

Documento de Visión Compartida

Nivel Primario

Puntos clave

- ▶ El nivel primario se encuentra prácticamente universalizado en Argentina, con tasas escolarización del 99%. Sin embargo, la repitencia es de 4,7% y la sobre-edad llega a 17,7%, poniendo en riesgo la continuidad de los alumnos en el nivel secundario
- ▶ El porcentaje de alumnos con bajo desempeño es de 27,7% en Lengua y 35,7% en Matemática (según datos del Operativo Nacional de Evaluación – ONE- de 2010)
- ▶ Sólo 11,6% de los alumnos pasa más de cuatro horas en la escuela
- ▶ El GTE considera que para dar respuesta a estos problemas debe ponerse el foco en aumentar las horas de clase, mejorar la condición docente, fomentar la identificación de la escuela con un proyecto propio, poseer información confiable y dar prioridad a los más necesitados

¿Cuál es la realidad del nivel primario hoy en Argentina?

Desde la sanción de la Ley 1420 de educación obligatoria y gratuita, el nivel primario ocupa un lugar privilegiado en el imaginario de los argentinos como paradigma de la inclusión social. En el siglo XX Argentina fue aumentando progresivamente su tasa de escolarización primaria, hasta alcanzar niveles de casi universalización a mediados de los años 90, que se han mantenido hasta hoy.

No obstante estos logros, el Grupo de Trabajo de Educación (GTE) ha identificado una serie de brechas que es necesario atender para poder tener un nivel primario de calidad y que esté a la altura de los desafíos de la sociedad actual:

- ▶ **La problemática educativa tiene una baja presencia en la agenda política**
- ▶ **La escuela primaria no cumple integralmente con su tarea** de brindar a los alumnos una buena capacidad analítica, de comprensión lectora y de razonamiento lógico y una visión de diversidad. Esto se manifiesta en niveles insuficientes y desiguales de aprendizaje: los resultados del ONE 2010 revelan que un 27,7% de los alumnos tiene bajo desempeño en Lengua y un 35,7% en Matemática. Por otro lado, sólo el 11,6% de los alumnos pasa más de cuatro horas en la escuela (jornada extendida / jornada doble) (Diniece, 2010). Por cierto, la desigual estimulación, nutrición y escolarización previa es factor determinante de muchas de estas falencias y de la sobre-edad referida luego.
- ▶ **Existe un problema de inequidad y segregación** que se manifiesta de varios modos, tales como las diferencias de desempeño de los alumnos según nivel socio-económico o en la muy diferente calidad de las escuelas. Por ejemplo, según la última información disponible, la calidad del capital físico de las escuelas (inmobiliario, mobiliario,

material didáctico y mantenimiento) difiere en hasta un 50% entre partidos del GBA. Para todo el país, en las escuelas estatales a las que asiste 25% de chicos de mayor nivel económico-social (NES) la calidad del capital físico es 23% mayor que el de las escuelas a las que asiste el 25% de menor NES y es 40% mayor si se comparan las escuelas privadas del 25% de mayor NES con las estatales a las que asiste el 25% de menor NES (Juan J. Llach et al, 2006).

- ▶ **Altos niveles de repitencia y sobre-edad.** La casi universal escolarización (99%) convive con la repitencia y su secuela, la sobre-edad. La primera es de 4,7% en el país, con extremos de 1,9% en la CABA y 13,3% en Corrientes. La segunda es 17,7% en el país, 8,6% en la CABA y llega al 40,2% en Corrientes (DINIECE, 2010)
- ▶ **Calidad, compromiso y condiciones laborales de los docentes.** Ante la realidad de una educación que plantea desafíos inéditos se observan la inexistencia de una renovada carrera docente, insuficientes incentivos materiales y morales y carencias de formación y capacitación de los que resultan altos niveles de frustración, poco entusiasmo por enseñar y un capital cultural disminuido. Una de sus expresiones es el ausentismo, del que no hay cifras oficiales pero según algunas fuentes está cerca del 25%. Otra manifestación de los mismos fenómenos es que no se otorga suficiente importancia a transmitir conocimientos actualizados y relevantes (Tenti Fanfani, 2005).
- ▶ **Problemas de gobernanza del sistema** que se manifiestan en las siguientes deficiencias o problemas: (i) falta de articulación de la política educativa emanada del Consejo Federal con las jurisdicciones; (ii) gestión operativa, supervisión y evaluación del sistema inadecuadas; (iii) baja calidad, confiabilidad y puntualidad de la información; (iv) falta de formación específica para los cargos directivos; (v) insuficiente nivel de descentralización

Porcentaje de estudiantes en cada nivel de desempeño en Lengua de 6º año de Primaria

	2010		
	Bajo	Medio	Alto
Total país	27,7	49,4	22,9
Región Centro	23,9	49,4	26,7
Región NEA	37,0	47,6	15,4
Región NOA	34,2	50,0	15,8
Región Cuyo	32,1	49,8	18,1
Región Patagónica	23,6	51,7	24,7

Fuente: DINIECE (2010)

Porcentaje de estudiantes en cada nivel de desempeño en Matemática de 6º año de Primaria

	2010		
	Bajo	Medio	Alto
Total país	35,7	40,2	24,1
Región Centro	32,4	40,3	27,3
Región NEA	44,1	38,0	17,9
Región NOA	41,7	40,5	17,8
Región Cuyo	38,5	41,0	20,5
Región Patagónica	31,5	42,3	26,2

Fuente: DINIECE (2010)

del sistema y de autonomía de las escuelas; (vi) alta complejidad de la vinculación con los sindicatos.

- La Ley 26.075 de Financiamiento Educativo (LFE) venció en 2010, no ha sido prorrogada y muchas metas educativas quedaron incumplidas en gran medida

Recomendaciones de políticas

A lo largo del 2013 el GTE realizó 11 reuniones con especialistas en educación, incluyendo un viaje a Brasil con visitas a Brasilia, Río de Janeiro y San Pablo. A raíz de esos diálogos, el grupo identificó ciertas prioridades para el nivel primario y formuló recomendaciones de política que buscan dar respuesta a las brechas mencionadas en el punto anterior:

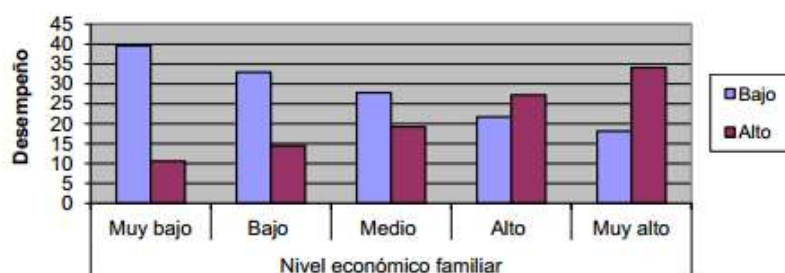
Horas de clase

La cantidad de horas de clase que reciben los chicos es una de las principales deudas pendientes del nivel primario. Diversos estudios han demostrado la correlación positiva entre más horas de clase en la primaria y la tasa de graduación del secundario (Llach et. al., 2009). Si bien el Art. 28 de la Ley de Educación Nacional (26.206) indica 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", esta meta está lejos de cumplirse y hoy en día 88,4% de los estudiantes permanece en jornada simple. En este sentido, el GTE propone:

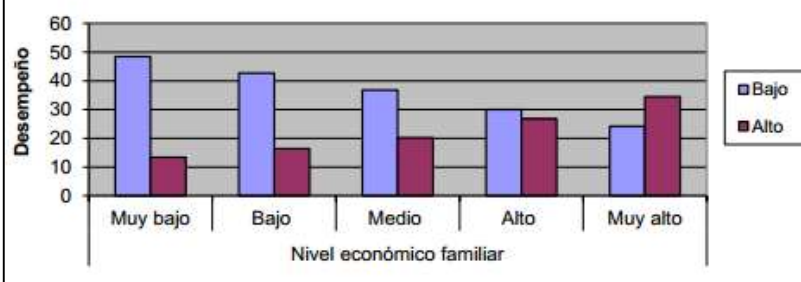
Desarrollar un plan que permita implementar la jornada extendida (6 horas diarias de clase) para el 2020 en todo el país comenzando por el segundo ciclo del primario y por las zonas de mayor vulnerabilidad socio-educativa

- Desarrollar un nuevo currículo pensado integral y específicamente para un sistema de jornada extendida. El mismo debe garantizar los contenidos mínimos de las materias troncales y promover el pleno desarrollo de la personalidad de los estudiantes, dándoles la oportunidad de encontrarse con la expresión artística, el deporte y la recreación practicados sistemáticamente, la segunda lengua y las tecnologías.
- Desarrollar y cuantificar un plan de inversiones para generar la capacidad

Distribución (%) de los alumnos por nivel económico familiar, según nivel de desempeño en Lengua



Distribución (%) de los alumnos por nivel económico familiar, según nivel de desempeño en Matemática



Fuente: Datos: Operativo Nacional de Evaluación 2010, 3º y 6º año de la Educación Primaria Informe de Resultados - DINIECE (2010)



edilicia necesaria, comenzando por las zonas más necesitadas

- ▶ Definir las necesidades y el costo del crecimiento de los recursos humanos y un esquema de formación para contar con el cuerpo docente necesario
- ▶ Comenzar a implementar la jornada extendida en las zonas de mayor vulnerabilidad socio-educativa

Docentes

El GTE entiende que la calidad de un sistema educativo no puede exceder la calidad de sus docentes (McKinsey, 2007), y por lo tanto una de sus propuestas centrales es:

Mejorar la calidad de la función docente mediante un buen sistema de formación inicial y continua, y desarrollando una carrera docente jerarquizada

- ▶ Mejorar el nivel académico de los Institutos de Formación Docentes (IFD), mediante la creación de institutos de excelencia de formación de formadores –que podrían ser provinciales o regionales- y/o un programa de becas para que los docentes de los IFD accedan a educación de la mayor calidad posible.
- ▶ Brindar a los docentes la posibilidad de llegar al máximo de jerarquía permaneciendo en el aula, o bien actuando como mentores o co-formadores de los nuevos docentes
- ▶ Implementar en todo el país un sistema de concursos por oposición para ingresar en la carrera docente

Algunas propuestas sobre la mejora de la calidad de la función docente no tuvieron el consenso de todo el grupo, pero se acordó dejarlas registradas como “propuestas con disidencias”:

- ▶ Implementar gradualmente un sistema de evaluación y acreditación académica de los IFD a cargo del INFOD (similar al de la CONEAU) con un plan paulatino de ayudas y fortalecimiento académico, de gestión y de infraestructura de aquellos.
- ▶ Llevar gradualmente a nivel universitario la formación de formadores. Algunos consideran que esto dará mayor jerarquía a la capacitación docente, mientras que otros creen que, por la naturaleza de las universidades, la enseñanza sería excesivamente academicista y alejada de la preparación pedagógica que los docentes necesitan.
- ▶ Implementar un examen de validación del título docente para el ingreso al trabajo en las escuelas o colegios. Algunos miembros consideraron que el paso por un IFD debería ser suficiente acreditación de la formación.

La importancia de los proyectos escolares

Las escuelas que tienen buena identidad con su proyecto suelen tener buenos niveles de calidad educativa, por lo tanto, el GTE propone:

Ubicar a las escuelas en el centro del sistema educativo, jerarquizando el rol de los directores y brindándoles toda la autonomía necesaria para cumplir las funciones y metas establecidas

- ▶ Que todas las escuelas tengan un PEI (Proyecto Educativo Institucional), revisado periódicamente, en base al cual se rinda cuentas anualmente a la comunidad educativa.
- ▶ Empoderar a los directores de escuela brindándoles mayores herramientas de gestión y formación específica que gradualmente deberían ser obligatorias.

- ▶ Implementar concursos para directores y docentes específicos por institución, con un compromiso contractual mínimo de permanencia en la escuela para propiciar la generación de equipos pedagógicos

Contar con diagnósticos claros

Para planificar las políticas públicas es preciso contar con un riguroso diagnóstico de la situación actual y con información confiable que permita medir los avances y evaluar el impacto de dichas políticas. Es por esto que el GTE recomienda:

Desarrollar sistemas de información con indicadores relevantes para la toma de decisiones y la medición del desempeño educativo

- ▶ Crear un Instituto Nacional para la Evaluación de la Calidad y Equidad Educativa autárquico, gestionado por expertos en educación pluralmente seleccionados y con la participación del Ministerio de Educación, el Consejo Federal de Educación y la sociedad civil que cumpla, entre otros, con las siguientes funciones:
 - Implementar un legajo único y nacional de cada alumno que proporcione información cuantitativa y cualitativa por alumno, escuela, municipio y provincia.
 - Elaborar un índice de vulnerabilidad socio-educativa que tome en cuenta la repitencia, la sobre-edad y el abandono por escuela.
 - Realizar censos bienales de evaluación de desempeño escolar, que además de permitir la fijación de metas nacionales y provinciales prevean la devolución de los resultados a cada escuela de tal modo que ella pueda identificar sus debilidades, fortalezas y programas de mejora.
 - Elaborar toda la información relevante y necesaria para la gestión del sistema
- ▶ Volver a participar en la prueba internacional PIRLS de comprensión lectora para la escuela primaria, en la que la Argentina sólo participó en 2001, y en la prueba TIMSS, de matemática y ciencia al comienzo de la secundaria, en la que la Argentina nunca participó.



Efectiva prioridad a los más necesitados

Si bien el nivel primario está prácticamente universalizado en Argentina, siguen existiendo fuertes brechas entre los alumnos de mayores y menores ingresos, que se traducen en niveles de rendimiento educativo dispares y, consecuentemente, en menos oportunidades para los que menos tienen. Para dar respuesta a esta realidad, el GTE propone:

Establecer mecanismos explícitos que propicien la igualdad de oportunidades en la calidad educativa, el acceso y permanencia en el sistema educativo, disminuyendo la repitencia y la sobre-edad en función de metas a definir

- ▶ Diseñar mecanismos expresos, asociados a la creación de un índice de vulnerabilidad socio-educativa, que brinden efectiva prioridad a las escuelas más necesitadas en todas las políticas con asignación específica de recursos.
- ▶ Diseñar incentivos para que los docentes y directivos más preparados enseñen en las escuelas con más dificultades, por ejemplo, un plus salarial por escuela desfavorable.
- ▶ Generar un fondo de convergencia para proveer asistencia a aquellos establecimientos que no logren los objetivos planteados, abarcando las siguientes dimensiones: gestión educacional, formación de maestros y directivos, prácticas pedagógicas y evaluación, e infraestructura y recursos para la enseñanza.

Respaldo jurídico

Si bien es sabido que el poder de las leyes para transformar la realidad es limitado, una nueva ley, ya no sólo de financiamiento, sino también de justicia y calidad educativas permitiría colocar esta cuestión en lo más alto de la agenda pública y sería decisiva para ayudar al cumplimiento de renovadas metas de inversión ligadas a las educativas. Por lo tanto, el GTE propone:

Promover que Senadores y Diputados Nacionales de RAP impulsen en forma conjunta:

- ▶ Una nueva ley sobre educación que fije metas y garantice la continuidad de un adecuado financiamiento educativo, dado el vencimiento sin prórroga de la Ley 26.075 de Financiamiento Educativo (LFE)
 - Promover la prórroga de todos aquellos mandatos de la LFE que permitan garantizar el financiamiento de la educación de manera más clara que lo que se hace ahora anualmente en la ley de presupuesto.
 - Las metas educativas de la LFE quedaron incumplidas en gran medida y el proyecto apunta a enmendar esto mediante objetivos tales como la igualdad de oportunidades en la calidad educativa, el acceso y permanencia en el sistema educativo y la jornada extendida o doble jornada
 - Revisar la meta del 6% anual del PIB de financiamiento, dadas las nuevas metas educativas que se propondrán.
- ▶ Una ley de creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Calidad y Equidad Educativa

Temas a incorporar

El GTE presentó estas recomendaciones en el Encuentro Anual de Políticos RAP, en el cual participaron más de 100 políticos miembros de la Fundación. A raíz de los diálogos y debates en torno a las propuestas, surgieron dos temas principales que no estaban incluidos en la propuesta original y el GTE decidió agregarlos para trabajar en el futuro:

Nuevas tecnologías

Se acordó analizar más en profundidad el rol de las nuevas tecnologías en la escuela. A continuación se presenta un borrador de diagnóstico y propuestas.

- ▶ **Diagnóstico:** Insuficiente incorporación de las nuevas tecnologías. Pese a los programas de distribución de computadoras personales, hasta ahora centrados en la escuela media, todavía son muy escasos el desarrollo y la aplicación efectiva de didácticas asociadas significativamente a las nuevas tecnologías.
- ▶ **Propuestas:** Acelerar la incorporación de las nuevas tecnologías, tanto en el equipamiento como, sobre todo, en didácticas efectivas y relevantes apoyadas en ellas.

- Proveer equipamiento informático personalizado a todos los docentes, alumnos y personal administrativo de las escuelas primarias del país
- Capacitar a los destinatarios en el uso de las computadoras
- Al mismo tiempo, fomentar mediante concursos el desarrollo de didácticas efectivas y relevantes cuyo desarrollo requiera la utilización de las computadoras

Rol de los municipios

También se abordará el rol que los municipios deben tener en el sistema educativo, así como cuestiones de gobernanza más generales (Rol del Consejo Federal de Educación, cuestiones presupuestarias, etc.)



¿Cómo surge el GTE y su trabajo?

El proyecto **Acuerdos Básicos RAP para el Tricentenario**, tiene como objetivo generar dentro de la comunidad de Políticos RAP un proceso de análisis, reflexión y diálogo sobre seis ejes temáticos que hacen a la agenda estratégica y de desarrollo del país (Educación, Infraestructura Institucional, Desarrollo Sostenible, Inclusión Social, Federalismo e Inserción Internacional) en vistas al comienzo del Tricentenario en el 2016.

El **Grupo de Trabajo de Educación (GTE)** fue lanzado en febrero de 2012, está compuesto por 14 Políticos RAP y cuenta con el acompañamiento de Juan José Llach como Asesor Temático. Para ordenar su trabajo, el GTE elaboró una matriz de análisis con cinco ejes, a saber: **inclusión, calidad, formación docente, relación con el contexto y contenidos**, cruzados por un análisis efectuado por nivel educativo.

Siguiendo dicho esquema, durante 2012 se trabajó sobre el Nivel Inicial – sobre el cual ya se generó un documento de visión compartida - y en 2013 sobre el Nivel Primario.

Se realizaron 11 reuniones de trabajo internas, se escucharon expositores de distinto tipo (expertos académicos, docentes, directores de escuela, pedagogos, etc.) y se realizó un encuentro de articulación público-privado a fin de promover la interacción entre los integrantes del GTE con referentes del empresariado, la sociedad civil, la academia y los sindicatos. Como resultado, el GTE elaboró el presente documento de recomendaciones de políticas para el Nivel Primario.

Agradecimientos

Agradecemos especialmente a todos los académicos que donaron su tiempo para intercambiar ideas sobre el Nivel Primario con el GTE:

Inés Aguerrondo
Cristina Carriego
María Cortelezzi
Claudia Costin
Cristina Díaz
Silvia Finocchio
Gustavo Iaies
Emma López
Silvia Montoya
Mariano Palamidessi
Beatriz Ressia de Moreno
Héctor Robles
Liliana Sanjurjo
Cecilia Velede

Referencias

DINIECE (2010), Operativo Nacional de Evaluación 2010, 3° y 6° año de la Educación Primaria Informe de Resultados

McKinsey & Company (2007), How the world's best performing school systems came out on top.

Llach, Juan José; Adrogué, Cecilia y Gigaglia, María Elina (2009); Do Longer School Days Have Enduring Educational, Occupational, or Income Effects?: A Natural Experiment in Buenos Aires, Argentina, Economía.

Mezzadra, Florencia y Bilbao, Rocío (2011), Los directores de escuela: debates y estrategias para su profesionalización, Documento de Trabajo N°58, CIPPEC, Buenos Aires

Rivas, Axel (2010), Radiografía de la educación argentina, Buenos Aires: Fundación CIPPEC; Fundación Arcor; Fundación Roberto Noble.

Tenti Fanfani, Emilio (2005), La condición docente: análisis comparado de la Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, Buenos Aires, Siglo XXI Editores

Unicef (2010), Informe nacional - Las oportunidades educativas en Argentina (1998 – 2010)