

# EL OBSERVADOR

Dossier del Observatorio Educativo de la UNIPE

## ¿Uno de cada dos o dos de cada tres? Controversias sobre los niveles de egreso en la escuela secundaria

A través de una mirada simplista sobre los datos estadísticos se ha instalado en la opinión pública que la mitad de los jóvenes no termina los estudios secundarios. Otra lectura posible indica que son dos tercios los que obtienen su título. La diferencia pasa por el tiempo en que los alumnos demoran en recibirse. Los más perjudicados son aquellos que provienen de los sectores populares: mientras que la escuela –pensada originalmente para formar a las elites– les abrió las puertas, los expulsa con sus prácticas y formatos que no logran adaptarse a la obligatoriedad del nivel.

**Por Leandro Bottinelli y  
Cecilia Sleiman**

*Diciembre de 2014*

ISSN: 2408-4522



UNIPE  
OBSERVATORIO  
EDUCATIVO

uni  
pe:

UNIVERSIDAD  
PEDAGÓGICA  BUENOS  
AIRES

# ¿Uno de cada dos o dos de cada tres? Controversias sobre los niveles de egreso en la escuela secundaria

En los últimos años se ha instalado en Argentina un nuevo modo de conversar sobre educación. Las cifras que se difunden sobre el tema en los medios de comunicación han llegado para quedarse y se han incorporado en las opiniones de públicos amplios. Porcentajes y cantidades son el punto de partida de argumentos y posiciones así como de señalamientos y aun de denuncias sobre el estado de la educación en nuestro país. Los discursos estructurados en torno a expresiones cualitativas como *la defensa de la escuela pública* o a la importancia de *una educación de excelencia*, parecen haber cedido lugar a titulares cuantitativos que informan sobre el porcentaje de estudiantes que *no entienden lo que leen* o sobre la cantidad de alumnos que se pasan a las escuelas privadas. La tendencia no es sólo vernácula ni tampoco se circunscribe a actores políticos-partidarios específicos, como puede comprobarlo cualquiera que haya oído discursos sobre la cantidad de *universidades creadas* en los últimos años o sobre la *ineficiencia* de las instituciones superiores.

Este cambio parecería ir en el sentido de ofrecer mayor rigor a los debates públicos a partir de la fundamentación que darían las estadísticas. Sin embargo, detrás de las cifras, muchas veces se

esconden vacíos conceptuales, sesgos informativos o la intención de manipular opiniones a partir de expresiones revestidas de un falso rigor. Como los indicadores estadísticos no son capaces de dar cuenta de toda la complejidad de la realidad, en la medida que iluminan sólo una cara de los fenómenos o que seleccionan algún rasgo a destacar, tomar la parte por el todo lleva a construir visiones distorsionadas. Tal es el caso de una afirmación que ha circulado en un segmento de la opinión periodística en los últimos tiempos según la cual solo el 50% de jóvenes terminan la secundaria.

Con la intención de ampliar este debate, este dossier del Observatorio Educativo de la UNIPE se propone dar perspectiva histórica al problema de las trayectorias de la escuela secundaria así como aportar otros indicadores que completan la descripción y el análisis de un fenómeno central para la discusión sobre la escuela media como son los niveles de egreso.

## Algo de historia

La educación secundaria en Argentina tiene sus orígenes en los veinte años anteriores a la definitiva consolidación del Estado-Nación que se opera hacia 1880. En aquellas décadas se crearon los primeros

Cuadro N° 1  
Ciudades del país y períodos en que se crearon los primeros  
colegios secundarios de cada una de las orientaciones

Orientaciones	Períodos	Ciudades
Nacional	1856 a 1871	Concepción del Uruguay, Córdoba, Ciudad de Buenos Aires, Mendoza, San Juan, Tucumán, Salta, Catamarca, San Luis, Jujuy, Santiago del Estero, Corrientes, Rosario y La Rioja.
Normal	1869 a 1884	Paraná, Concepción del Uruguay, Ciudad de Buenos Aires (2), Tucumán (2), Mendoza (2), Catamarca (2), Rosario, San Juan, Santiago del Estero, Salta, Corrientes, La Rioja, Jujuy, San Luis y Córdoba.
Comercial	1890 a 1910	Ciudad de Buenos Aires (5), Rosario, Bahía Blanca, Concordia, Tucumán y La Plata.
Industrial	1897 a 1910	Ciudad de Buenos Aires (5), Rosario, Santa Fe, La Plata, Santiago del Estero, Córdoba, Tucumán y Salta.

Fuente: Elaboración propia a partir de Schoo (2012).

colegios nacionales orientados a la formación de las elites dirigentes y las escuelas normales para la formación de maestros que pudieran atender la creciente matrícula de nivel primario. Unas décadas más tarde se desarrollaron las orientaciones comercial e industrial vinculadas a las necesidades que planteaban los incipientes procesos urbanización e industrialización del país y con una ampliación de la base de estudiantes, incorporando a franjas de los sectores medios urbanos en ascenso (Cuadro N° 1).

“Tomar la parte por el todo construye visiones distorsionadas. Tal es el caso de la afirmación acerca de que sólo el 50% de los jóvenes termina el secundario.”

El temprano desarrollo de la secundaria en nuestro país no estuvo exento de las dificultades propias de la tarea que se acometía. Por una parte, y debido al tono elitista de la propuesta del nivel (a diferencia del marcado carácter popular que caracterizó al primario desde sus orígenes), y a la concentración de la oferta en una pocas ciudades, las tasas de asistencia de la población adolescente se mantuvieron bajas durante años. Las estimaciones que permiten realizar los dos primeros censos nacionales de población realizados en el país indican tasas de asistencia de 8% en 1869 y de 16% en 1895 para la población de 12 a 17 años. Sin embargo, el indicador evidencia un marcado descenso en las edades sucesivas que se explicaría por los altos niveles de desgranamiento que caracterizaron a la secundaria desde sus comienzos (Gráfico N° 1). Un trabajo de Juan Carlos Tedesco, *Educación, sociedad en Argentina (1880-1945)*, estima en 70% la pérdida de matrícula entre el primer y el último año de los Colegios Nacionales (de 680 a 205 alumnos)

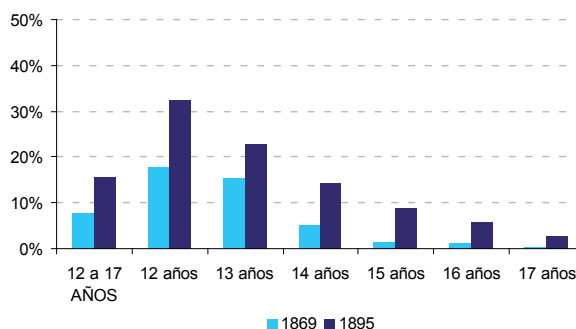
en el segundo lustro de la década de 1880, un período atravesado por los primeros años de vida de las leyes educativas que organizaron el sistema de enseñanza primario (1884) y superior (1885) (Cuadro N° 2).

**Cuadro N° 2**  
Alumnos en cada año de estudio para cada uno de los años calendario desde 1886 a 1891 en los Colegios Nacionales

Año de estudio	Año calendario					
	1886	1887	1888	1889	1890	1891
1°	680					
2°		419				
3°			338			
4°				320		
5°					274	
6°						205

Fuente: Tedesco (2003), a partir de Memoria del Ministerio de Instrucción Pública.

**Gráfico N° 1**  
Tasas de asistencia escolar de la población adolescente (12 a 17 años). Total País.  
Total y por edades simples. Años 1869 y 1895



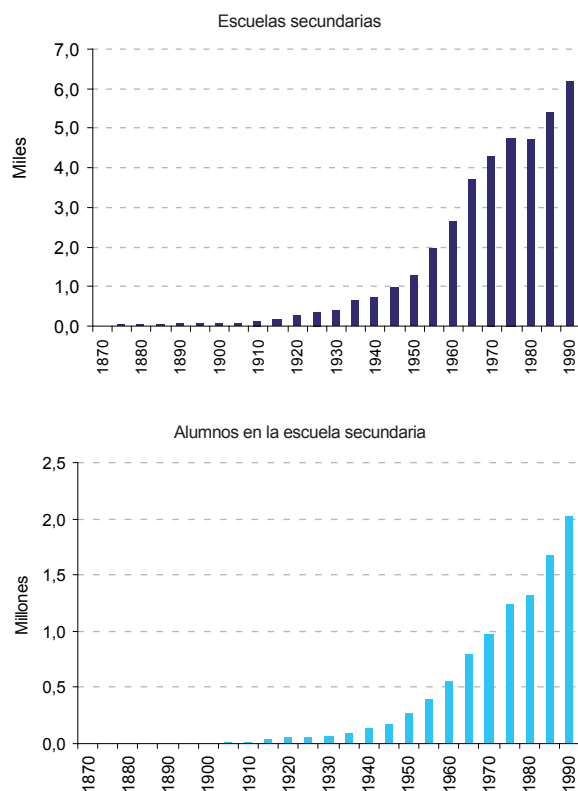
Fuente: Elaboración propia a partir de muestras censales 1869 y 1895 del Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Nota: el censo de 1869 abarcó solo 14 de las 24 provincias o territorios que conformarían la Argentina moderna hacia fines del siglo XIX

Pero el verdadero despegue del nivel en términos de la multiplicación de la oferta de instituciones y de la expansión de la matrícula y la cobertura se produjo desde mediados del siglo XX. La etapa que se abre entonces se explica, en gran medida, por la vocación de expandir la oferta desde las políticas gubernamentales, pero también por el crecimiento de la demanda social de educación, una aspiración que ya abarcaba a todas las capas de las clases medias y que, poco a poco, va a ir ganando espacio en algunos segmentos de los sectores populares. En la década de 1980, en el marco del retorno de la democracia y con medidas

tales como la eliminación de los exámenes de ingreso, la renovación de los planes de estudio y la ampliación de la oferta educativa, se operó otro salto importante en este proceso de expansión (Gráfico N° 2).

**Gráfico N° 2**  
**Cantidad de escuelas secundarias y de alumnos matriculados en ellas.**  
**Total País. Años 1870 a 1990**



Fuente: Elaboración propia a partir de Acosta y Bottinelli (2014).  
 Nota: No resultan perceptibles las barras en los primeros años de los gráficos debido al reducido número de escuelas y alumnos con relación a la escala general. Vale como referencia indicar que hacia 1870 se contabilizan la existencia de 14 escuelas secundarias y de 1.192 alumnos matriculados en ellas.

### Comienza la transformación

Desde mediados del siglo XX se observa un salto cualitativo en la expansión de la escuela secundaria que comienza a impactar en las aún bajas tasas de asistencia. El Censo Nacional de Población de 1960 informa que asistía a la escuela el 53% de la población de 12 a 17 años. El desarrollo del nivel secundario en las décadas siguientes implicó que ya en 1991 concurrieran a la escuela las tres cuartas partes de los adolescentes (76%). El último censo, realizado en 2010, evidencia que

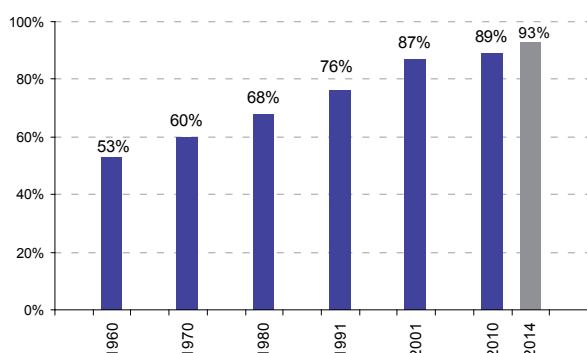
9 de cada 10 adolescentes (89%) asiste a la escuela. En 2014, y si bien el dato corresponde a zonas urbanas, la asistencia ya llegaba al 93% (Gráfico N° 3). A pesar de estos avances, había todavía 182 mil adolescentes de 12 a 17 años que no asistía a la escuela en el inicio del ciclo lectivo 2014 en áreas urbanas, 97% de los cuales habían estado escolarizados con anterioridad y abandonado el sistema.

“El Censo Nacional de Población de 1960 informa que asistía a la escuela el 53% de la población de 12 a 17 años. En 1991 esa cifra trepó a 76%, y a 89% de acuerdo al último censo.”

Hasta comienzos de la década de 1990, la estructura y orientaciones eran casi las mismas que las originales del siglo XIX. Más allá de los cambios curriculares o de la reconversión de las orientaciones (constitución de un ciclo básico; escuelas normales que se integran al bachillerato), la secundaria había crecido por simple proliferación, es decir, multiplicando una propuesta académica similar en los nuevos territorios y contextos sociales a los que había llegado. Recién varios años después de iniciada la denominada *masificación* de la escuela secundaria se implementa el proyecto más ambicioso de transformación la escuela media. A partir de la sanción de la Ley Federal de Educación (1993), los dos primeros años de la antigua secundaria pasaron a ser obligatorios. Al mismo tiempo, se modificó la tradicional estructura de siete años de primaria y cinco de secundaria para pasar a otra, de nueve años de Escuela General Básica (EGB) y tres de Polimodal. Esta reforma (que no llegó a aplicarse en todo el país por la resistencia de algunas provincias), implicó la desarticulación de la escuela secundaria y un

desdibujamiento de la oferta de escuelas técnicas. La transformación de la secundaria, una demanda que tenía ya varios años, finalmente había llegado; sin embargo, su implementación fue parcial y en un sentido equivocado, “primarizando” parte de ella e impactando negativamente en la unidad del nivel medio de enseñanza.

**Gráfico N° 3**  
Tasas de asistencia escolar de la población de 12 a 17 años.  
Total País. Años 1960 a 2014



Fuente: Elaboración propia a partir de censos nacionales de población, microdatos censales IPUMS (Universidad de Minnesota) y Encuesta Anual de Hogares Urbanos (INDEC).

Nota: El dato correspondiente al año 2014 surge de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos cuya cobertura alcanza al 90% de la población urbana del país.

### Obligatoriedad y trayectorias

La obligatoriedad de todo el nivel secundario determinada por la Ley de Educación Nacional (2006) significó un cambio de paradigma que acarrea consecuencias directas para las políticas educativas, ya que ahora se deben garantizar no solo la oferta educativa en todos los territorios del país, sino también desarrollar las estrategias necesarias para que todos efectivamente accedan a ella y puedan transitarla y concluirla satisfactoriamente.

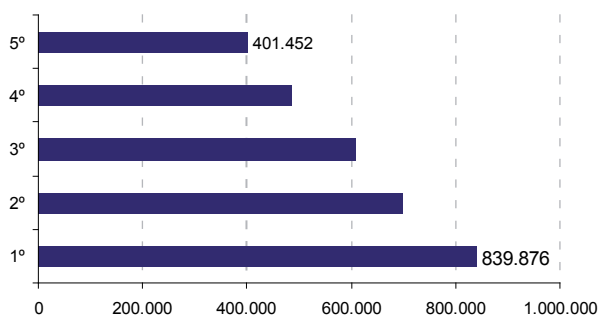
Cuando se observa la tasa de egreso del nivel se advierte que los valores de terminalidad son marcadamente deficitarios y que no muestran mayores avances en años recientes. El indicador que expresa el porcentaje de los inscriptos en el primer año del nivel que alcanza a egresar en el tiempo óptimo esperado (5 o 6 años, según la provincia), ha oscilado en torno al 50% en los últimos años. Incluso más allá de este indicador, la

simple observación de la cantidad de estudiantes matriculados en los sucesivos años de estudio da cuenta de las severas dificultades en las trayectorias. En 2013, la cantidad de alumnos del último año del nivel eran la mitad de la registrada en primer año como resultado tanto de la repitencia como del abandono y el pasaje a otras modalidades de cursada, por ejemplo, la educación permanente para jóvenes y adultos (Gráfico N° 4).

“En 2014, el 93% de los adolescentes de 12 a 17 años de las áreas urbanas está escolarizado. Pero todavía hay 182.000 que no asisten a la escuela.”

La complejidad y diversidad de los caminos que los adolescentes toman para transitar el secundario es cada vez mayor. Por ello, el conocimiento de esta realidad no es posible a partir de un solo indicador que capture solo el egreso en tiempo óptimo.

**Gráfico N° 4**  
Cantidad de alumnos de secundaria por año de estudio.  
Total País. Año 2013.



Fuente: Anuario estadístico 2013, Ministerio de Educación.

Nota: Para la construcción del gráfico se consideraron los años de estudio correspondientes a una secundaria de 5 años de duración.

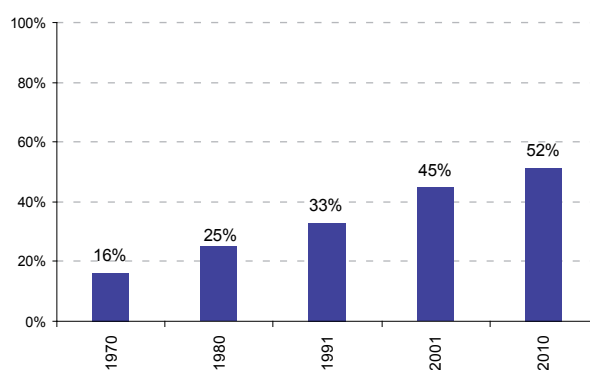
Como afirma Felicitas Acosta (2011), *la continuidad del modelo tradicional junto con el sostenimiento de una estructura única en la escuela secundaria argentina actuaron en una doble dirección: permitieron la incorporación constante de matrícula pero no fueron capaces de mantener dentro de esa escuela a los jóvenes que se sumaban a ese nivel educativo*. Este concepto permite dar cuenta de los reducidos valores de conclusión de la secundaria que se observan en el largo plazo. Al respecto, vale comprobar que entre los jóvenes de 20 a 29 años de edad, solo el 16% había finalizado el secundario en 1970. En la actualidad, según el último censo de población, el indicador alcanza ya al 52% (Gráfico N° 5).

“Aunque algunos años después del óptimo, son 2 de cada 3 estudiantes quienes terminan el secundario y no 1 de cada 2. Mientras que el 49% de los jóvenes de 18 y 19 años finalizó la secundaria, ha terminado el 68% de aquellos entre 25 y 29 años.”

Más allá de esa mitad de los adolescentes que egresa de la secundaria en un tiempo considerado óptimo por la planificación educativa, la otra mitad de jóvenes transita por diferentes situaciones. Un primer grupo es el de aquellos que, habiendo completado la cursada en la mínima cantidad de años, quedan con materias previas por rendir, por lo que aún no se gradúan. Un segundo grupo está conformado por quienes repiten uno o más años antes de graduarse. Una tercera situación es la de aquellos que, luego de algunos años de alternar experiencias de repetición con abandono temporal, se inscriben en la modalidad de jóvenes y adultos o en programas

de terminalidad donde concluyen su formación secundaria. Por último podría considerarse un grupo que abandona definitivamente la escuela, algo que tiende a ser cada vez menos frecuente merced a la multiplicación de propuestas para continuar y finalizar la secundaria y a un contexto social y laboral que presiona en este sentido.

**Gráfico N° 5**  
 Porcentaje de jóvenes de 18 a 29 años que terminaron el secundario. Total País. Años 1970 a 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de censos nacionales de población, microdatos censales IPUMS (Universidad de Minnesota) y Encuesta Anual de Hogares Urbanos (INDEC).

Los múltiples caminos que asume hoy la graduación en el marco de la obligatoriedad están generando un incremento importante en los niveles educativos de la población joven. Este cambio se observa nítidamente en los jóvenes mayores de 20 años. Así, en 2014, mientras entre los de 18 y 19 años solo el 49% habían finalizado la secundaria, entre los de 20 a 24 años son ya el 64% y entre los de 25 a 29 años, el 68% (Cuadro N° 3). Es decir, que serían 2 de cada 3 y no 1 de cada 2, los jóvenes que terminan la secundaria, aunque varios años después del tiempo óptimo. Si bien el área de referencia de estas cifras son los 28 aglomerados urbanos relevados por la Encuesta Permanente de Hogares, los valores que se observan en el resto de los territorios urbanos (donde reside más del 90% de la población del país), a partir de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos, evidencian la misma tendencia hacia el año 2014.

**Cuadro Nº 3**  
Jóvenes de 18 a 29 años por nivel educativo alcanzado según grupos de edad.  
Año 2014 (segundo cuatrimestre), 28 aglomerados urbanos

Grupos de edad	Hasta primaria completa	Secundaria incompleta	Secundaria completa y más	Total
18 a 19 años	9%	42%	49%	100%
20 a 24 años	10%	26%	64%	100%
25 a 29 años	12%	20%	68%	100%
Total (18 a 29)	11%	26%	63%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir Microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC).

Los valores de conclusión de secundaria han observado un incremento que, si bien corresponde al ámbito urbano, marca una tendencia de lo que está ocurriendo en el nivel. También se observa un crecimiento en la proporción de jóvenes con "secundaria incompleta" que se explica en el marco de lo que ya se ha señalado respecto de la incorporación-expulsión: adolescentes de sectores de la población antes excluidos de la escuela media que se incorporan al nivel pero que no logran promover y egresar. La otra cara de este fenómeno es que ha descendido marcadamente el porcentaje de jóvenes con bajo nivel educativo (hasta primaria completa) merced al crecimiento de las otras dos categorías señaladas (secundaria incompleta, y secundaria completa y más). Las tendencias señaladas son más

acusadas en el grupo de jóvenes que pertenece a los hogares de menores ingresos: aunque los niveles de conclusión de secundaria siguen siendo bajos en este grupo, se advierte un crecimiento importante de 36% a 43% en el período reciente (Cuadro Nº 4).

Las dos caras de la realidad de la secundaria actual, en el marco de la nueva ley, quedan a la vista en esta descripción. Mientras los valores de conclusión son deficitarios, incluso si se consideran indicadores que capturen lo que se puede denominar como egreso diferido, se advierte un incremento en la incorporación de jóvenes de todos los sectores sociales, en particular de los más bajos, que redundan en el agregado de la terminalidad. Los resultados del último período mejoran de manera marcada lo existente, en particular entre los jóvenes de sectores populares, pero el punto de llegada sigue resultando insatisfactorio.

La propuesta pedagógica de la secundaria no termina de transformarse para abordar la tarea que le impone la obligatoriedad, las nuevas realidades sociales y las particulares sensibilidades juveniles. No obstante, se observan algunas transiciones positivas como la rearticulación de

**Cuadro Nº 4**  
Jóvenes de 18 a 29 años por nivel educativo alcanzado Total y quintil 1 (menores ingresos)  
Años 2004 a 2014 (segundos cuatrimestres), 28 aglomerados urbanos

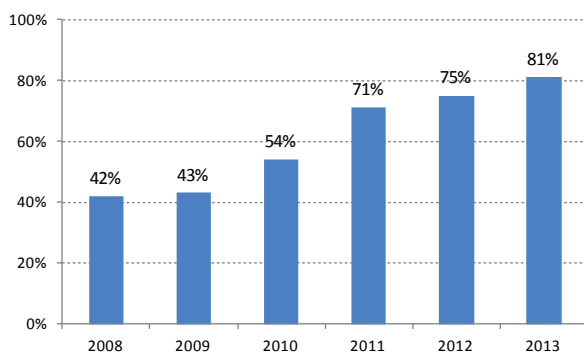
Grupos de edad	Total				Quintil 1 (menores ingresos)			
	Hasta primaria completa	Secundaria incompleta	Secundaria completa y más	Total	Hasta primaria completa	Secundaria incompleta	Secundaria completa y más	Total
2004	16%	23%	61%	100%	32%	32%	36%	100%
2005	17%	22%	61%	100%	34%	32%	35%	100%
2006	16%	21%	62%	100%	32%	31%	37%	100%
2007	14%	22%	64%	100%	28%	33%	39%	100%
2008	13%	23%	63%	100%	26%	35%	38%	100%
2009	12%	23%	64%	100%	25%	35%	41%	100%
2010	13%	24%	64%	100%	24%	36%	39%	100%
2011	11%	26%	63%	100%	22%	37%	40%	100%
2012	11%	24%	65%	100%	21%	37%	43%	100%
2013	10%	26%	65%	100%	17%	38%	45%	100%
2014	11%	26%	63%	100%	19%	39%	43%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC).  
Nota: en algunos casos los valores no suman exactamente 100% debido al redondeo realizado para presentar los datos sin decimales y facilitar su lectura.



la escuela secundaria visible en el incremento de las secundarias “completas” (ciclo básico –ex EGB3- y ciclo orientado –ex Polimodal- en un mismo establecimiento) del 40% en 2008 al 80% en 2013 (Gráfico N° 6). Se trata de un avance institucional importante -no exento de obstáculos asociados a aspectos edilicios y de infraestructura- y que contribuye a mejorar las condiciones para la permanencia y retención ya que evita que muchos adolescentes deban cambiar de escuela cuando concluyen el ciclo básico. Sin embargo, otras dimensiones del nivel no encuentran aún el camino para abordar la complejidad de la nueva realidad que se debe enfrentar.

**Gráfico N° 6**  
**Porcentaje de escuelas secundarias “completas”**  
**(ciclo básico y orientado en el mismo establecimiento).**  
**Total País. Años 2008 a 2013**



Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios estadísticos del Ministerio de Educación de la Nación.

La obligatoriedad de la secundaria está modificando el sentido común de nuestra sociedad. Un tiempo atrás, los adolescentes que dejaban la escuela significaban una preocupación para sus familias y, a lo sumo, para las organizaciones no gubernamentales que trabajan en educación. Se trataba de una realidad que, como se dice en la jerga periodística, no era noticiable, no tenía espacio en los grandes medios. De unos años para aquí, esta preocupación es recurrente en toda la opinión pública a tal punto de llegar a ocupar horarios centrales de la programación de la televisión abierta. Hoy toda la sociedad mira con novedosa preocupación las dificultades que una parte importante de los estudiantes secundarios tiene

“Existe un fenómeno de incorporación-expulsión: adolescentes de sectores de la población antes excluidos de la escuela media ahora ingresa al nivel pero no logran promover y egresar.”

en cuanto a repitencia, abandono y egreso tardío. No se trata, por supuesto, de una problemática esencialmente individual, sino que remite a los formatos y a la propuesta que la escuela secundaria ofrece a los adolescentes y, de cuya transformación, depende el efectivo cumplimiento del derecho a la educación. ♦

#### Documentos y fuentes de referencia

- Acosta, Felicitas, *La escuela secundaria argentina en perspectiva histórica y comparada: modelos institucionales y desgranamiento durante el siglo XX*. Cadernos de História da Educação - v. 11, n. 1 - jan./jun. 2012.
- Acosta Felicitas y Bottinelli, Leandro, *La escuela secundaria argentina y la dinámica de incorporación y expulsión simultánea*, Buenos Aires, mimeo, 2014.
- Schoo, Susana, *Orígenes y desarrollo de la educación secundaria, normal y especial en la Provincia de Buenos Aires: iniciativas provinciales nacionalizadas (1852-1920)*, Buenos Aires, Tesis de maestría, Universidad de San Andrés., 2012.
- Tedesco, Juan Carlos, *Educación, sociedad en Argentina (1880-1945)*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2003.



**UNIPE**  
**Universidad Pedagógica Provincial**

*Rector*  
Adrián Cannellotto

*Vicerrector*  
Daniel Malcolm

**Observatorio Educativo de la UNIPE**

Leandro Bottinelli  
Cecilia Sleiman

observatorio.educativo@ba.unipe.edu.ar  
<http://unipe.edu.ar/observatorio-educativo/>

*Edición*  
Diego Rosemberg  
UNIPE: Editorial Universitaria

*Diseño y diagramación*  
Ignacio Carranza  
Dirección de Comunicación UNIPE

El Observador  
Dossier del Observatorio Educativo de la UNIPE  
Diciembre de 2014. Año 1. Número 2.

ISSN: 2408-4522

©UNIPE: Universidad Pedagógica  
Camino Centenario n° 2565  
(B1897AVA) Gonnet, Provincia de Buenos Aires, Argentina

Tel: (0221) 484.2697 / 484.4521

[www.unipe.edu.ar](http://www.unipe.edu.ar)

Los artículos de esta publicación pueden ser reproducidos total o parcialmente, siempre que se cite la fuente.

