

PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones

en cooperación internacional

con Fundación Hanns Seidel

Incentivos para mejorar la calidad en la educación primaria y secundaria

Resumen ejecutivo

La educación primaria y secundaria argentina, especialmente la que depende directamente del Estado, experimenta un deterioro que se acentúa año tras año. En el presente trabajo se propone la implementación de un conjunto de herramientas que mejoren la calidad del sistema educativo en los niveles primario y secundario.

I) Introducción

Son innumerables los datos que en la actualidad nos permiten observar la ineficiencia e ineficacia existente en los servicios educativos de los niveles primario y secundario del país. La monopolización de la planificación, gestión y diseño del sistema educativo por parte del Estado nos ha llevado a obtener resultados negativos en más de 100 años de aplicación. La propuesta del presente informe está orientada en la implementación de un conjunto de cambios que permitan mejorar la calidad de la educación estatal a nivel primario y secundario. Estas reformas le permitirían al país homologar sus instituciones educativas, en los dos primeros niveles escolares, a muchos países de la región latinoamericana que ya han realizado estos cambios en décadas previas.

II) Reseña de la situación educativa actual

Los siguientes son algunos de los datos que evidencian el deterioro en la educación primaria y secundaria del país:

- Según las evaluaciones PISA del 2009, uno de cada dos estudiantes secundarios no puede realizar tareas básicas en lectura, matemática y ciencia. Entre las mediciones del 2000 al 2009 la Argentina se ubica entre los países que más redujeron su puntaje (FIEL, Eficiencia.gob.ar. Octubre de 2012).

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

- Las diferencias de productividad del gasto educativo (el gasto que se asigna en función de los resultados obtenidos en las evaluaciones internacionales) se debe en un 60% a diferencias entre escuelas y el 40% restante a diferencias entre alumnos; estas diferencias no se explican por recursos o nivel socioeconómico de las familias (FIEL, Eficiencia.gob.ar. Octubre de 2012).
- Sólo uno de cada tres alumnos (33,4%) que ingresa a la secundaria se gradúa a tiempo (IDESA, informe nacional, N° 352, 29 de agosto de 2010).
- Sólo uno de cada tres jóvenes de entre 20 y 24 años en el país completó el ciclo secundario. (Centro de Estudios de la Educación Argentina-Universidad de Belgrano, Año 1, N° 3, Octubre 2012).
- El 10% de los estudiantes secundarios repite el curso, mientras que el 13% abandona el colegio (IDESA, informe nacional, N° 405, 4 de septiembre de 2011)
- La matrícula en las escuelas primarias y secundarias públicas, entre 2002 y 2010, se redujo en 324 mil alumnos (-6,8%), mientras que en las escuelas privadas se incrementó en 197 mil alumnos (+14,1%). (Centro de Estudios de la Educación Argentina-Universidad de Belgrano, Año 1, N° 2, Septiembre 2012).
- En 17 de las 24 jurisdicciones provinciales hubo retracción en la matrícula de escuelas primarias públicas, entre 2002 y 2010, mientras que en todas las jurisdicciones se registró un aumento, en el mismo nivel educativo, en las escuelas privadas. (Centro de Estudios de la Educación Argentina-Universidad de Belgrano, Año 1, N° 2, Septiembre 2012).
- En el período 2002-2010, en los colegios secundarios, hubo un retroceso en la matrícula de gestión estatal en 9 de las jurisdicciones provinciales, mientras que en los de gestión privada hubo incrementos en 21 de las jurisdicciones. (Centro de Estudios de la Educación Argentina-Universidad de Belgrano, Año 1, N° 3, Octubre 2012).
- La deserción entre los ciclos primario y secundario es significativo: en el año 2010 había unos 740 mil alumnos en el sexto año de primaria (último año del ciclo), mientras que en el último año del ciclo secundario había 361 mil alumnos (un 51% menos). (Centro de Estudios de la Educación Argentina-Universidad de Belgrano, Año 1, N° 4, Noviembre 2012).

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

- La igualdad de oportunidades luce por su ausencia: en el año 2010 mientras que los egresados del primario de gestión pública aportan el 76% del total, los alumnos egresados del secundario de gestión pública solo aportan el 59% del total. (Centro de Estudios de la Educación Argentina-Universidad de Belgrano, Año 1, N° 4, Noviembre 2012).
- En el año 2012, siete provincias no cumplieron con los 180 días de clases, requisito de mínima que había fijado la Ley 25.864 (2004). (Clarín, 24 de octubre de 2012).
- La Resolución 165/11 del Consejo Federal de Educación había fijado una meta de 190 días de clases, pero solamente 5 distritos pudieron cumplir con el objetivo (CABA, Santa Cruz, Chubut, Río Negro y Santiago del Estero). (Clarín, 24 de octubre de 2012).
- El 11% de la población entre los 12 y 18 años abandonó o no asistió nunca al colegio secundario. (Censo 2010).
- De la población mayor a los 24 años solamente completó el nivel universitario el 7%. (Censo 2010).
- Entre 1980 y 2011, según un estudio del Centro de Nueva Mayoría, el gremio docente ha sido el más conflictivo de los 127 analizados, con una participación de aproximadamente un 21% en las huelgas totales. En la última década se registró un incremento de las huelgas docentes sobre el total (25%).
- El salario docente superó el ingreso per cápita (IDESA, informe nacional, n° 481, 17 febrero de 2013).
- El principal problema que perciben los directores y docentes es el ausentismo del alumnado: en los establecimientos estatales el 62% lo considera un problema, mientras que en los privados solo un 11%. En los colegios primarios estatales el 48% de los alumnos tienen más de 3 faltas mensuales, mientras que en los privados a ese número llega solo el 6%. En los establecimientos secundarios estatales alcanzan más de 3 faltas mensuales el 60% de los alumnos, mientras que en el caso de los privados llega a ese número el 12% (Observatorio de la educación básica argentina, Informe N° 1, Año 2011).

III) El diseño institucional de la educación primaria y secundaria

¿Cómo está estructurada la educación formal en Argentina? Existen establecimientos de carácter estatal y privado, en todos los niveles (inicial, primario, secundario, superior no universitario y universitario). Según el Anuario del Ministerio de Educación de la Nación, para el año 2010 existían 35.639 establecimientos educativos en el país para los niveles primario y secundario, de los cuales el 77% eran de gestión estatal y 33% privada. El total de alumnos para los niveles primario y secundario, en 2010, era de 8,3 millones. Un 73,8% de aquellos alumnos concurría a establecimientos estatales y el restante 26,2% a privados. (Anuario 2010)

En lo que respecta a la relación docentes/alumnos, en el nivel primario estatal hay casi 17 alumnos por docente, mientras que en los establecimientos privados hay 22,6. La misma relación pero referida para el nivel secundario es de 29 y 41 alumnos por docente, respectivamente. (Anuario 2010)

Se puede afirmar sin posibilidad de caer en el error, que el actual sistema educativo argentino es uno en el cual el Estado participa, controla y planifica¹. La primera legislación educativa relevante para el nivel primario fue la Ley 1.420, del año 1884, la cual establecía que la enseñanza debía ser obligatoria para los niños de entre seis y catorce años y que el servicio debía ser brindado de manera gratuita por el Estado (artículos 2° al 5°). Fijaba además un conjunto mínimo de materias obligatorias (artículo 6°). La norma rezaba también que los niños debían ser matriculados y, en caso de darse lo contrario, los padres o tutores serían sancionados con una multa, al igual que los directores de los establecimientos que recibiesen niños que no hubieran sido matriculados (artículos 15°, 17° y 18°). Los docentes podían ejercer sus cargos sólo si eran diplomados por los colegios nacionales y provinciales (artículo 25°). El artículo 52° establecía que la dirección y administración de las escuelas estarían “a cargo de un Consejo Nacional de Educación...bajo la dependencia del Ministerio de Instrucción Pública”. Los Vocales Consejeros de dicho organismo eran elegidos por el Presidente de la Nación por sí solo, y el presidente del Consejo también por el Presidente de la Nación aunque con acuerdo del Senado (artículo 54°). Por su parte, los establecimientos privados podrían operar siempre y cuando respetaran las mismas condiciones establecidas para los establecimientos estatales en lo que respecta a la matriculación, personal, inspecciones y materias mínimas de instrucción (artículo 70°).

¹ Benegas Lynch y Krause, El derecho de enseñar y aprender, Libertas N° 20, Mayo de 1994, Año XI, ESEADE.

Si bien hubo varios intentos de descentralización de los servicios educativos, los mismos fracasaron, y recién en 1972 se sancionó la Ley 19.682 mediante la cual se creó el Consejo Federal de Educación (CFE), con el objetivo de integrar a los estados provinciales en la planificación y diseño de las políticas educativas. Sin embargo, el CFE no tuvo en la práctica la importancia que la norma había establecido. Fue recién en 1978, durante el último gobierno *de facto*, que se realizó el traspaso de los establecimientos primarios a la órbita de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires². Por su parte, la educación media o secundaria continuó en manos del Estado nacional.

Con la llegada de la democracia en 1984, el Congreso Nacional sancionó la ley 23.114 mediante la cual se convocaba a un congreso pedagógico a “estudiantes, padres, cooperadores escolares, gremialistas, docentes, estudiosos del quehacer educativo y el conjunto del pueblo a través de los partidos políticos y organizaciones sociales representativas” (artículo 1º). Dicho Congreso tendría como objetivos un gran debate educativo donde se recogieran opiniones, se listarían y analizarían los principales problemas educativos del país, se establecerían las soluciones a dichos problemas, etc. (artículo 2º).

La Ley 24.049, sancionada en diciembre de 1992, estableció que los establecimientos educativos que aún estuvieran a cargo del gobierno nacional, fuesen transferidos a la órbita de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires. A pesar de la intención descentralizadora, el Ministerio de Educación y Cultura de la Nación realizaría el análisis, evaluación y seguimiento de la situación educativa; de la consistencia, congruencia y calidad educativa de los planes y programas en la materia en relación con las prioridades establecidas. Brindará asistencia técnica y financiera para el desarrollo de estrategias y programas educativos. Atenderá y gestionará los asuntos de naturaleza internacional que se relacionen con la educación y la cultura. Determinará los requerimientos y condiciones para el reconocimiento de títulos y certificados nacionales y extranjeros. Organizará y administrará un sistema de información cualitativa y cuantitativa en materias educativa y cultural e instrumentará planes y programas de interés nacional (artículo 21º).

En abril de 1993 se sancionó la Ley Federal de Educación (Nº 24.195) la cual no modificó prácticamente ningún rasgo esencial del sistema educativo argentino que se describió en párrafos

² Leyes 21.809 y 21.810.

anteriores. No obstante ello se pueden señalar algunos cambios, siendo el más relevante el que lleva la extensión del ciclo obligatorio a un período de 10 años, correspondientes al último año de educación inicial, los seis años siguientes de educación primaria y los tres años del ciclo básico obligatorio de la secundaria (artículo 10°).

En diciembre de 2005 el Congreso Nacional sancionó la Ley 26.075, la cual estableció el incremento paulatino del presupuesto educativo en todos los niveles administrativos (nacional, provincial y municipal) hasta llegar al 6% del PIB (artículo 3°).

Por último, la Ley 26.206 sancionada en diciembre de 2006, extendió la obligatoriedad educativa desde los cinco años de edad hasta la finalización del nivel secundario (artículo 16°).

Las leyes de carácter educativo sancionadas por el Congreso Nacional, desde el último cuarto del siglo XIX hasta el presente, han configurado lo que actualmente es el diseño educativo argentino: obligatoriedad de la educación primaria y secundaria; implementación de la gratuidad en los establecimientos estatales; reglamentación de las condiciones necesarias para enseñar; implantación de las materias a aprender; determinación de los libros que deben utilizarse; y autorización o no del establecimiento de las escuelas privadas³.

IV) El mandato constitucional

La Constitución Nacional establece en el artículo 14°, entre otros derechos, el “de enseñar y aprender”. Asimismo, la misma carta magna en su artículo 5° establece que cada provincia dictará su propia constitución mediante la cual se “asegure...la educación primaria”. Por otro lado, su artículo 75° establece, en lo referente a la educación, que el Congreso debe proveer al “...progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general...” (inciso 18), y “sancionar leyes de organización y de base de la educación...que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal...” (inciso 19).

Queda claro que nuestra Constitución Nacional le otorga amplios poderes al Estado en la educación, al atribuirle al Congreso la potestad de dictar planes de estudio, la obligación a las administraciones provinciales de “asegurar” la educación primaria, y de garantizar la gratuidad en

³ Benegas Lynch y Krause, El derecho de enseñar y aprender, Libertas N° 20, Mayo de 1994, Año XI, ESEADE, p. 247.

los servicios estatales educativos. Además, las leyes ordinarias dictadas desde el último cuarto del siglo XIX hasta la actualidad, han establecido y ratificado periódicamente la obligatoriedad de la educación; la gratuidad por parte del Estado; la monopolización en el diseño de los planes de estudios; y en la autorización, por parte del Estado, a los establecimientos de gestión privada para poder funcionar.

V) Casos internacionales exitosos

Según una investigación realizada por la consultora McKinsey en los países que han tenido experiencias exitosas en materia educativa se resalta la importancia de la instrucción. Dicha investigación sostiene que los directores de los establecimientos escolares⁴ mencionan que “no puede mejorarse el aprendizaje sin mejorar la instrucción”. De acuerdo al mismo estudio, la mayoría de las reformas en los países de la OCDE se ha orientado a incrementar la relación alumno/docente; sin embargo, no hay pruebas de que aquella medida tenga resultados positivos, excepto en los primeros años escolares⁵. Algunos resultados del estudio fueron los siguientes:

- “El impacto negativo de los docentes con bajo desempeño es severo...En el nivel primario, los alumnos con docentes con bajo desempeño durante varios años seguidos sufren una pérdida educacional que es en gran medida irreversible”.
- “...aun en un buen sistema, los alumnos que no avanzan con rapidez durante sus primeros años de escolaridad por no estar expuestos a docentes de suficiente calibre, tienen escasas posibilidades de recuperar los años perdidos”.
- Para mejorar la instrucción, los países con alto desempeño lograron combinar tres elementos: el reclutamiento de las personas más aptas para ejercer la docencia, convertirlas en instructores eficientes y, por último, garantizar que el sistema sea capaz de brindar la mejor instrucción posible a todos los niños. “...concentrarse en estos tres impulsores resulta esencial para mejorar los logros de los alumnos...”. Aquellos tres factores deben ir

⁴ McKinsey & Asociados, Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para lograr sus objetivos, Septiembre de 2007, p. 13.

⁵ McKinsey & Asociados, Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para lograr sus objetivos, Septiembre de 2007, p. 13.

acompañados de cambios y mejoras en otras partes del sistema educativo, “desde las estructuras de financiamiento hasta su gobierno e incentivos”.

- Los sistemas exitosos “garantizan las condiciones fundacionales esenciales, como estándares y evaluaciones rigurosas, expectativas claras, apoyo diferenciado para docentes y estudiantes y suficiente financiamiento, instalaciones y demás recursos esenciales”.

De la investigación publicada en 2007 por Mackinsey, en todos los sistemas educativos más exitosos relevados (Finlandia, Singapur, Hong Kong, Corea del Sur o Nueva Zelanda), se destacan algunas constantes:

- “...implementar sólidos procesos de selección y capacitación docente, pagar buenos sueldos iniciales y manejar cuidadosamente el estatus de la profesión. Los sistemas con más alto desempeño demuestran que la calidad de un sistema educativo depende en última instancia de la calidad de sus docentes”.
- “...la manera más efectiva de conseguir mejoras sostenidas y relevantes en los resultados es a través de mejoras sostenidas y relevantes en la instrucción” de los docentes.
- Monitoreo del “desempeño por medio de exámenes e inspecciones, [hacer] que la intensidad de este monitoreo sea inversamente proporcional a la capacidad de cada escuela para mejorar por sí misma. [Emplear] los resultados del monitoreo para diseñar intervenciones efectivas tendientes a elevar los estándares y alcanzar un desempeño alto y uniforme. Los mejores sistemas desarrollan estos procesos dentro de las escuelas y evalúan permanentemente el desempeño de los estudiantes, interviniendo para asistir a los estudiantes e impedir que se retrasen”.

En un seminario educativo realizado por la Universidad Di Tella, en conjunto con el Centro de Estudios en Políticas Públicas⁶, se expusieron los casos de reformas brasilera, colombiana y ecuatoriana. En dichos programas de reforma se han destacado los siguientes aspectos:

⁶ Universidad Torcuato Di Tella y Centro de Estudios en Políticas Públicas, “La política educativa en el nuevo milenio: los casos de Brasil, Colombia y Ecuador”, s/f.

- “Fijación de metas claras de mejora y evaluación permanentemente de su cumplimiento...Dichas metas, sus mecanismos de evaluación y sus consecuencias le dan direccionalidad y gobernabilidad a los sistemas.
- “Las escuelas y las unidades descentralizadas de gobierno cuentan con autonomía para la toma de decisiones pero también tienen responsabilidad por los resultados que se alcancen. La delegación de competencias de gestión, está acompañada de la asunción de responsabilidades”.
- “Sistemas de información y evaluación transparentes y con credibilidad ante la sociedad, que permitan el ordenamiento del sistema alrededor de su evolución”
- “Impacto de los resultados del sistema de información y evaluación sobre las practicas cotidianas de los diversos actores escolares, determinando consecuencias sobre las prácticas”.

En otro seminario organizado conjuntamente por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires e instituciones privadas se analizó la importancia de la evaluación docente como herramienta estratégica para la excelencia educativa⁷. Según la documentación provista por el seminario, la evaluación docente tendría dos objetivos operativos: por un lado, convertirse en un recurso para el otorgamiento de responsabilidades a los docentes (exigencia/rendición de cuentas), por el otro, como instrumento para fomentar capacidades (apoyos/irradiación de buenas prácticas). En los países donde ha sido exitoso el modelo de evaluación docente la misma ha sido utilizada de distintos modos:

- Entrega de licencias y acreditaciones: consisten en la certificación de competencias de los docentes, ofrecida normalmente por agencias independientes del Estado, y utilizada por los beneficiarios para mejorar el currículum y poder presentarse al momento de postular a plazas y/o aspirar a mejoras salariales. Caso: Estados Unidos.
- Como base para mejoras remuneratorias. Caso: Chile.

⁷ Ministerio de Educación de la CABA, Fundación Centro de Estudios en Políticas Públicas y Formar Foundation, “¿Por qué y para que la evaluación docente en América Latina?”, Buenos Aires, 2 de junio de 2011.

- Como base para los ascensos en el escalafón profesional con el objetivo de mejorar los salarios, el estatus profesional y/o cambios en el rol que desempeñan los docentes. Casos: Colombia y México.
- Hay sistemas que ofrecen, para aquellos que obtengan buenas evaluaciones, programas de entrenamiento remunerados. Casos: Estados Unidos, Ecuador y Chile.
- Cuando las evaluaciones son deficientes los docentes pueden aspirar a programas de reforzamiento de sus competencias. Caso: Chile.
- Cuando las malas evaluaciones son reiteradas en algunos sistemas se les retira del trabajo en aula, pudiendo finalmente perder sus plazas en casos reiterados de mal desempeño. Caso: Chile.

VI) Propuesta programática

De acuerdo a lo descripto previamente, la educación estatal argentina tiene varios problemas: altos niveles de deserción y ausentismo escolar; significativa pérdida de alumnos en los colegios de gestión estatal a favor de los de gestión privada; y conflictos gremiales recurrentes que reducen la cantidad de días de clase de manera significativa. No estaríamos ante un problema de recursos ya que el presupuesto educativo estatal en la Argentina ha crecido. En términos del PIB, se incrementó desde un 4% al 6% actual. Otros países de la región y del mundo también ubican su presupuesto educativo en los mismos niveles que el nuestro: Brasil, México, Canadá, Nueva Zelanda, Australia, Reino Unido, Estados Unidos y Francia, solo por mencionar algunos.

Es así que proponemos incorporar en el sistema educativo primario y secundario estatal argentino un conjunto de herramientas para cambiar y/o mejorar los incentivos bajo los cuales actúan los principales actores que participan de aquel sistema (alumnos, directores y docentes). Los instrumentos tentativos podrían ser los siguientes:

1. Mayor autonomía de los directores de los establecimientos:

Los directores de los colegios primarios y secundarios deberían poder seleccionar al personal docente y no docente que se desempeñe en sus establecimientos; poder establecer (en conjunto con un Consejo Escolar Académico integrado por representantes de docentes y

organizaciones intermedias especializadas) hasta un máximo del 20% de los cursos y contenidos de los mismos; poder diseñar un sistema remunerativo de beneficios complementarios al salario básico en base a un conjunto de indicadores de gestión consensuado el inicio del ciclo lectivo entre el director y los docentes.

2. Evaluaciones periódicas (quinquenales) de la gestión de los directores de los establecimientos:

Al presentarse al concurso, los postulantes a la dirección del establecimiento tendrían que entregar un plan quinquenal de su potencial gestión. Dicho plan debería ser evaluado al término de los cinco años que dure aquella gestión (con posibilidad de renovar en dos oportunidades más, sin excepciones).

3. Evaluaciones periódicas a los alumnos:

Los alumnos de 4° y 7° grado de la escuela primaria y de 3° y 5° año de las secundarias deberían ser evaluados en las áreas de matemáticas, lectura y ciencia. Dichas evaluaciones seguirán las directrices y contenidos de los exámenes internacionales PISA (Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE).

4. Evaluaciones periódicas (anuales) a los docentes:

Son exámenes para determinar la eficiencia y eficacia en la tarea del profesor a cargo del curso. Las metas, y los indicadores que las miden, deberían ser establecidas en conjunto por:

- los directores de las escuelas en función de la propuesta presentada por los mismos al inicio de su gestión y
- la autoridad administrativa a cargo de la gestión educativa provincial o municipal.

5. Atraer a las personas más capacitadas para la carrera docente:

- Los mecanismos de selección deberán identificar a aquellos postulantes que posean las siguientes capacidades: “alto nivel general de lengua y matemática, fuertes

- capacidades interpersonales y de comunicación, el deseo de aprender y motivación para enseñar”⁸.
- b. Los sistemas de más alto desempeño realizan la selección de los docentes al inicio del proceso, antes que los futuros profesores comiencen sus cursos de profesorado.
 - c. Los directores de los establecimientos deben tener la posibilidad de remover del dictado de clases a aquellos docentes que tengan mal desempeño de manera permanente.
 - d. Debe lograrse que las personas que ingresan a la carrera docente, luego de una selección, accedan a salarios iniciales altos. El rango salarial de aquellos sistemas educativos que mantiene esta característica es de entre un 99% y 95% del PIB per cápita del país.
 - e. Las políticas públicas deben impulsar un mayor status de la docencia: las medidas que se tomen en este sentido deben tener en cuenta que la “percepción de la docencia está ligada al nivel percibido de educación y capacitación que se exige a los postulantes”⁹.

⁸ McKinsey & Asociados, Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para lograr sus objetivos, Septiembre de 2007, p. 22.

⁹ McKinsey & Asociados, Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para lograr sus objetivos, Septiembre de 2007, p. 38.