sectores de gestión, no se explica por efectos directos del tipo de gestión sino por el perfil social de alumnos que se matricula en los circuitos escolares. Esta afirmación no implica conformarse con los desempeños que obtienen las y los estudiantes de las escuelas estatales sino, por el contrario, buscar tener un diagnóstico acertado sobre los factores que pueden permitir mejorar esos desempeños.

8. Formación docente

Según el último censo docente el plantel docente de Argentina está conformado por 1,1 millón de personas, 150 mil de las cuales son docentes del sistema universitario. En la educación no universitaria, la cantidad de docentes ha crecido algo más del 50% en los veinte años que median entre los censos docentes de los años 1994 y 2014. En línea con la evolución de la oferta de cada nivel, la cantidad de docentes creció más marcadamente en el nivel superior no universitario (126%), en el nivel inicial (90%) y en secundario (75%). Tanto el incremento en la cantidad total de docentes del sistema por expansión de la oferta como el recambio que se genera por el movimiento de retiro de docentes de edades avanzadas y la incorporación de noveles desde la base de la pirámide, marcan necesidades y desafíos muy importantes para la formación inicial de la docencia en la Argentina. La formación continua o en servicio es el otro gran frente que debe abordar un sistema formador para llegar al millón de docentes en actividad.

Cuadro 15. Docentes de educación común en actividad por nivel de enseñanza. Años 1994 a 2014. Total del país.

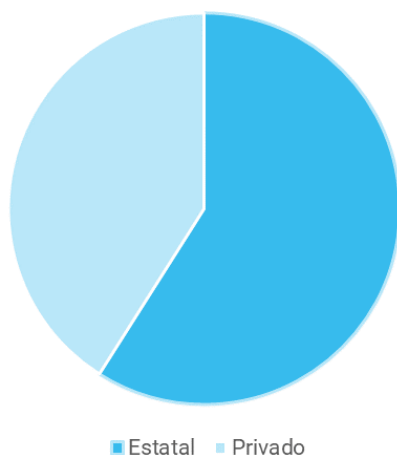
Año	Común				
	Total	Inicial	Primario	Secundaria	Sup. No Universitario
1994	559.052	63.751	277.064	228.289	40.160
2014	852.921	120.751	352.239	399.905	90.613
Var. porcentual	52,6%	89,4%	27,1%	75,2%	125,6%

Fuente: Dirié (2018). *Educación Secundaria. Trabajo docente en contexto*. Ministerio de Educación de la Nación.

La formación docente inicial o de base en Argentina se desarrolla en dos grandes subsistemas: el de los institutos de formación docente (IFD) y el de las universidades. En la actualidad, cuatro de cada cinco estudiantes de las carreras de formación docente cursan en los IFD, mientras que el 20% restante lo hace en universidades, siendo las y los estudiantes para carreras docentes del nivel secundario los que con mayor frecuencia se forman en universidades, mientras que los aspirantes a maestros de primario realizan su formación de grado casi exclusivamente en los institutos de formación docente.

En cuanto al subsistema conformado por los IFD, desde la sanción de la Ley de Educación Nacional N° 26206 en el año 2006, todas las carreras de los institutos pasaron a durar como mínimo 4 años (hasta entonces las carreras de formación para el nivel inicial y primario podían durar 2 años y medio). En la actualidad, este sistema formador cuenta con un total de 1.348 establecimientos educativos que ofrecen carreras de formación docente y, la mitad de ellos, también carreras de formación técnico-profesional. La participación del sector estatal alcanza al 59% del total, una proporción menor a la que se observa entre los establecimientos de educación primaria (82%) y secundaria (66%).

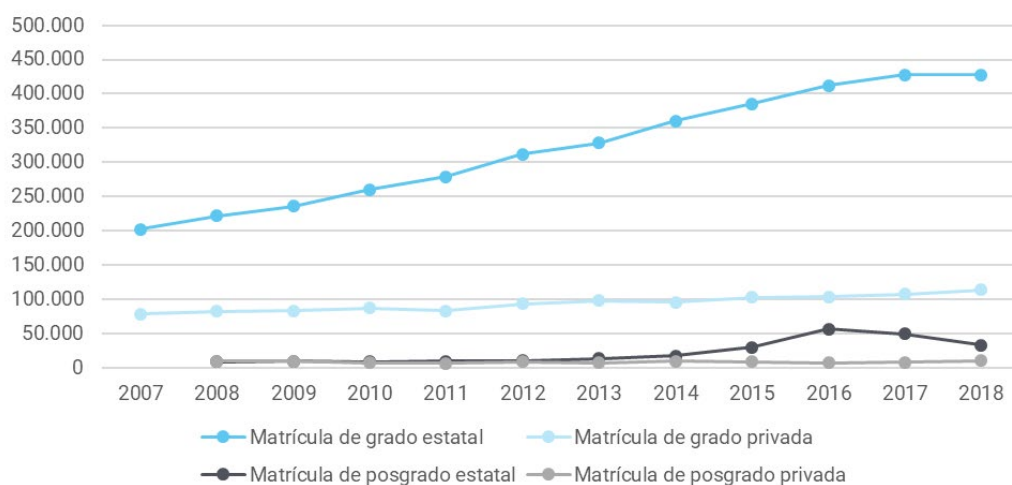
Gráfico 78. Distribución de los institutos de formación docente según sector de gestión. Total del país. Año 2018.



Fuente: Relevamiento Anual, DIE-RedFIE | DiNEIEE | SEIE | Ministerio de Educación de la Nación.

La evolución de la cantidad de estudiantes matriculados en los institutos de formación docente ha crecido significativamente en los últimos diez años. En el caso de las carreras de grado del sector estatal, la matrícula más que se duplicó entre 2007 y 2017 para luego tender a estabilizarse. En el caso de la formación de posgrado, se reconoce una fase de incremento de la matrícula entre los años 2014 y 2016, vinculada al desarrollo de los postítulos del programa Nuestra Escuela impulsado desde el Instituto Nacional de Formación Docente, sin continuidad desde 2017, tal como evidencia el descenso de estudiantes de posgrado en los últimos dos años

Gráfico 79. Evolución de matrícula de grado y posgrado, según sector de gestión. Total del país, Años 2007-2018

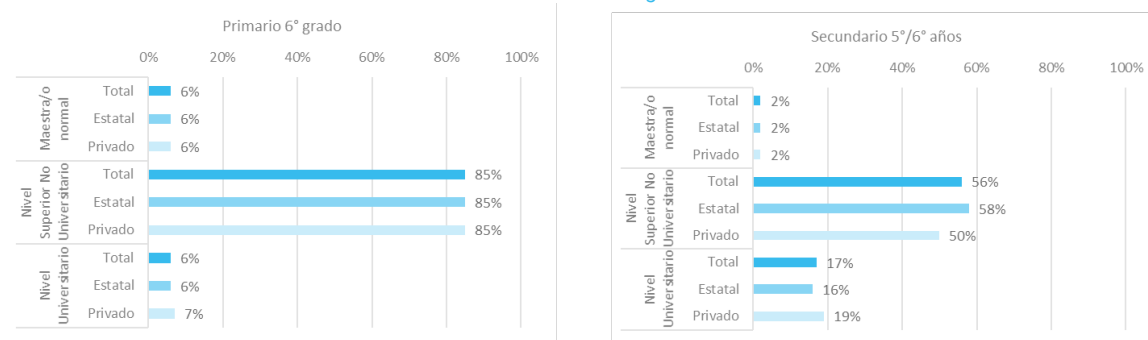


Fuente: Relevamiento Anual, DIE-RedFIE | DiNEIEE | SEIE | Ministerio de Educación de la Nación.

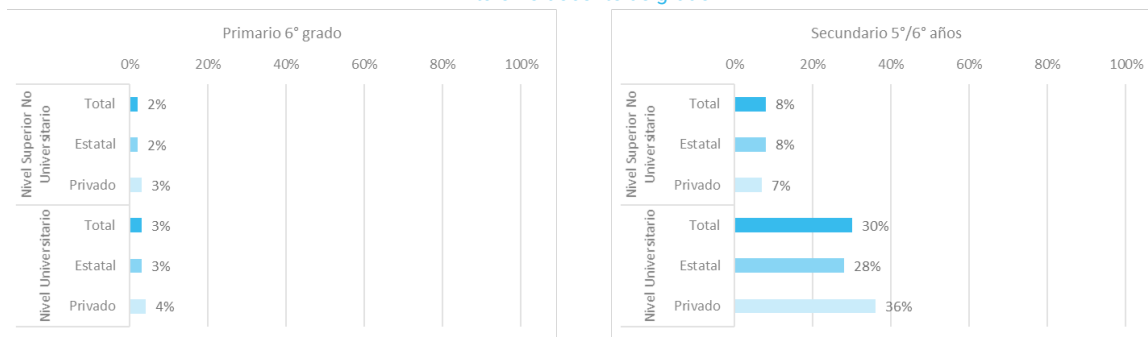
Las y los docentes activos en Argentina tienen, en su gran mayoría, un título pedagógico que habilita para el ejercicio de la docencia. Un análisis desarrollado a partir de información relevada en docentes que tienen a cargo secciones de los últimos años de estudio del nivel primario y secundario en 2016, revela la muy alta proporción que tiene un título habilitante para la enseñanza. En el nivel primario, esta realidad abarca a casi la totalidad de docentes desde hace casi dos décadas. En efecto, ya hacia el año 2004, el Censo Nacional Docente permitió estimar que el 90% de docentes a cargo de alumnos de primaria contaba con un título docente (97% si se calcula el porcentaje sobre los casos válidos). Además, es altamente homogénea la formación inicial de los maestros si se atiende al tipo de instituciones de las que egresaron, ya que el 85% tiene un título docente otorgado por un instituto de formación docente. En el caso de docentes del nivel secundario, un 56% tiene un título pedagógico otorgado por un Instituto de Formación Docente, mientras que otro 17% tiene un título docente de nivel universitario. Si se tienen en cuenta los tres tipos de títulos docente de quienes enseñan en el nivel secundario (maestro normal, 2%; superior no universitario, 56%; y universitario, 17%), el porcentaje de titulación docente en el nivel se estima en 75%. Se trata de una cifra que, muy probablemente, esté subestimando la proporción real de titulados docentes en secundaria debido a que refiere a docentes que enseñan en el último año del nivel en el cual el tipo de materias que conforman la oferta tienden a ser más específicas, generando la necesidad de incorporar docentes idóneos para su dictado, una realidad muy nítida, por ejemplo, en la educación técnica. Para el caso del Censo Nacional de Docentes del 2004 (último dato disponible que abarca todo el nivel para esta variable), las y los docentes titulados en secundario se estiman en un 76% en el Ciclo Básico o EGB3 (92% si se calcula sobre casos válidos), y en un 67% en el Ciclo orientado o Polimodal (82% sobre casos válidos).

Gráfico 80. Porcentaje de docentes de nivel primario (6° grado) y nivel secundario (5°/6° año) de escuelas del sector estatal y privado según tipo de título obtenido. Total del país, Año 2016.

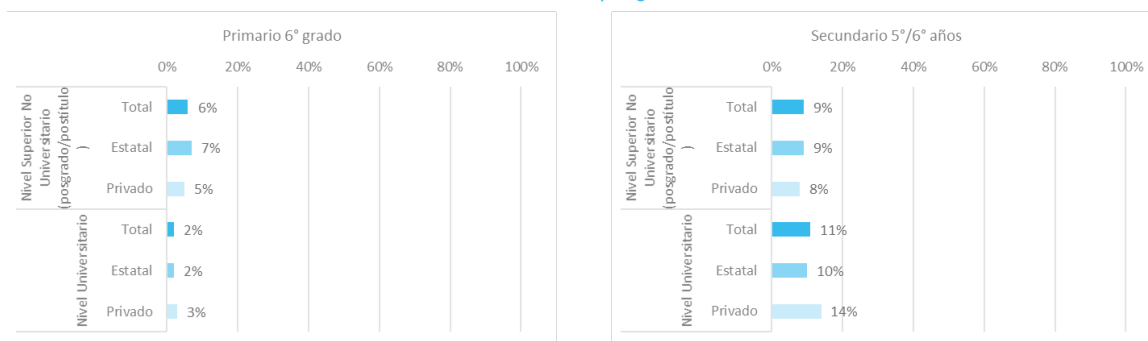
Título docente de grado



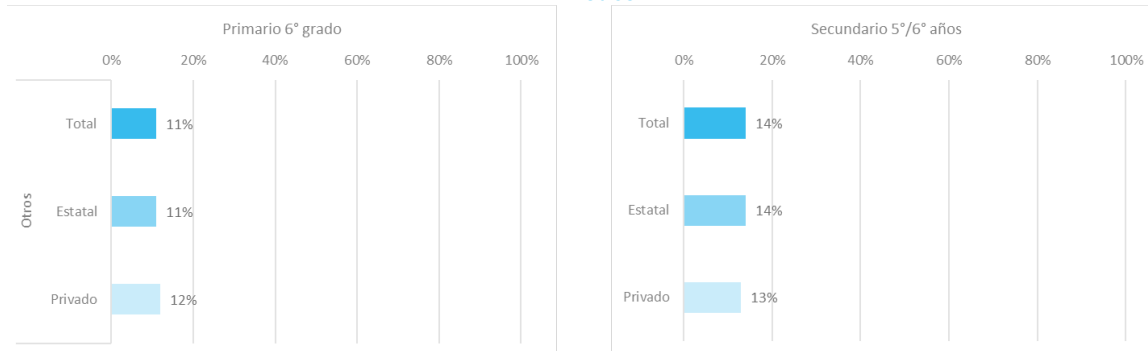
Título no docente de grado



Título de posgrado



Otros



Fuente: Informe Aprender sobre docentes, Ministerio de Educación de la Nación.

Existen importantes limitaciones en cuanto a la disponibilidad, actualización y cobertura de la información sobre la formación de docentes en Argentina para el nivel nacional. Se trata de un déficit que deberá ser abordado en breve para poder contar con información estratégica para el planeamiento de la formación docente, en el marco más general del planteamiento de la oferta educativa para los próximos años.

9. El sistema universitario

El sistema universitario argentino tiene un desarrollo territorial que le permite abarcar a todas las jurisdicciones del país. En la actualidad, todas las provincias cuentan con al menos una universidad nacional en su territorio.

Mapa 1. Cobertura provincial del sistema universitario argentino por sector de gestión. Año 2017.



Fuente: Síntesis de información. Estadísticas universitarias 2017-2018. DIU-SPU-MEN.

La oferta universitaria está conformada por 131 instituciones universitarias, 66 de las cuales son públicas (50,4%). Las universidades tienen 12.196 ofertas académicas (carreras), un tercio de las cuales (3.931) corresponde a ofertas de posgrado (especializaciones, maestrías y doctorados). El sistema en su conjunto tiene 2,2 millones de estudiantes, un 7% de los cuales (159 mil) está matriculado en carreras de posgrado. El 79% de las y los estudiantes asiste a universidades públicas.

Cuadro 15. Cantidad de instituciones universitarias por sector. Año 2017.

	Total	Estatad	Privado
Universidades	131	66	65

Fuente: Síntesis de información. Estadísticas universitarias 2017-2018. DIU-SPU-MEN.

Nota: En universidades estatales se incluyen 5 de dependencia provincial. En privadas, se incluyen 2 universidades extranjeras/ internacionales.

Cuadro 16. Cantidad de carreras y estudiantes por tipo de oferta. Año 2017.

	Total	Grado	Posgrado
Carreras	12.196	8.265	3.931
Estudiantes	2.164.497	2.005.152	159.345

Fuente: Síntesis de información. Estadísticas universitarias 2017-2018. DIU-SPU-MEN.

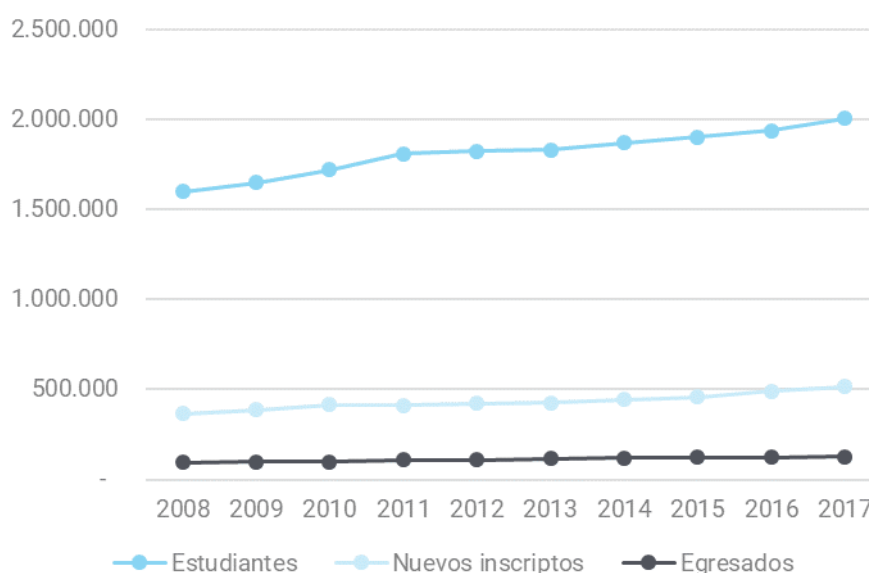
Nota: la categoría grado incluye también carreras y estudiantes de grado.

Los desafíos que enfrenta el sistema universitario argentino son diversos. Algunos de ellos se relacionan con el carácter gratuito y el ingreso irrestricto que destaca el modelo universitario de nuestro país en el concierto de los sistemas académicos de todo el mundo. La democratización social a la que tiende este modelo incide en algunos indicadores que dan cuenta de las trayectorias educativas de la población estudiantil.

Por su parte, el 57% de las estudiantes del sistema universitario son mujeres. Entre los egresados, el porcentaje de mujeres se eleva al 61%, lo que marca las trayectorias más fluidas y continuas que caracterizan el paso de las mujeres por la universidad en comparación con los varones, un rasgo que también se observa en el nivel secundario.

La evolución de la cantidad de estudiantes está marcada por una expansión constante en los últimos diez años, una tendencia que se mantiene más allá de los contextos económicos y políticos. También la cantidad de nuevos inscriptos crece de manera constante, un indicador más pertinente para valorar el ritmo de crecimiento del sistema. Por su parte, la cantidad de egresados también registra una tendencia ascendente, desde los 95 mil egresados de carreras de grado que se registraron en 2008 hasta los 125 mil registrados en 2018.

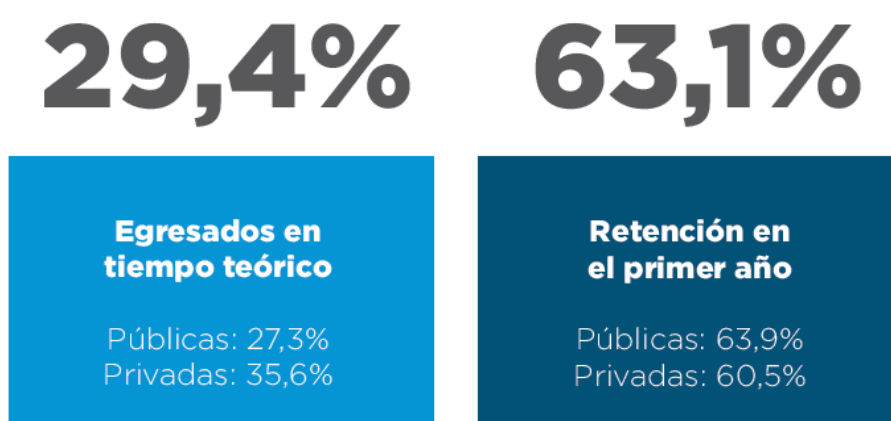
Gráfico 81. Evolución de la cantidad de nuevos inscriptos, estudiantes y egresados. Años 2008 a 2017.



Fuente: Síntesis de información. Estadísticas universitarias 2017-2018. DIU-SPU-MEN.

El incremento en la cantidad absoluta de egresados convive con lo que a veces se califica como *baja eficiencia en la graduación* ya que solo el 29% de estudiantes egresa en el tiempo teórico de duración de las carreras. Por otra parte, la tasa de retención en el primer año es del 63%, lo que significa que solo 2 de cada 3 continúa los estudios al año siguiente.

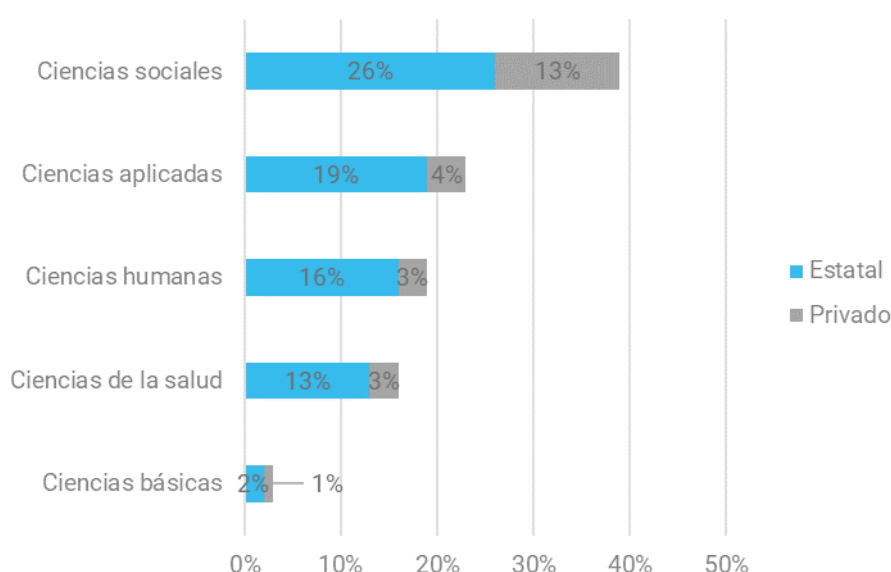
Cuadro 17. Indicadores de trayectorias de estudiantes universitarios. Año 2017-2018.



Fuente: Síntesis de información. Estadísticas universitarias 2017-2018. DIU-SPU-MEN.

En las carreras de grado el 38 % de los nuevos inscriptos optan por carreras de la rama Ciencias Sociales, representando la mayoría en ambos sectores de gestión. Le siguen en importancia relativa los inscriptos de ciencias aplicadas (21%) y humanas (18%).

Gráfico 82. Distribución porcentual de los nuevos inscriptos de pregrado y grado según rama de estudios. Año 2017.



Fuente: Síntesis de información. Estadísticas universitarias 2017-2018. DIU-SPU-MEN.

La presencia de estudiantes extranjeros en las universidades de nuestro país alcanza la cifra de 74 mil, el 3% del total de estudiantes del sistema. De este total, el 74% asiste a universidades estatales y el 15% está matriculado en carreras de posgrado, un segmento de la oferta en el que la presencia de extranjeros llega al 7%, duplicando la participación relativa que se observa en el conjunto del sistema. El 94% de estudiantes extranjeros proviene de países de América Latina, principalmente de Perú, Brasil y Colombia.

Cuadro 18. Estudiantes extranjeros según sector y oferta. En cantidad y porcentaje. Año 2017.

Régimen	Total	Pregrado y Grado	Posgrado	Pregrado y Grado	Posgrado
Total	74.013	63.140	10.873	3,15	6,82
Estatad	54.471	46.561	7.910	2,94	6,44
Privado	19.542	16.579	2.963	3,94	8,11

Fuente: Síntesis de información. Estadísticas universitarias 2017-2018. DIU-SPU-MEN.

10. Continuidad educativa durante la pandemia

La elaboración de este informe sobre la educación en Argentina entre 2011 y 2019 con base en información estadística actualizada torna ineludible sumar, a las tendencias de mediano plazo hasta aquí analizadas, la situación coyuntural y la respuesta del sistema educativo ante la irrupción de la pandemia por COVID-19 iniciada en 2020.

Una de las medidas sanitarias de aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO) fue la suspensión de las clases presenciales en todo el país. Argentina tomó la misma decisión que otras 184 naciones del mundo (Ministerio de Educación [ME], 2020a) que, a nivel global, implicó que unos 1.500 millones de niñas, niños y jóvenes fueran afectados/as por el cierre de escuelas entre marzo y abril de 2020. En Argentina la suspensión de clases presenciales se definió el 16 de marzo de 2020 e impactó en alrededor de 15 millones de estudiantes y cerca de 1,5 millones docentes.

En este contexto, la Secretaría de Evaluación e Información Estadística (SEIE) desarrolló 6 líneas de evaluación de este proceso dirigidas a indagar políticas educativas comparadas entre países y jurisdicciones argentinas (líneas 1 y 2), relevamientos a directivos/as (línea 3) y docentes (línea 4) para recabar percepciones y estrategias institucionales y pedagógicas implementadas durante el período de clases remotas, una encuesta telefónica a hogares que sumó la mirada de familias y adolescentes sobre la continuidad pedagógica (línea 5) y un dispositivo de monitoreo (línea 6) para relevar a la vuelta a clases presenciales. La tabla 1 resume el alcance, muestras y universos de análisis de cada una de las líneas de la ENPCP³⁰. Este capítulo recupera resultados centrales de estas evaluaciones que dan cuenta de la respuesta de los distintos actores del sistema educativo argentino ante la suspensión de clases presenciales en 2020.

Cuadro 19. Tipo de relevamiento, alcance, casos muestrales y universos de cada línea de la Evaluación Nacional del Proceso de Continuidad Pedagógica en Argentina. Año 2020.

Dispositivo	Líneas	Relevamiento	Descripción/ alcance	Casos de la muestra	Universo representado
EVALUACIÓN Nacional de la Continuidad Pedagógica	Línea 1	Internacional	Políticas educativas de continuidad pedagógica de diversos gobiernos	15	Casos en 5 regiones del mundo
	Línea 2	Nacional y provincial	Políticas educativas de los gobiernos nacional y provinciales/CABA	25 jurisdicciones	
	Línea 3	Directores/as de escuelas	Jardines de infantes, primarias y secundarias	5.387	51.113
	Línea 4	Docentes	Frente a alumnos	21.471	760.315
	Línea 5	Familias	Hogares urbanos	2.658	11.152.018
		Adolescentes	13 a 19 años (urbano)	958	3.817.515
MONITOREO del retorno a clases presenciales (en proceso)	Línea 6	Escuelas	Unidades servicio de todos los niveles de enseñanza y modalidades educativas (no incluye universidades)	77.084	

Fuente: SEIE-ME.

³⁰ La implementación de la línea 2 que constó en un relevamiento de iniciativas jurisdiccionales de continuidad pedagógica fue realizada por la Coordinación de Investigación y Prospectiva, DNPIE, SPPI, Secretaría de Educación del ME. El resto de las líneas fueron desarrolladas por áreas de SEIE: las líneas 3 a 5 por la Dirección de Evaluación Educativa, la línea 6 por la Dirección de Información Educativa y la línea 1 por el Observatorio del Derecho a la Educación (15 países). Fuente: SEIE-ME.

La continuidad pedagógica en 2020

Desde el inicio del ASPO, los ministerios de Educación nacional y jurisdiccionales promovieron la continuidad pedagógica que docentes de todo el país llevaron adelante con múltiples y cambiantes estrategias frente a la suspensión de clases presenciales establecidas a mediados de marzo³¹ (ME, 2020b y 2020c), y que las familias y estudiantes siguieron en condiciones muy desiguales de acceso a tecnología y recursos de conectividad (Ministerio de Educación, 2020d).

La experiencia comparada a nivel internacional (línea 1 de la ENPCP) mostró diversidad de iniciativas gubernamentales en la forma de darle continuidad pedagógica a las y los estudiantes con algunos puntos de coincidencia. En la región, la primera reacción fue resolver cómo mantener los servicios de alimentación -que anteriormente eran brindados en las escuelas- en el marco de una crisis socioeconómica y de desempleo agudizada por la pandemia. Las estrategias privilegiaron tres medios para sostener la continuidad pedagógica: 1) el uso de plataformas digitales con recursos para docentes, estudiantes y familias; 2) las clases y programas educativos de entretenimiento transmitidos por televisión y radio; y 3) la producción de materiales impresos destinados a estudiantes sin conectividad (ME 2020a).

En cuanto a la vuelta a una escolaridad presencial, las estrategias fueron variadas y se distinguieron en cuanto al retorno de grupos alternados o todos a la vez; en si hubo escalonamiento (prioridades de retorno de acuerdo a niveles y grados); en el carácter optativo u obligatorio de la vuelta al aula; en cómo se hizo efectivo el distanciamiento en la escuela (menos alumnos, uso de mamparas); en cómo fue la diversificación de los espacios para dar clases (uso de patios y otros espacios escolares no aúlicos); y en qué circunstancias se promovió el uso del tapabocas y máscaras, entre otros aspectos.

Las políticas educativas nacionales y subnacionales (línea 2 de ENPCP) se pautaron y acordaron en el espacio de la Asamblea del CFE que promulgó resoluciones sobre la regulación de la educación a distancia en la educación obligatoria, los contenidos curriculares a priorizar durante las etapas de continuidad pedagógica sin presencialidad, los criterios generales de evaluación, acreditación y promoción, las líneas de la Evaluación Nacional del Proceso de Continuidad Pedagógica, los índices a regir en los semáforos y protocolos para el retorno a clases presenciales y la estrategia de acompañamiento del Programa ACOMPAÑAR “Puentes de Igualdad” para la revinculación de estudiantes desvinculados/as en el momento de volver a clases presenciales.

Desde la suspensión de clases presenciales, el MEN fue desplegando diferentes acciones en el marco del programa *Seguimos Educando*. Por un lado, ha producido en versión digital y en papel los cuadernos de actividades “Seguimos Educando”, elaborados en base a los Núcleos de Aprendizaje Prioritario y organizados por ciclos de la educación obligatoria, dirigiéndose al nivel Inicial (4 y 5 años), primario (para Primer y Segundo ciclo) y secundario (para Ciclo Básico y Orientado). Fueron ocho las ediciones con tiradas de 5 millones de cuadernos impresos. En segundo lugar, se elaboraron contenidos para la programación diaria televisiva y radial a través de la TV Pública, Canal Encuentro, Paka Paka, Radio Nacional y 190 repetidoras provinciales. Asimismo, se entregaron *netbooks* a estudiantes secundarios y se desarrolló el portal “Juana Manso” por Educ.ar, se realizó un acuerdo para la navegación gratuita de portales educativos junto con compañías telefónicas y ENACOM, y se desarrollaron tutoriales, cursos de capacitación y webinars para docentes y equipos directivos de escuelas implementados por el INFOD y el INET.

³¹ Los informes y acceso a tabulados y microdatos de estas líneas de evaluación constan en el sitio web de la Secretaría de Evaluación e Información Educativa (<https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-e-informacion-educativa/evaluacion-nacional-del-proceso-de-continuidad-pedagogica>).

En la misma línea los Ministerios de Educación de 22 de las 24 jurisdicciones desarrollaron portales y materiales para sostener la continuidad pedagógica en ASPO. A nivel provincial, el informe correspondiente a la línea 2 destaca también actividades como la producción de cuadernos y el sostén de escuelas abiertas para entrega de viandas y cuadernos (ME, 2020b).

Los equipos directivos de escuelas dieron cuenta de las formas y tiempos que llevó la organización de las actividades educativas sin clases presenciales y el contacto con las familias (línea 3 de ENPCP). Sus respuestas indican que la adecuación de la propuesta pedagógica se realizó rápidamente (8 de cada 10 afirma que se logró en un máximo de 2 semanas tras la interrupción de clases presenciales, con más lentitud en el nivel secundario y más rápidamente en el nivel inicial) (ME, 2020c). Esta evaluación mostró además que incluso un 25% de las escuelas se mantuvieron abiertas en la pandemia, algo más frecuentemente en nivel secundario y menos en nivel inicial. Las actividades desarrolladas en esas escuelas abiertas fueron principalmente la entrega de cuadernos y materiales educativos (85% de las que se sostuvieron abiertas se abocaron a esta tarea), entrega de bolsones de comida o viandas (83%) y asistencia a familias en cuestiones administrativas (58%), ofrecer conectividad a estudiantes que carecían de ella en sus hogares (26%, valor que sube al 42% en el nivel secundario), y también producir insumos para combatir la pandemia (4%, porcentaje que asciende al 11% de las secundarias abiertas que produjeron alcohol en gel, mascarillas, protectores, etc.). En cuanto a las condiciones de trabajo, las y los directivos coinciden en que su tarea demandó más horas de trabajo durante la pandemia. Al mencionar las dificultades para implementar la propuesta de continuidad pedagógica destacan: las limitaciones en la conectividad de internet (mencionadas por el 79%), la disponibilidad de recursos electrónicos tales como computadoras, software o celulares (66% de respuestas) y la escasa experiencia docente en el uso de TIC con fines pedagógicos (56%, ME, 2020c). Finalmente, la encuesta permite una aproximación al volumen de estudiantes que se desvincularon de la continuidad pedagógica: las primeras estimaciones indican que serían, como máximo, un total de 980 mil estudiantes de los niveles primario y secundario.

Las y los docentes también fueron objeto de una de las líneas de la ENPCP. Los resultados mostraron que la enseñanza en el contexto de aislamiento demandó priorización de contenidos para lo cual se basaron principalmente en la planificación realizada a principio de año (60%), en los NAP (53%) y en los diseños curriculares jurisdiccionales (46%). Los canales de comunicación con sus alumnos/as fueron el WhatsApp (usado por 82% de docentes), seguidos por correos electrónicos (54%), llamada por celular (42%) y plataformas genéricas (35%). Menos frecuente fue el uso de aplicaciones para reuniones virtuales (35%), plataformas de la escuela (21%) y redes sociales (15%). (ME, 2020d).

Los recursos pedagógicos utilizados fueron bien variables de acuerdo con el nivel de enseñanza: en el nivel inicial el 90% de docentes usó audios o videos especialmente grabados para sus estudiantes, 41% realizó encuentros en vivo y 37% trabajó con los cuadernos de *Seguimos Educando*. En la educación primaria, en cambio, se destacó el uso de libros de texto y manuales impresos o digitalizados (68%), las clases especialmente grabadas (60%), los *podcasts* o videos de internet (56%); además, la mitad afirmó haber utilizado cuadernos de la serie *Seguimos Educando* (porcentaje que sube en la educación estatal y en ámbitos rurales, véase ME, 2020d). Finalmente, en el nivel secundario el recurso mayormente utilizado fue el envío de libros de texto digitalizados o impresos (68%), actividades o cuadernos preparadas por el docente para imprimir y resolver (57%), *podcasts* y videos de internet (56%); asimismo, el 42% les hizo llegar clases preparadas por ellos/as. Cabe mencionar que se destaca en el nivel secundario solamente que el 30% de docentes optaron por clases en vivo transmitidas a través de redes sociales, adaptándose a los códigos culturales de los jóvenes. En cuanto a la evaluación, si bien solo un tercio de docentes de nivel primario desarrollaron alguna evaluación con calificación, ese porcentaje asciende al 51% en el nivel

secundario, teniendo en cuenta que el relevamiento fue previo a las resoluciones del CFE referidas a la promoción y evaluación.

Respecto de las condiciones en que trabajaron las y los docentes desde sus hogares, solo un 37% disponía de computadora de uso exclusivo (valor que resultó más alto entre docentes de secundaria y menor entre los de primaria) y había un 8% de docentes sin computadora. En cuanto a la conectividad, un 7% de docentes no tiene wifi en su casa y solo 34% tiene wifi de uso exclusivo.

La línea 5 fue desarrollada en alianza con UNICEF, aplicando una encuesta a más de 2.600 hogares donde los adultos que eran acompañantes pedagógicos de niños, niñas y adolescentes de 4 a 19 años respondieron preguntas sobre composición, situación socioeconómica en ASPO y dotación de recursos del hogar, así como también sobre el proceso de continuidad pedagógica de niños y niñas hasta 12 años. En caso de haber adolescentes de 13 años en adelante en el hogar, fueron ellos/as quienes respondieron directamente sobre su escolaridad, aprendizajes y uso del tiempo en pandemia.

Respecto al perfil social de los hogares con NNA que cursan la educación obligatoria, los resultados indican que tienen alta percepción de beneficios sociales (el 44% recibe IFE y/o AUH, siendo los hogares con ambos beneficios mayoritarios dentro de este grupo). La cobertura de estas políticas de transferencias de ingresos es mayor entre hogares con NNA en educación estatal alcanzando niveles que son más del doble que en el sector privado. La mayoría de los adultos que desempeñaron el rol de acompañante pedagógico tiene al menos nivel secundario completo, y el perfil educativo del adulto acompañante es más elevado entre hogares cuyos NNA asisten a escuelas privadas.

Un lugar central en las condiciones de posibilidad de la continuidad pedagógica han sido los recursos TIC y de conectividad en los hogares. La encuesta a hogares mostró que el 45% de los hogares no dispone de una computadora en funcionamiento y el 53% no cuenta con una computadora liberada para uso educativo. En los hogares con NNA en educación estatal, la falta de computadoras asciende a valores próximos al 60% en nivel primario y secundario. El segundo aspecto crucial fue la conectividad: al respecto, la situación óptima de tenencia de conexión fija con buena señal incluye solo al 46% de hogares y la falta de wifi incluye al 30% de los hogares (el 27% con conexión vía datos del celular y el 3% sin ninguna conectividad). Como se observa, la falta de conexión a Internet con acceso fijo es mucho mayor en los hogares con NNA (el 30%) que lo observado entre los planteles docentes encuestados en la línea 4 (el 7% sin wifi).

Considerar la perspectiva de los destinatarios de la continuidad pedagógica -estudiantes y familias- es ineludible para componer un mapa de situación completo del proceso de continuidad pedagógica. La encuesta telefónica realizada desde el ME juntamente con UNICEF arroja fuertes coincidencias con lo reportado por los relevamientos a docentes y directivos. El vínculo pedagógico se ha sostenido en altas proporciones, ya que solo el 5% afirmó no haber tenido contacto con alguien de la escuela durante los primeros meses del ASPO, valor que es algo más alto en la educación estatal y en la región del Sur. La frecuencia de comunicación escuela-familia ha sido intensa, con desigualdades a favor de los NNA que cursan en la educación privada y con mayor intensidad en primaria que en secundaria. Las devoluciones del plantel docente completo también fueron altas: el 64% recibió retroalimentación de los trabajos entregados de la totalidad de sus docentes y solo el 8% no recibió devoluciones de sus docentes.

Las mayores desigualdades aparecen al examinar la naturaleza del proceso. Por un lado, las horas dedicadas a las tareas escolares son mayores en la educación privada que en la estatal, diferencia que es más marcada en el nivel secundario, donde el 51% de NNA en el sector estatal y 68% en el privado dedicaron más de 10 horas semanales a realizar tareas. El segundo aspecto que marca fuertes variaciones sectoriales es el medio o canal usado para la comunicación con la escuela, el cual contrasta entre el uso prevaleciente de mensajes de texto entre quienes cursan en escuelas estatales (el 84%, casi 20 puntos porcentuales más que en privado) y el mayor uso de plataformas

educativas en el sector privado (el 64% de secundaria privada y solo el 30% en secundaria estatal), así como de aplicaciones para videoconferencias (usadas por el 50% de privada y solo el 21% de estatal). En el mismo sentido varía el tipo de trabajos solicitados en cada sector de gestión; si bien hay coincidencia en que la mayoría recibió trabajos individuales de resolución fuera de línea (el 98% en primaria de ambos sectores de gestión y el 99% en secundaria de ambos), las divergencias aparecen al cuantificar las actividades individuales de realización sincrónica (que fueron recibidas por el 14% de estudiantes de primaria estatal y el 39% de privada).

Estudiantes desvinculados

La Evaluación Nacional de la Continuidad Pedagógica permitió estimar que había aproximadamente 1,1 millón de estudiantes en situación de vinculación baja o nula en el contexto del ASPO en los niveles de la educación obligatoria. A partir de una encuesta representativa a hogares con niños, niñas y adolescentes aplicada en el marco de esta evaluación, la proporción de estudiantes de jardín de infantes, primaria y secundaria con continuidad pedagógica baja o nula se proyectó para todo el país en torno a un 11%. A este grupo de estudiantes se los denominó como estudiantes desvinculados.

Concentrándose en el segmento más crítico de la educación obligatoria en cuanto a las trayectorias de estudiantes, esto es, la secundaria estatal, la evaluación realizada a mediados del año pasado permitió reconocer un total de 520 mil estudiantes cuya continuidad pedagógica era baja o nula. Dentro de este grupo, aquellos con continuidad nula eran 220 mil.

Para tener una referencia de la dimensión de estas cifras, se puede tener en cuenta que antes de la pandemia, la cantidad de estudiantes repitentes en secundarias estatales era de 335 mil, y la de estudiantes que abandonaban la escuela a lo largo del año (salidos sin pase) era de 83 mil. Ambas cifras surgen de los datos del Relevamiento Anual de escuelas del 2019, el último pre-pandemia.

A fines del año lectivo 2020 se puso en marcha la construcción de una base de datos federal con el DNI, nombre y apellido de los estudiantes según su distinta situación de vinculación al 30 de noviembre de 2020 y la identificación de la escuela a la que asistían cuando se inició la pandemia. La Red Federal de Información Educativa acordó una definición conceptual y operativa de vinculación con la escuela durante 2020 con el objetivo de poder priorizar intervenciones: vinculación suficiente, insuficiente y nula.

Categorías de vinculación:

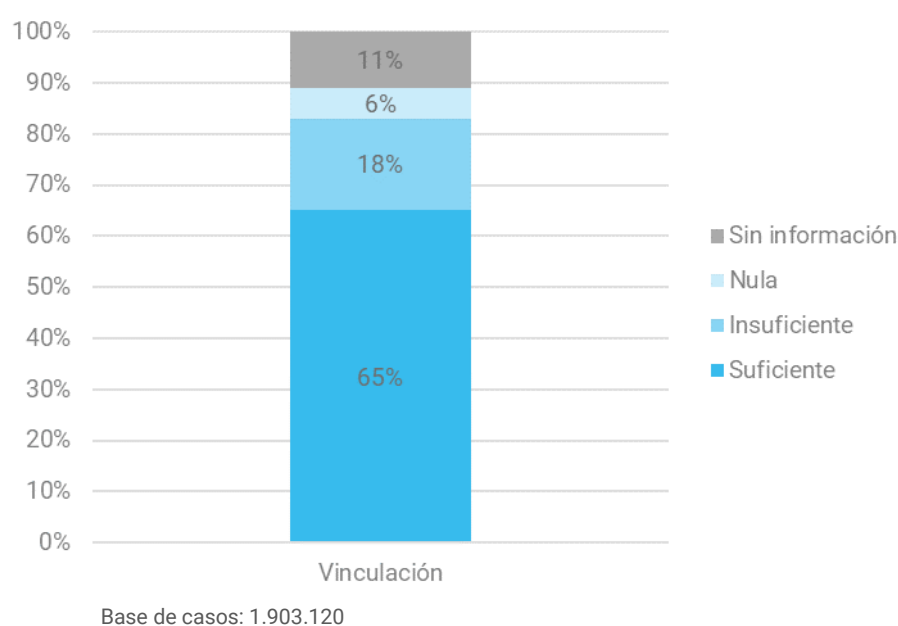
- Suficiente: Refiere al grupo de alumnos que han tenido una frecuencia de asistencia considerada según la definición que el establecimiento determine para lograr los objetivos.
- Insuficiente: Refiere al grupo de alumnos que tuvieron algún contacto con el establecimiento, pero no cumplen el mínimo establecido o considerado por el establecimiento para poder lograr los objetivos. Este grupo puede ser establecido por diferencia respecto de quienes fueran identificados como con vinculación suficiente o vinculación nula.
- Nula: Refiere al grupo de alumnos que no tuvieron contacto con el establecimiento, que estuvieron ausentes en todo el ciclo lectivo.
- Sin información: la UEE no dispone de datos sobre esta variable.

La iniciativa de nominalización priorizó la identificación de los estudiantes de secundarias estatales según lo señalado en cuanto a la mayor fragilidad de las trayectorias en este segmento. Esta base

de datos es un módulo del proyecto SINIDE (Sistema Federal de Información Nominal de Estudiantes, Docentes y Edificios escolares) y se desarrolló en coordinación con los equipos de todos los Ministerios de Educación del país nucleados en la Red Federal de Información Educativa. La base de datos tiene como objetivo ser el insumo de información del Programa Acompañar Puentes de Igualdad, destinado a promover la revinculación de los estudiantes a lo largo del año 2021. Un total de 14 provincias transfirieron (de manera total o parcial) los datos nominales de sus estudiantes de escuelas secundarias estatales. La información consolidada alcanza los 1,9 millones de estudiantes de secundarias públicas que equivalen al 71% de este universo.

Según la información reportada se registró un 6% de estudiantes de secundaria con vinculación nula y un 18% con vinculación insuficiente. Este 24% de estudiantes del nivel equivalen a un total de 450 mil estudiantes con vinculación insuficiente o nula cuyas trayectorias educativas han sido intermitentes (340 mil) o se han visto interrumpidas (110 mil) en 2020. Se trata de un grupo de estudiantes que en el curso de la vuelta a la presencialidad en 2021 y a la salida de la pandemia en 2022 requerirán un acompañamiento particular para recuperar su trayectoria educativa y los aprendizajes que no pudieron desarrollarse en el tiempo de pandemia.

Gráfico 83. Estudiantes de secundaria nominalizados en SINIDE según situación de vinculación con su escuela en 2020.



Fuente: SINIDE, módulo de trayectorias Acompañar

El retorno a la presencialidad escolar en 2020

En 2020 hubo algunas experiencias de acotado alcance geográfico y temporal de reapertura de escuelas (solo en 5 de las 24 jurisdicciones). En el mundo, han sido muchas las marchas y contramarchas en el proceso de regreso a la presencialidad, variables de acuerdo a si se trata del hemisferio Norte o Sur (en el norte el cierre de escuelas se llevó a cabo con el ciclo escolar comenzado, mientras que en el hemisferio sur recién iniciaba), al momento marcado según semáforos e indicadores epidemiológicos, a las culturas y tradiciones nacionales, a las características de los sistemas (centralizados o federales), a las presiones derivadas de la necesidad de reactivación económica, y a los niveles de asistencia efectiva de estudiantes

tras la reapertura, que varían entre familias que mandaron a sus hijas/os a la escuela y otras que los preservaron del retorno a clases ante el temor al contagio (véase apartado de “Retorno a las escuelas” del análisis comparado de casos nacionales y grandes ciudades de reciente informe; ME, 2020).

El proceso de retorno a clases presenciales en Argentina fue germinal en 2020 y tuvo una serie de atributos a destacar como marco de interpretación de los guarismos de este informe: 1) la pandemia inició junto con el ciclo lectivo 2020 y el gobierno nacional decidió un temprano cierre de escuelas, que extendió mucho el período de educación remota durante las distintas fases del confinamiento local (Ministerio de Educación 2020); 2) el país tiene un sistema federal con autonomía relativa del nivel local (provincial), pues si bien el diseño e implementación de políticas educativas es potestad de las jurisdicciones, éstas se fundan en previos acuerdos consensuados en el Consejo Federal de Educación; 3) se ha optado por semáforos epidemiológicos que habilitan distinto tipo de presencialidad (con clases con adecuaciones curriculares para jurisdicciones con riesgo bajo y solo a través de encuentros recreativos y artísticos para jurisdicciones con riesgo medio); 4) la vuelta a clases ha sido voluntaria para las y los estudiantes y no imperativa en todas las jurisdicciones; 5) el retorno no ha sido universal sino escalonado, habilitando a grupos de estudiantes específicos, definidos mayoritariamente de acuerdo al año de estudio (privilegiando el cierre o inicio de ciclos) y/o a la mayor vulnerabilidad social de sus familias, aquí sí con variaciones provinciales; 6) se optó por modalidad mixta o de alternancia para la vuelta (días de presencialidad y otros de educación remota); 7) se realizó con variantes jurisdiccionales en el uso de espacios, definición de distanciamientos y modos de armar las burbujas de docentes y estudiantes.

En Argentina, en agosto 2020 comenzó el proceso de reapertura de escuelas, que comenzó en la provincia de San Juan y luego se fue expandiendo a varias provincias. No se trató de un retorno universal a la presencialidad, pues no fue obligatorio ni de tiempo completo. Incluso hubo vuelta a clases con contenidos curriculares en los aquellos pocos casos provinciales con mejor situación epidemiológica y solo actividades recreativas en las jurisdicciones con riesgo medio. Como en muchos otros países, también en Argentina hubo procesos de marchas y contramarchas en este proceso (ME, 2020b) como sucedió en las provincias de San Juan, Catamarca y Santiago del Estero que abrieron y tuvieron que volver al cierre de escuelas ante el incremento de los contagios.

A fines de noviembre de 2020 se contabilizaron 15 planes jurisdiccionales correspondientes a provincias que habían retornado a distintas modalidades de presencialidad: 7 con vuelta a clases presenciales y 8 reabrieron para brindar actividades de revinculación recreativas, deportivas o artísticas. Por su parte, se realizaron actividades recreativas de revinculación (Resolución del CFE 370/20) se desplegaron en otras 8 jurisdicciones: Ciudad de Buenos Aires, Chaco, Provincia de Buenos Aires, Corrientes, Santa Fe, Entre Ríos, Jujuy y San Luis.

Retorno a la presencialidad en 2021

Durante el transcurso del año 2021 y a partir de la constitución del Observatorio del Retorno Presencial a las Aulas creado por resolución del Consejo Federal de Educación (Nº 386/2021, art. 13), se puso en marcha un sistema de monitoreo del regreso presencial a las aulas ante la situación de pandemia mundial por el virus COVID-19 desde el año 2020. El objetivo fue contar con información de manera oportuna sobre tres dimensiones centrales vinculadas con la problemática del retorno a la presencialidad en los establecimientos educativos de todo el país: 1) distritos del país sin clases presenciales, 2) vacunación del personal de establecimientos educativos y 3) casos de COVID-19 en dichos establecimientos. Los reportes de los Ministerios de Educación Jurisdiccionales a la Secretaría General del Consejo Federal de Educación fueron la base para la sistematización de la información de las dos primeras dimensiones; mientras que la plataforma

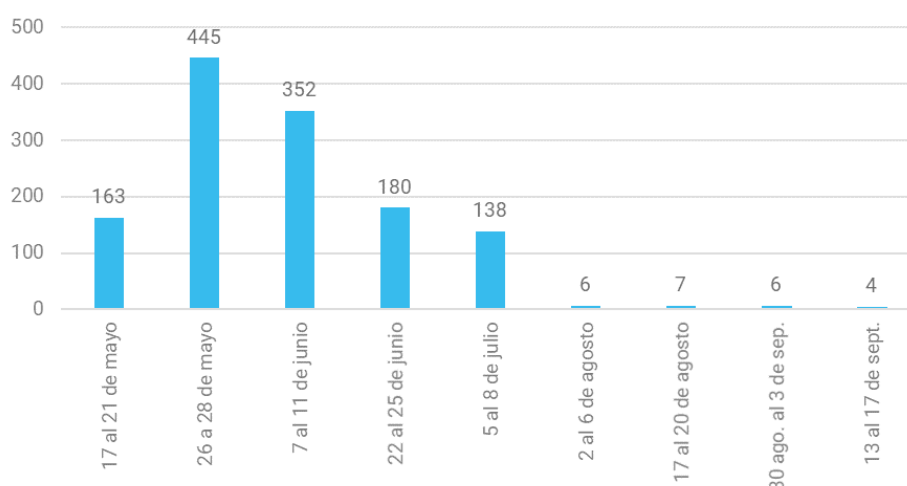
Cuidar Escuelas fue la fuente desde la cual se reconstruyó la situación de los contagios vinculados a la comunidad educativa.

Desde la Secretaría de Evaluación e Información Educativa se estuvo realizando la sistematización de información para la publicación, de manera quincenal, de una serie de informes de monitoreo referidos a la vuelta presencial a clases en los establecimientos educativos de todo el país. Este informe, así como los reportes quincenales, se elaboraron con el apoyo de UNICEF y UNESCO.

Departamentos, escuelas y estudiantes sin clases presenciales

El monitoreo de los departamentos, escuelas (unidades de servicio) y estudiantes que estaban sin clases presenciales en cada quincena del año 2021 permitió reconocer la ampliación de presencialidad que comenzó a instalarse desde el mes de junio y que se consolidó con fuerza luego de las vacaciones de invierno. A partir del mes de agosto, fue en el nivel superior donde hubo alta incidencia de actividad no presencial, en tanto la educación remota como modalidad exclusiva resultaba minoritaria en la educación obligatoria.

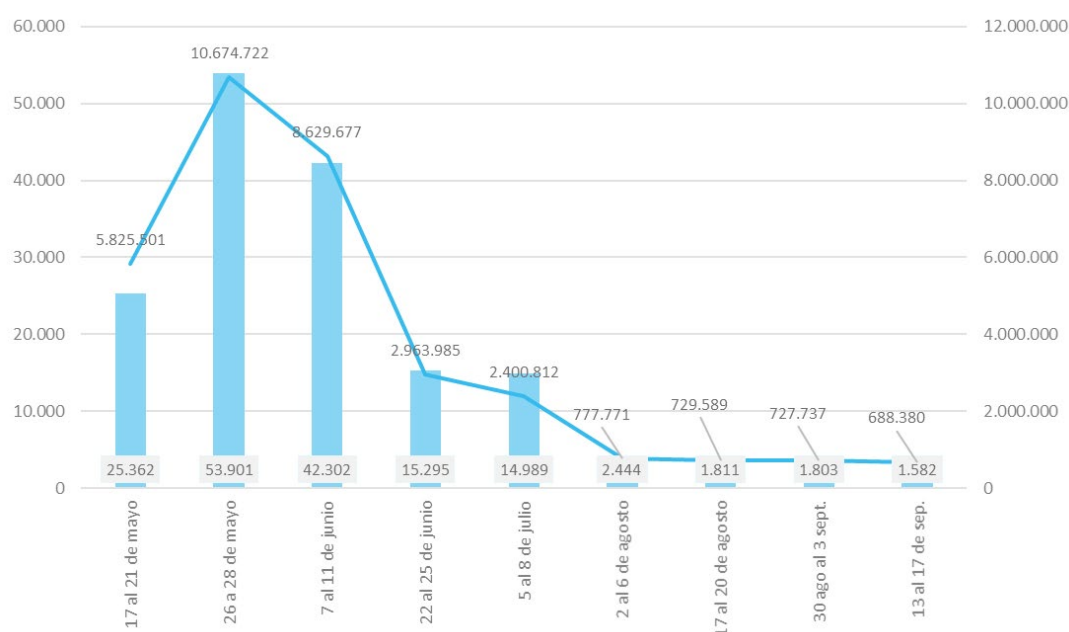
Gráfico 84. Cantidad de departamentos sin clase presenciales por semana de referencia



Fuente: Elaborado por la Secretaría de Evaluación e Información Educativa del Ministerio de Educación de la Nación sobre la base de los informes del Observatorio del Retorno a Clases Presenciales.

Nota: Se clasifican como sin clases presenciales a aquellos departamentos que son informados en esa condición por las propias jurisdicciones. Cuando no está disponible la información por departamento se utilizó otra información aportada por la jurisdicción (localidades u ofertas sin presencialidad) para estimar qué porcentaje de escuelas del departamento no tienen presencialidad. Si este porcentaje supera el 50% se clasifica el departamento como sin presencialidad.

Gráfico 85. Cantidad de estudiantes y unidades de servicio de la educación común sin clase presenciales por semana de referencia.



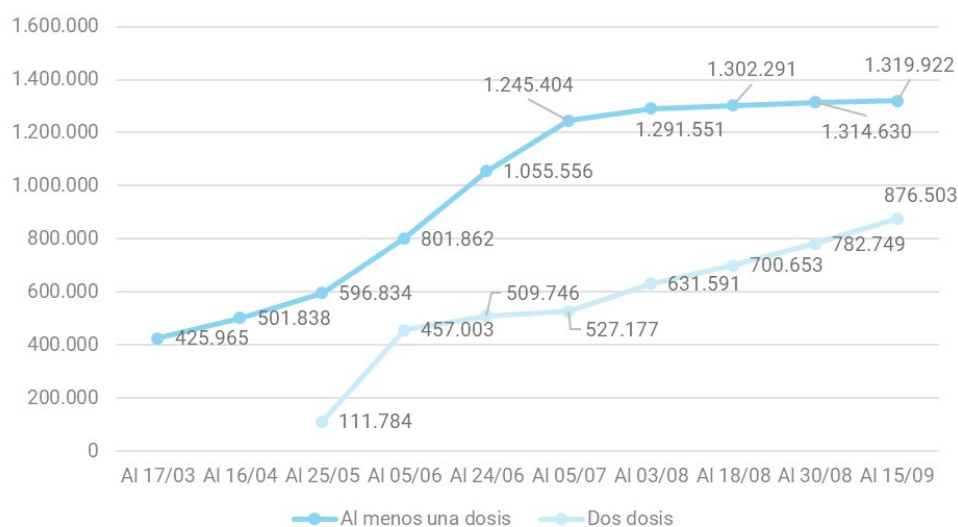
Fuente: Elaborado por la Secretaría de Evaluación e Información Educativa del Ministerio de Educación de la Nación sobre la base de los informes del Observatorio del Retorno a Clases Presenciales.

Nota: Con el objeto de consolidar la información a nivel federal y volver comparables las cifras entre provincias, se realizó una estimación basada en escuelas (unidades de servicio) y estudiantes de los niveles inicial, primario, secundario y superior de la educación común de cada departamento tomando como referencia la información por departamento publicada en el Anuario Estadístico Educativo 2019.

Vacunación del personal de establecimientos educativos

Al 15 de septiembre del 2021 un 91% del personal se encontraba vacunado con al menos una dosis, mientras que un 61% ya lo estaba con dos dosis en el Total del país. Estas cifras equivalen a un poco más de 1,3 millones y casi 880 mil docentes y no docentes vacunados respectivamente. Respecto a marzo más que se triplicó la cantidad de personal vacunado contra el COVID -19 que trabaja en establecimientos educativo.

Gráfico 86. Personal docente y no docente de establecimientos educativos vacunados contra el COVID-19 por fecha del reporte del Observatorio del Retorno Presencial a las Aulas.

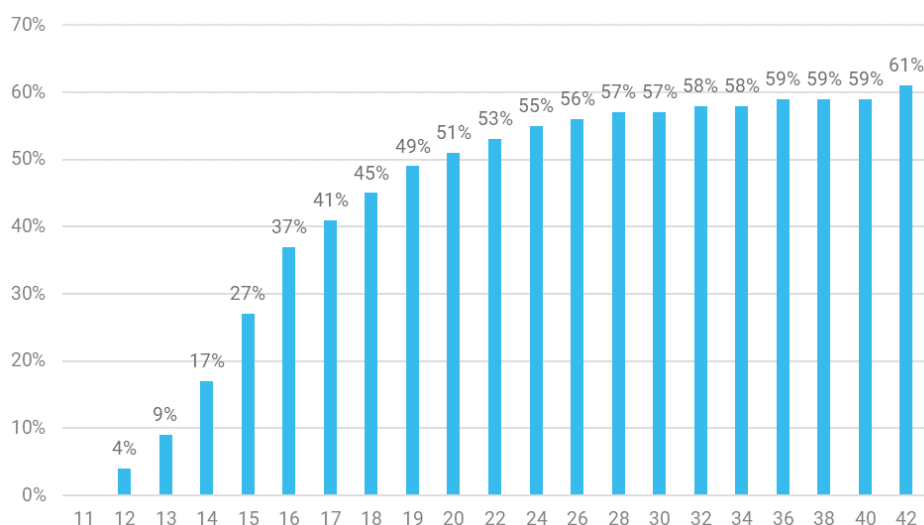


Fuente: Elaborado por la Secretaría de Evaluación e Información Educativa del Ministerio de Educación de la Nación sobre la base de los informes del Observatorio del Retorno a Clases Presenciales.

Contagios de COVID-19 en la comunidad educativa

La plataforma Cuidar Escuelas se puso en marcha el 16 de marzo de 2021 (semana número 11 del año). Se trató de un desarrollo conjunto entre la Secretaría de Innovación Pública, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación de la Nación, y cuya implementación está a cargo de los Ministerios de Educación Jurisdiccionales con la colaboración de los equipos de conducción de los establecimientos educativos. Al 23 de octubre se registraban un total de 38.889 escuelas activas, y 10.023.590 estudiantes matriculados en este universo de escuelas, lo que equivale a un 61% y un 77% del universo total de escuelas del padrón y de matriculados según Relevamiento Anual.

Gráfico 87. Porcentaje de escuelas activas en Cuidar Escuelas según semana. Total del país. Información al 23/10/2021 (semana 42).



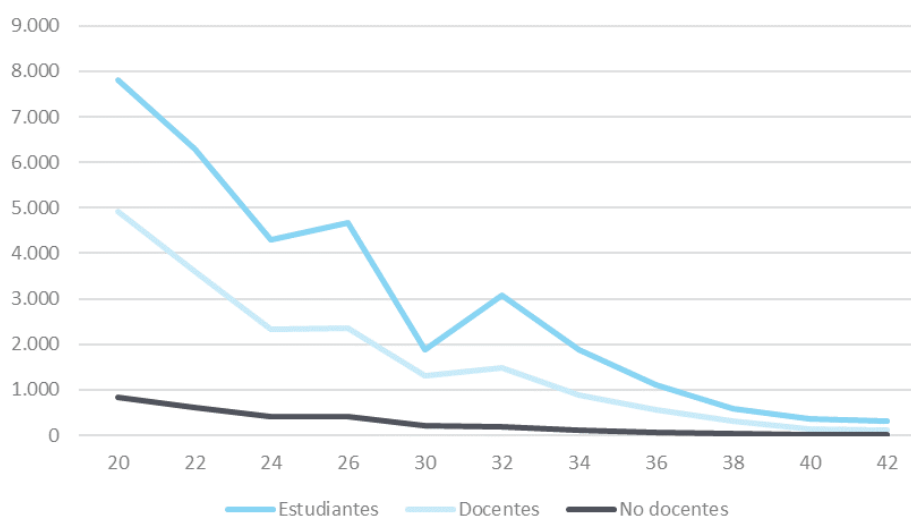
Fuente: Elaborado por la Secretaría de Evaluación e Información Educativa del Ministerio de Educación de la Nación sobre la base de Cuidar Escuelas.

(1) El universo de referencia de esta información es el correspondiente a las ofertas educativas registradas en el [Padrón Oficial de Establecimientos Educativos](#), el cual incluye todos los niveles de enseñanza y modalidades educativas. Las únicas ofertas que no están incluidas son las del sistema universitario.

(2) Se consideran como escuelas activas (informados en Cuidar Escuelas) a aquellas que informaron los datos de matrícula inicial, plantel docente y porcentaje de presencialidad. Esta información es indispensable para estimar los valores del porcentaje de casos de COVID-19 en cada escuela como proporción entre la cantidad de notificaciones de casos positivos y la cantidad de estudiantes o docentes con presencialidad en la institución.

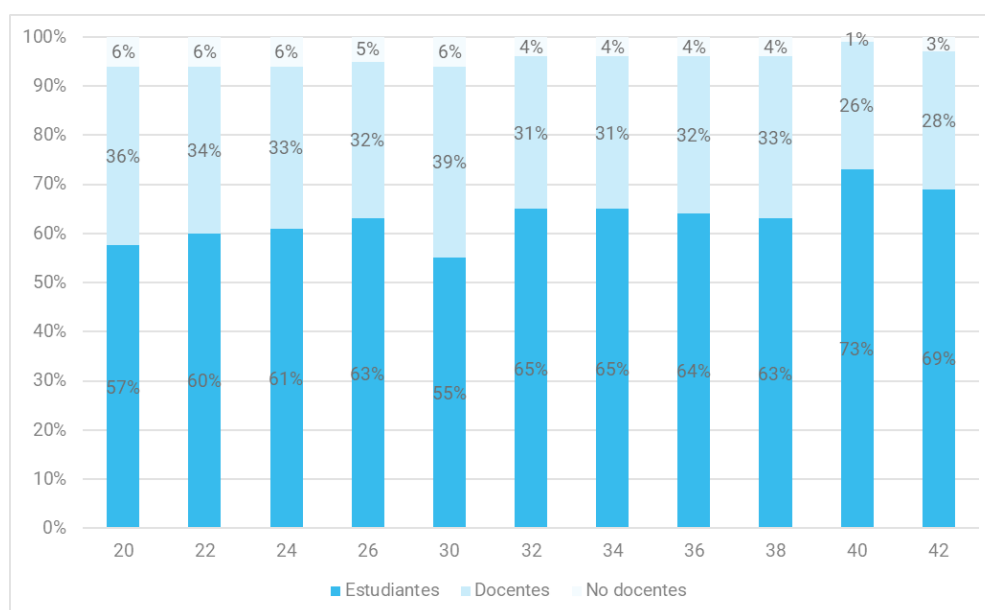
En relación con los contagios en las escuelas, las notificaciones de casos positivos de COVID-19 y de casos con síntomas han disminuido considerablemente en los meses posteriores.

Gráfico 88. Cantidad de notificaciones de casos positivos según rol escolar por semana de referencia.



Fuente: Elaboración propia en base a notificaciones en Cuidar Escuelas, Secretaría de Evaluación e Información Educativa, Ministerio de Educación de la Nación

Gráfico 89. Distribución de notificaciones positivas según rol escolar por semana de referencia



Fuente: Elaboración propia en base a notificaciones en Cuidar Escuelas, Secretaría de Evaluación e Información Educativa, Ministerio de Educación de la Nación

Cuadro 20. Porcentaje de notificaciones de casos positivos sobre estudiantes y personal con presencialidad. Valores acumulados. Total del país. Información al 23/10/2021.

Rol escolar	Porcentaje de notificaciones de casos positivos acumulados
Estudiantes con presencialidad	1,6%
Docentes y no docentes con presencialidad	6,6%

Fuente: Elaborado por la Secretaría de Evaluación e Información Educativa del Ministerio de Educación de la Nación sobre la base de Cuidar Escuelas.

Nota: El acumulado considera todas las notificaciones recibidas en Cuidar Escuelas desde su puesta en marcha el 14/03/2021. El indicador *porcentaje de notificaciones de casos positivos* considera como numerador a la cantidad de notificaciones de escuelas activas en la plataforma y, como denominador, la estimación de la cantidad de estudiantes y de personal (docente y no docente) con presencialidad en esas escuelas según reporta en Cuidar Escuelas. Para el cálculo se consideran las notificaciones acumuladas, es decir, todas las notificaciones recibidas por la plataforma desde que comenzó a funcionar a mediados de marzo. Este indicador se construye a los fines de ofrecer una medida aproximada del porcentaje de estudiantes y docentes que se han contagiado de COVID hasta un determinado momento del año según las notificaciones de Cuidar Escuelas.

11. Consideraciones Finales

Construir una mirada integral del estado de la educación es un desafío a la habitual compartimentación de los análisis de indicadores aislados, así como es condición ineludible para pensar la educación en perspectiva de derechos. Aportar a la construcción de ese enfoque multidimensional ha sido un propósito central de este informe, para lo cual ha brindado información decenal sobre variados indicadores, relevados periódica y sistemáticamente por fuentes oficiales correspondientes a cada dimensión del derecho a la educación.

Entre sus expectativas, este informe aspira a promover una conversación amplia entre decisores, actores ministeriales, del campo académico y comunidades educativas acerca de los avances, desafíos y dimensiones del derecho a la educación en Argentina, así como continuar la valorización anual de la batería de indicadores propuestos para las cinco dimensiones analíticas. Con una perspectiva conceptual que imbrica el contexto, los recursos, el acceso, las trayectorias y los resultados, invita además a reflexionar acerca de la relación entre las normativas y compromisos nacionales e internacionales asumidos para darle cumplimiento al derecho a la educación y al rol que juegan las políticas educativas para tal fin. Sin tratarse de un análisis de políticas implementadas ni de metas establecidas o cumplidas, el informe marca a grandes trazos los efectos de políticas educativas precedentes y pone además a disposición información sobre avances, déficits, desigualdades, ritmos de mejora de múltiples indicadores que pueden nutrir la ideación de nuevas intervenciones de las políticas. Políticas que no se generan solo desde las órbitas del gobierno de la educación, sino que exigen transversalidad y trascienden el campo educativo. Así lo evidencian los resultados del capítulo sobre *contexto* que muestran, entre otros aspectos, que la mayoría de niñas, niños y adolescentes viven en hogares pobres en 2021 con un marcado agravamiento de las condiciones de vida en los tres últimos años, resultado de la crisis económica desatada en 2018 y de la pandemia.

El capítulo de *contexto* muestra un elemento facilitador para las políticas al constatar una menor presión poblacional sobre el sistema educativo en los últimos años derivada de la estabilización de la cantidad de población en las edades de la educación obligatoria (especialmente, de la población de 5 a 19 años que creció solo un 2% entre 2010 y 2020). Esta disminución de la presión demográfica sobre el sistema genera menos tensiones a la creación de oferta que en épocas de marcado crecimiento demográfico, y por lo tanto abre oportunidades de atender a problemáticas específicas.

Reforzando en este cierre la relevancia de las normativas como norte de las políticas, cabe señalar una vez más que el marco normativo nacional central es el que provee la LEN de 2006, que extiende la obligatoriedad legal de la educación hasta el nivel secundario inclusive y a la vez vela por que se garantice ese derecho y se mitiguen las desigualdades educativas. Si bien la pregunta sobre el efectivo grado de cumplimiento del derecho a la educación se responde con resultados de todo el informe, tiene su primer respuesta en el capítulo 5 sobre *acceso*, donde se muestra que la situación no es unívoca en todos los grupos en condiciones de asistir a la educación obligatoria: allí se observó una situación de virtual universalización de la escolarización de estudiantes de 5 a 14 años pero también cuentas pendientes en la inclusión de adolescentes en edad de cursar el ciclo superior de la educación secundaria y en la población en condiciones de asistir a las salas de 4 años, aun cuando en ambos casos la situación muestre mejoras en el lapso de análisis de 2011 a 2019. Entre los grupos de 15 a 19 años y entre infantes de 4 años las brechas para lograr la universalización del acceso son cercanas al 10% de la población. Como es esperable, aún mayores resultan las brechas entre la población de 3 años donde no rige la obligatoriedad para la asistencia (aunque sí la de universalizar la oferta) y donde más de la mitad no asisten al año inicial del ciclo de Jardín de Infantes. Sin dudas es un desafío para las políticas promover la entrada de grupos sociales y familias que demoran el ingreso al sistema educativo de sus niños/as con un estudio certero de cuánto

aportan las decisiones familiares, los patrones culturales o bien la falta de oferta de unidades de servicio accesibles a los lugares de residencia o trabajo de los progenitores. Del mismo modo, alentar la reinserción educativa de jóvenes en edad de cursar la secundaria es otro foco de intervenciones deseables, ya que el problema de cobertura educativa del nivel secundario se manifiesta principalmente en el Ciclo Orientado, hecho que está sugiriendo (aun sin mirar indicadores de trayectoria) procesos de abandono escolar.

Otras respuestas al modo en que se hace efectivo el derecho a la educación surgen del capítulo de *trayectorias* que muestra los tiempos diferenciales de estudiantes reales para transitar cada nivel de la educación obligatoria. La interpretación integrada de los indicadores del capítulo de trayectorias evidencia que los problemas vinculados a la sobreedad, la repetición y el abandono sobresalen en el nivel secundario. En cambio, la escolaridad primaria es recorrida de modos más acordes a los tiempos teóricos y con menos problemas en el sostenimiento y avance en sus trayectorias. Como se ha dicho en reiteradas oportunidades en este informe: el largo tiempo que tiene la obligatoriedad de la educación primaria (desde el siglo XIX) frente al carácter relativamente reciente de la obligatoriedad en el nivel secundario (siglo XXI) son claves ineludibles para entender estos contrastes, no solo por el mero hecho del tiempo pasado, sino porque hubo más tiempo para que las políticas de provisión de recursos que acompañan a la obligatoriedad hagan sentir sus efectos. Para comprender los mayores y persistentes desafíos de las trayectorias escolares en el nivel secundario también cabe considerar su rígido formato escolar; principalmente, en lo que respecta a la prevalencia de un currículum mosaico con enseñanza disciplinar no integrada, salvo excepciones institucionales que no mueven el amperímetro de los grandes números.

No obstante, lo dicho sobre la escolaridad primaria significa que la lupa sobre sus problemas no debe ser puesta tanto en la dimensión de las trayectorias de estudiantes, sino más bien en las características de la oferta y los recursos disponibles (duración de la jornada escolar, conectividad de las escuelas, oferta de idiomas extranjeros para mencionar algunos ejemplos) así como en los niveles de conocimiento o capacidades alcanzados por las y los estudiantes según dan cuenta las pruebas estandarizadas disponibles.

Estudiar las trayectorias escolares con los grandes números tiene limitaciones, pero también potencialidades para reconocer diversidades y desigualdades. Las claves de desigualdad observadas en el apartado de *contexto* no son solo condiciones propias de la vida extraescolar de niños/as y jóvenes, sino que atraviesan la vida escolar, las trayectorias y los aprendizajes. Este informe ha ido explorando algunas de esas claves de desigualdad y sus datos confirman que, como señalan Dubet y Martucelli (1998), la escuela ya no puede pensarse como un santuario que clausura las incidencias del mundo exterior. Estos condicionamientos societales no niegan ni anulan la capacidad de las escuelas y los Estados para dirigir su acción educativa a la mitigación de aquellas, pero tallan la dimensión de sus desafíos. El informe expresa apenas la punta del iceberg del análisis de las desigualdades, haciendo pie principalmente en brechas territoriales, sectoriales, urbano-rurales, de origen social del alumnado y de género. Pero deja en claro la vacancia y necesidad de seguir profundizando en el estudio específico de las trayectorias escolares de grupos de estudiantes en situación de vulnerabilidad educativa, puesto que en una perspectiva de derechos el análisis de los factores de discriminación es central.

Estas líneas de cierre no pueden eludir la gran limitación del análisis de las trayectorias proveniente del actual Relevamiento Anual, en tanto utiliza datos relevados a nivel de grupos de estudiantes (secciones) que no permiten conocer movimientos, flujos e itinerarios personales que requerirían de información nominal consolidada a escala nacional, desafío ante el cual la información nominal que provee el SINIDE permite echar luz. La política de producción de información ya ha comenzado a caminar hacia ese punto de llegada. Como ejemplo vale mencionar que la información preliminar que ha aportado el módulo de trayectorias de ese sistema de información (el Sinide Acompañar/

Volvé a la escuela) permitió reconocer, por ejemplo, que durante el ASPO 2020, mientras el 17% de las y los estudiantes de secundaria sin sobreedad estuvo afectado por episodios de desvinculación con sus escuelas, entre estudiantes que tienen dos o más años de sobreedad, este grupo representó el 46%. Este tipo de análisis que combina trayectorias con otros fenómenos que afectan la vida académica de los estudiantes, es una fortaleza que tienen los datos nominales que está recabando el SINIDE y abre una nueva dimensión para este tipo de abordajes multidimensionales.

La conclusión general al integrar resultados de indicadores sobre trayectorias es que los recorridos de las y los estudiantes dentro de cada nivel son variables en tiempos, experiencias y acordes con las características de las escuelas, con mayores desigualdades y brechas registradas en la educación secundaria. Los mayores desafíos para garantizar el derecho a la educación de adolescentes, jóvenes y adultos -quienes logran acceder, pero no tantos permanecer en el sistema- obedecen a que las trayectorias escolares en el nivel secundario adicionan rezagos e interrupciones definitivas y transitorias de la escolaridad, confluyendo en una baja terminalidad que persiste pese a sus 15 años de obligatoriedad legal. Las leves mejoras son necesarias, pero no suficientes para garantizar de punta a punta el derecho a la educación obligatoria completa. Por ejemplo, la mejora tendencial pero lenta de ciertos indicadores como los de promoción y egreso no pueden ser “música de sirenas” para aquietar la necesidad de diseñar nuevas políticas que garanticen la terminalidad y la mejora de los aprendizajes. Puesto que llegar a saldar la deuda educativa exigiría décadas, discutir sobre la necesidad de acelerar los cambios necesarios exige entonces saber cómo priorizar las políticas que logren cuanto antes esos resultados esperados.

El derecho a la educación cubre un abanico muy amplio de dimensiones y variables del sistema. El aspecto de este fenómeno medido por las pruebas estandarizadas aplicadas a estudiantes que están por finalizar primaria y secundaria, es central en tanto que se trata del modo de verificar si los Estados (nacional y jurisdiccionales) están pudiendo garantizar que toda la población escolar que finaliza los niveles obligatorios, alcanza efectivamente los contenidos comunes mínimos acordados y definidos en el curriculum. Las pruebas estandarizadas son instrumentos limitados y excesivamente simplificados que deben ser enriquecidos y apoyados por otras evidencias sobre el aprendizaje; pero aun así son indispensables para valorar esta dimensión estratégica del derecho a la educación. Y en este punto, los niveles de conocimiento y capacidades sobre los que pueden dar cuenta los estudiantes en las dos pruebas estandarizadas alineadas a curriculum que se aplican en nuestro país (Aprender/ONE y ERCE de Unesco) permiten reconocer la importante proporción de estudiantes que se encuentran en la categoría inferior de desempeño: entre el 10% y el 30% en Lengua, y entre el 30% y el 50% en Matemática. Además, y más allá de estos promedios, las desigualdades en los indicadores según territorios y grupos sociales son muy amplias. Y ni los promedios ni las desigualdades han mostrado signos de mejora en los años recientes e, incluso, se han agravado en muchos casos. La tarea en este plano es inmensa y de largo aliento: mientras que ciertas variables como los recursos del sistema pueden modificarse en el corto plazo mediando una gestión eficaz apoyada por el incremento de la inversión educativa, elevar de manera sustantiva y sustentable los niveles de aprendizaje demanda ciclos más largos, posiblemente no inferiores a cinco o diez años. Y las políticas a implementar para ello son de las más difíciles, vinculadas a la formación docente y a la modificación de las prácticas de enseñanza. Nada de esto puede hacerse sin dotar al sistema de más recursos y, al mismo tiempo, impulsar transformaciones profundas y complejas en esas otras variables pedagógicas.

Finalmente, este informe invita a reflexionar hasta qué punto la agenda educativa de los gobiernos se ha ido orientando o distanciando del cumplimiento del derecho a la educación consagrado en las normativas y compromisos asumidos. Los resultados de las decenas de indicadores aquí examinados no van siempre en el mismo sentido, pues al observar la evolución decenal de los indicadores algunos aspectos fueron mostrando avances (por ejemplo, algunos recursos para la educación como conectividad e indicadores de trayectorias en ambos niveles, aunque con

problemas), marchas y contramarchas, mientras otros exhiben gran estabilidad o retrocesos (como es el caso de los resultados de aprendizajes). El horizonte de una agenda de políticas alineada con los compromisos para garantizar el derecho a la educación quizás sea una utopía, pero también es un norte posible para las políticas y para quienes ejercen el gobierno de la educación.

12. Bibliografía

CIPPEC (2017). Aprender 2016. Características y voces de los docentes. *Serie de Informes Temáticos 2*. Buenos Aires: Secretaría de Evaluación Educativa del Ministerio de Educación de la Nación y CIPPEC. Disponible en: https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/03/caracteristicas_y_voces_de_los_docentes_web_a4_simple.pdf

Dirié, Cristina (2018). Educación secundaria Trabajo docente en contexto (1994-2014), Serie Apuntes de Investigación Nro. 14. Buenos Aires: Dirección de Información y Estadística Educativa del Ministerio de Educación de la Nación. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/14-dirie-es-trabajodocencontexto-11-9-18fin.pdf>

DIU-SPU (2018). Síntesis de información. Estadísticas universitarias 2018-2019. Buenos Aires: Dirección Nacional de Presupuesto e Información Universitaria Departamento de Información Universitaria del Ministerio de Educación de la Nación. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sintesis_2018-2019_sistema_universitario_argentino_-_ver_final_1_0.pdf

Dubet, Françoise, & Martuccelli, Danilo (1998). *En la escuela: Sociología de la experiencia escolar*. Buenos Aires: Losada.

GOIyE- DGECE (2013). La oferta de Educación Inicial en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Gerencia Operativa de Investigación y Estadística -Dirección General de Evaluación de la Calidad Educativa- Ministerio de Educación- GCABA. Autores: Iliana Rodríguez Villoldo (coord.), Fabiana Demarco, Cristina, Gorosito, Marta Nuza, Mariana Werefkin. Disponible en: http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/educacion_inicial_en_la_caba_2013_0.pdf

González, Delia (2019). “Estudiantes indígenas en escuelas argentinas. Una población invisibilizada”, en *Datos de la Educación* Nro. 4. Buenos Aires: Observatorio de la UNIPE. Disponible en: <http://observatorio.unipe.edu.ar/attachments/article/154/Obs%20UNIPE.%20Datos%204.%20EIB.pdf>

Hisse, Ma. Cristina y Bottinelli, Leandro (2019): “La jornada escolar completa. Una política en retroceso”, *Datos de la Educación* Nro. 5. Buenos Aires: Observatorio de la UNIPE. Disponible en: https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/informe_de_investigacion_-_jornada_extendida.pdf

Ministerio de Educación de la Nación (ME) (2020a): Informe final. Políticas educativas frente a la pandemia

en el contexto internacional. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Secretaría de Evaluación e Información Educativa del Ministerio de Educación de la Nación.

Ministerio de Educación de la Nación (ME) (2020b). Relevamiento de iniciativas jurisdiccionales de continuidad pedagógica en el contexto de aislamiento social, preventivo y obligatorio. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Secretaría de Evaluación e Información Educativa del Ministerio de Educación de la Nación.

Ministerio de Educación de la Nación (ME) (2020c). Informe Preliminar de Encuesta a Equipos Directivos. Continuidad pedagógica en el marco del aislamiento por COVID-19. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Secretaría de Evaluación e Información Educativa del Ministerio de Educación de la Nación.

Ministerio de Educación de la Nación (ME) (2020d). Informe Preliminar de Encuesta a Docentes. Continuidad pedagógica en el marco del aislamiento por COVID-19. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Secretaría de Evaluación e Información Educativa del Ministerio de Educación de la Nación.

Ministerio de Educación de la Nación-UNICEF (ME-UNICEF) (2020). Informe preliminar de Encuesta a Hogares. Continuidad pedagógica en el marco del aislamiento por COVID-19. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Secretaría de Evaluación e Información Educativa del Ministerio de Educación de la Nación y UNICEF.

Tomasevski, Katarina. (2004) “Indicadores del derecho a la educación”, en Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Vol. 40. México, Universidad Autónoma de México (UNAM), pp. 341-388. Disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-instituto-interamericano-dh/article/view/8220/7368>

UEICEE (2019). Informe Diagnóstico 2019: Cinco claves para el análisis de la educación común obligatoria en la Ciudad de Buenos Aires de 2015 a 2018. Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Autoras: Dabenigno, V. Itzcovich, G. y Makón, A. Disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/calidadyequidadeducativa/informes-diagnosticos-del-sistema>

GOIyE- DGECE (2013). La oferta de Educación Inicial en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Gerencia Operativa de Investigación y Estadística -Dirección General de Evaluación de la Calidad Educativa- Ministerio de Educación- GCABA. Autores: Iliana Rodríguez Villoldo (coord.), Fabiana Demarco, Cristina Gorosito, Marta Nuza, Mariana Werefkin. Disponible en: http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/educacion_inicial_en_la_caba_2013_0.pdf

UEICEE (2019). Informe Diagnóstico 2019: Cinco claves para el análisis de la educación común obligatoria en la Ciudad de Buenos Aires de 2015 a 2018. Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Autoras: Dabenigno, V. Itzcovich, G. y Makón, A. Disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/calidadyequidadeducativa/informes-diagnosticos-del-sistema>

Anexo: Sistema de indicadores por dimensión, fichas y acceso a tabulados principales

En este anexo incluimos el listado de 62 indicadores que se utilizaron en este informe para cada una de las 5 dimensiones sustantivas, los cuales forman parte de una producción más abarcativa de la DINEIE-SEIE que incluyó la propuesta y diseño conceptual de 83 indicadores (algunos de los cuales fueron descartados y otros reformulados una vez que se contó con los resultados), el armado de sus fichas metodológicas (se incluye aquí un solo ejemplo) y la valorización completa para la serie 2011-2019 (se incluye también ejemplo), de acuerdo a la disponibilidad de la información en cada caso.

En línea con la política institucional de la DINEIE-SEIE se brinda acceso abierto a los tabulados que sirvieron de base de los análisis aquí presentados en:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/indicadores_del_informenacder.ed2021-20220602t171312z-001.zip

Dimensión 1: Indicadores de CONTEXTO

Sub-Dimensión	Nro. indicador	Nombre técnico del indicador	Fuente
Demográfico	1	Crecimiento de población en edad de escolaridad obligatoria común (Var. % de 0-19 años).	Proyecciones IND
Socioeconómico	2	Porcentaje de personas en situación de POBREZA	EPH-INDEC
Socioeconómico	3	Porcentaje de personas en situación de INDIGENCIA	EPH-INDEC
Socioeconómico	4	Porcentaje de personas 0-14 en situación de POBREZA	EPH-INDEC
Socioeconómico	5	Porcentaje de personas 0-14 en situación de INDIGENCIA	EPH-INDEC
TIC	6	Porcentaje de hogares urbanos con acceso a internet (fijo o vía wifi)	EPH-INDEC
TIC	7	Porcentaje de hogares urbanos con acceso a una computadora	EPH-INDEC
TIC	8	Porcentaje de población urbana de 4 años y más que usa computadora	EPH-INDEC
TIC	9	Porcentaje de población urbana de 4 años y más que usa internet (fijo o vía wifi)	EPH-INDEC
Socioeconómico	10	Relación entre deciles polares de ingresos per cápita familiares	EPH-INDEC
Socioeconómico	sin numerar	Porcentaje de trabajo infantil	APRENDER
Demográfico	sin numerar	Porcentaje de población rural	CEN10-INDEC
Étnico	sin numerar	Porcentaje de población indígena de 10 años y más	CEN10-INDEC
Étnico	sin numerar	Porcentaje de analfabetismo de población indígena de 10 años y más	CEN10-INDEC
Étnico	sin numerar	Porcentaje de población nacida en el extranjero	CEN10-INDEC

Dimensión 2: Indicadores de RECURSOS para la educación

Sub-Dimensión	Nro	Nombre técnico del indicador	Fuente
Financiam	1	Porcentaje de inversión educativa en relación al PBI	INDEC y CGECSE
Financiam	2	Porcentaje del gasto educativo con respecto al total del gasto público	CGECSE
Financiam	3	Relación entre gasto en educación por Alumno del Sector Estatal e ingresos corrientes per cápita. 2011 a	CGECSE
Div. Oferta	4	Porcentaje de unidades de servicio de educación obligatoria común con jornada extendida o completa	RA
Equipamiento	5	Porcentaje de unidades de servicio con energía eléctrica	CGECSE
Equipamiento	6	Porcentaje de unidades de servicio que tienen servicio de internet	CGECSE
Equipamiento	7	Porcentaje de unidades de servicio que tienen internet en aulas	CGECSE
Equipamiento	8	Porcentaje de unidades de servicio con biblioteca	CGECSE
Equipamiento	9	Porcentaje de unidades de servicio con posibilidad de circulación de personas con discapacidades por sus propios medios	RA
Equipamiento	10	Porcentaje de unidades de servicio con agua potable	RA
Financ.Docente	11	Variación interanual del salario real de referencia	RA
Financ.Docente	13	Relación salario docente y canasta regional	RA
Planteles docentes	14	Porcentaje de unidades de servicio con alta proporción de alumnos/as indígenas (50% o más) que tienen cargos docentes de lenguas y/o cultura indígenas	RA
Diversidad y Selectividad	15	Porcentaje de unidades de servicio con alta proporción de alumnos/as indígenas (50% o más) en los que se dictan lenguas indígenas/ originarias	RA
Diversidad y Selectividad	16	Porcentaje de unidades de servicio en las que se dicta al menos un idioma extranjero	RA
Diversidad y Selectividad	17	Porcentaje de US con matrícula indígena sobre US con estudiantes que declaran identidad indígena	RA
Planteles docentes	18	Porcentaje de cargos/horas cátedra de la planta funcional que son titulares	RA
Diversidad y Selectividad	19	Porcentaje de unidades de servicio con alumnos/as con discapacidades y con cargo de maestro integrado	RA
Planteles docentes	20	Porcentaje de docentes en actividad con designación por cargo	RA
Equipamiento	23	Porcentaje de US que realizan actividades de enseñanza utilizando Internet	CGECSE
Planteles docentes	24	Porcentaje de docentes que realizaron capacitaciones en últimos 5 años	CGECSE
Planteles docentes	25	Porcentaje de docentes sin título docente	RA
Oferta	26	Cantidad de unidades de servicio	ENPCP. Cuestion
Oferta	27	Cantidad de secciones independientes y múltiples	Aprender, CC dire

Dimensión 3: Indicadores de ACCESO a la educación

Sub-Dimensión	Nro.	Nombre técnico del indicador	Fuente
Cobertura	1	Tasas de asistencia escolar de 3, 4 y 5 años (edades simples)	Proyecciones INDEC-RA
Cobertura	2	Tasas netas de escolarización de diferentes franjas de edades (6-11, 12-14, 15-19)	Proyecciones INDEC-RA
Cobertura	3	Variación % de matrícula	RA
Cobertura	5	% de jóvenes de 18 a 24 años que no asiste y no finalizó la secundaria (con primario completo)	EPH

Dimensión 4: Indicadores de TRAYECTORIAS escolares

Sub-Dimensión	Nro	Nombre técnico del indicador	Fuente
Retención/Desgranamiento	2	% de salidos sin pase	RA
Retención/Desgranamiento	3	% de alumnas salidas sin pase	RA
Retención/Desgranamiento	sin numerar	Tasa global de abandono	RA
Retención/Desgranamiento	4	% de matrícula del último año de estudio sobre el primero	RA
Temporalidad de Avances	sin numerar	Tasa de repitencia	RA
Temporalidad de Avances	sin numerar	Tasa de promoción	RA
Temporalidad de Avances	5	% de no promovidos (total nivel secundaria)	RA
Temporalidad de Avances	5	% de no promovidos (último año secundaria)	RA
Temporalidad de Avances	7	% de sobreedad	RA
Graduación	sin numerar	Tasa de egreso	RA
Graduación	8	% de egreso oportuno	RA

Dimensión 5: Indicadores de RESULTADOS de aprendizaje

Sub-Dimensión	Nro. indicador	Nombre técnico del indicador	Fuente
Desempeño académico	14	Distribución de estudiantes de primaria (6° grado) según nivel de desempeño en lengua	APRENDER
Desempeño académico	15	Distribución de estudiantes de primaria (6° grado) según nivel de desempeño en matem.	APRENDER
Desempeño académico	16	Distribución de estudiantes de secundaria (5°/6° año) según nivel de desempeño en lengua	APRENDER
Desempeño académico	17	Distribución de estudiantes de secundaria (5°/6° año) según nivel de desempeño en matem.	APRENDER
Desempeño académico	18	Distribución de estudiantes de primaria (6° grado) según nivel de desempeño en lengua	ERCE
Desempeño académico	19	Distribución de estudiantes de primaria (6° grado) según nivel de desempeño en matem.	ERCE
Desempeño académico	20	Distribución de estudiantes de secundaria (15 años) según nivel de desempeño en lengua	PISA
Desempeño académico	21	Distribución de estudiantes de secundaria (15 años) según nivel de desempeño en matem.	PISA

Ejemplo de ficha técnica del indicador *porcentaje de unidades de servicio con alta proporción de*

alumnos/as indígenas (50% o más) que tienen cargos docentes de lenguas y/o cultura indígenas

Número de indicador

B14

Nombre

Porcentaje de unidades de servicio con alta proporción de alumnos/as indígenas (50% o más) que tienen cargos docentes de lenguas y/o cultura indígenas

Definición

Es el porcentaje de unidades de servicio que tiene una alta proporción de alumnos/as indígenas (50% o más) y que tienen cargos docentes de lenguas y/o cultura indígenas

Método de cálculo

Para identificar a las unidades de servicio de inicial, primaria y secundaria que tienen una proporción de alumnos indígenas del 50% o más se calcula un porcentaje por nivel de enseñanza considerando como numerador a la cantidad de alumnos indígenas o hablantes de lenguas indígenas declarado en el RA para un nivel de enseñanza determinado y, como denominador, a la cantidad de alumnos declarados para el mismo nivel en esa unidad de servicio. Esta información surge de la tabla 6 población de las bases usuarias. Por otra parte para aquellas unidades de servicio en estos tres niveles que se hayan detectado con un porcentaje de alumnos indígenas de 50% o más, se debe identificar si esas unidades de servicio tienen declarado al menos un cargo docente de lengua o cultura indígenas, una información que surge de la tabla 4 bis cargos y horas docentes por bis de la bases usuarias del RA.

Fuente

RA. Bases usuarias

Universo

Educación Común. Niveles obligatorios

Período

2011-2019

Desagregaciones

Nivel

Sector

Ámbito

Región Ed.

Tabla con los valores del indicador

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
TOTAL		28,5%	29,9%	30,9%	30,3%	29,8%	31,7%	30,1%	28,4%	32,5%
Nivel de enseñanza	Inicial	23,7%	26,9%	27,8%	24,0%	22,6%	23,2%	20,5%	18,6%	27,7%
	Primario	39,3%	40,5%	40,3%	42,0%	43,6%	46,2%	46,0%	44,4%	44,3%
	Secundario	0,0%	0,0%	0,0%	8,9%	9,2%	14,6%	16,1%	15,1%	8,6%
Sector de gestión	Estatal	29,0%	30,2%	31,2%	31,1%	30,7%	32,6%	31,3%	29,6%	33,0%
	Privado	12,2%	17,7%	17,5%	10,6%	9,5%	11,7%	9,9%	8,3%	19,4%
Ámbito	Urbano	34,0%	35,8%	38,9%	30,9%	30,1%	31,2%	25,4%	24,1%	42,8%
	Rural	27,5%	28,9%	29,4%	30,1%	29,8%	31,9%	31,5%	29,5%	30,6%
Región educativa	NEA	51,1%	51,7%	54,9%	54,7%	55,0%	55,9%	53,4%	47,1%	50,8%
	NOA	11,8%	15,6%	16,0%	15,8%	15,6%	16,2%	16,5%	16,1%	16,1%
	Cuyo	0,0%	0,0%	0,0%	1,6%	0,0%	0,0%	0,0%	1,0%	0,0%
	Sur	27,4%	29,0%	27,5%	33,3%	35,0%	32,0%	35,2%	30,7%	33,0%
	Centro	7,5%	7,2%	6,1%	5,9%	1,6%	5,0%	3,0%	5,4%	12,5%

