

Serie:
La Educación en Debate

Documentos de la DiNIECE

4

La obligatoriedad de la educación secundaria en Argentina

Deudas pendientes y nuevos desafíos



Dirección Nacional de
Información y Evaluación
de la Calidad Educativa



MINISTERIO de
EDUCACIÓN
CIENCIA y TECNOLOGÍA
PRESIDENCIA de la NACIÓN

Presidente de la Nación

Dr. NÉSTOR KIRCHNER

Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología

Lic. DANIEL FILMUS

Secretario de Educación

Lic. JUAN CARLOS TEDESCO

Subsecretario de Planeamiento Educativo

Lic. OSVALDO DEVRIES

Directora Nacional de Información y
Evaluación de la Calidad Educativa

Lic. MARTA KISILEVSKY

LA OBLIGATORIEDAD DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN ARGENTINA

Deudas pendientes y nuevos desafíos

Área de Investigación y Evaluación de Programas

Coordinación:

Mariana Mora

Elaboración:

Inés Cappellacci
Ana Miranda

Colaboración:

Liliana Sinisi

Diseño Gráfico:

Francisco Stefanizzi

Relaciones Institucionales y Comunicaciones:

Agustina López

Agosto de 2007

Este documento fue preparado por Inés Cappellacci y Ana Miranda, profesionales de la Dirección Nacional de Información y Evaluación Educativa del Ministerio de Educación de la Nación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de las autoras y pueden no coincidir con las del Ministerio.

LA OBLIGATORIEDAD DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN ARGENTINA

Deudas pendientes y nuevos desafíos

INDICE

Introducción.....	5
1. Origen y evolución de la educación secundaria en Argentina.....	6
2. Tendencias a nivel nacional en el acceso a la educación secundaria.....	8
2.1. La evolución de la matrícula.....	8
2.2. El crecimiento de las tasas de escolarización de la Argentina.....	12
2.3. La evolución de los egresados de la escuela secundaria.....	15
3. Tendencias a nivel provincial en el acceso a la educación secundaria.....	17
3.1. La evolución de la matrícula.....	17
3.2. El crecimiento de las tasas de escolarización.....	20
3.3. La evolución de los egresados.....	22
4. Diversidad provincial y política nacional.....	24
4.1. La estructura académica de la educación secundaria en las provincias.....	24
4.2. Grupos de provincias.....	25
5. Una mirada a los desafíos futuros.....	27
Bibliografía	29

LA OBLIGATORIEDAD DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN ARGENTINA

Deudas pendientes y nuevos desafíos

Introducción

La educación secundaria en la Argentina se distinguió en América Latina por su temprana expansión. Junto con Chile y Cuba, Argentina es uno de los países que más ha avanzado en la escolarización de los jóvenes, acercándose a parámetros de países industrializados. La literatura educativa ha señalado que la tendencia hacia la mayor escolarización de los jóvenes estuvo relacionada con la temprana universalización del nivel primario en nuestro país; el aumento de años de estudio obligatorios; la demanda de las familias, asentada en la convicción de una “obligatoriedad social” (Tenti, 2003) respecto de este nivel; los requerimientos de certificados educativos en el mercado de trabajo.

Los logros relativos a la democratización de la enseñanza media se ven, sin embargo, permanentemente tensionados por las dificultades que enfrenta la población escolar especialmente la que proviene de sectores más desfavorecidos- para permanecer en el sistema educativo y culminar sus estudios secundarios. Esta problemática, si bien no es nueva, adquiere especial relevancia en la coyuntura actual frente al reto que propone la implemen-

tación de la nueva Ley de Educación Nacional al extender la obligatoriedad escolar hasta la culminación de la educación secundaria¹.

En el marco de este escenario, este documento aporta elementos para el diagnóstico de la situación de la educación secundaria en nuestro país con el fin de contribuir al proceso de aplicación de la Ley de Educación Nacional en lo referido a la implementación de la obligatoriedad de este nivel educativo. Con ese objetivo, se aborda en primer lugar y a modo de introducción una descripción sobre el origen y la evolución de la educación secundaria en Argentina. En segundo lugar, se analizan las tendencias en la escolarización a lo largo del siglo veinte y se exploran las problemáticas en torno a la terminalidad del nivel medio de enseñanza. Posteriormente, se avanza en una caracterización de la situación de la educación secundaria en las provincias que integran el territorio nacional. Por último, a modo de ejercicio, se configuran dos escenarios posibles acerca de los desafíos que -en términos de expansión de la matrícula- plantea la implementación de la obligatoriedad de este nivel educativo.

¹ La Ley 26.206, de Educación Nacional, aprobada por el Congreso de la Nación Argentina el 14 de diciembre de 2006, y promulgada por el presidente el 27 de diciembre, fue publicada en el Boletín Oficial número 31.062, del 28 de diciembre de 2006.

1. Origen y evolución de la educación secundaria en Argentina

La educación secundaria fue -desde sus inicios- el ciclo educativo que presentó mayor complejidad, así como mayor dificultad en su precisión conceptual en tanto segmento del sistema educativo nacional (Albergucci, 1996; Bonantini, 1996; Tedesco, 1982). Dada las características de este ciclo educativo resulta imprescindible introducir un análisis que recupere aspectos históricos vinculados a sus orígenes y principales acontecimientos que delinearon su estructura.

El primer colegio secundario, el Colegio Nacional de Buenos Aires, se creó en 1863, con un curriculum destinado a la formación política de las elites provinciales y a la preparación para la educación universitaria. Esta creación formó parte de la política educativa del Estado Nacional² que continuó con la fundación de otros 14 colegios en las principales capitales provinciales con objetivos análogos: Catamarca, Tucumán, Mendoza, San Juan, Salta, entre otras³.

Hacia 1869 comenzó la expansión de otra modalidad: las escuelas normales⁴, cuyo objetivo fue la formación de maestros que sostuvieran la creciente expansión del nivel primario de enseñanza (Dussel, 1997). Las escuelas normales se extendieron rápidamente por todo el país. En la misma etapa, se crearon además "anexos" en los colegios nacionales con orientaciones técnicas, productivas y comerciales.

Sobre finales del siglo diecinueve, quedaron delineadas entonces las características generales de lo que después se constituirían en las modalidades tradicionales de la escuela secundaria argentina: bachiller, normal, comercial y técnica⁵.

Un punto de especial interés es aquel referido a las normas regulatorias de la educación secundaria. Al respecto, la investigación educativa subrayó el vacío existente en la legislación de este nivel educativo señalando que sólo se desarrollaron normas parciales que regularon aspectos específicos. Este vacío se inicia ya en la primera Constitución Nacional, donde sólo se hace mención de la existencia de la escuela secundaria de forma difusa (Albergucci, 1996; Bonantini, 1996; Bravo, 1988, Paviglianti, 1988, entre otros)⁶.

La expansión de la educación secundaria se desarrolló entonces sin una legislación integral que otorgara organicidad a sus diferentes ofertas, modalidades y orientaciones. Fue a principios de la década del 40 cuando se instauró un principio de unificación entre distintas ofertas, estableciéndose que los primeros tres años brindaran contenidos curriculares análogos (ciclo básico) en las distintas modalidades⁷.

Las características de la evolución de la escuela secundaria fueron objeto de preocupación por parte de la política educativa, implicando la elaboración de diversas propuestas de reforma, que no alcanzaron consenso para su implementación. En general se avanzó en pequeñas modificaciones referidas a contenidos, metodologías, evaluación, y también se desarrollaron experiencias piloto -tal como el Proyecto XIII- pero no se implementó una reforma integral hasta mediados de la década de los '90 (Gallart, 2006).

En el año 1992 se sancionó la Ley 24.049 que estableció la transferencia a las provincias de los servicios

² Con anterioridad a esta fecha existían ya otros colegios preuniversitarios importantes, tal como el Colegio Nacional de Monserrat de Córdoba. Completan el escenario de este nivel educativo, las ofertas producidas por los estados provinciales y el sector privado.

³ En 1865 se fundan los colegios nacionales de Tucumán, Mendoza, San Juan, Catamarca y Salta; en 1869, los de Jujuy, Santiago del Estero, Corrientes, San Luis. Entre 1871 y 1898 se crean en La Rioja, Rosario, La Plata, Paraná, Buenos Aires (norte), Buenos Aires (sur) y Buenos Aires (oeste), Tedesco (1982)

⁴ Al momento de su creación las escuelas normales no se definían como escuelas secundarias tal como fueron conocidas posteriormente.

⁵ Estas fueron las modalidades predominantes de la educación secundaria hasta la sanción de la Ley Federal de Educación en 1993, y que continuaron vigentes en algunas jurisdicciones, por distintas razones. La modalidad Normal fue objeto de una transformación en 1969. La formación docente pasó a ser de nivel terciario y las escuelas normales se convirtieron a la modalidad bachiller.

⁶ La Constitución sólo señaló la necesidad de "dictar planes de instrucción general y universitaria" (Bravo, 1988). Este carácter difuso, que al promulgarse la primer Carta Magna fue resultado del escaso desarrollo de la escuela media en ese momento histórico, se mantiene en la actualidad ya que la Constitución Nacional del año 1994 no resolvió ésta vaguedad, al no reformular los artículos correspondientes, aunque se incorpora la adhesión de la Nación Argentina a los tratados internacionales relativos a compromisos en educación que plantean la obligatoriedad progresiva del nivel medio.

⁷ Es necesario advertir que la educación técnica no se incluyó inicialmente en esta propuesta, aplicando el ciclo básico a partir del año 1970 (Albergucci, 1996).

educativos del nivel secundario y terciario, que hasta entonces eran administrados por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación⁸. El proceso significó la incorporación en los sistemas provinciales de un conjunto importante de instituciones con tradiciones e historias diferenciadas que debían integrarse a las que ya existían en las jurisdicciones (Kisilevsky, 1998; Sinisi, 2006).

La sanción de la Ley Federal de Educación en 1993 completó el esquema de reformas, planteando un cambio de la estructura académica de todo el sistema educativo. La escuela secundaria fue objeto de una fuerte modificación: sus dos primeros años de estudio pasaron a formar parte de la Educación General Básica (EGB), en tanto que los tres o cuatro últimos constituyeron un nuevo nivel: el Polimodal. La educación polimodal se organizó a partir de cinco modalidades: Producción de Bienes y Servicios, Economía y Gestión de las Organizaciones, Humanidades y Ciencias Sociales, Ciencias Naturales y Comunicación, Arte y Diseño. Es interesante advertir que la Ley Federal fue la primera norma que intentó abarcar todos los niveles educativos (menos el superior), así como la primera en regular la educación secundaria de forma integral (Gallart, 2006).

Paradójicamente la primera norma que dio organicidad a la escuela secundaria la dividió en dos niveles educativos, y propició -en el transcurso de su implementación- una gran diversidad de modelos organizativos institucionales. Esta variedad de modelos institucionales fue resultado de que la aplicación de las transformaciones previstas por la Ley Federal no se realizó de manera acabada en las distintas jurisdicciones. Esto es consecuencia por un lado, de las dificultades que suponía la reforma de ciclos, y por el otro, la oposición de algunas jurisdicciones

a la Ley Federal de Educación. El saldo de este proceso llevó a una diversificación de estructuras académicas, curriculares e institucionales, lo cual implicó un desdibujamiento del sistema educativo en general y de la escuela secundaria en particular. Al respecto, algunos estudios elaborados por la DINIECE⁹ han mostrado la multiplicidad de situaciones jurisdiccionales e institucionales que afectan la organicidad del sistema educativo nacional.

Durante el año 2006, el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación impulsó un debate nacional con el objetivo de elaborar una nueva norma educativa general para derogar la Ley Federal de Educación y mitigar los efectos de su implementación¹⁰. Como resultado de este proceso se sancionó la Ley de Educación Nacional N° 26.206, que propone la homogeneización de todo el sistema educativo nacional y establece la obligatoriedad de la Educación Secundaria.

Esta norma define a la Educación Secundaria como una unidad pedagógica y organizativa destinada a los/as adolescentes y jóvenes que hayan cumplido con el nivel de Educación Primaria, estableciendo una duración de 5 ó 6 años estructurados en dos ciclos: un Ciclo Básico -de carácter común a todas las orientaciones- y un ciclo Orientado -de carácter diversificado según las distintas áreas del conocimiento, del mundo social y del trabajo.

La Ley de Educación Nacional reunifica este nivel educativo y plantea nuevas metas tendientes a su universalización y democratización, que son de largo aliento y requerirán de la definición de nuevas propuestas de política educativa. A continuación se presenta el análisis de los principales desafíos cuantitativos relacionados con el acceso y terminalidad de la escuela secundaria.

⁸ Cabe aclarar que en las provincias existían escuelas secundarias de origen provincial y privadas, y que las escuelas secundarias nacionales se suman en el proceso de transferencia a un nivel ya estructurado y en funcionamiento.

⁹ Serra y Gruschetsky (2003), Estado del Arte sobre la implementación del Tercer Ciclo de la Educación General Básica; Cappellacci, Gruschetsky y Serra (2005), El Tercer Ciclo de la Educación General Básica. Descripción de la oferta del sector estatal; Galarza (2000), La estructura curricular básica del Tercer Ciclo de la EGB en ocho jurisdicciones.

¹⁰ Antecedió a esta ley la sanción en el año 2005 de las leyes de Educación Técnico Profesional (Ley N° 26.058) y de Financiamiento Educativo (Ley N° 26.075).

2. Tendencias a nivel nacional en el acceso a la educación secundaria

2.1. La evolución de la matrícula

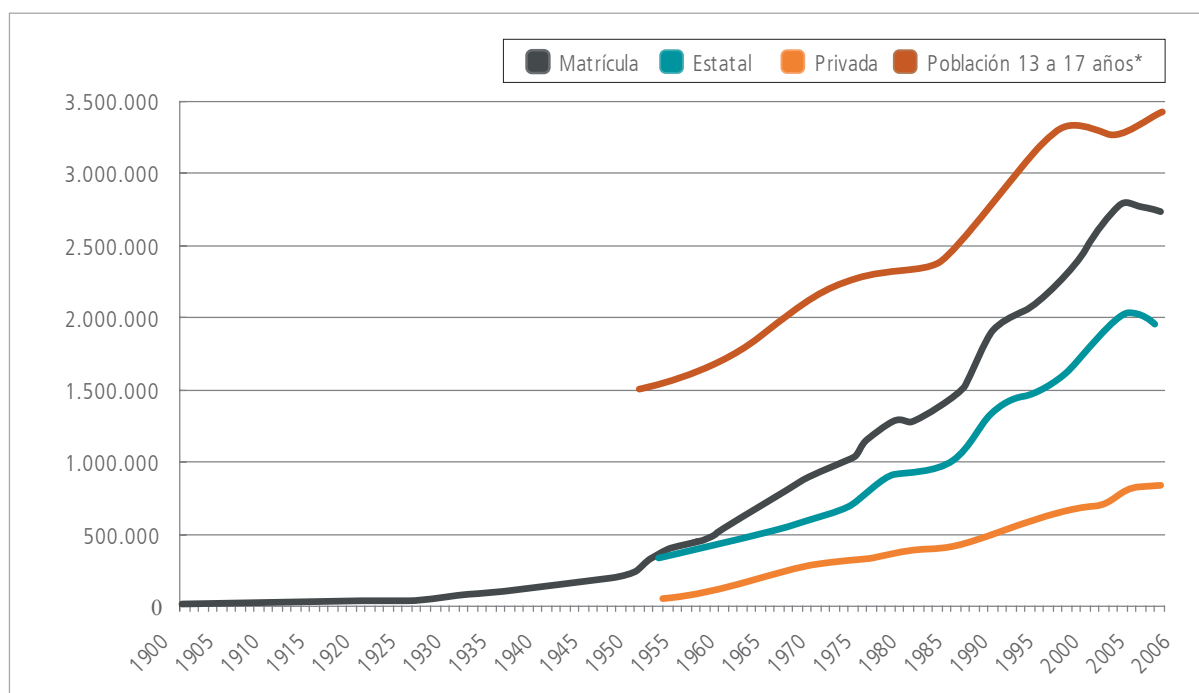
El seguimiento de la evolución de la matrícula pone de manifiesto que la escuela secundaria se expandió en Argentina de modo constante a lo largo de más de un siglo. Con un crecimiento pausado en las primeras décadas del siglo veinte, poco a poco fue incrementando su matrícula, siendo a partir de la década del cincuenta cuando el crecimiento tuvo su mayor impulso.

Se pueden distinguir distintas etapas en el proceso de expansión de este nivel educativo. En esta dirección, la investigación educativa ha destacado que, desde la fundación de los primeros colegios nacionales hasta comenzada la década del treinta, la educación secundaria tuvo como función principal la formación de las élites políticas y burocráticas, así como también de docentes y profesores (Dussel, 1997).

Con posterioridad a los años treinta y en un contexto social signado por la expansión del proceso de industrialización por sustitución de importaciones¹¹ la función social de la escuela secundaria sufrió una fuerte modificación. Sus objetivos se ampliaron, contemplando además la preparación para el trabajo, a partir de la expansión de la modalidad comercial y técnica. En este marco el diploma secundario dio sustento a los fenómenos de movilidad social ascendente de amplios grupos poblacionales (Filmus, 2001; Tenti, 2003).

Desde mediados de los años cuarenta hasta mediados de la década del '70 la expansión de la matrícula secundaria fue constante. Durante el régimen dictatorial

Gráfico 1
Evolución de la matrícula del nivel medio común o equivalente. Total País 1900-2006



Fuentes: 1900-1977 - MCyE - DIEPE - Informaciones Estadísticas ::: 1991 - INDEC - Censo Nacional de Población y Vivienda. ::: 1996 a 2006 - MEN - Relevamientos Anuales.
::: 1988 a 1995 estimados por modelo arima.
* Corresponde a información de proyecciones de población de CEPAL / CELADE - División de Población. Boletín demográfico No. 66 de julio de 2000.

¹¹ La industrialización por sustitución de importaciones fue un proceso asociado a la crisis del esquema de producción primaria como única modalidad de realización económica. Según la literatura de análisis económico, en nuestro país se desarrolló un proceso de industrialización a partir de los años treinta que se caracterizó por la sustitución de bienes que anteriormente eran importados desde los países centrales. La denominación de industrialización sustitutiva debe leerse en ese contexto (Prebisch, 1949).

de 1976 -1983 la generalización de prácticas autoritarias en las instituciones educativas y el ajuste económico que sufrieron los trabajadores, fueron los antecedentes del amesetamiento de la tendencia expansiva de la matrícula de la escuela secundaria (Braslavsky, 1983; Paviglianitti, 1988)¹².

La transición democrática fue el trasfondo de una serie de hechos sumamente relevantes. El Estado Nacional -como principal agente educativo- llevó adelante una serie de acciones tendientes a la democratización de la enseñanza secundaria (Jacinto, 2006). En esta dirección, una acción ampliamente significativa fue la decisión de eliminar el examen de ingreso¹³ al nivel en el año 1984 en todos los establecimientos dependientes de la esfera nacional (Braslavsky, 1985). Hasta ese momento, la investigación educativa había postulado que la escuela secundaria era un nivel ampliamente selectivo, que operaba dicha selección a través de distintas figuras tales como el examen de ingreso y las sanciones disciplinarias (amonestaciones), entre otras (Braslavsky. y Filmus. 1987).

La eliminación de las medidas selectivas dio lugar a una fuerte expansión de la matrícula, tal como puede evidenciarse en el Gráfico 1. Este incremento -en un contexto de escaso crecimiento económico- implicó que se comenzara a plantear el fenómeno de la "masificación" de la escuela secundaria, la segmentación del sistema educativo y la crisis de identidad del nivel medio de enseñanza (De Ibarrola. y Gallart, 1994; Filmus y Miranda, 1999).

Durante los años noventa la matrícula continuó con su tendencia expansiva, combinándose dos factores. Por un lado, la fuerte demanda social de la población por incorporarse a este nivel educativo. Por otro, la aplicación de la obligatoriedad de los dos primeros años del nivel definida en la Ley Federal de Educación. En este último caso, un conjunto de trabajos han demostrado que ciertas formas de implementación de la reforma prevista por la Ley propiciaron una mayor incorporación educativa, especialmente mediante la implementación de la EGB

completa -estrategia de "primarización" de los primeros años de la escuela secundaria- (Unidad de Investigaciones Educativas, 2000; Hirschberg, 2000; Gluz, 2000; Galarza, 2000).

Como se analizará más adelante, la expansión de este nivel educativo fue superior al crecimiento demográfico de la población en edad teórica correspondiente. Durante el período 1960-2001, la matrícula total crece 1,7 veces más que la población correspondiente al nivel. Mientras que en 1960 por cada alumno dentro del sistema había 2,2 fuera de él; tal relación se había reducido en 2001 a 0,2 jóvenes no cubiertos por la organización escolar (Judengloben y Roggi, 2007)

La tendencia expansiva de la matrícula se mantuvo hasta el año 2002, cuando se registró el mayor número de estudiantes en la educación media de la serie en análisis. Sin embargo, a partir del período lectivo siguiente la matrícula de la educación secundaria común comenzó a disminuir lentamente. Son varias las hipótesis que pueden dar sentido a esta disminución durante estos últimos cuatro años.

La primera hipótesis hace referencia a las consecuencias de la crisis de 2001 y las derivaciones de la recuperación económica que se expandió a partir del año 2003. Respecto de la crisis económica que llevó a más de la mitad de la población a la condición de pobreza, es posible pensar que el sistema educativo en general funcionó como un espacio de contención social y alimentaria, donde los niños y jóvenes se ampararon. Esta situación podría explicar en parte la fuerte afluencia al sistema educativo durante el año 2002 y su discontinuidad posterior. Por otra parte, en el año 2003 se inicia un período de recuperación económica con un amplio impacto sobre la creación de empleo. En esta dirección, las mayores posibilidades ocupacionales podrían estar compitiendo con la escolarización de los jóvenes, que por cuestiones económicas o de otro orden, habrían ingresado a la actividad laboral¹⁴.

¹² Paviglianitti afirma que el período 1976-1981 fue el de más bajo crecimiento, para este nivel educativo, en todo el siglo veinte.

¹³ Se trata de la Resolución N° 2414/84.

¹⁴ Para profundizar el estudio de esta situación se analizó la información producida por la Encuesta Permanente de Hogares - INDEC. En este sentido, las características generales del relevamiento no permitieron arribar a conclusiones definitivas por tratarse de grupos poblacionales proporcionalmente poco numerosos al interior de la muestra sobre la que se elabora esta encuesta.

LA OBLIGATORIEDAD DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN ARGENTINA

Deudas pendientes y nuevos desafíos

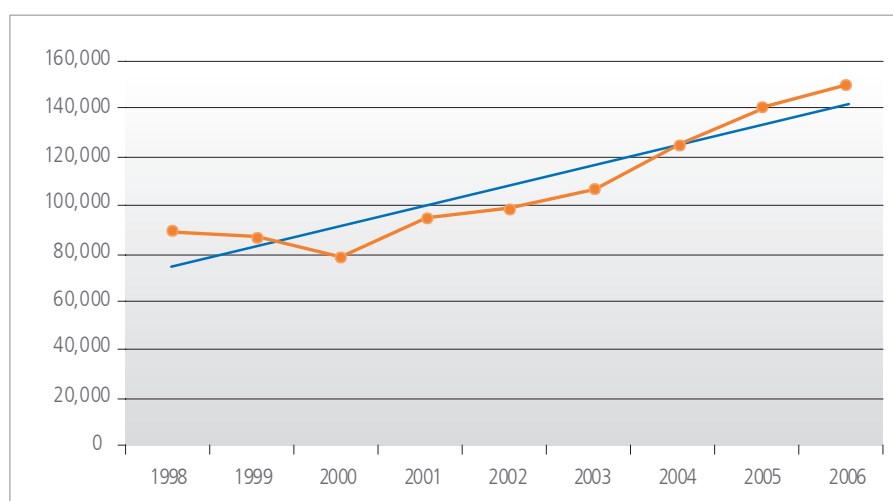
La segunda hipótesis tiene en cuenta los factores endógenos al propio sistema educativo. La idea central es que una significativa proporción de jóvenes habrían optado por continuar sus estudios en el espacio de la educación de adultos, que presenta una oferta más flexible o más atractiva para algunos grupos de jóvenes.

Justamente, la matrícula de educación de adultos

correspondientes al nivel medio (EGB 3 / Polimodal / Medio) ha experimentado un crecimiento considerable en estos últimos años. En el año 2002, los jóvenes menores de 18 años que se encontraban cursando el nivel medio pero en la oferta de educación de adultos eran 88.061. Para el año 2006, la cifra asciende a 147.121. Es decir que se produjo un incremento de 60% entre ambos años, como se ilustra en el Gráfico 2.

Gráfico 2

Evolución de la matrícula del nivel medio o equivalente de la educación de adultos de alumnos de 18 años y menos. Total país.



Fuente: Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.

Al comparar la evolución de los jóvenes que asisten al nivel medio entre los años 2002 y 2006 en función del tipo de oferta –educación común o educación de adultos– puede verse que **un poco más del 70%, de la disminución de la matrícula de la educación común podría explicarse por el incremento de jóvenes en la educación de adultos**. Al parecer, una proporción de los jóvenes no completa la escolaridad en el nivel medio en

la oferta común y se traslada a otro tipo de oferta educativa, con características quizá más adecuadas, adaptables o flexibles a sus propias necesidades o posibilidades¹⁵. En otras palabras, si se toma en cuenta el movimiento de población escolar al interior del sistema educativo –desde común hacia adultos–, la disminución de la matrícula en el nivel medio de enseñanza se torna significativamente menor (ver cuadro siguiente).

¹⁵ Cabe aclarar que no es posible afirmar con certeza que los jóvenes que se insertan en la educación de adultos sean exactamente los mismos que dejaron de asistir a la educación común en los años consignados. Se trata en este caso de un ejercicio estadístico que compara la evolución de la matrícula en ambos tipos de educación para los años 2002 y 2005.

Cuadro 1
Matricula de polimodal/medio superior de educación común y de nivel medio de adultos. Total país.

Tipo de oferta educativa	2002	2006	2006-2002
Alumnos 8º, 9º de EGB/ polimodal/medio común	2.794.521	2.725.318	-69.203
Alumnos 8º, 9º de EGB/ polimodal/medio adultos hasta 18 años	98.640	147.121	48.481
Total de alumnos del nivel medio (común y adultos)	2.893.161	2.872.439	-20.722

Fuente: Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.

Recapitulando, la matrícula educativa de nivel secundario tuvo un incremento sostenido durante todo el siglo veinte. Durante las primeras décadas el incremento fue constante y pausado, siendo a partir de los años cincuenta cuando alcanzó su mayor impulso. Durante los años ochenta y en el marco de la transición democrática, un conjunto de medidas cuestionaron el carácter selec-

tivo de la educación secundaria, propiciando una fuerte expansión de la matrícula. La tendencia expansiva continuó hasta el ciclo lectivo de 2002, cuando se produjo un cambio de tendencia, que parece tener sus antecedentes en la recuperación económica y en cierta propensión de los jóvenes hacia la continuidad educativa en la educación de adultos.

2. Tendencias a nivel nacional en el acceso a la educación secundaria

2.2. El crecimiento de las tasas de escolarización de la Argentina

El análisis de la tendencia de la matrícula educativa brinda un panorama general sobre la evolución de la escuela secundaria en nuestro país. En este apartado, con el objetivo de abordar el estudio sobre los desafíos del acceso a la educación por parte de los jóvenes en edad escolar, se presenta información de los censos nacionales de población, mediante el seguimiento de dos indicadores educativos. El primero hace referencia a la tasa específica¹⁶ de asistencia de jóvenes en edad teórica¹⁸ de asistir a la escuela secundaria. El segundo a la tasa neta de escolarización de dicho nivel educativo¹⁷.

El seguimiento de las tendencias en la escolarización

permite observar que desde mediados del siglo veinte se incrementó sustantivamente la población escolarizada de jóvenes de 13 a 17 años de edad. En términos absolutos, se pasó de 1.794.123 jóvenes en 1960 a 3.241.550 jóvenes en el año 2001. Es decir que prácticamente se duplicó la proporción de jóvenes en edad teórica de asistir al nivel medio, pasando del 45,9% en 1960 al 85,2% en el 2001. Las tendencias son coincidentes en la escolarización neta en el nivel medio. En efecto, la tasa neta de escolarización en el nivel medio en 1980 era de 42,2%, y de 59,3% en 1991 y alcanza a 71,5% en el año 2001.

Cuadro 2
Tasa de asistencia a la educación formal y tasa neta de escolarización secundaria

	1960	1970	1980	1991	2001
Tasa específica de asistencia de jóvenes de 13 a 17 años	45,9	54,0	63,3	71,8	85,0
Tasa neta de escolarización en media	s/d	s/d	42,2	59,3	71,5

Fuente: Censos Nacionales de Población y Viviendas - INDEC

Es interesante destacar que la tasa de asistencia tuvo un incremento de mayor magnitud durante la década del noventa que durante los años ochenta. Justamente, durante los años noventa aún perduraban los efectos de lo que Kaztman y Gerstenfeld (1990) denominan como metas blandas (que ofrecen menor resistencia al cambio) en la expansión de la escolarización de nivel secundario. En la actualidad, la expansión de la asistencia educativa en el nivel medio se está transformando en

una meta dura. Tal como lo afirman Tedesco y López (2002), los procesos de crecimiento siguen una dinámica según la cual los ritmos disminuyen a medida que los índices se aproximan al valor final. A medida que se avanza en una cobertura de la demanda, la sociedad en su conjunto debe realizar mayores esfuerzos e inversiones para asegurar la continuidad del proceso de ampliación de la asistencia educativa.

¹⁶ La tasa específica de asistencia de jóvenes de 13 a 17 años indica la proporción de los mismos que asisten a algún establecimiento educativo.

¹⁷ La tasa neta de escolarización en el nivel medio representa a la población de 13 a 17 años (edad teórica correspondiente a este nivel) que asiste al nivel medio.

LA OBLIGATORIEDAD DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN ARGENTINA

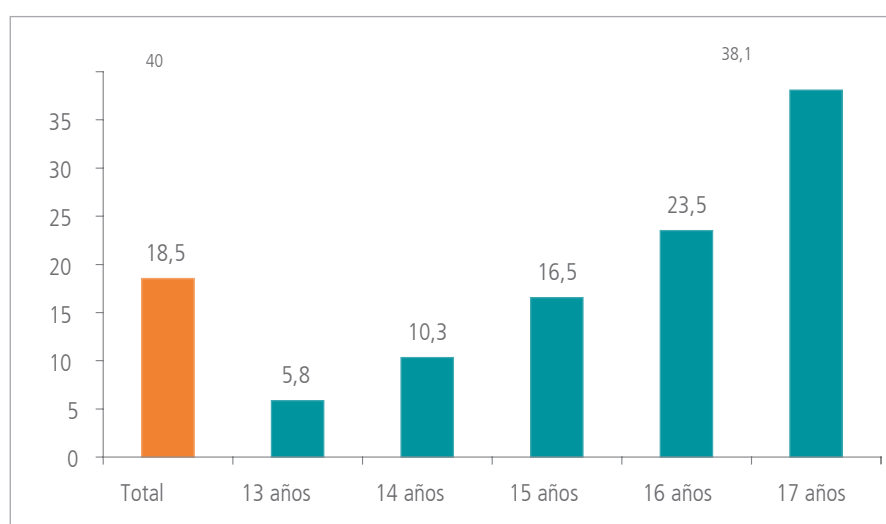
Deudas pendientes y nuevos desafíos

El tenor de los esfuerzos e inversiones necesarias para la continuidad de la expansión de la educación media entre los mismos se hace evidente en los datos del Censo 2001. Del relevamiento se desprende que prácticamente 600.000 jóvenes entre 13 y 17 años no asistían a la educación formal, lo cual equivale al 18.5% del grupo poblacional. Un dato significativo surge al analizar la distribución etaria de los jóvenes no escolarizados, ya que

la escolarización es decreciente según aumenta la edad de los jóvenes. Se puede observar que a nivel nacional la proporción de jóvenes no escolarizados es ampliamente superior entre los de 16 y de 17 años de edad. En el primer caso, 150.000 jóvenes aproximadamente (23.5%); y en el segundo 240.000 jóvenes (38.1%) no asistían a la educación formal.

Gráfico 3

Porcentaje de jóvenes de 13 a 17 años que no asisten a la educación formal. Total país.



Fuente: Censo Nacional de Población y Viviendas 2001 – INDEC.

Por otra parte, al observar las diferencias entre la tasa de asistencia de jóvenes y la tasa neta de escolarización secundaria surge un reto complementario relacionado con la diversidad de las trayectorias educativas. Si bien la tradición y la normativa plantean un recorrido “estándar” o “ideal” por el sistema educativo, es necesario tener en cuenta la existencia de otros tipos de trayectorias “no ideales” o “no estandarizadas”, las cuales están

relacionadas con factores económicos, sociales y escolares (Kaplan y Fainsod, 2001). En este caso, sin embargo, se optó por la mirada tradicional con el fin de realizar, a modo de ejercicio analítico, un examen del recorrido “teórico” por este nivel educativo, que supone la correspondencia entre la edad teórica o ideal de los jóvenes y los años de estudio correspondientes¹⁸.

¹⁸ Se entiende por edad teórica o ideal a la correspondencia entre edad y año de estudio, asumiendo que el inicio al 1º año de EGB o 1º grado de Primaria se ubica a los 6 años de edad normativa y así sucesivamente para el resto de los años de EGB y polimodal o primaria y media de la educación común. (DiNIECE, 2004).

LA OBLIGATORIEDAD DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN ARGENTINA

Deudas pendientes y nuevos desafíos

Del ejercicio se desprende que de los jóvenes de 13 a 17 años de edad que asisten al sistema educativo formal, una amplia proporción no se encuentra cursando el nivel y/o año de estudio teórico correspondiente. El 41% de dicho grupo presenta, al menos, un año de demora en la escolarización según la trayectoria “ideal”. Por otro lado, sólo 1 de cada 2 jóvenes arriba al último año de estudios en la edad correspondiente.

Cuadro 3

Jóvenes que asisten a la educación formal según año educativo. Absolutos y %

Edad	Asistencia							
	Total	Retraso	Año de estudio teórico del nivel medio					Adelanto
			1°	2°	3°	4°	5°	
		41,0						
13	630.018	31,0	66,3					2,7
14	597.776	34,8		62,4				2,8
15	545.614	42,1			55,1			2,8
16	483.435	43,1				53,2		3,7
17	385.073	44,8					55,2	

Fuente: Censo Nacional de Población y Viviendas 2001 – INDEC.

En síntesis, los datos censales brindan un panorama acerca de algunos desafíos que enfrenta la estrategia de universalización de la educación secundaria. El primero se relaciona con mejorar el acceso, principalmente entre los jóvenes de 16 y 17 años, teniendo en cuenta que este reto demandará en el futuro mayores esfuerzos que en el pasado, tal como ya se mencionó anteriormente; mientras mayor es el nivel de expansión educativa se torna más difícil la incorporación de aquellos que faltan escolarizar. Un segundo desafío es aquel asociado con la necesidad de atender aquellas trayectorias educativas no lineales, en dirección a mejorar la promoción de la terminalidad de la educación media, cuestión que se aborda a continuación.

2. Tendencias a nivel nacional en el acceso a la educación secundaria

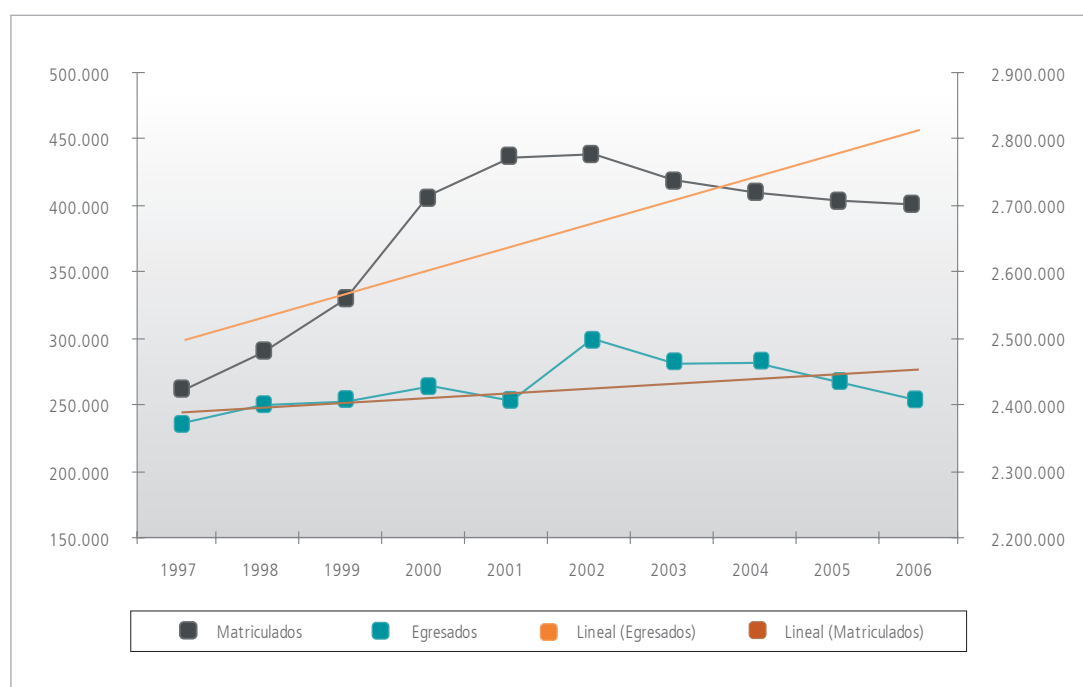
2.3. La evolución de los egresados de la escuela secundaria

Un punto de suma importancia frente a los desafíos que plantea la obligatoriedad de la educación secundaria es aquel relacionado con la terminalidad, es decir, con la efectiva obtención del diploma del nivel medio de enseñanza. Al respecto, se ha destacado que muchos jóvenes no obtienen el diploma, inclusive habiendo llegado al último año de la escuela secundaria (Filmus et al., 2001).

La información de los relevamientos educativos indica que en el ámbito nacional, durante el período

1997-2006, la proporción de egresados¹⁹ presentó un leve crecimiento, sobre una tendencia relativamente estable. Sin embargo, al revisar la evolución comparada de la matrícula y los egresados se puede observar que, si bien ambos casos presentan una tendencia ascendente, el incremento de los egresados fue menor al incremento de la matrícula en el nivel educativo en análisis. La brecha entre el crecimiento de la matrícula y el número de egresados es la contracara de los fenómenos de retraso y abandono escolar que fueron analizados a partir de la información censal.

Gráfico 4
Evolución de matrícula y egresados de educación común del nivel medio. Total país



Fuente: Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.

¹⁹ Se considera alumno egresado al alumno que ha cumplido con los requisitos de acreditación de los aprendizajes correspondientes a un nivel completo de enseñanza. Es decir, que no adeuda ninguna materia, trabajo práctico u otro requisito. También alcanza esta condición cuando completa sus estudios a través de exámenes libres y de reválida, tomando como año de egreso la fecha del último examen aprobado (DiNIECE, 2004).

LA OBLIGATORIEDAD DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN ARGENTINA

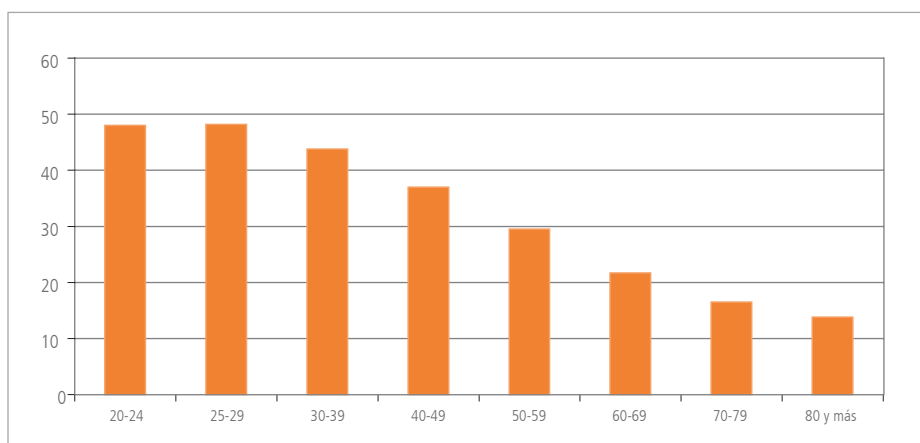
Deudas pendientes y nuevos desafíos

Asimismo, otra manera de abordar la problemática de la terminalidad del nivel medio es aquella relacionada con el seguimiento de la población según máximo nivel educativo alcanzado. En este sentido, la información correspondiente al último censo poblacional muestra un considerable incremento en el nivel educativo alcanzado por los jóvenes en relación con las generaciones adultas. Sin embargo, a pesar del incremento del nivel educativo, los datos hacen evidente que a principios del

siglo veintiuno más de la mitad de los jóvenes de 20 a 29 años (52%) no contaban con el certificado que brinda la educación secundaria. Es de destacar que el grupo de edad de 20 a 24 años presenta un porcentaje de finalización del nivel medio similar al grupo de edad de 25 a 29 años. Así, puede afirmarse que a pesar de los esfuerzos educativos realizados, las tendencias estructurales hacia la baja terminalidad del nivel medio siguieron constantes (Jacinto, 2006).

Grafico 5

Porcentaje de población con Secundario completo y más según grupo de edad. Total país.



Fuente: Censo Nacional de Población y Viviendas 2001 – INDEC.

En resumen, a partir de lo expuesto se presentan dos desafíos centrales relativos a la universalización de la educación secundaria entre los distintos grupos de edad. Por un lado, es necesario revisar y reforzar estrategias que propicien la terminalidad de la educación secundaria

entre los jóvenes en edad correspondiente. Por otro, desarrollar o mejorar acciones que les permitan completar este nivel a jóvenes que superan la edad teórica correspondiente y a adultos mediante estrategias adecuadas a sus requerimientos, características y necesidades.

3. Tendencias a nivel provincial en el acceso a la educación secundaria

3.1. La evolución de la matrícula

En este apartado se aborda un análisis de la situación de la educación secundaria en las distintas provincias de nuestro país, de forma de completar el diagnóstico frente al desafío de la universalización y la obligatoriedad del nivel medio de enseñanza. Partiendo de los datos del año 1960, puede observarse un proceso constante de aumento de la matrícula en todas las provincias, casi duplicándose en algunos casos entre decenios.

Cabe considerar que la situación de cada una de las provincias se encuentra condicionada por su propia historia política, económica, cultural, educativa e, incluso, demográfica. El caso de la Ciudad de Buenos Aires es paradigmático. Tiene la particularidad de ser la capital de la república, de contar con considerables recursos económicos en relación con las demás jurisdicciones, tener la totalidad de su población en el ámbito urbano, y haber

realizado un desarrollo temprano de la educación secundaria. Por ello, ya en el año 1960, computaba una amplia matrícula educativa en el nivel medio. La misma continúa aumentando pero en proporciones menores dado que ya tenía avanzada la cobertura de este nivel así como también da cuenta de la dinámica demográfica particular de esta jurisdicción.

En el otro extremo, puede mencionarse la situación de la provincia de Formosa. Esta provincia tiene un menor grado de desarrollo económico, cuenta con gran parte de la población habitando zonas rurales y la expansión de este nivel educativo relativamente nueva. En esta provincia, el proceso de expansión de la matrícula de este nivel educativo es muy considerable, teniendo en cuenta que el punto de partida es muy bajo y que la incorporación de nuevos alumnos al nivel fue constante.

Cuadro 4
Matrícula del nivel medio y equivalente por jurisdicción.

Total País	1960	1970	1980	1988	2000	2006
	563.987	980.558	1.326.680	1.937.324	2.736.947	2.725.318
Buenos Aires	160.393	346.320	463.818	692.610	1.108.484	993.471
Catamarca	4.813	7.597	11.379	16.981	27.397	31.652
Chaco	7.758	14.931	27.037	42.273	70.875	83.778
Chubut	2.374	5.943	11.878	20.602	34.954	36.088
Ciudad de Buenos Aires	147.015	176.329	187.806	221.307	196.555	191.291
Córdoba	51.371	98.363	127.383	172.676	201.920	220.608
Corrientes	11.619	20.332	33.123	49.183	71.637	74.335
Entre Ríos	19.183	31.987	45.484	64.199	85.544	84.224
Formosa	2.036	5.193	13.379	26.240	37.887	46.416
Jujuy	5.554	8.230	23.256	44.532	61.720	58.877
La Pampa	3.134	5.144	8.832	14.471	22.625	22.837
La Rioja	3.600	6.079	9.061	14.944	21.187	25.669
Mendoza	22.570	44.107	54.054	85.328	119.803	121.485
Misiones	4.392	11.944	25.965	34.274	61.480	69.230
Neuquén	1.485	4.620	10.715	25.096	38.166	46.335
Río Negro	3.140	7.206	15.414	32.025	42.806	47.727
Salta	11.295	20.743	33.991	62.484	96.818	103.995
San Juan	7.912	12.849	23.852	34.692	42.431	45.033
San Luis	4.417	8.806	11.660	15.809	26.505	26.415
Santa Cruz	589	2.294	6.056	12.106	15.714	16.515
Santa Fe	59.315	96.825	114.794	157.972	223.811	216.760
Santiago del Estero	9.416	14.150	18.825	32.110	42.285	53.268
Tierra del Fuego	132	477	1.074	4.083	8.462	11.158
Tucumán	20.474	30.089	47.844	61.327	77.881	98.151

Fuente: Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.

LA OBLIGATORIEDAD DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN ARGENTINA

Deudas pendientes y nuevos desafíos

La diversidad de situaciones hace sumamente complejo el análisis de la evolución particular del nivel medio de cada una de las jurisdicciones en un documento general. Sin embargo, puede afirmarse que el esfuerzo realizado por cada una de las provincias es considerable, ya que la matrícula del nivel medio ha crecido significativamente en estos últimos cincuenta años en las distintas jurisdicciones educativas del país.

En lo que hace específicamente al cambio de tendencia evidenciado a partir del año 2002, los datos indican una fuerte heterogeneidad interjurisdiccional. En un tercio de las provincias el cambio de tendencia es significativo, siendo Jujuy y Buenos Aires las que presentan una disminución de matrícula de mayor intensi-

dad. Completan el grupo Entre Ríos, La Pampa, Santa Fe, Ciudad de Buenos Aires, Mendoza y Salta. En términos absolutos, Buenos Aires es la que presenta la situación más crítica ya que en este período sufre una disminución de 113.613 alumnos.

Por el contrario, en un grupo de provincias no se registró la caída de matrícula. En este grupo, las jurisdicciones que presentan el crecimiento más significativo son La Rioja y Tucumán, que en estos años desarrollaron un esfuerzo importante en materia de política educativa. Le siguen en importancia porcentual Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Neuquén, Chaco, Formosa, Río Negro, Catamarca, Corrientes, Misiones, Santa Cruz, Córdoba, Chubut, San Juan y San Luis.

Cuadro 5

Jurisdicciones ordenadas según el % de variación de la matrícula de educación común del sector de la enseñanza secundaria entre 2002 y 2006

Crecimiento positivo			Crecimiento negativo		
Jurisdicción	Absoluto	%	Jurisdicción	Absoluto	%
La Rioja	6.413	33,3	Jujuy	-7.309	-11,0
Tucumán	21.382	27,9	Buenos Aires	-113.613	-10,3
Santiago del Estero	6.917	14,9	Entre Ríos	-5.455	-6,1
Tierra del Fuego	1.099	10,9	La Pampa	-836	-3,5
Neuquén	4.045	9,6	Santa Fe	-7.051	-3,2
Chaco	7.118	9,3	Ciudad de Buenos Aires	-4.914	-2,5
Formosa	3.571	8,3	Mendoza	-1.824	-1,5
Río Negro	3.279	7,4	Salta	-542	-0,5
Catamarca	1.687	5,6			
Corrientes	3.800	5,4			
Misiones	2.566	3,8			
Santa Cruz	553	3,5			
Córdoba	7.167	3,4			
Chubut	1.092	3,1			
San Juan	1.294	3,0			
San Luis	358	1,4			

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Relevamientos Anuales correspondientes a los años 2002 y 2006.

LA OBLIGATORIEDAD DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN ARGENTINA

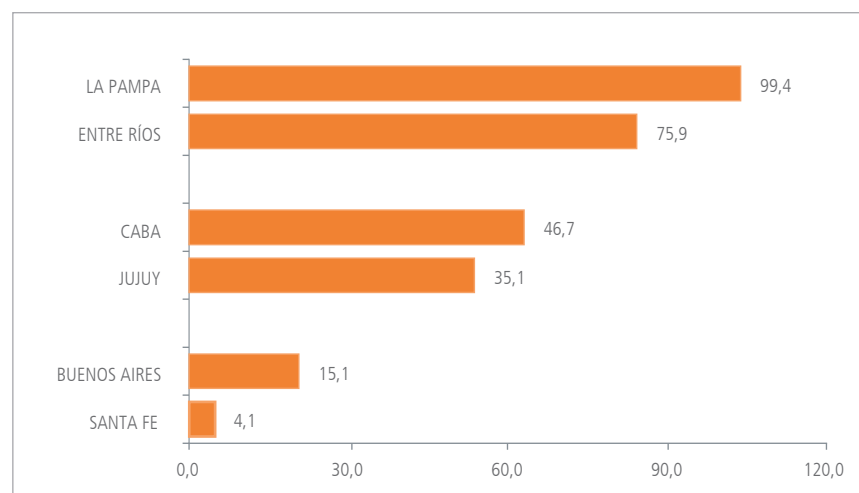
Deudas pendientes y nuevos desafíos

Tal como se analizó para el caso de todo el país, una parte de la caída de matrícula puede explicarse por el crecimiento de la misma en la educación de adultos en algunas jurisdicciones. A continuación se presenta un gráfico que contiene a las 8 provincias²⁰ con disminución de matrícula en la educación común. Puede observarse que la compensación que produce el pasaje –en términos hipotéticos- hacia la oferta de educación de adultos es mayor en algunas provincias mientras que en otras apenas permite justificar la situación de disminución de la educación común.

La Pampa y Entre Ríos son las jurisdicciones donde se podría afirmar que la gran mayoría de los jóvenes trasladaron sus trayectorias escolares hacia la educación de adultos. Un segundo grupo de provincias está conformado por Ciudad de Buenos Aires y Jujuy. En este caso el pasaje a esta otra oferta educativa puede dar cuenta de un poco menos de la baja de la matrícula de la educación común. El tercer grupo, compuesto por Buenos Aires y Santa Fe presenta un porcentaje de pasaje menor al 20%.

Grafico 6

Hipótesis de cambio de oferta: porcentaje de la disminución de la matrícula del nivel medio común compensada por el crecimiento de la matrícula del nivel medio de adultos de hasta 18 años



En resumen, la evolución de la matrícula de nivel medio en las distintas jurisdicciones educativas da cuenta de la diversidad de nuestro territorio nacional. Los desafíos de la ampliación de la cobertura educativa son complejos y responden a realidades educativas bien distintas. Los ritmos de crecimiento de la matrícula común,

el avance de la educación de adultos entre los jóvenes y, como se verá más adelante, el peso de la población asentada en el ámbito rural, son algunos de los elementos necesarios a tener en cuenta en la elaboración de estrategias educativas tendientes a la universalización de la escuela secundaria.

²⁰ Se excluyen del gráfico las provincias de Mendoza y Salta, dado que el porcentaje de compensación entre la oferta común y la de adultos es superior al 100%, situación que se explicaría por el considerable aumento de éste último tipo de oferta y por la incorporación de población proveniente de otras jurisdicciones.

3. Tendencias a nivel provincial en el acceso a la educación secundaria

3.2. El crecimiento de las tasas de escolarización

Entre 1980 y 2001 se produjo un 69,4% de incremento en la asistencia escolar de jóvenes a la educación secundaria a nivel nacional. El análisis desagregado muestra que en todas las jurisdicciones el crecimiento de la tasa neta de escolarización fue considerable. Sin embargo existen aún importantes diferencias.

Estas diferencias se hicieron evidentes, en primer lugar, en referencia al punto de partida, es decir, a la escolarización alcanzada hacia el año 1980 que, en algunos casos no superaba el 25% y, en otros, alcanzaba prácticamente al 70% de escolarización neta. En esta dirección, en el Gráfico 7 se pueden observar las diferencias en las tasas entre las jurisdicciones de la región del NOA y NEA (Chaco, Formosa, Misiones, Santiago del Estero) y de la región central (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe).

En segundo lugar, las diferencias que se presen-

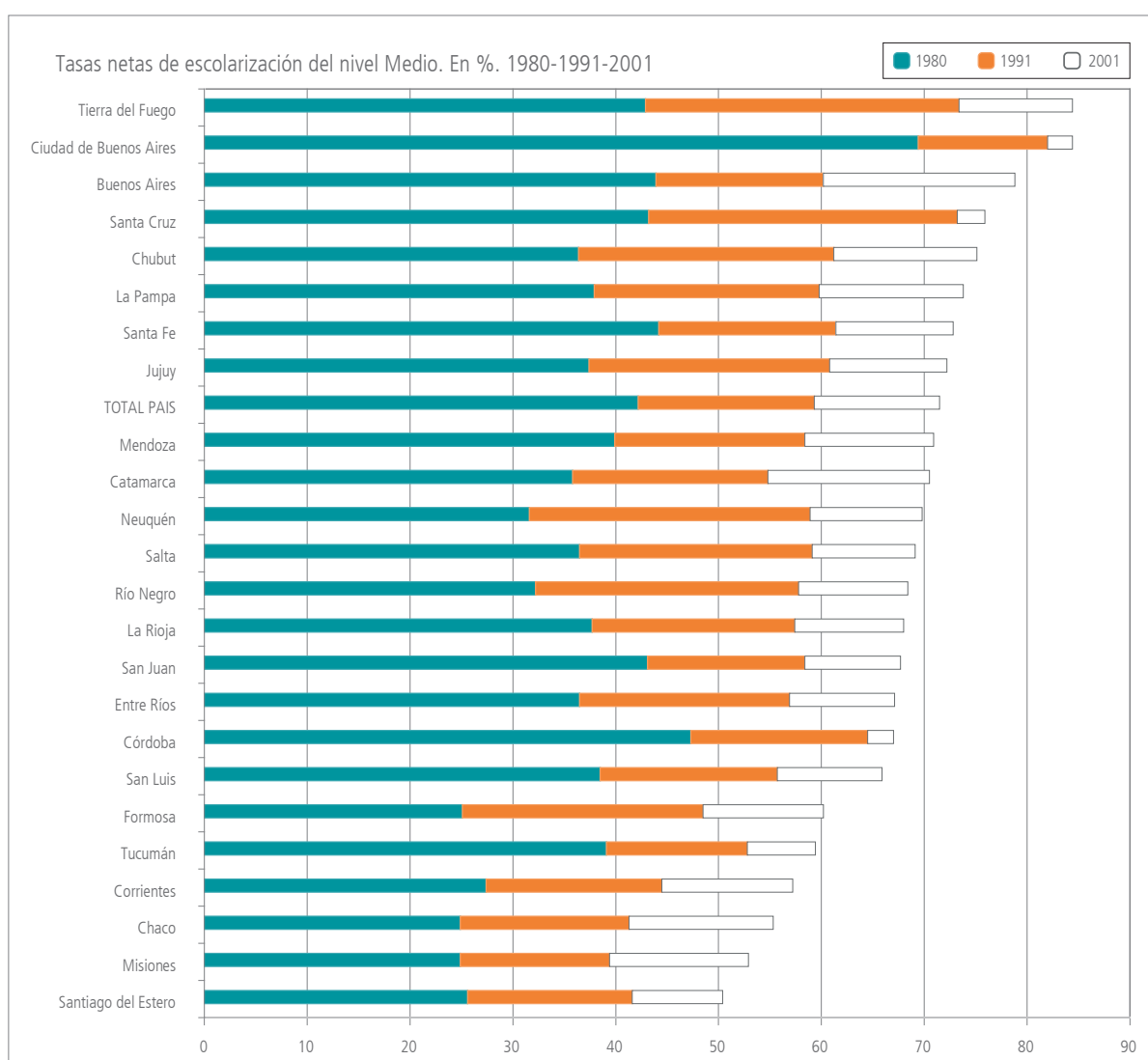
tan respecto del porcentaje de variación entre las distintas mediciones. Por ejemplo, entre los censos de 1991 y 2001, en algunas provincias el porcentaje de variación de la tasa neta de escolarización no superó el 5%. Tal es el caso de la Ciudad de Buenos Aires, Córdoba y Santa Cruz. En el otro extremo, se evidenció un conjunto de jurisdicciones cuyo aumento porcentual es superior al 30%, observado en Buenos Aires, Chaco y Misiones. Entre ambas, las que superaron el 20% fueron Catamarca, Corrientes, Chubut, Formosa, La Pampa, Mendoza y Santiago del Estero.

Es importante considerar el avance en la escolarización realizado por algunas jurisdicciones, sobre todo teniendo en cuenta las cifras absolutas de la población involucrada en este proceso (como en el caso de la provincia de Buenos Aires) o la situación social crítica de muchas familias en algunas jurisdicciones (tal es el caso de Misiones, Chaco, Catamarca y Corrientes).

LA OBLIGATORIEDAD DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN ARGENTINA

Deudas pendientes y nuevos desafíos

Grafico 7
Tasas netas de escolarización del nivel medio. En%. 1980 - 1991 - 2001



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información producida por los Censos Nacionales de Población 1980; 1991 y 2001 – INDEC.

Por último, cabe considerar que a pesar de los avances realizados, los registros del Censo del año 2001 hacen evidentes que alrededor del 50% de jóvenes de 13 a 17 años se encontraban desescolarizados en el nivel medio en Corrientes, Chaco, Misiones, Santiago del

Estero y Tucumán. El gráfico 7 es elocuente en presentar las distintas situaciones educativas de las provincias a la hora de avanzar en la universalidad del nivel medio de enseñanza.

LA OBLIGATORIEDAD DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN ARGENTINA

Deudas pendientes y nuevos desafíos

3. Tendencias a nivel provincial en el acceso a la educación secundaria

3.3. La evolución de los egresados

La terminalidad, es decir la obtención del diploma, representa un punto de especial interés frente al desafío de la democratización de la educación secundaria. Se ha destacado que a nivel nacional la proporción de egresados presenta una tendencia levemente creciente, y relativamente estable entre 1997 y 2006. Sin embargo, un numeroso conjunto de jóvenes no obtiene el certificado de la educación media.

La tendencia en el número de egresados exhibe amplias variaciones entre jurisdicciones dificultando la manifestación clara de tendencias. La diversidad de situaciones provinciales tiene su origen en cuestiones normativas, socioeconómicas, en el impacto de las reformas de los años noventa, en la evolución específica de la matrícula del nivel secundario, entre otras. No obstante, un rasgo común signa el recorrido del número de egresados en las

distintas jurisdicciones: su amplia variabilidad entre ciclos lectivos. En tal sentido, el número de egresados alcanzados en un año no permite predecir el número de egresados que puede alcanzarse en el ciclo siguiente, como puede observarse en el cuadro 6.

En términos generales, en el período cubierto por los relevamientos anuales en estudio, la gran mayoría de las jurisdicciones muestra un crecimiento de los egresados. En algunos casos dicho crecimiento fue leve, y en otros, sustancioso. Entre los primeros, se pueden mencionar a las provincias de Buenos Aires, Chubut, Entre Ríos, La Pampa, Mendoza, Río Negro, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán. Entre los segundos, Chaco, Formosa, La Rioja, Misiones, Neuquén y Salta. Un muy amplio crecimiento se verifica en la provincia de Tierra del Fuego, donde los egresados prácticamente se duplican en este período.

Cuadro 6

Egresados de educación común del nivel medio/polimodal al 30 de abril del año de relevamiento, por año de relevamiento, según división político territorial.

	1997	1998	1999	2000	2001 ⁽¹⁾	2002 ^{(1),(2)}	2003 ⁽²⁾	2004 ⁽²⁾	2005 ⁽³⁾	2006
Total País	236.130	250.207	253.428	263.635	255.064	301.073	281.858	280.352	268.150	255.196
Buenos Aires	83.423	89.745	88.077	94.653	88.298	129.445	107.286	99.104	95.350	90.590
Catamarca	2.166	2.376	2.413	2.636	2.605	2.894	3.173	3.759	3.466	3.001
Chaco	4.384	5.295	5.645	6.379	6.310	6.895	7.344	7.953	7.842	7.254
Chubut	2.748	2.397	2.849	2.923	3.580	3.344	3.369	3.208	3.208	3.039
Ciudad de Bs. Aires	27.780	28.036	26.905	26.099	26.524	26.277	25.479	24.668	23.279	21.792
Córdoba	21.914	23.714	26.232	26.471	23.438	23.396	23.391	23.698	23.444	19.516
Corrientes	5.303	6.104	6.722	8.017	7.562	7.562	7.562	7.562	5.296	6.880
Entre Ríos	8.295	8.392	8.771	8.882	9.106	9.367	9.171	9.821	9.983	9.285
Formosa	2.532	2.776	2.815	3.275	3.396	3.957	4.164	4.507	4.599	4.661
Jujuy	4.112	4.525	5.687	5.362	4.915	5.512	5.298	5.799	5.095	5.467
La Pampa	1.944	2.051	2.107	2.283	2.300	2.607	2.863	2.576	2.302	2.313
La Rioja	1.828	1.736	2.031	1.841	1.937	1.788	2.169	1.932	2.525	2.724
Mendoza	9.740	10.217	10.533	10.568	10.494	11.260	11.258	13.285	13.039	11.812
Misiones	4.377	5.222	5.130	4.909	5.215	5.365	6.346	7.226	6.886	6.556
Neuquén	2.513	2.453	2.943	3.056	3.465	3.624	3.575	3.863	3.583	3.867
Río Negro	3.329	3.569	3.531	3.629	3.727	3.577	3.954	3.602	3.796	3.558
Salta	6.874	7.313	7.404	7.999	8.285	9.490	9.418	11.185	10.735	9.481
San Juan	4.149	4.427	4.620	4.302	4.152	4.429	5.387	4.012	4.012	3.816
San Luis	2.140	2.260	2.335	2.456	2.556	3.032	2.717	2.430	2.567	2.292
Santa Cruz	1.262	1.438	1.493	1.423	1.471	1.532	1.556	1.655	1.528	1.318
Santa Fe	21.703	22.535	22.380	23.276	23.276	23.276	22.045	24.288	19.410	19.730
Santiago del Estero	4.507	4.766	3.943	4.074	3.747	4.194	4.812	4.886	5.084	4.998
Tierra del Fuego	460	622	557	704	754	894	1.085	1.057	961	1.160
Tucumán	8.647	8.238	8.305	8.418	7.951	7.356	8.436	8.276	10.160	10.086

Nota: (1) Los datos de la provincia de Santa Fe corresponden al Relevamiento Anual 2000.

(2) Los datos de la provincia de Corrientes corresponden al Relevamiento Anual 2001.

(3) Los datos de las provincias de Chubut y San Juan corresponden al Relevamiento Anual 2004.

Fuente: Relevamientos Anuales 1997-2006. DiNIECE. MECyT.

LA OBLIGATORIEDAD DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN ARGENTINA

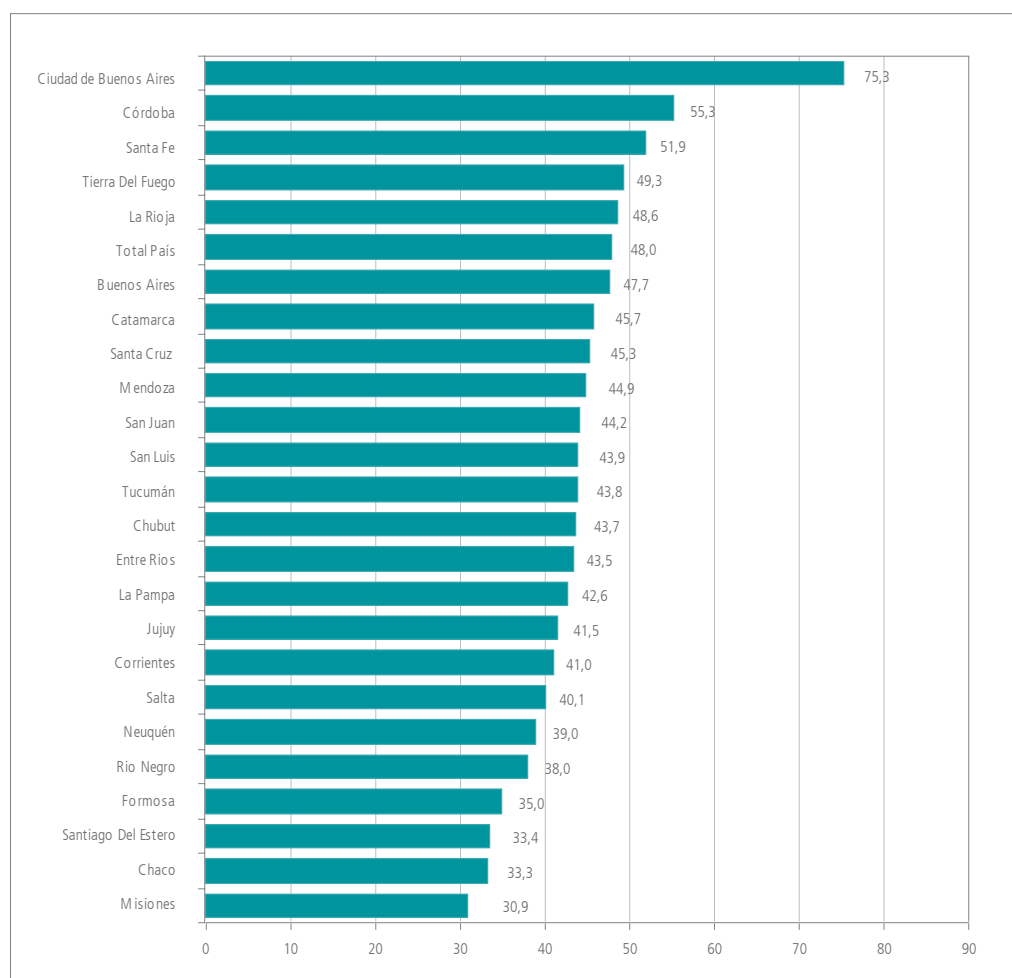
Deudas pendientes y nuevos desafíos

Un grupo pequeño de provincias presentó una caída en el número de egresados. Se trata de Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, San Juan y Santa Fe. Es interesante advertir que en dos de estas jurisdicciones también se observó una disminución de la matrícula del nivel medio en este período. En algunos casos, dicha disminución pudo explicarse por el pasaje de alumnos de la educación común, a la de adultos, por lo cual podría esperarse que algunos de estos alumnos hayan completado su formación en dicha oferta educativa.

La información del Censo Nacional de Población completa el panorama de la terminalidad de la educa-

ción secundaria en las distintas jurisdicciones. A nivel nacional, más de la mitad de los jóvenes entre 20 y 24 años no contaba con el diploma de nivel medio en el año 2001. Al observar la información desagregada por jurisdicción se registra que son muy pocas las provincias que superan el promedio nacional. Sólo en Ciudad de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe más de la mitad de los jóvenes de este grupo de edad han obtenido un certificado de la escuela secundaria. Asimismo, veintiún provincias presentan aún un escenario que plantea importantes desafíos relativos a la terminalidad y efectiva obtención del diploma.

Gráfico 8
Población entre 20 y 24 años de edad con secundario completo y más - Año 2001



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información del Censo Nacional de Población y Viviendas 2001 - INDEC.

4. Diversidad provincial y política nacional

Hasta aquí se ha trabajado en base a información de nivel nacional y jurisdiccional. Frente a la amplitud de situaciones provinciales, durante la presente sección se aborda un análisis relacionado con una propuesta para la construcción de agregados o grupos de provincias, que intenta superar el análisis sobre las regiones geográficas clásicas. Con esta intención y con el objetivo de aportar a delimitar acciones más específicas tendientes a la univer-

salización de la educación secundaria, a continuación se presentan dos apartados. El primero, relativo a un agrupamiento de jurisdicciones vinculado a las decisiones de política educativa sobre la conformación de su estructura académica. El segundo, concerniente a una tipología de grupos de provincias, elaborado a partir de distintos indicadores sociales y educativos.

4. Diversidad provincial y política nacional

4.1. La estructura académica de la educación secundaria en las provincias

La definición de políticas educativas debe tomar en cuenta la diversidad de estructuras institucionales en nuestro país. Al respecto, el alcance y la modalidad de la implementación de la Ley Federal de Educación durante los años noventa propiciaron una fuerte heterogeneidad de las estructuras curriculares e institucionales de la escuela secundaria en las distintas jurisdicciones.

En el Cuadro 7 se presenta una descripción de la estructura preponderante en las jurisdicciones. Por un lado, se distinguen las jurisdicciones que cuentan con una estructura única de aquellas que tienen estructuras múltiples. La definición de estructura única responde al hecho de que más del 80% de la matrícula de la jurisdicción asiste a establecimientos organizados de manera análoga. De manera contraria, la enunciación de estructura múltiple hace referencia a que en la misma jurisdic-

ción conviven diferentes formas organizacionales sin que ninguna sea preponderante.

Por otro lado, se clasifican las provincias según la distribución de ciclos y niveles educativos. En tal sentido, la columna 7-5 describe una organización correspondiente a la distribución de ciclos y niveles según el criterio tradicional previo a la modificación prevista en la Ley Federal; la columna 9-3 presenta la organización que prevé que el tercer ciclo de la Educación General Básica del anterior nivel primario, respondiendo a la estrategia que fue denominada como de “primarización” de la EGB3; y por último, la columna 6-6 caracteriza a una organización en donde la EGB3 fue “secundarizada”, es decir que la tradicional escuela media incluyó en su oferta al 7º grado de la anterior escuela primaria.

Cuadro 7
Distribución de la matrícula en función de estructuras académicas. Año 2006

Estructura Única			Estructura múltiple	
7-5	9-3	6-6	7-5/9-3/6-6	6-6/9-3
Ciudad de Buenos Aires Jujuy Mendoza Neuquén Río Negro	La Pampa Catamarca Santa Cruz	Buenos Aires Córdoba Corrientes Entre Ríos Tierra del Fuego	Salta Santa Fe Chaco Formosa Santiago del Estero	Chubut La Rioja Misiones San Juan San Luis Tucumán

Fuente: Falcón y Roggi (2007)

La diversidad de situaciones provinciales representa un dato contextual de suma importancia en el planeamiento de la universalización del nivel medio. Al respecto, es necesario advertir que once de las veinticuatro jurisdicciones educativas presentan una estructura académica de carácter múltiple; y que, entre las que cuentan con una estructura única, se observan elecciones organizativas sumamente distintas.

Cabe recordar en este apartado que la Ley de Edu-

cación Nacional se propone avanzar hacia la unificación de la estructura académica del sistema educativo de todo el país. En tal sentido plantea que en un período no mayor a 5 años desde su sanción, las jurisdicciones definan la extensión de la educación primaria (6 ó 7 años) y de la educación secundaria (5 ó 6 años) de duración. En este sentido, este documento sistematiza la situación de partida de cada una de las jurisdicciones en el año 2006 y los desafíos que la aplicación de la nueva ley de educación plantea.

4. Diversidad provincial y política nacional

4.2. Grupos de provincias

Con el objetivo de contribuir a la elaboración de un panorama educativo de las provincias que facilite el diseño y la aplicación de programas y políticas, contemplando la diversidad y al mismo tiempo los rasgos comunes, se elaboró una tipología de grupos provinciales relativamente homogéneos y claramente diferenciados entre sí. La tipología se elaboró con el objetivo de evidenciar la complejidad de los desafíos a los que se enfrenta la propuesta de la obligatoriedad del nivel medio de enseñanza dada la diversidad de problemáticas que registra el mapa educativo jurisdiccional.

Las jurisdicciones fueron agrupadas en base a las variables que dan cuenta de la proporción de población rural; de la tasa bruta de natalidad; del producto bruto geográfico (en adelante PBG); de la tasa específica de asistencia y del porcentaje de población de 20 a 24 años que completó el nivel secundario.

Los indicadores en análisis están asociados, por un lado, con factores que influyen en la dotación de servicios educativos (oferta) y, por otro, con las características generales de la población (demanda educativa). Respecto de la oferta, se consideró el producto bruto geográfico per cápita y el ingreso total de los hogares con el objetivo de aproximar a la medición de los ingresos con los que cuentan el Estado y las familias para la inversión educativa. Respecto de la demanda, se presenta la tasa

bruta de natalidad que permite determinar la población en edad escolar. Se agrega también la proporción de población asentada en áreas rurales por ser un factor que influye en las posibilidades de acceso de la población a los servicios educativos.

Se han conformado 4 grupos de provincias. El Grupo 1 está compuesto por jurisdicciones que cuentan con un promedio de población rural y con la tasa bruta de natalidad mayor al promedio nacional, con un PBG inferior al promedio; que además presentan una tasa de escolarización inferior al 60% y una población que culminó el nivel secundario inferior al 40%.

El Grupo 2 está integrado por jurisdicciones que cuentan con un promedio de población rural y con la tasa bruta de natalidad mayor al promedio nacional, con un PBG inferior al promedio, pero con una tasa de escolarización que supera al 60%.

El Grupo 3 representa la agregación de jurisdicciones con una tasa bruta de natalidad inferior al promedio nacional y con un PBG también inferior. Por último, el Grupo 4 presenta una tasa de natalidad y ruralidad inferior al promedio y un PBG superior al promedio nacional; ostentando los mejores indicadores educativos de escolarización y terminalidad del nivel.

LA OBLIGATORIEDAD DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN ARGENTINA

Deudas pendientes y nuevos desafíos

Cuadro 8
Grupos de provincias

Indicadores seleccionados	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4
	Chaco Corrientes Formosa Misiones Santiago del Estero Tucumán	Catamarca Entre Ríos Jujuy La Rioja Mendoza Salta San Juan San Luis	Buenos Aires Córdoba La Pampa Río Negro Santa Fe	Chubut Ciudad de Buenos Aires Neuquén Santa Cruz Tierra del Fuego
Tasa específica asistencia 13 a 17 años*	70,8	81,2	82,5	89,0
Tasa Neta de escolarización secundaria*	55,9	68,9	72,2	77,9
Población 20 a 24 años con secundario completo o más	36,2	44,1	47,1	50,5
Porcentaje de población rural*	24,5	17,4	12,0	5,7
Tasa bruta de natalidad*	22,2	22,3	16,8	17,4
Porcentaje de hogares pobres (NBI)*	25,0	18,1	12,3	12,3
Promedio ingreso per capita**	\$3.191	\$4.744	\$6.446	\$14.853
Media de Ingreso total de los hogares***	\$1.094	\$1.286	\$1.432	\$2.736

Elaboración propia sobre la base de la información del Censo Nacional de Población y Viviendas – INDEC.

* Datos correspondientes al Censo 2001.

** Ingreso per capita: producto bruto geográfico provincial 2001/población total Censo 2001.

*** Media de ingreso total del hogar: corresponde al promedio de ingresos de los aglomerados urbanos correspondientes a las provincias que integran los distintos grupos. La información corresponde a la EPH- INDEC – Segundo Semestre de 2005.

Respecto al punto de partida, la situación educativa de la población de cada grupo es muy distinta, tanto si se considera la tasa de asistencia específica como la tasa neta. Al Grupo 1 le resta aún incorporar al sistema educativo un 30% de su población de 13 a 17 años y sólo la mitad cursan el nivel medio. Por otro lado, el Grupo 4 enfrenta un desafío cuantitativamente menor pero cualitativamente dificultoso, en la medida en que ya se encuentra en la fase de meta dura respecto de la escolarización. En estos aspectos, los Grupos 2 y 3 se diferencian de los otros dos al presentar desafíos intermedios.

Otros dos aspectos centrales a tener en cuenta son la proporción de población rural y la tasa bruta de natalidad. La oferta educativa de nivel medio históricamente ha estado asociada al ámbito urbano; en tal sentido la mayor proporción de población rural presenta retos considerables ya que implica garantizar una oferta para grupos de población en áreas dispersas. Esta situación se presenta con más fuerza en los Grupos 1 y 2, y prácticamente, no representa un obstáculo para el Grupo 4.

La tasa bruta de natalidad, que indica la dinámica de crecimiento de la población, representa también un indicador de importancia en la medida en que muestra la necesidad de prever una oferta suficiente. En este caso, se pueden concentrar las jurisdicciones en dos grupos. Por un lado, las jurisdicciones que integran los Grupos 1 y 2 con un promedio de más de dos hijos nacidos por mujer en edad fértil, y por el otro, los Grupos 3 y 4 en que este promedio desciende hasta 1,7 hijos por mujer.

Finalmente, la información se completa con indicadores relacionados con las condiciones de vida de las familias según ingresos y acceso a los bienes sociales básicos (según el criterio NBI). Estos datos muestran las fuertes diferencias y dificultades con las que cuentan las familias y, consecuentemente, los gobiernos jurisdiccionales para sostener la escolarización de los jóvenes. En este sentido se destaca considerablemente el Grupo 1, que cuenta con los menores ingresos, ya sea medidos per cápita o por hogares y con mayor proporción de población con NBI.

5. Una mirada a los desafíos futuros

Durante el siglo XX en la Argentina se registró un crecimiento persistente de la matrícula escolar de la educación secundaria con su correspondiente contrapartida en el incremento de las tasas de escolarización. Esta tendencia expansiva propició el acceso a de sectores sociales cada vez más amplios en el nivel medio de enseñanza.

En el año 2006, el Ministerio de Educación de la Nación promovió un debate entre distintos sectores del ámbito educativo que culminó en la redacción y posterior aprobación de la Ley de Educación Nacional. La norma estableció la obligatoriedad progresiva de la educación secundaria, así como la unificación de su estructura académica.

En el contexto de la aplicación de la Ley de Educación Nacional, el presente documento se propuso aportar al diagnóstico relativo a la elaboración de las políticas tendientes a la universalización de la educación secundaria, señalando desafíos educativos centrales. Entre los principales desafíos, en primer lugar, se subrayó la necesidad de propiciar políticas tendientes a la reducción de la brecha de acceso a la educación que aún prevalece entre los jóvenes en edad teórica de asistir a la educación secundaria. En segundo lugar, se destacó la necesidad de diseñar acciones que promuevan la permanencia educativa y la obtención del diploma del nivel medio por parte de jóvenes y adultos.

En este sentido, como parte del análisis se ha destacado que las problemáticas relativas al acceso y terminación educativa no se manifiestan de manera homogénea en todo el país. En efecto, el mapa educativo argentino registra amplias disparidades territoriales y jurisdiccionales

en relación con aspectos sociales, económicos, demográficos; así como también muestra distintas capacidades de respuesta de los sistemas educativos provinciales. Ante este escenario y frente al desafío del diseño de acciones de políticas educativas nacionales que contemplen la diversidad de situaciones provinciales, un camino posible lo marca la construcción de grupos de jurisdicciones que permitan la definición de acciones más adecuadas a puntos de partida y realidades diferentes, sin perder de vista las metas compartidas.

En el final, y con la intención de propiciar el debate acerca de la distancia existente entre la situación educativa actual y el ambicioso objeto de promover la obligatoriedad de la educación secundaria, se presenta un ejercicio proyectivo. El ejercicio avanza en la medición de las plazas necesarias para la incorporación de todos los jóvenes en edad de asistir a la educación media. Este ejercicio se desarrolló en base a dos escenarios posibles. El primero, más optimista, representa un cálculo del número de alumnos en referencia a la hipótesis de deserción y repitencia cero. Más específicamente, presenta un escenario donde ninguno de los niños que ingresaron a 1º año de estudio en 1996 repitió ni desertó, logrando terminar la escuela secundaria, es decir, que alcanzaron el 12º año de estudio.

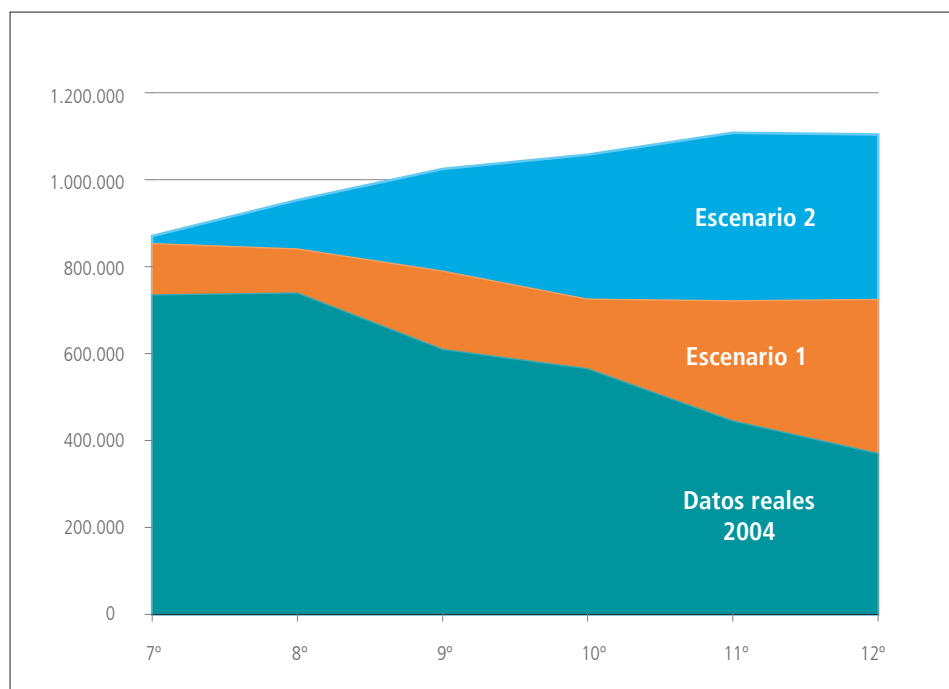
El segundo escenario, un poco más ajustado, se realizó a partir de la simulación de una deserción cero, pero calculando los niveles de repitencia actualmente existentes. Es decir, el segundo escenario representa una realidad simulada donde ninguno de los niños que ingresaron a 1º año de estudio en 1996 desertó y completó los 12 años de estudio, pero se incluyen en este caso aquellos que repitieron.

LA OBLIGATORIEDAD DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN ARGENTINA

Deudas pendientes y nuevos desafíos

Gráfico 9

Matrícula del nivel medio por años de estudio según datos reales y datos hipotéticos. Total país.



Estos dos ejercicios muestran que son muchos los jóvenes que deberían estar en el sistema y no lo están. Y si se implementara una férrea política tendiente a la expansión de la cobertura, que lograra sostener en toda su trayectoria escolar a todos los niños que ingresan al sistema educativo desde 1º año de estudio, se observa en el gráfico la significativa diferencia con la matrícula real.

Considerando la matrícula de 7º a 12º años de estudio, para el año 2004 real, el total de jóvenes fue de 3.464.364. Para el escenario 1, el mismo universo de jóvenes asciende a 4.653.187, es decir, 1.188.823 alumnos más. Y para el escenario 2, habría 2.652.133 jóvenes más ya que la matrícula completa ascendería a 6.116.497, es decir, casi el doble de la matrícula actual.

Así, quedan planteados un par de escenarios posibles respecto de lo que representaría la cobertura de un sistema educativo funcionando de modo inclusivo completo con y sin problemas de eficiencia interna. Esta impactante diferencia a cubrir implica la definición de un

conjunto importante de instrumentos de la política educativa para realizar el anhelo de un sistema educativo democrático, en términos de acceso y permanencia de toda la población escolar.

Los resultados del presente documento dejan abierto un campo propicio para la elaboración de nuevas investigaciones sobre la educación secundaria, en dirección a su democratización en términos de acceso, permanencia y terminalidad. Las conclusiones de los escenarios hipotéticos de nivel nacional requieren ser analizados según las características de las jurisdicciones o grupos de jurisdicciones con el objetivo de delinear acciones ajustadas a puntos de partida divergentes.

Por último, es importante destacar que el cumplimiento de las metas relativas a la universalización de la educación secundaria representa un plan de trabajo de largo alcance, que requiere el esfuerzo conjunto de la Nación y las Provincias, así como también de los distintos actores involucrados en la cuestión educativa.

Bibliografía

Albergucci, R. (1996). Educación y Estado. Organización del Sistema Educativo.. Editorial Docencia – Fundación Universidad a Distancia “Hernandarias”. Buenos Aires.

Bonantini, C. (1996). Educación y Sociedad. Análisis histórico estructural de la escuela media argentina. Tomos I y II. Universidad Nacional de Rosario UNR Editora. Rosario.

Braslavsky C. (1983). Estado, Burocracia y Políticas Educativas. El proyecto educativo autoritario: Argentina 1976-1982. Braslavsky, C., Carciofi, R. y Tedesco J. C. Buenos Aires, FLACSO.

Braslavsky, C. (1985). La discriminación educativa. FLACSO/GEL. Buenos Aires.

Braslavsky C. y Filmus D. (1987). Último año de colegio secundario y discriminación educativa FLACSO. Buenos Aires.

Bravo, H. F.(1988). Bases constitucionales de la educación argentina: un proyecto de reforma. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

Cappellacci, I.; Gruschetsky, M.; y Serra, J. C. (2005). El Tercer Ciclo de la Educación General Básica. Descripción de la oferta del sector estatal. DiNIECE. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Buenos Aires.

De Ibarrola M. y Gallart M. A. (1994). Democracia y productividad. Desafíos de una nueva educación media en América Latina”, OREAL (UNESCO) y CIID-CENEP. Santiago de Chile, Buenos Aires, México D.F.

DiNIECE, (2004). Definiciones básicas para la producción de Estadísticas educativas. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología Buenos Aires. Disponible en <http://www.me.gov.ar/diniece>

DiNIECE, (2003). Sistema nacional de indicadores educativos. Manual metodológico. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología Buenos Aires. Disponible en <http://www.me.gov.ar/diniece>

Dussel I. (1997). Curriculum, humanismo y democracia en la enseñanza media (1863-1920). FLACSO. Buenos Aires.

Falcón, J. y Roggi, C. (2007). Bases para la implementación de la Ley de Educación Nacional (26.206) - Un abordaje al problema de la heterogeneidad de la estructuración de la oferta. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Mimeo.

Filmus, D. et al. (2001). Cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente: escuela media y mercado de trabajo en épocas de globalización. Santillana, Buenos Aires.

Filmus, D. y Miranda, A. (1999). Más educación, menos trabajo = más desigualdad. Los noventa. EUDEBA - FLACSO. Buenos Aires.

Galarza, D. (2000). La estructura curricular básica del tercer ciclo de la EGB en ocho jurisdicciones. Unidad de Investigaciones Educativas. Ministerio de Educación. Ministerio de Educación. Buenos Aires.

LA OBLIGATORIEDAD DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN ARGENTINA

Deudas pendientes y nuevos desafíos

Gallart M. A. (2006): La construcción social de la escuela media: una aproximación institucional. La Crujía Ediciones. Buenos Aires.

Gluz, N. (2000). El tercer ciclo desde la mirada docente: avances y desafíos frente a la extensión de la obligatoriedad escolar. Unidad de Investigaciones Educativas. Ministerio de Educación. Buenos Aires.

Hirschberg, S. (2000). Implementación y localización del tercer ciclo de EGB, las prescripciones y su impacto en los actores institucionales. Unidad de Investigaciones Educativas Ministerio de Educación. Buenos Aires.

Jacinto C. (2006). La escuela media: reflexiones sobre la agenda de inclusión con calidad. Fundación Santillana. Buenos Aires.

Judengloben, M. y Roggi, C. (2007) La Matrícula de Educación Común - 40 años de Expansión (1960-2001). Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología Buenos Aires. Mimeo.

Kaplan, C. y Fainsod, P. (2001), "Pobreza urbana, desigualdad cultural y escuela media. Notas sobre las trayectorias escolares de las adolescentes embarazadas". En Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Año X, Nº 18. Miño y Dávila - Facultad de Filosofía y Letras de la UBA Buenos Aires.

Kaztman, R. y Gerstenfeld, P. (1990) Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social. Revista de la CEPAL Nº 41, Santiago de Chile.

Kisilevsky, M. (1998), Federalismo y educación: un espacio histórico de pugnas distributivas. Tesis de maestría en Educación y Sociedad – FLACSO. Buenos Aires.

Paviglianitti, N. (1988). Diagnóstico de la Administración Central de la Educación. Estudios y Documentos Nº 1. Dirección Nacional de Información, Difusión, Estadística y Tecnología Educativa. Ministerio de Educación de la Nación. Buenos Aires.

Prebisch R. (1949). El desarrollo económico de la América Latina y sus principales problemas. Consejo Económico y Social - Naciones Unidas. Buenos Aires.

Serra, J. C. y Gruschetsky, M. (2003). Estado del Arte sobre la implementación del Tercer Ciclo de la Educación General Básica. DiNIECE. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Buenos Aires.

Sinisi, L. (2006) Um estudo sobre o Programa de Fortalecimento Institucional nas Escolas de Ensino Médio da cidade de Buenos Aires. En Almandoz, M. R. y Vitar, A.(comp.) A gestão escolar como cenário das inovações educativas. Liber Livro Editora, Brasília.

Tedesco, J. C. y López, N. (2002) Desafíos de la educación secundaria en América Latina. Revista de la CEPAL Nº 76. Santiago de Chile.

Tedesco, J. C. (1982). Educación y sociedad en la Argentina 1880-1900. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

Tenti, E. (2003) (comp. y autor del capítulo 1). Educación media para todos. Los desafíos de la democratización del acceso. Altamira. Buenos Aires.

Unidad de Investigaciones Educativas (2000). Investigaciones sobre el Tercer Ciclo. Unidad de Investigaciones Educativas. Ministerio de Educación. Buenos Aires.