

EVALUACIÓN DE EFECTIVIDAD Y EFICACIA DE LA POLÍTICA EDUCATIVA DE LA PROVINCIA DE MENDOZA (2006-2015)

Mgter. Rosana M. JAN CASAÑO¹
Prof. Adjunta-Finanzas Públicas (CPN)
Ayudante de Primera-Política Económica Argentina (LE)
Facultad de Ciencias Económicas, UNCUYO

INTRODUCCIÓN

En el proceso de reforma del Estado, de descentralización, privatización y desregulación de los servicios sociales desarrollado durante los años noventa, se enmarca la transformación del sistema educativo argentino: la Ley Federal de Educación N° 24.156 (LFE) y la Ley N° 24.049 de Transferencias de los servicios educativos. La sanción de leyes durante el período 2003-2007 constituyó el instrumento para reorganizar las responsabilidades en materia educativa, que buscó paliar o modificar algunas de las consecuencias de leyes anteriores. Finalmente, la derogación de la LFE y la sanción de la Ley de Educación Nacional 26.206 (LEN). El discurso emitido por el Ministro de Educación, Daniel Filmus y el texto de la Ley aprobado en diciembre del 2006, parte de la premisa que la educación está relacionada con el modelo de país y es una variable clave en la estrategia nacional (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología: 2006).

Durante la presidencia de Néstor Kirchner (ministerio de Daniel Filmus), se sancionaron seis leyes relevantes para el sistema educativo: Ley de Garantía del Salario Docente y 180 días de clase (25.864 de 2003); Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente (25.919 de 2004); Ley de Educación Técnico Profesional; (26.058 de 2005); Ley de Financiamiento Educativo (26.075 de 2005); Ley de Educación Sexual Integral (26.150 de 2006); Ley de Educación Nacional (26.206 de 2006). A este conjunto de leyes puede agregarse la Ley de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (26.061 de 2005), aunque no se relaciona directamente con la educación, tiene un importante contenido educativo y/o involucra la actuación institucional del sistema escolar (Terigi, 2016).

“Las principales normas que regulaban el sistema educativo a nivel nacional fueron modificadas por el gobierno del Presidente Kirchner en un proceso que se inició en el año 2005. El primer cambio fue parcial, con la sanción de la Ley de Educación Técnico Profesional N° 26.058 (LETP) y la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075 (LFE). Luego, con la sanción de la Ley de Educación Nacional N° 26.206 (LEN) en diciembre de 2006, que reemplazó a la criticada Ley Federal de Educación N° 24.149 (LFE) sancionada en la época del Presidente Menem, el cambio realizado fue total.

Al igual que con la LFE, tampoco esta nueva norma fue precedida de un diagnóstico amplio de la situación de la que se partía; situación que resulta aún más crítica si se tiene en cuenta la aplicación desigual de la LFE, que amplió la fragmentación y desigualdad en el sistema educativo argentino” (Nosiglia, 2007, p. 113-114).

¹ El presente trabajo se enmarca en el proyecto de tesis doctoral: UNA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA EDUCATIVA. EL CASO DE LA PROVINCIA DE MENDOZA (2006-2015), Director: Dra. Isabel Roccaro y Co-director: Mgter. Walter Cueto. Y se viene realizado con una Beca doctoral de la SECTyP (2017-2020): La política educativa de la provincia de Mendoza ente 2006-2015. Resultados y efectos. Director de beca: Dr. Hugo Balacco. Directora de proyecto SECTyP: Lic. Mónica Calderón, proyecto bienal 2016-2018: PERSISTENCIA EN LA CONSECUCCIÓN DE ESTUDIOS SUPERIORES.

“El sumarísimo debate parlamentario de la Ley de Educación Nacional (2006) no estuvo precedido de un diagnóstico que diera cuenta de la situación del sistema educativo argentino posterior a la reforma educativa de los años '90. El Poder Ejecutivo motorizó la Consulta social y remitió un Anteproyecto de Ley al Congreso de la Nación sin considerar la heterogénea cartografía escolar heredada luego de la implementación de la extinta Ley Federal de Educación (1993). Esta ausencia de diagnóstico respecto del sistema educativo nacional fue señalada como déficit informativo por varios legisladores de la oposición al momento de intervenir en el debate parlamentario.”(Cao, 2011).

Es importante recordar, como señala Terigi (2016) que:

La sola sanción de leyes no modifica la educación. Son las políticas de gobierno del sistema y las prácticas educativas de las instituciones y actores concernidos las que modifican la educación. Ni las políticas ni las prácticas se modifican como espejo de la normativa. Las leyes crean condiciones para que algo suceda y, en el caso del gobierno del FPV, contribuyeron además a instalar una mirada pública sobre la educación como derecho y sobre la responsabilidad principal del Estado en su desarrollo que debe ser reconocida como un aporte significativo a la mejora de la situación educativa. (p. 11-12).

El Frente para la Victoria (FPV) obtuvo los primeros resultados por tres períodos consecutivos y esto es significativo en materia educativa, “donde los procesos complejos y las tendencias y los efectos se perciben de otro modo si el ciclo es prolongado”. Puede identificarse una primera etapa signada por una denominada “crisis educativa en que se encontraba el país a comienzos del mandato de Néstor Kirchner”. Luego un “momento bisagra con el debate y sanción de la Ley de Educación Nacional”. También, la “ampliación de la obligatoriedad escolar” y posteriormente la “inclusión educativa” Terigi (2016, p. 9)

Finalizando la presidencia de Cristina Fernández (ministerio de Alberto Sileoni), se sancionaron otras leyes en materia educativa: Ley de Centros de Estudiantes N° 26.877 de 2013, que los reconoce como órganos democráticos de representación estudiantil; Ley de obligatoriedad de la sala de 4 años N° 27.045 de 2014, que declara obligatoria la educación inicial para niños/as de cuatro años y la Ley de Implementación Efectiva de la Responsabilidad del Estado en el Nivel de Educación Superior N° 27.204 de 2015, que reforma la Ley 24.521 de Educación Superior estableciendo el acceso “libre e irrestricto” a los estudios de grado estatales, prohibiendo exámenes eliminatorios y aranceles Terigi (2016, p. 11-12).

Cao (2011) destaca que:

Es posible plantear la existencia de una abundante literatura pedagógica que indaga las transformaciones del sistema educativo argentino en los últimos veinte años. La mayoría de dichas investigaciones analizan el impacto de la reforma educativa de los años '90 ya sea, desde la perspectiva de los propios actores o bien, desde las diferentes lógicas de la burocracia estatal (Safocarda, 2009; Almandoz, 2008; Gesaghi y Petrelli, 2008; Ziegler, 2007; Braslavsky, 1999). Sin embargo, poco es lo que se ha estudiado en relación a un momento específico en la construcción de políticas públicas como lo es, el ámbito de la discusión parlamentaria.

La bibliografía consultada tiene un enfoque disciplinar de la ciencia de la educación, de la psicología, del derecho, de la economía de la educación, otros casos se orienta a la evaluación educativa de los aprendizajes: Sanguinetti (2006), Feldfeber y Gluz (2011), Filmus (2007), Jaim Etcheverry (2006), Tenti Fanfani (2008), Rivas (Coord. Gral.), Vera y Bezen (2010), Ruiz (2009 y 2010), y Tedesco (2015). La mayoría de las publicaciones referidas a la temática se han quedado en el tiempo, ya sea porque solo abordan el tema educativo a partir de comparaciones entre la ley vigente y la anterior o porque llegan los estudios hasta el año 2010.

El análisis de políticas públicas es un medio para explicar lo esencial de la acción pública. Se distinguen tres grandes corrientes de análisis de políticas públicas que persiguen finalidades diferentes sin ser por ello mutuamente excluyentes: (1) El análisis de políticas públicas y las teorías del Estado. (2) La explicación del funcionamiento de la acción pública (3)

La evaluación de los efectos de la acción pública. Esta corriente de pensamiento “intenta explicar los resultados de la acción pública y sus efectos en la sociedad basándose en los objetivos que persigue y/o en sus efectos indirectos o no previstos. Si se compara con la precedente, esta perspectiva se sitúa más claramente en la perspectiva de la evaluación que en la que sería propia del conocimiento o la explicación” Subirats *et al.* (2008, p. 25).

Subirats *et al.* (2012, p. 218-226), señala que “generalmente la investigación evaluativa distingue tres tipos de criterios para valorar los efectos de una política pública: (1) la efectividad: analiza si los impactos se producen de manera prevista por el Programa Político Administrativo (PPA), los planes de acción y los outputs producidos (“¿sucedió algo?). (2) la eficacia: relaciona los outcomes observables con los objetivos planteados (“¿ha sucedido lo que se había previsto?”). (3) la eficiencia en la asignación de recursos: compara los outputs con los recursos invertidos (¿se ha hecho todo de la mejor manera posible?”).

Plantea Subirats *et al.*, que “además de estos criterios que se concentran en los efectos de la política pública, durante la evaluación se puede proceder también a un análisis de pertinencia de la política pública (relación entre los objetivos del PPA y el problema a resolver) y de la eficiencia productiva de los procesos administrativos que conducen a los actos formales (relación entre los outputs y los recursos destinados al programa). Esta primera dimensión tiene como objetivo explicitar a qué nivel se está juzgando la política pública, evitando así confundir, como ocurre con frecuencia, los resultados (outputs), los efectos intermedios (impactos) y los efectos finales (outcomes) de una acción pública.”

La evaluación de la acción y de las políticas públicas tiene una prolongada historia, pero sostiene Bañón I Martínez (2003, p. 215) que la aplicación de una visión sistemática a la evaluación de la acción pública y, más específicamente, de las políticas pública es un fenómeno reciente vinculado al desarrollo y consolidación de la intervención del Estado en la vida económica y social de las sociedades industrializadas, con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial.”

Seguidamente señala que, “el nacimiento de la evaluación como campo de estudio, dentro del enfoque de políticas públicas, no es una realidad hasta que las acciones públicas se alejan de la improvisación y de ser respuestas, acciones reactivas, problemas acuciantes y se plantean con vocación anticipada y ordenada, como políticas, para resolver problemas definidos desde el ámbito público.

El nacimiento y el desarrollo de la práctica evaluativa son consecuencia lógica de la concepción de la política (para qué), de la evolución de concepto de evaluación (qué) y de la práctica evaluativa (cómo)” Bañón I Martínez (2003, p. 219).

Continua, “el objeto que se evalúa, los procedimientos de la indagación, el aprovechamiento de los resultados y la metodología de evaluación cambian a medida que se acumulan experiencias y demandas evaluadoras. De la evaluación de acciones aisladas se pasa a la evaluación de programas y, finalmente, a la evaluación de políticas.

La evaluación en el ámbito público, implica la aplicación de procedimientos sistemáticos y rigurosos de recolección de datos y de análisis, guardando gran similitud con cualquier investigación social, pero diferenciándose de ésta, en que debe emitirse un juicio de valor sobre el objeto que se está evaluando, bien sea un programa, una política determinada, una organización, sin olvidarse de poner énfasis en los resultados y en la participación de la partes intervinientes.”

De los tipos de evaluación y finalidad señalados por Bañón I Martínez (2003, p. 226) se han seleccionados los siguientes: ”(1) Evaluación de resultados: evaluar los efectos causados en la población objeto. (2) Evaluación de impacto: evaluar los efectos causados en toda la población. (3) Evaluación de efectividad o eficacia: evaluar la consecución de los efectos que se buscaban. (4) Evaluación de la eficiencia: evaluar el logro de objetivos en relación a la asignación óptima de recursos. (5) Evaluación económica: (i) coste-beneficio: evaluar

monetariamente el objeto; (ii) coste-efectividad: evaluar monetariamente los costes del objeto y efectividad; (iii) coste-utilidad: evaluar los resultados en relación a unas categorías de utilidad. (6) Evaluación de las necesidades: evaluar las necesidades o problemática que se quiere solucionar.”

Moral *et al.* (2016:42) plantea una clasificación básica de los tipos de evaluaciones:

(1) Evaluación de las necesidades: los programas y políticas se realizan para tratar de dar respuesta a necesidades específicas que tiene la sociedad. (2) Evaluación del diseño: los programas y políticas se realizan para dar respuesta a ciertas necesidades que se plantean desde la sociedad. (3) Evaluación de proceso/implementación: analiza la eficacia de las operaciones del programa/política, la implementación y la entrega de un producto y de servicios. (4) Evaluación de impacto: principal propósito es determinar si un programa/política tiene el efecto planificado inicialmente, y más específicamente, cuantificar la magnitud de este efecto. (5) Evaluación de eficiencia: los presupuestos limitados hace que los decisores y los gestores públicos se planteen preguntas sobre el nivel de eficiencia que tienen los programas/políticas públicas. (6) Evaluación de coste-beneficio y coste-eficacia: un análisis coste-beneficio cuantifica los beneficios y coste una actividad y los pone en misma unidad monetaria.

La evaluación de la política educativa no aparece abordada desde el análisis de las políticas públicas, el modelo planteado por Subirats *et al.* (2012) ofrece el marco teórico para esta evaluación y los aportes de Bañón I Martínez (2003) desde la política como curso de acción complementan el enfoque. Las contribuciones de Moral *et al.* (2016) y Pérez López y Moral Arce (2015) permiten abordar la evaluación desde una perspectiva cuantitativa, sin dejar de lado una mirada cualitativa cuando el estudio lo requiera.

Existen numerosos trabajos que definen indicadores para la evaluación de la política educativa como los propuestos por la CEPAL-Serie Estudios estadísticos y prospectivos (2005), Propuesta para un compendio latinoamericano de indicadores sociales, donde en el Área de Educación, distingue: de cobertura, impacto y rendimiento y recursos destinados a la educación; Sauvegeot (1999) plantea una guía práctica de indicadores para la planificación de la educación, Instituto Internacional de la Planificación para la Educación (IPE) financiado por la UNESCO; el Sistema Nacional de Indicadores Educativos de la Red Federal de Información Educativa de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología que clasifica los indicadores de contexto, de recursos, de proceso, de resultados y de impacto; Definiciones sociodemográficas, área Educación del INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos); Definiciones básicas para la producción de estadísticas educativas de la DiNIECE y por último, Una Mirada sobre la Escuela IV. 40 Indicadores de Sobre el Sistema Educativo (2013) de la DiNIECE.

Por otra parte, se ha tenido acceso a Indicadores seleccionados para la caracterización del sistema educativo provincial. La educación en cifras. Provincia de Mendoza; Informe Provincia de Mendoza-Las oportunidades educativas (1998-2010), en ambos casos, con datos desde 1998 hasta el 2010 de UNICEF; Informe para Mendoza de Compromiso por la educación del Ministerio de Educación y Deportes de la Presidencia de la Nación, con algunos indicadores seleccionados entre los años 2014 y 2015.

Se ha detectado que no existe una relación clara entre la evaluación de la política educativa y el uso de indicadores desde un paradigma cuantitativo, es decir, los trabajos abordan la evaluación explicando que se debería evaluar y otros trabajo seleccionan indicadores educativos sin un marco teórico. En la mayoría de los informes cuando se hace mención a la evaluación educativa, se está haciendo referencia a la evaluación de aprendizajes.

A partir del recorrido realizado se puede concluir que no existe un abordaje conjunto que se oriente a una evaluación relacionada con el control del gasto y con el logro de resultados concretos de la gestión pública en materia educativa. Los trabajos se orientan al análisis y evaluación de políticas públicas, otros a la evaluación de los aprendizajes, para otro grupo es importante el diseño de indicadores educativos y finalmente otros muestran algunos indicadores

seleccionados sin un criterio evaluativo claro. Poco y nada se ha dicho sobre los resultados y efectos de la política educativa de la provincia de Mendoza en el decenio 2006-2015. La provincia de Mendoza todavía no ha sancionado su ley provincial de educación en el marco de la Ley Educación Nacional.

En este sentido el trabajo se orienta a realizar una evaluación del sistema educativo de la provincia de Mendoza, en el marco de la Ley de Educación Nacional N° 26.206, entre los años 2006 y 2015. Este objetivo se persigue describiendo el contexto histórico en el que se sancionó la Ley de Educación Nacional, el 14 de diciembre de 2006, el grado de participación de los actores, los recursos involucrados y el marco institucional. El análisis de la articulación de la Ley de Educación Nacional con el marco legislativo de la provincia de Mendoza en materia educativa entre los años 2006 y 2015 permite definir posibilidades y límites para una evaluación de la política educativa provincial, en el marco de actores, recursos e instituciones.

A casi 10 de años de la entrada en vigencia de la LEN, no se ha realizado una evaluación de la misma ni en el país ni en particular en la provincia de Mendoza. En concordancia Ruiz (2009, p. 32), sostiene precisamente el planteo de nuevas reformas educativas sin un balance, diagnóstico y menos aún, una evaluación de los resultados de los procesos de cambio anteriormente implementados.

En el trabajo principal se busca aplicar los criterios evaluativos de efectividad, eficacia y eficiencia en la asignación de recursos, como así también realizar un análisis de pertinencia y eficiencia productiva de la política educativa provincial en el marco de la Ley de Educación Nacional N° 26.206 en el sistema educativo de la provincia de Mendoza, para ello se ha definido como problema **¿En qué grado la política educativa nacional a través de la Ley de Educación Nacional N° 26.206 ha permitido alcanzar los cambios o resultados buscados y qué otros efectos esperados o no pueden haberse presentado en el sistema educativo de la provincia de Mendoza entre los años 2006 y 2015?**

Se busca dar respuesta con una **evaluación de pertinencia** al nexo que existió o debería haber existido entre los objetivos explícitos o implícitos en la política educativa nacional y la naturaleza del problema educativo a resolver en la provincia de Mendoza. ¿En qué medida los objetivos planteados por la política educativa nacional contribuyeron a resolver o mitigar falencias en el sistema de educativo de la provincia de Mendoza? ¿Cuál fue la naturaleza y la magnitud del problema que se quiso atender en la provincia de Mendoza? ¿Qué causas lo generaron y hacen o no que persistan en el tiempo en el sistema educativo de la provincia de Mendoza? La LEN presentó varios objetivos, con el análisis de pertinencia de la política educativa nacional se estudia la capacidad que tiene cada uno de los objetivos de solucionar las necesidades detectadas en particular en el sistema educativo de la provincia de Mendoza.

Con la **evaluación de efectividad** se examina el conjunto de cambios de conducta de los alumnos de los distintos niveles y modalidades del sistema educativo de la provincia de Mendoza, orientando la búsqueda a ¿Cuáles fueron los efectos que deberían haberse dado en los alumnos y las modificaciones de conducta realmente producidas en los alumnos de los distintos niveles y modalidades de la provincia de Mendoza?

Desde la **evaluación de eficacia** se pretende dar respuesta si ¿Con la política educativa nacional se ha producido una mejora en la situación educativa de la provincia de Mendoza? ¿La política educativa nacional tuvo efectos heterogéneos en el sistema educativo de la provincia de Mendoza? ¿Los resultados varían según la modalidad y nivel educativo de los alumnos de la provincia de Mendoza?

La **evaluación de eficiencia en la asignación de recursos** relaciona los recursos invertidos y los efectos obtenidos, los interrogantes van en sentido de saber si ¿Se hubieran podido alcanzar los mismos efectos con menos recursos invertidos por el gobierno de la provincia de Mendoza? ¿Con los mismos recursos se podría haber alcanzado un mejor nivel de realización de los objetivos en el sistema educativo de la provincia de Mendoza?

Con la **evaluación de eficiencia productiva** identificar los actos de implementación: actividades y decisiones administrativas de aplicación para juzgar la eficiencia en los procesos ¿Cuáles fueron los productos, servicios o actos administrativos que contribuyeron al logro de los objetivos planteados por la política educativa nacional en la provincia de Mendoza?

La derogación de la Ley de Educación Federal y posterior sanción de la Ley de Educación Nacional tuvo resultados y efectos dispares en los alumnos de los distintos niveles educativos (grupo-objetivo) y en la población mendocina (beneficiarios finales). Esto ha sido así como fruto de un cambio de legislación, que en su esencia mantiene los mismos principios que su predecesora, a la que no se le definieron los recursos adecuados para alcanzar los objetivos planteados en la ley, aunque tuvo consenso por parte de la mayoría de los actores. Tanto con la LFE como con LEN la provincia de Mendoza, demoró en el primer caso hasta el 2001 para sancionar una normativa provincial y ahora se aplica la ley nacional sin cambios en el texto provincial. Entonces para lograr mejores resultados hace falta cambiar la ley, la política o ambas. La provincia de Mendoza figura entre las pocas del país que aún no tiene una normativa propia de regulación del sistema educativo provincial en el marco de la LEN.

La implementación política educativa nacional a partir de la vigencia de la LEN contribuyó a resolver o mitigar falencias en el sistema educativo de la provincia de Mendoza, pero los cambios o modificaciones de conducta no fueron los esperados en los distintos niveles ni modalidades educativas aunque se produjeron mejoras de menor magnitud a las esperadas en el sistema educativo con recursos que en algunos casos resultaron insuficientes.

La Argentina ha cambiado su ley de educación dos veces en los últimos veinticinco años: Ley Federal de Educación (LFE) en el 1992 y la Ley de Educación Nacional (LEN) en 2006. Sin embargo pareciera que no ha logrado **consolidar una política educativa ni alcanzar los resultados y efectos esperados**, aun cuando los recursos destinados al financiamiento de la educación se han visto incrementado desde el 2006 en el marco de la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075 y en particular el art. 3 de la LEN

La evaluación de la política educativa de la provincia de Mendoza en el marco de la Ley de Educación Nacional se enmarca en la Ciencia Política, concretamente, en el campo del análisis de las políticas públicas. Esta evaluación ex-post se realiza para indagar el logro de objetivos de la política educativa nacional en la provincia de Mendoza (investigación evaluativa).

Si bien en la teoría se hace mención a la evaluación de políticas públicas, en la práctica lo que se observa es evaluación de programas. Como señala Merino Cuesta (2010, p. 48) “los programas guardan con las políticas la relación de las partes con el todo, por lo que si las políticas engloban los programas, no se puede decir, por el contrario, que los programas contengan el total de las políticas”. Se coincide en que en “la práctica lo que existe es un déficit de evaluación de políticas públicas” (Merino Cuesta, 2010, p. 49).

Larrue (2000 citado en Merino Cuesta, p. 2010) define a las políticas públicas “como una concatenación de actividades, decisiones y medidas coherentes –al menos en su intención- tomadas por los actores del sistema político-administrativo de un país- con la finalidad de resolver un problema colectivo”. Desde esta perspectiva, las políticas públicas abarcan una amplia categoría de objetos: políticas sectoriales, planes, programas, proyectos, medidas, normas, actividades específicas y generales. En este trabajo, se entiende que los resultados de las políticas públicas son el reflejo de todas estas acciones, cada una de ellas contribuye al logro de la política pública y puede existir sinergia en su conjunto al llevarlas a cabo. En la investigación principal se aborda la política educativa de la provincia de Mendoza como un todo, donde el logro o la implementación de cada uno de los planes, programas, etc. contribuyen a los resultados e impactos de la política educativa provincial.

El énfasis, en el informe principal, está puesto a nivel estratégico (macro): problema y actores, en este análisis confluyen distintas intervenciones transversales con múltiples

dimensiones y actores (públicos y privados) con intereses diferentes, pero tienen el mismo problema en común a resolver.

Merina Cuesta (2010, p. 55), al respecto señala que:

Se trata de obtener conocimiento sobre el valor global de las intervenciones complejas, respondiendo a los retos que plantea la transversalidad, la descentralización de las decisiones y la correspondencia financiera que comparten los distintos niveles de gobierno, donde se alude a la dimensión superior de la acción de gobierno relacionada con la toma de decisiones estratégicas, la legitimación social de la acción pública y sus impactos y sus posibles alternativas y mejoras

Se busca realizar una evaluación de los resultados y efectos de la aplicación de la política educativa nacional (LEN) en el sistema educativo de provincia de Mendoza en el período 2006-2015, es decir qué medida o grado fueron alcanzados los fines y objetivos definidos en el art. 11 de la LEN

- a) Asegurar una educación de calidad con igualdad de oportunidades y posibilidades, sin desequilibrios regionales ni inequidades sociales.
- b) Garantizar una educación integral que desarrolle todas las dimensiones de la persona y habilite tanto para el desempeño social y laboral, como para el acceso a estudios superiores.
- c) Brindar una formación ciudadana comprometida con los valores éticos y democráticos de participación, libertad, solidaridad, resolución pacífica de conflictos, respeto a los derechos humanos, responsabilidad, honestidad, valoración y preservación del patrimonio natural y cultural.
- d) Fortalecer la identidad nacional, basada en el respeto a la diversidad cultural y a las particularidades locales, abierta a los valores universales y a la integración regional y latinoamericana.
- e) Garantizar la inclusión educativa a través de políticas universales y de estrategias pedagógicas y de asignación de recursos que otorguen prioridad a los sectores más desfavorecidos de la sociedad.
- f) Asegurar condiciones de igualdad, respetando las diferencias entre las personas sin admitir discriminación de género ni de ningún otro tipo.
- g) Garantizar, en el ámbito educativo, el respeto a los derechos de los/as niños/as y adolescentes establecidos en la Ley N° 26.061.
- h) Garantizar a todos/as el acceso y las condiciones para la permanencia y el egreso de los diferentes niveles del sistema educativo, asegurando la gratuidad de los servicios de gestión estatal, en todos los niveles y modalidades.
- i) Asegurar la participación democrática de docentes, familias y estudiantes en las instituciones educativas de todos los niveles.
- j) Concebir la cultura del trabajo y del esfuerzo individual y cooperativo como principio fundamental de los procesos de enseñanza-aprendizaje.
- k) Desarrollar las capacidades y ofrecer oportunidades de estudio y aprendizaje necesarias para la educación a lo largo de toda la vida.
- l) Fortalecer la centralidad de la lectura y la escritura, como condiciones básicas para la educación a lo largo de toda la vida, la construcción de una ciudadanía responsable y la libre circulación del conocimiento.
- m) Desarrollar las competencias necesarias para el manejo de los nuevos lenguajes producidos por las tecnologías de la información y la comunicación.
- n) Brindar a las personas con discapacidades, temporales o permanentes, una propuesta pedagógica que les permita el máximo desarrollo de sus posibilidades, la integración y el pleno ejercicio de sus derechos.
- ñ) Asegurar a los pueblos indígenas el respeto a su lengua y a su identidad cultural, promoviendo la valoración de la multiculturalidad en la formación de todos/as los/as educandos/as.
- o) Comprometer a los medios masivos de comunicación a asumir mayores grados de

responsabilidad ética y social por los contenidos y valores que transmiten.

p) Brindar conocimientos y promover valores que fortalezcan la formación integral de una sexualidad responsable.

q) Promover valores y actitudes que fortalezcan las capacidades de las personas para prevenir las adicciones y el uso indebido de drogas.

r) Brindar una formación corporal, motriz y deportiva que favorezca el desarrollo armónico de todos/as los/as educandos/as y su inserción activa en la sociedad.

s) Promover el aprendizaje de saberes científicos fundamentales para comprender y participar reflexivamente en la sociedad contemporánea.

t) Brindar una formación que estimule la creatividad, el gusto y la comprensión de las distintas manifestaciones del arte y la cultura.

u) Coordinar las políticas de educación, ciencia y tecnología con las de cultura, salud, trabajo, desarrollo social, deportes y comunicaciones, para atender integralmente las necesidades de la población, aprovechando al máximo los recursos estatales, sociales y comunitarios.

v) Promover en todos los niveles educativos y modalidades la comprensión del concepto de eliminación de todas las formas de discriminación.

En la LEN aparecen definidos en forma conjunta los fines y objetivos de la política educativa nacional, esto dificulta la evaluación de los mismos o su grado de cumplimiento, ya que como señala Cuadra Charme (1981)

Hacer esto implica que se tienen que tener claros los objetivos de los programas, supuesto que no siempre se cumple ya sea porque no son formulados explícitamente o porque se hace de manera confusa, sin distinguir entre medios y objetivos o entre objetivos intermedios y objetivos finales, o simplemente porque existe conflicto entre los distintos objetivos postulados. La dificultad se acrecienta en aquellos planes de acción de objetivos múltiples y, más aún, cuando ellos son buscados en forma gradual y en plazos más o menos largos. Más aún cuando las principales variables objeto de información y evaluación son de funcionamiento del sistema educativo. (p. 29)

I. ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA POLÍTICA EDUCATIVA DE LA PROVINCIA DE MENDOZA

Como señalan Jaime *et al.* (2013:90), en la fase de evaluación del proceso de la política pública, las preguntas que plantea el análisis de políticas públicas se orientan a: “¿Podemos asegurar que hemos alcanzados los objetivos? ¿Qué criterios hay que tener en cuenta para juzgar los resultados de la política? ¿Hay que continuar o terminar la política? Podemos decir que la política ha sido justa?” Como también señala “la necesidad de construir e implementar un modelo de evaluación política integral y participativa, como “criterio en la gestión de los programas públicos, fortaleciendo los conectores entre la agenda pública, las vías de implementación y la construcción de los resultados finales” (Jaime et al., 2013: 115).

Cabrero Mendoza (2008:371) afirma que “el tema de la evaluación de políticas es uno de los más polémicos en su discusión y de los más dinámicos en su desarrollo, pero es necesario tener claro si las elecciones técnicas y/o científicas fueron las acertadas”, es decir, “si los impactos finales fueron los esperados y si la ciudadanía percibe como exitoso el programa, ya no desde los indicadores observados sino desde su bienestar y satisfacción”

Según Cao (2011) la celeridad del debate no es un tema menor, refleja una forma de hacer política, una forma de concebir la construcción de gobernabilidad - en este caso para el sistema educativo- de carácter precario. “Esta precariedad constituye a futuro la base en que las distintas jurisdicciones provinciales deberán implementar los cambios que la Ley autoriza”. La fragmentación educativa no está solamente asociada a las formas en que las provincias han

implementado los cambios en educación, existe sin duda un momento fundacional, único, original, anterior a las formas de gestión de las innovaciones en los territorios provinciales. Ese momento originario se ubica en la negociación parlamentaria de una Ley, es allí donde se fraguan las marcas de viabilidad, resistencia u oposición con la que deberán lidiar a posteriori los Ministerios de Educación provinciales a la hora de instrumentar los cambios determinados en la nueva normativa.

La política educativa nacional mantiene los tres niveles de gobierno y administración del sistema educativo y apela a la concertación en el ámbito del Consejo Federal de Educación como mecanismo central para la definición y aplicación de políticas educativas.

El gobierno y la administración del sistema educativo nacional es una responsabilidad concurrente y concertada de (art. 113):

- Poder Ejecutivo nacional a través del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología
- Poderes Ejecutivos de las provincias
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El Consejo Federal de Educación aparece definido como el órgano interjurisdiccional de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional. Está presidido por el Ministro de Educación e integrado por las autoridades responsables de la conducción educativa de cada jurisdicción y tres representantes del Consejo de Universidades (art. 116). Está integrado, por una Asamblea Federal (que es el órgano superior del Consejo), un Comité Ejecutivo y una Secretaría General. Este CFE tiene además competencias para establecer pautas organizativas comunes a las instituciones educativas (art. 123).

Algunas de las resoluciones de este Consejo serán de cumplimiento obligatorio, cuando la Asamblea así lo disponga, de acuerdo con la Reglamentación que se establezca para estos casos.

El Poder Ejecutivo nacional, a través del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, será autoridad de aplicación de la LEN, fijando políticas y estrategias nacionales y además tiene como funciones distintivas (art. 115):

- en caso de controversia en la implementación jurisdiccional de los principios, fines y objetivos, someterá la cuestión al dictamen del Consejo Federal de Educación de conformidad con el art. 118 de la ley
- declarar la emergencia educativa para brindar asistencia de carácter extraordinario en aquella jurisdicción en la que esté en riesgo el derecho a la educación de los/as alumnos/as que cursan los niveles y ciclos de carácter obligatorio, conforme a lo establecido por el artículo 2º de la ley.

Esta última potestad así como las medidas que se instrumenten en consecuencia deben contar con el acuerdo de la jurisdicción involucrada y del Consejo Federal de Educación y tienen que ser comunicadas al Poder Legislativo Nacional.

Los Gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en cumplimiento del mandato constitucional, deben (art 121):

- Asegurar el derecho a la educación en su ámbito territorial. Cumplir y hacer cumplir la presente ley, adecuando la legislación jurisdiccional y disponiendo las medidas necesarias para su implementación;
- Ser responsables de planificar, organizar, administrar y financiar el sistema educativo en su jurisdicción, según sus particularidades sociales, económicas y culturales.
- Aprobar el currículo de los diversos niveles y modalidades en el marco de lo acordado en el Consejo Federal de Educación.
- Organizar y conducir las instituciones educativas de gestión estatal.
- Autorizar, reconocer, supervisar y realizar los aportes correspondientes a las

instituciones educativas de gestión privada, cooperativa y social, conforme a los criterios establecidos en el art. 65 de la ley.

- Aplicar las resoluciones del Consejo Federal de Educación para resguardar la unidad del Sistema Educativo Nacional.
- Expedir títulos y certificaciones de estudios.

El Congreso jugó un papel fundamental en este nuevo escenario político educativo y en apoyo al ejecutivo definió las reglas de juego que hoy siguen vigentes. Como señala Scartascini *et. al.* (2011:74) “el rol de la legislatura en proceso de formulación de políticas se ve afectado por los poderes del presidente, pero también por su propio marco institucional; particularmente, por las reglas de acceso a la legislatura y por las normas que organizan su funcionamiento”

Como ya se mencionó, al Consejo Federal de Educación se le atribuye las funciones de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional, asegurando la unidad y articulación del Sistema Educativo Nacional. El Consejo estará presidido por el Ministro de Educación Nacional e integrado por las autoridades responsables de la educación de cada jurisdicción y tres representantes del Consejo de Universidades. Establece que las resoluciones del Consejo serán de cumplimiento obligatorio, cuando lo disponga la Asamblea Federal.

El Consejo Federal queda integrado por los siguientes órganos:

- La Asamblea general: es el órgano superior del consejo integrada por el ministro de educación nacional como presidente, los responsables del área educativa de las jurisdicciones y tres representantes del Consejo de Universidades. en sus reuniones participaran, con voz y sin voto, dos representantes por cada una de las Comisiones de Educación de las Cámaras de Senadores y Diputados de la Nación, una por la mayoría y otro por la primera minoría
- El Comité Ejecutivo: presidido por el ministro del área del Poder Ejecutivo Nacional e integrado por los miembros representantes de las regiones que lo componen, designados por la Asamblea Federal cada dos años. Además se podrá convocar al Comité Ejecutivo ampliado, integrado por las autoridades jurisdiccionales que lo requieran. El Comité ejercerá sus actividades en el marco de las resoluciones adoptadas por la Asamblea Federal.
- La Secretaria General: su titular será designado cada dos años por la Asamblea federal. Debe coordinar y conducir las actividades, trabajos y estudios según lo establezcan la Asamblea Federal y el Comité ejecutivo. Además, ejercerá las funciones de Coordinador Federal de la Comisión Federal de Registro y Evaluación Permanente de las Ofertas de Educación a Distancia, y de la implementación el Fondo Nacional de Incentivo Docente y del Programa de Compensación Salarial.

Además, se establecen los órganos consultivos del Consejo Federal: el Consejo de Políticas Educativas; el Consejo Económico y Social y el Consejo de Actualización Curricular

Por otro lado, el Consejo Económico Social incluye a organizaciones de trabajadores que no quedan reducidos a la CGT, a la vez que tiene en cuenta otros actores como organizaciones no gubernamentales y organizaciones socio productivas de reconocida trayectoria internacional. La LEN prescribe cuales serán las funciones para cada órgano, que tipo de propuestas podrán hacer y en que discusiones participar.

Los docentes y alumnos son los principales actores y destinatarios de la política educativa, pero parecen no tener un papel protagónico en la escena política.

Según Subirats *et al.*, toda evaluación debería proceder al análisis sucesivo de los criterios de pertinencia, efectividad, eficacia y eficiencia en la asignación de recursos, antes de proceder al análisis de la eficiencia productiva. En efecto, en primer lugar, se trata de saber si la política pública efectivamente permite resolverlo, al menos, solucionar parcialmente- el problema social en cuestión y, solamente en segundo lugar, determinar si la asignación de

recursos entre los actores del Acuerdo Político Administrativo de la política pública ha sido óptima.

En el presente trabajo, se pone énfasis en la evaluación de efectividad y de eficacia.

II. EVALUACION DE EFECTIVIDAD

2.1. MARCO TEÓRICO

La efectividad analiza si los impactos se producen de la manera prevista por el Programa Político Administrativo, los planes de acción y los outputs producidos ("¿ha sucedido algo?"). La efectividad (verificación de la hipótesis de intervención).

El criterio de efectividad (effectivity/ compliance) se aplica al evaluar los impactos. Mide el grado de adecuación entre los objetivos normativos de una política y el comportamiento real de los grupos-objetivo. El examen de la efectividad de una política exige una comparación sistemática entre "los efectos que deberían darse en los grupos-objetivo" según los elementos operacionales del Programa Político Administrativo, los eventuales planes de acción y los actos formales de implementación, por un lado, y, por otro, las modificaciones de conducta realmente producidas en los grupos-objetivo.

2.2. ANÁLISIS DE LOS IMPACTOS SOBRE LOS GRUPOS-OBJETIVO

2.2.1. Indicadores de permanencia

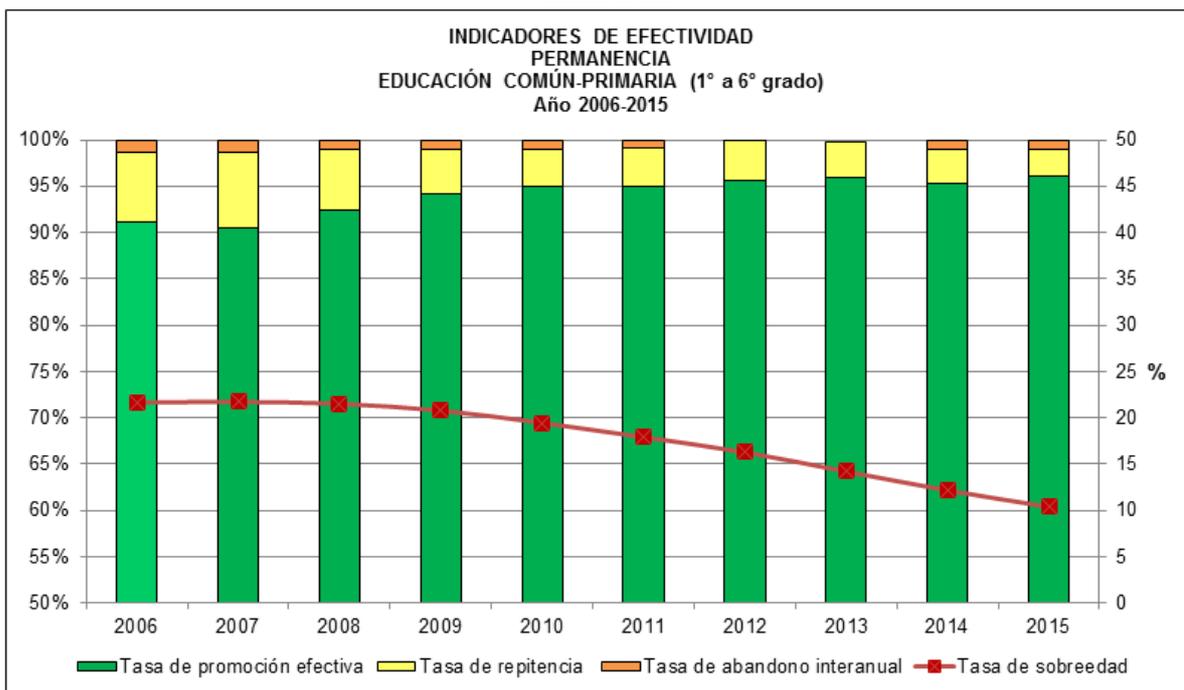
El funcionamiento interno del sistema educativo de la provincia de Mendoza puede medirse a través de la permanencia de los alumnos, diferenciándose entre:

- **Tasa de promoción efectiva:** porcentaje de alumnos que se matriculan en el año de estudio siguiente al año lectivo siguiente.
- **Tasa de repitencia:** porcentaje de alumnos que se matriculan como alumnos repitientes en el año lectivo siguiente.
- **Tasa de abandono interanual:** porcentaje de alumnos que no se matriculan en el año lectivo siguiente. Es decir, los alumnos pasan de grado/año, repiten o abandonan.
- **Tasa de sobreedad:** porcentaje de alumnos con edad mayor a la edad teórica correspondiente al año de estudio en el cual están matriculados.

El análisis se realiza para nivel primario y secundario.

En el Gráfico N° 2.1 se presentan la tasa de promoción efectiva, de repitencia, de abandono interanual y de sobreedad para la educación común-primaria (1° a 6° grado) entre los años 2006 y 2015. Se observa una mejora en las tasas de promoción efectiva, de repitencia y de abandono interanual, alcanzando respectivamente los siguientes porcentajes para el año 2015: 96,10%, 2,87% y 1,03%. La tasa de sobreedad en el 2015 fue del 10%. Se observa una mejora significativa con respecto a los primeros años de implementación de la LEN.

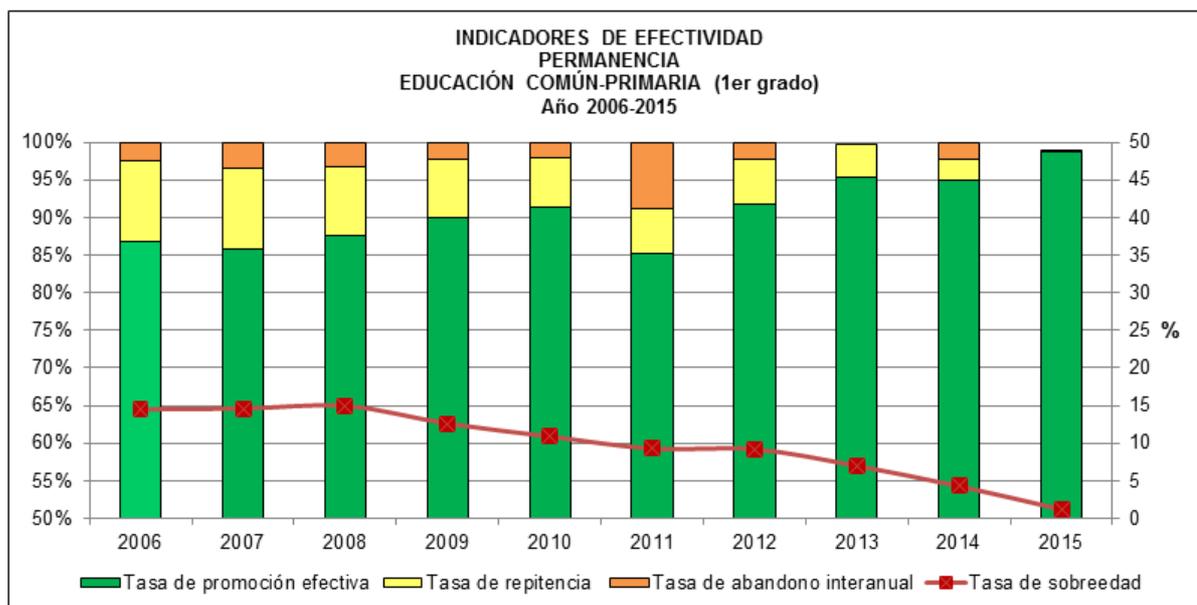
Gráfico N° 2.1



Fuente: Elaboración propia en base Relevamientos Anuales 2006-2015. DiNIECE. MEN y Observatorio Argentinos por la Educación

En el Gráfico N° 2.2 se muestra la tasa de promoción efectiva, de repitencia, de abandono interanual y de sobreedad para **primer grado** (años 2006 y 2015). Se observa una mejora en las tasas de promoción efectiva, de repitencia y de abandono interanual, alcanzando respectivamente los siguientes porcentajes para el año 2015: 101,8%, 0,16% y -1,24%. La tasa de sobreedad en el 2015 fue del 1,23%. Se observa una mejora muy significativa con respecto a los primeros años de implementación de la LEN.

Gráfico N° 2.2

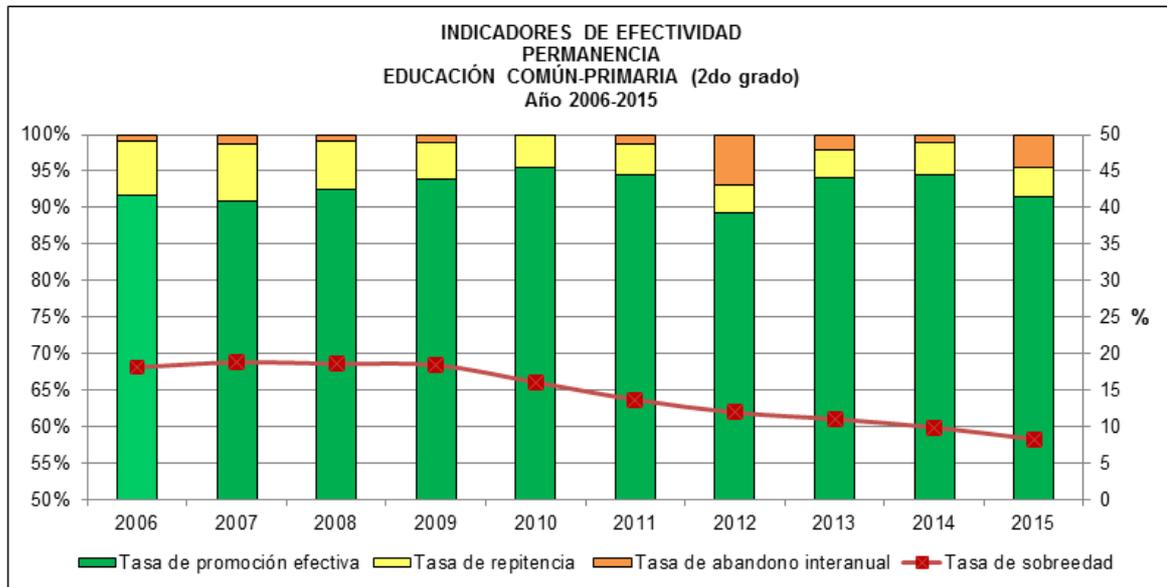


Fuente: Elaboración propia en base Relevamientos Anuales 2006-2015. DiNIECE. MEN y Observatorio Argentinos por la Educación

En el Gráfico N° 2.3 se observa la tasa de promoción efectiva, de repitencia, de abandono interanual y de sobreedad para **segundo grado** (años 2006-2015). Se aprecia una mejora en las tasas de promoción efectiva, de repitencia y de abandono interanual, alcanzando

respectivamente los siguientes porcentajes para el año 2015: 91,43%, 4% y 4,57%. La tasa de sobreedad fue en el 2015 del 8,30%. Se observa que la tasa de promoción efectiva retoma valores cercanos al 2006, con menor tasa de repitencia y mayor abandono.

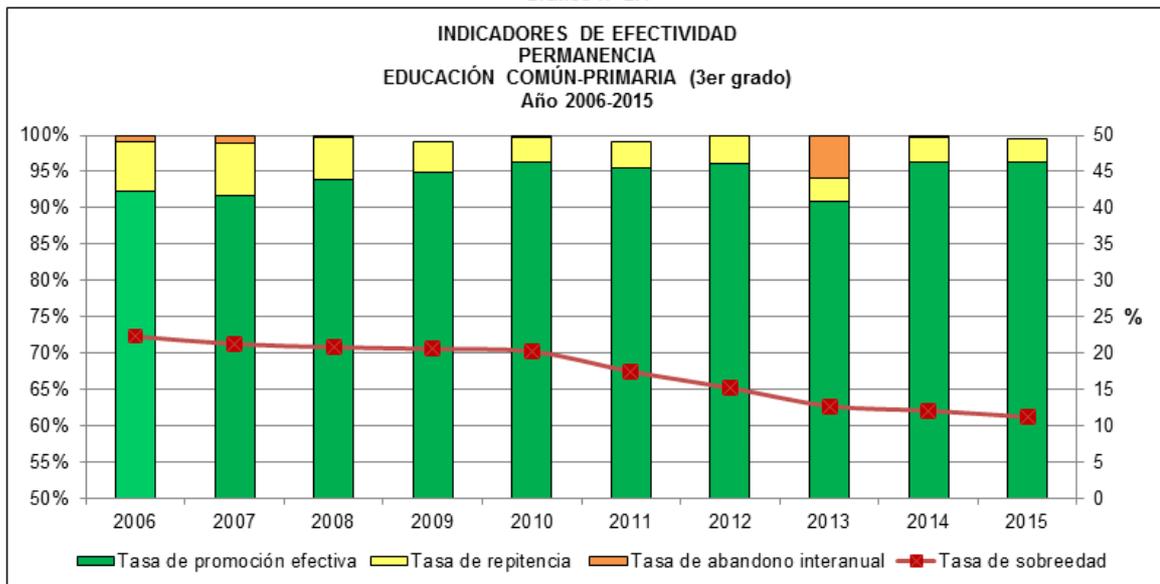
Gráfico N° 2.3



Fuente: Elaboración propia en base Relevamientos Anuales 2006-2015. DiNIECE. MEN y Observatorio Argentinos por la Educación

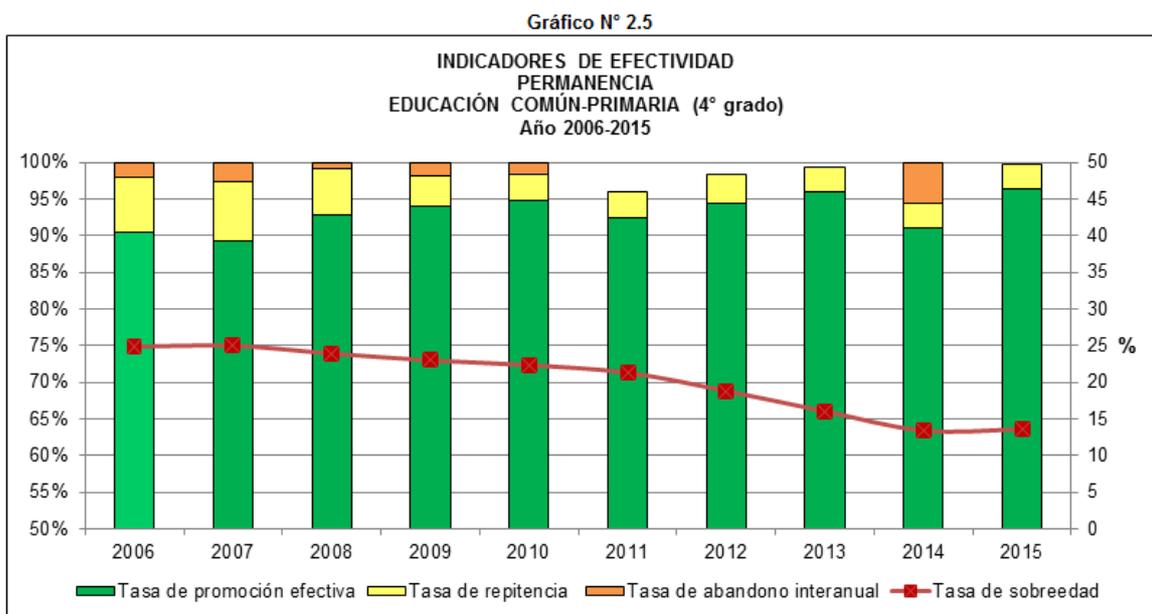
En el Gráfico N° 2.4 se presenta la tasa de promoción efectiva, de repitencia, de abandono interanual y de sobreedad para **tercer grado** (años 2006-2015). Se aprecia una mejora en las tasas de promoción efectiva, en la repitencia y abandono interanual, alcanzando respectivamente los siguientes porcentajes para el año 2015: 97,24%, 3,29% y -0,53%. La tasa de sobreedad fue en el 2015 del 11,25%. Se observa una mejora con respecto a los primeros años de implementación de la LEN.

Gráfico N° 2.4



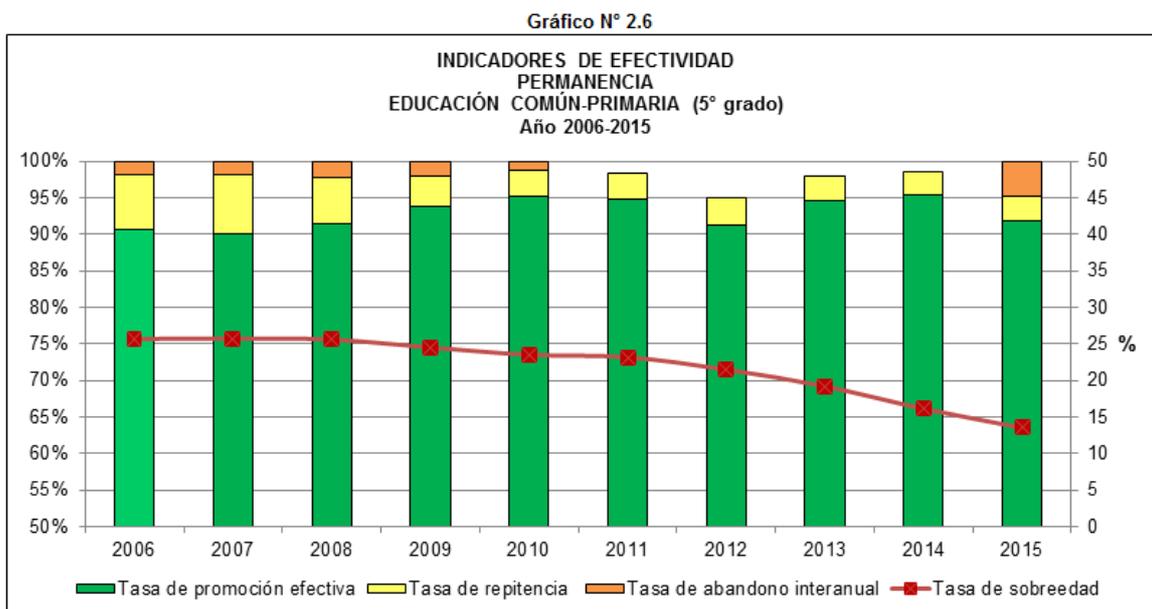
Fuente: Elaboración propia en base Relevamientos Anuales 2006-2015. DiNIECE. MEN y Observatorio Argentinos por la Educación

En el Gráfico N° 2.5 se muestra la tasa de promoción efectiva, de repitencia, de abandono interanual y de sobreedad para **cuarto grado** (años 2006-2015). Se aprecia una mejora en las tasas de promoción efectiva, en la repitencia y abandono interanual, alcanzando respectivamente los siguientes porcentajes para el año 2015: 96,83%, 3,37% y -0,20%. La tasa de sobreedad fue en el 2015 del 13,60%. Se observa una mejora muy significativa con respecto a los primeros años de implementación de la LEN.



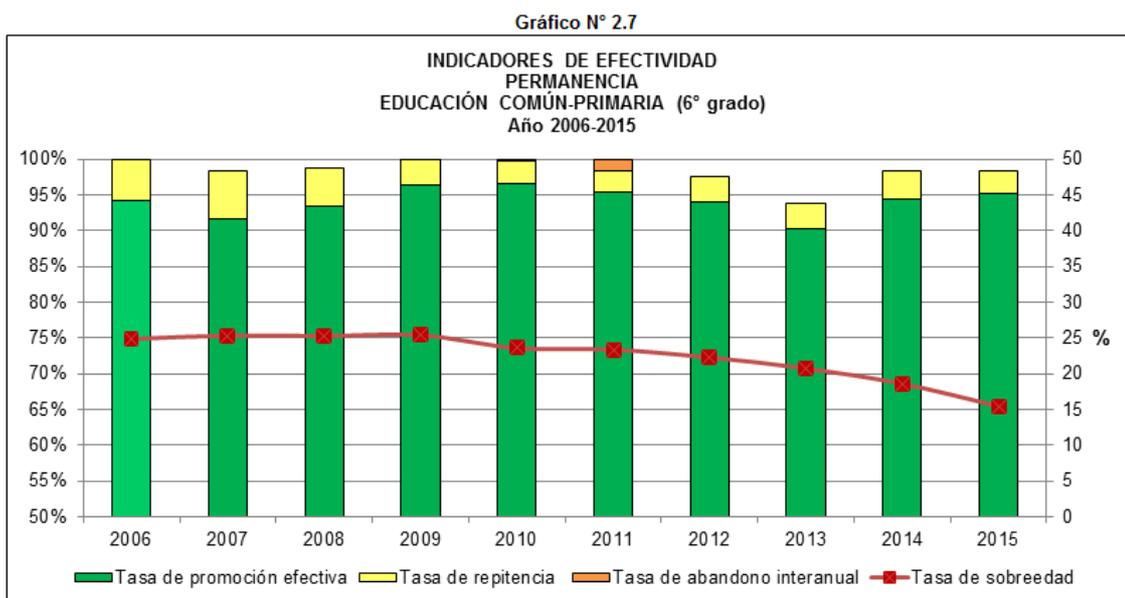
Fuente: Elaboración propia en base Relevamientos Anuales 2006-2015. DiNIECE. MEN y Observatorio Argentinos por la Educación

En el Gráfico N° 2.6 se observa la tasa de promoción efectiva, de repitencia, de abandono interanual y de sobreedad para **quinto grado** (años 2006-2015). Se aprecia una mejora en las tasas de promoción efectiva, de repitencia y desmejora en el abandono interanual, alcanzando respectivamente los siguientes porcentajes para el año 2015: 91,99%, 3,10% y 4,91%. La tasa de sobreedad fue en el 2015 del 13,54%. Se observa que la tasa de promoción efectiva retoma valores cercanos al 2006, con mayor menor tasa de repitencia y mayor abandono interanual.



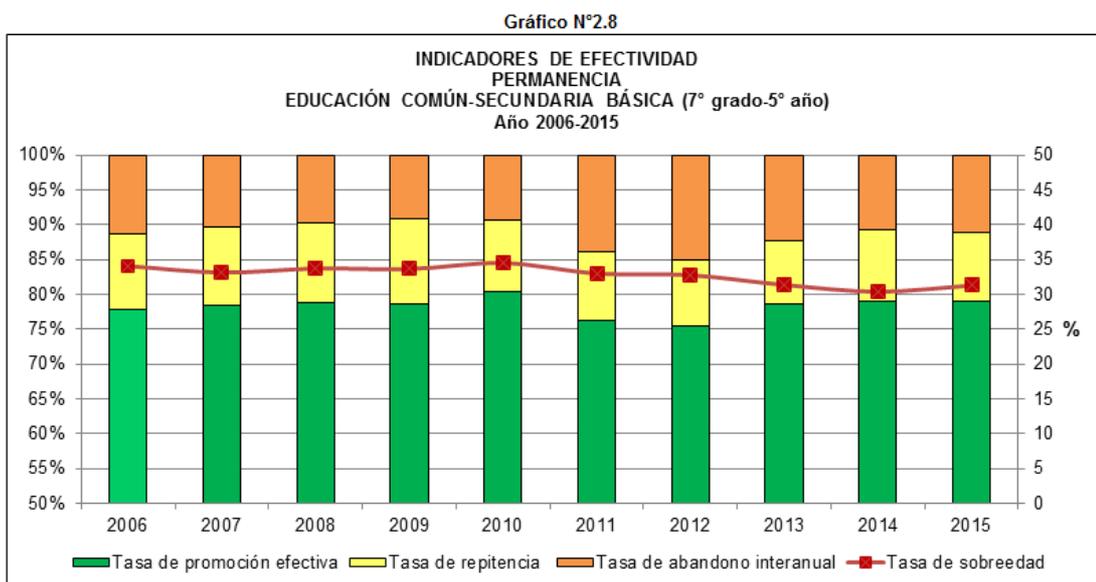
Fuente: Elaboración propia en base Relevamientos Anuales 2006-2015. DiNIECE. MEN y Observatorio Argentinos por la Educación

En el Gráfico N° 2.7 se presenta la tasa de promoción efectiva, de repitencia, de abandono interanual y de sobreedad para **sexto grado** (años 2006-2015). Se aprecia una mejora en las tasas de promoción efectiva, en la repitencia y abandono interanual, alcanzando respectivamente los siguientes porcentajes para el año 2015: 98,42%, 3,31% y -1,72%. La tasa de sobreedad fue en el 2015 del 15,48%. Se observa una mejora significativa con respecto a los primeros años de implementación de la LEN.



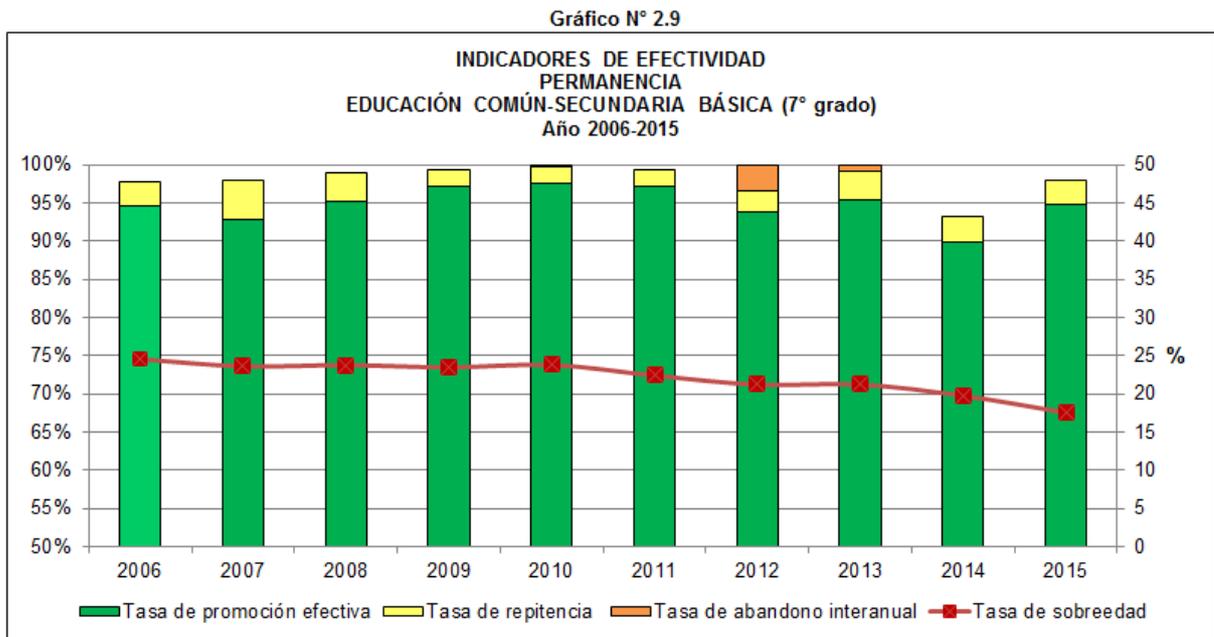
Fuente: Elaboración propia en base Relevamientos Anuales 2006-2015. DiNIECE. MEN y Observatorio Argentinos por la Educación

En el Gráfico N° 2.8 se muestra la tasa de promoción efectiva, de repitencia, de abandono interanual y de sobreedad para **séptimo grado a 5° año (ex EGB1, EGB2 y Polimodal)** para los años 2006 al 2015. Se aprecia una mejora en las tasas de promoción efectiva, en la repitencia y abandono interanual, alcanzando respectivamente los siguientes porcentajes para el año 2015: 79,08%, 9,87% y 11,05%. La tasa de sobreedad fue en el 2015 del 31,28%. Se observa una mejora con respecto a los primeros años de implementación de la LEN.



Fuente: Elaboración propia en base Relevamientos Anuales 2006-2015. DiNIECE. MEN y Observatorio Argentinos por la Educación

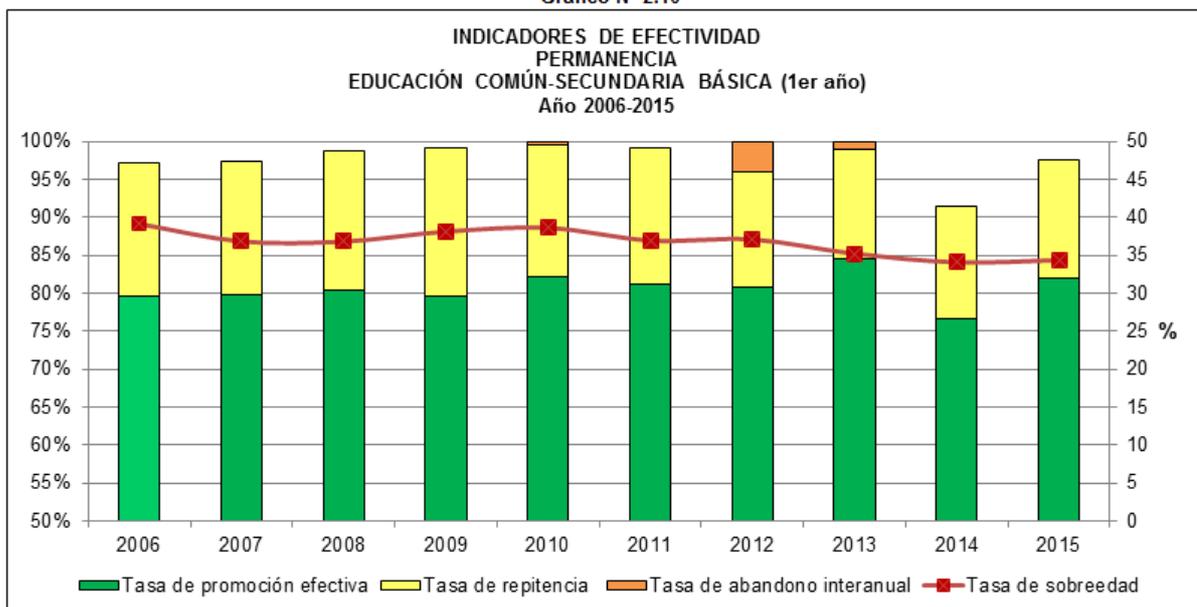
En el Gráfico N° 2.9 se observa la tasa de promoción efectiva, de repitencia, de abandono interanual y de sobreedad para **séptimo grado** (años 2006-2015). Se aprecia una pequeña mejora en las tasas de promoción efectiva, en la repitencia y abandono interanual, alcanzando respectivamente los siguientes porcentajes para el año 2015: 98,97%, 3,29% y -2,26%. La tasa de sobreedad fue en el 2015 del 17,55%. Se observa una mejora en tasa de sobreedad con respecto a los primeros años de implementación de la LEN.



Fuente: Elaboración propia en base Relevamientos Anuales 2006-2015. DiNIECE. MEN y Observatorio Argentinos por la Educación

En el Gráfico N° 2.10 se presenta la tasa de promoción efectiva, de repitencia, de abandono interanual y de sobreedad para **primer año** (años 2006-2015). Se aprecia una pequeña mejora en las tasas de promoción efectiva, en la repitencia y abandono interanual, alcanzando respectivamente los siguientes porcentajes para el año 2015: 74,79%, 14,12% y 11,09%. La tasa de sobreedad fue en el 2015 del 34,35%. Se observa una mejora en tasa de sobreedad con respecto a los primeros años de implementación de la LEN.

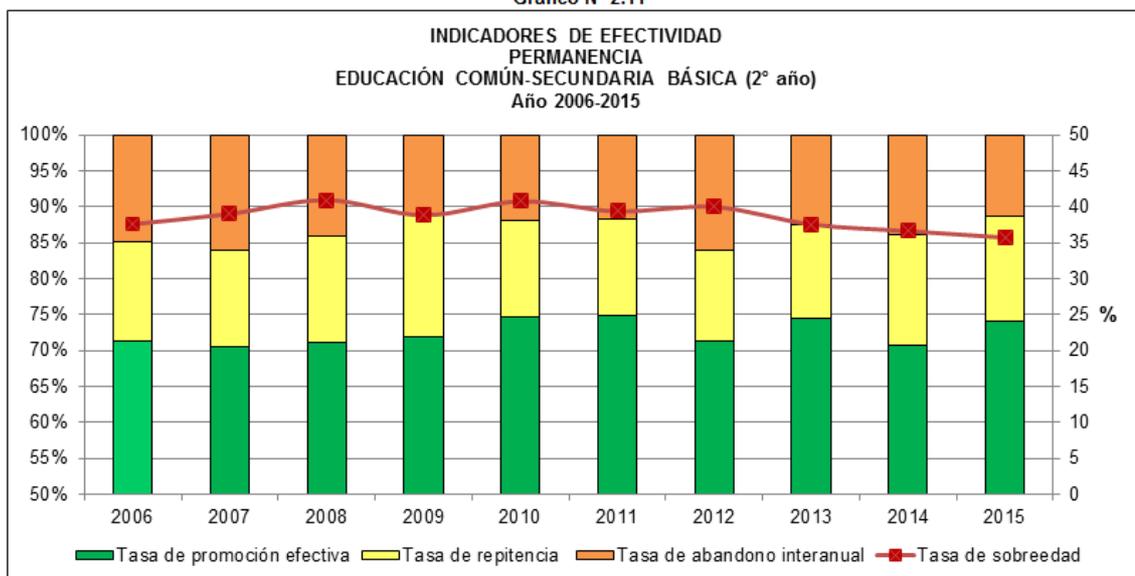
Gráfico N° 2.10



Fuente: Elaboración propia en base Relevamientos Anuales 2006-2015. DI Niece. MEN y Observatorio Argentinos por la Educación

En el Gráfico N° 2.11 se muestra la tasa de promoción efectiva, de repitencia, de abandono interanual y de sobreedad para **segundo año** (años 2006-2015). Se aprecia una pequeña mejora en las tasas de promoción efectiva, en la repitencia y abandono interanual, alcanzando respectivamente los siguientes porcentajes para el año 2015: 74,10%, 14,48% y 11,41%. La tasa de sobreedad fue en el 2015 del 35,71%. Se observa una mejora en tasa de sobreedad con respecto a los primeros años de implementación de la LEN.

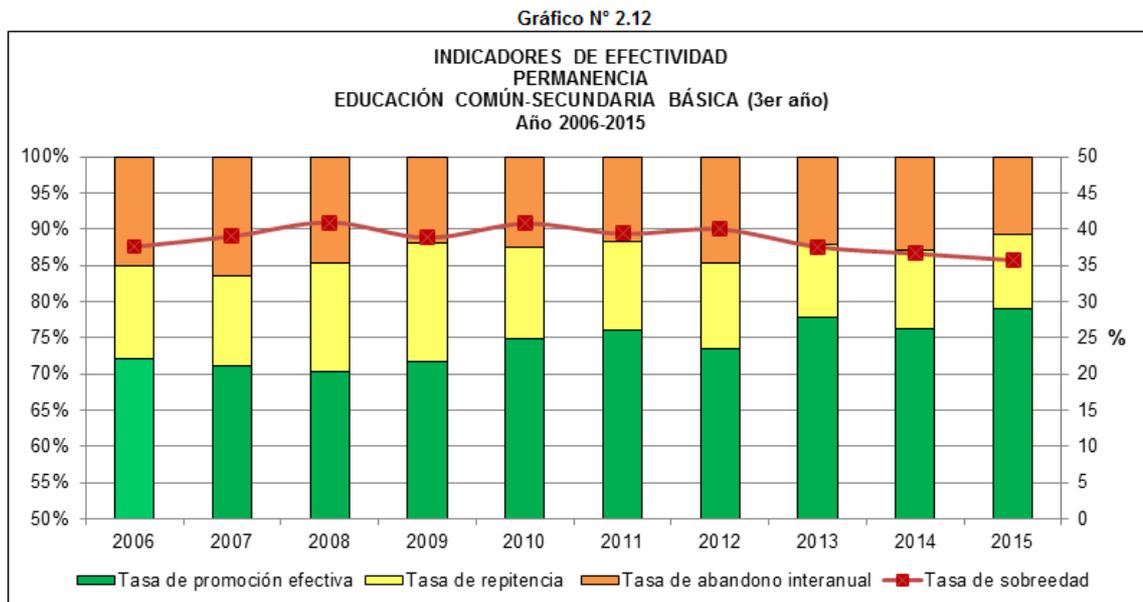
Gráfico N° 2.11



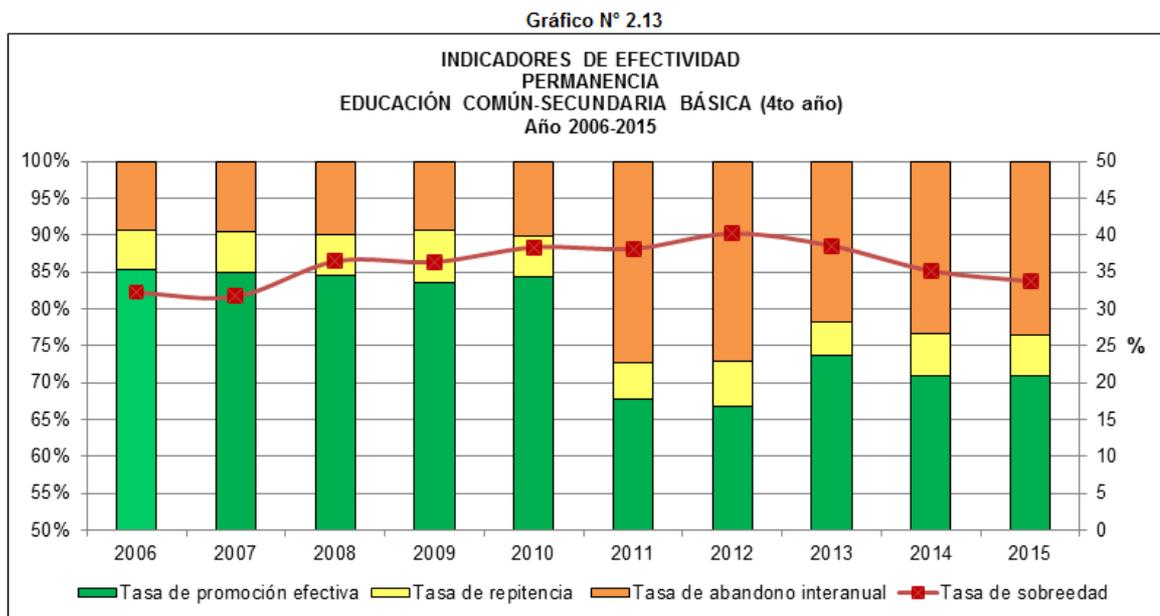
Fuente: Elaboración propia en base Relevamientos Anuales 2006-2015. DI Niece. MEN y Observatorio Argentinos por la Educación

En el Gráfico N° 2.12 se observa la tasa de promoción efectiva, de repitencia, de abandono interanual y de sobreedad para **tercer año** (años 2006-2015). Se aprecia una pequeña mejora en las tasas de promoción efectiva, en la repitencia y abandono interanual, alcanzando respectivamente los siguientes porcentajes para el año 2015: 83,69%, 10,87% y 5,45%. La tasa de sobreedad fue en el 2015 del 37,18%. Se observa una mejora en tasa de sobreedad con respecto a los primeros años de implementación de la LEN.

respecto a los primeros años de implementación de la LEN.

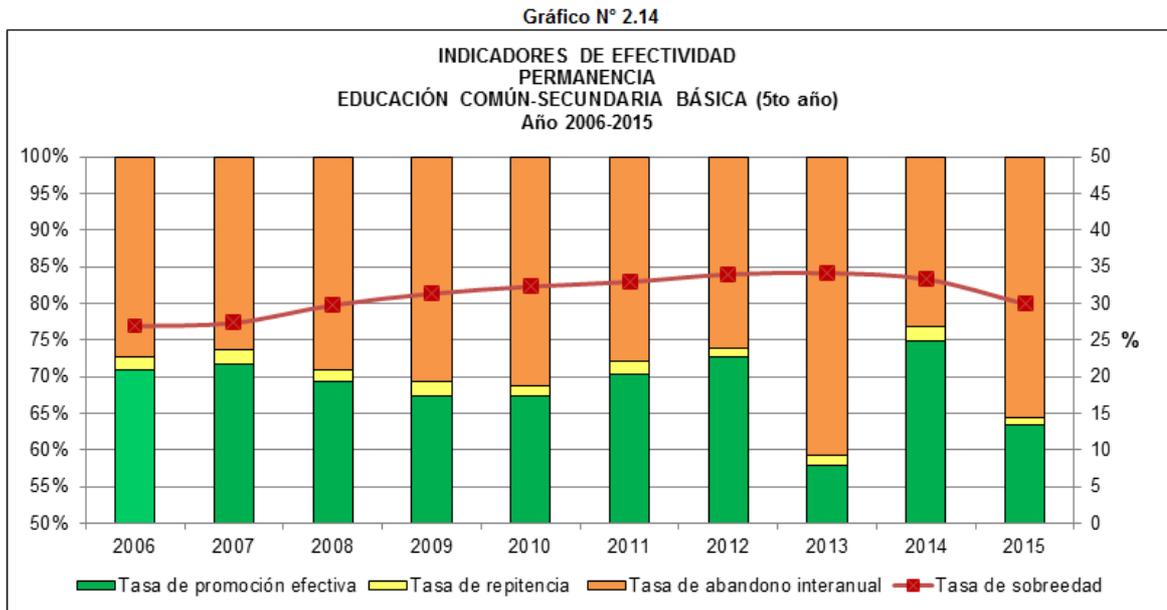


En el Gráfico N° 2.13 se presenta la tasa de promoción efectiva, de repitencia, de abandono interanual y de sobriedad para **cuarto año** (años 2006-2015). Se aprecia una caída importante en las tasas de promoción efectiva, en la repitencia y abandono interanual, alcanzando respectivamente los siguientes porcentajes para el año 2015: 70,90%, 5,58% y 23,52%. La tasa de sobriedad fue en el 2015 del 33,73%. Se observa un incremento en tasa de sobriedad con respecto a los primeros años de implementación de la LEN.



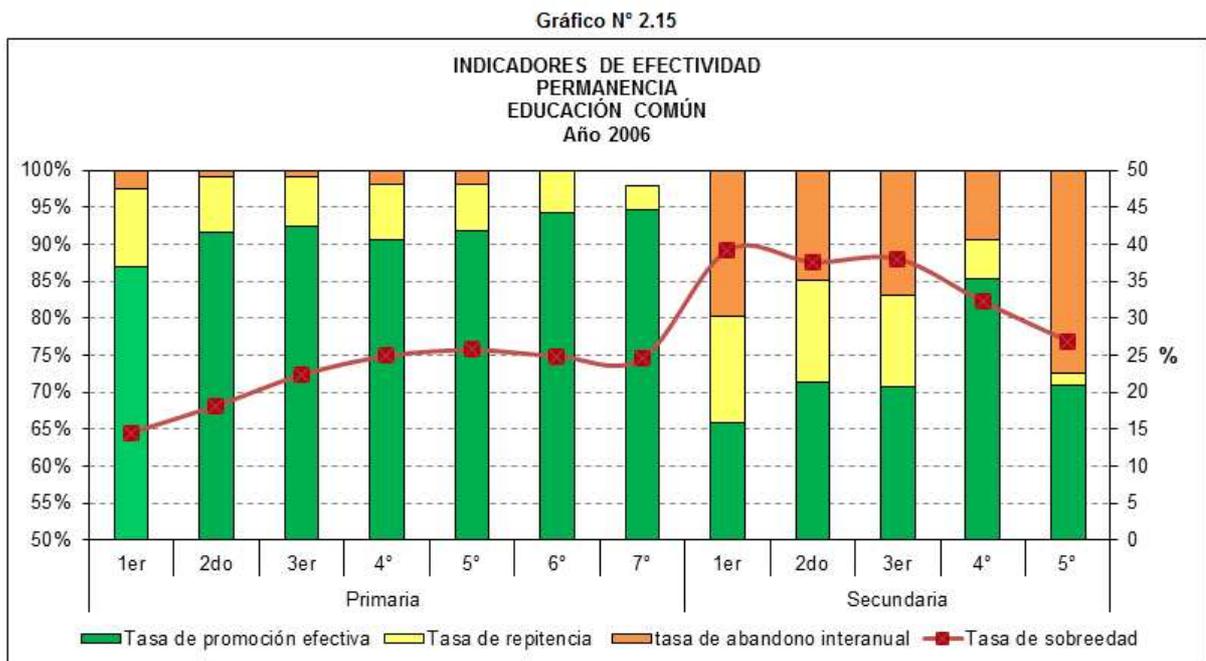
En el Gráfico N° 2.14 se muestra la tasa de promoción efectiva, de repitencia, de abandono interanual y de sobriedad para **quinto año** (años 2006-2015). Se aprecia una caída importante en las tasas de promoción efectiva, en la repitencia e incremento del abandono interanual, alcanzando respectivamente los siguientes porcentajes para el año 2015: 63,37%, 1,09% y 35,54%. La tasa de sobriedad fue en el 2015 del 29,92%. Se observa un incremento

en tasa de sobreedad con respecto a los primeros años de implementación de la LEN.



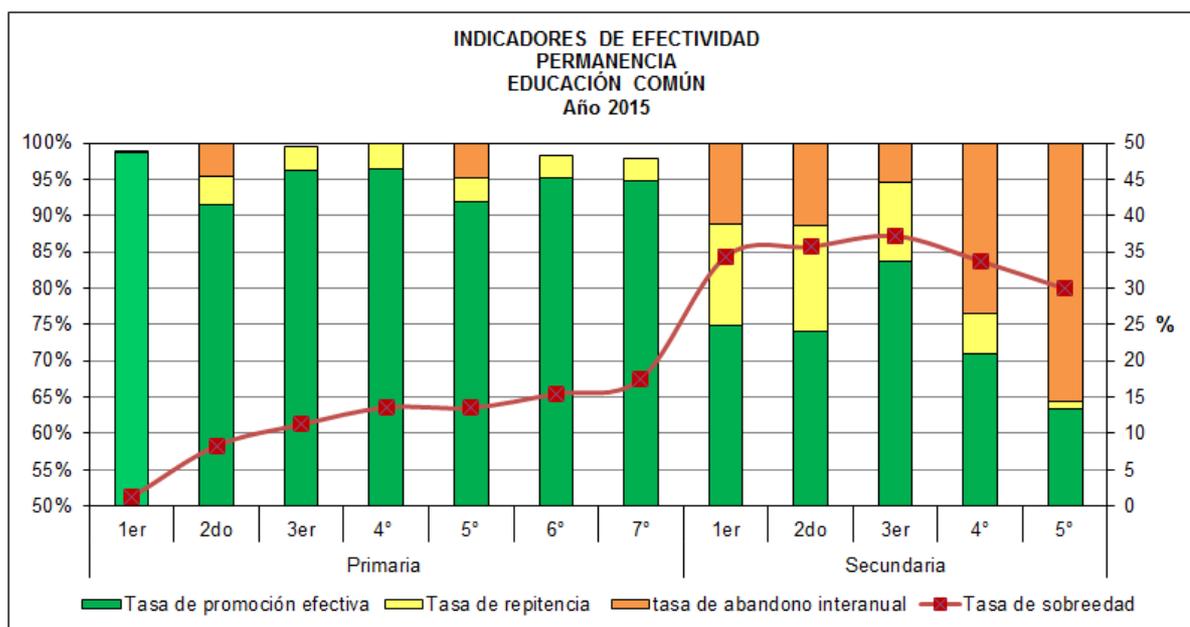
Fuente: Elaboración propia en base Relevamientos Anuales 2006-2015. DINIECE. MEN y Observatorio Argentinos por la Educación

Si se analizan las tasas para todos los niveles de la educación común por ciclo para los años 2006 (Gráfico N° 2.15) y 2015 (Gráfico N° 2.6), las tasas de promoción efectiva para el ciclo común primaria mejora para todos los años de estudio, principalmente para primer grado, fruto de la disminución de la repitencia e igual comportamiento muestra séptimo grado. Las tasas mejoran para primero, segundo y tercer año con disminución de la repitencia y del abandono. Pero se observa menor promoción efectiva y mayor repitencia y abandono en cuarto y quinto año.



Fuente: Elaboración propia en base Relevamientos Anuales 2006-2015. DINIECE. MEN y Obsertatorio Argentino de Educación

Gráfico N° 2.16



Fuente: Elaboración propia en base Relevamientos Anuales 2006-2015. DiNIECE. MEN y Observatorio Argentinos por la Educación

La tasa de sobreedad disminuye en los grados de primero a séptimo y primer año del secundario, pero se observa un incremento desde segundo a quinto año.

2.2.2. Indicadores de logros alcanzados

En cuanto a los indicadores de logros se han tomado como referencia los:

- Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) 2007, 2010 y 2013
- Aprender 2016 y 2017.ⁱ

Los ONE fueron de participación obligatoria, se aplicaron por acuerdo de los Ministros de Educación de las 24 jurisdicciones que conforman el país y fueron anónimas conforme al art. 97 de la Ley de Educación Nacional.

En el caso de las evaluaciones ONE, los niveles de desempeño se definieron como:

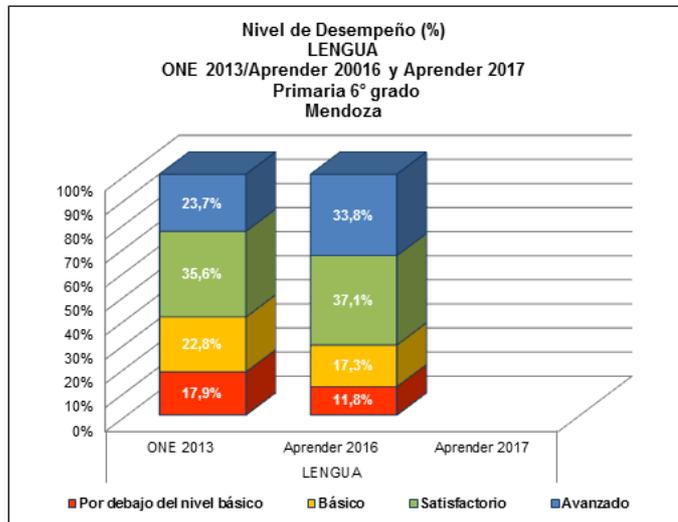
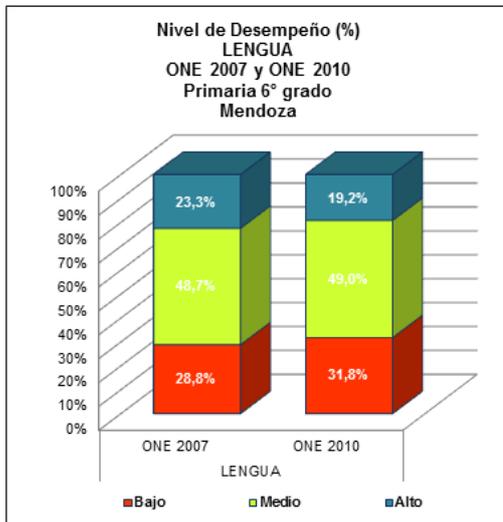
- Nivel alto: los estudiantes de este nivel alcanzan destacado desempeño en todos los contenidos y capacidades cognitivas evaluadas, correspondientes a su nivel de escolaridad de acuerdo con los documentos curriculares jurisdiccionales y los NAPⁱⁱ considerados como referentes.
- Nivel medio: los estudiantes de este nivel alcanzan satisfactorio desempeño en todos o en una mayoría relevante de los contenidos y las capacidades cognitivas evaluadas, correspondientes a su nivel de escolaridad de acuerdo con los documentos curriculares considerados como referentes.
- Nivel bajo: los estudiantes de este nivel logran un desempeño elemental o poco satisfactorio en el dominio del conjunto de contenidos y las capacidades cognitivas evaluadas y esperables, correspondientes a su nivel de escolaridad de acuerdo con los documentos curriculares jurisdiccionales y los NAP considerados como referentes.

En el caso de las evaluaciones Aprender 2016 y Aprender 2017, los niveles de desempeño se clasificaron como: por debajo del nivel básico, Básico, Satisfactorio y Avanzado.ⁱⁱⁱ

En el caso de Primaria se presentan los resultados de Aprender 2016 para Lengua y Matemática para 6º grado y Aprender 2017 para Ciencias Sociales y Naturales. Claramente esto pone en evidencia que no se puede hacer un seguimiento de las mismas áreas en ambos Operativos Aprender

En Lengua, el 33,8% de los estudiantes lograron un desempeño avanzado y un 37,1% lograron un resultado satisfactorio, aprobando la evaluación el 70,9% con respecto al 59,3% de la evaluación ONE 2013, mejorando el rendimiento en cuatro años en 11,6% (Gráfico N° 2.17).

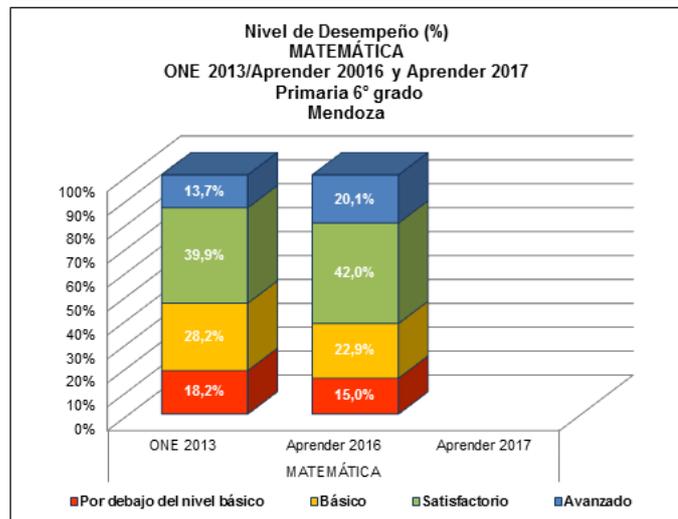
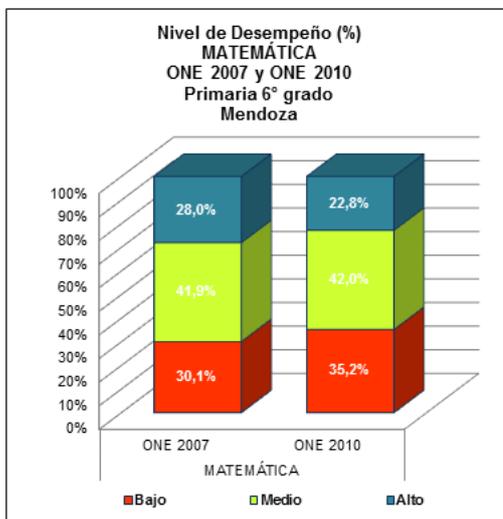
Gráfico N° 2.17



Fuente: Elaboración propia en base a: ONE 2007, ONE 2010 y ONE 2013-Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE)-Aprender 2016 y 2017. Informe de Resultados Mendoza. Secretaría de Evaluación Educativa. Ministerio de Educación y Deportes. Presidencia de la Nación

En Matemática, el 20,1% de los estudiantes lograron un desempeño avanzado y un 42% lograron un resultado satisfactorio, aprobando la evaluación el 62,1% con respecto al 53,6% de la evaluación ONE 2013, mejorando el rendimiento en cuatro años en 8,5% (Gráfico N° 2.18).

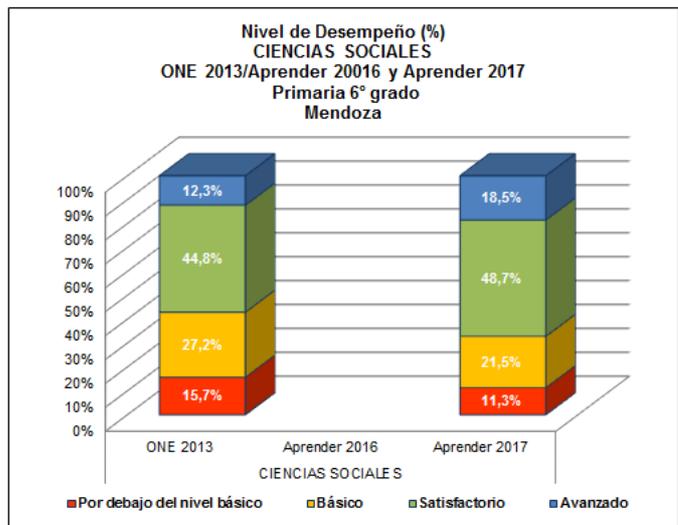
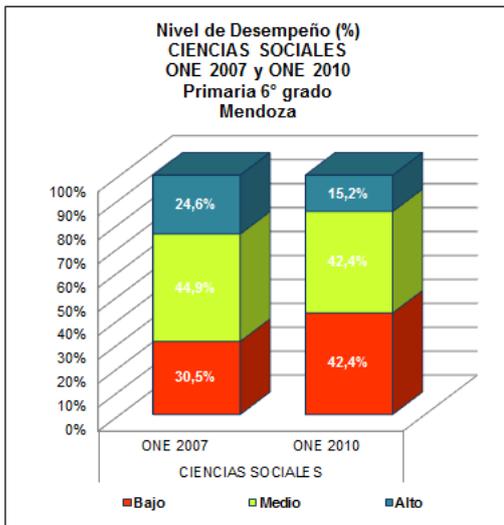
Gráfico N° 2.18



Fuente: Elaboración propia en base a: ONE 2007, ONE 2010 y ONE 2013-Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE)-Aprender 2016 y 2017. Informe de Resultados Mendoza. Secretaría de Evaluación Educativa. Ministerio de Educación y Deportes. Presidencia de la Nación

En Ciencias Sociales, el 18,5% de los estudiantes lograron un desempeño avanzado y un 48,7% lograron un resultado satisfactorio, aprobando la evaluación el 67,2% con respecto al 57,1% de la evaluación ONE 2013, mejorando el rendimiento en cuatro años en 10,1% (Gráfico N° 2.19).

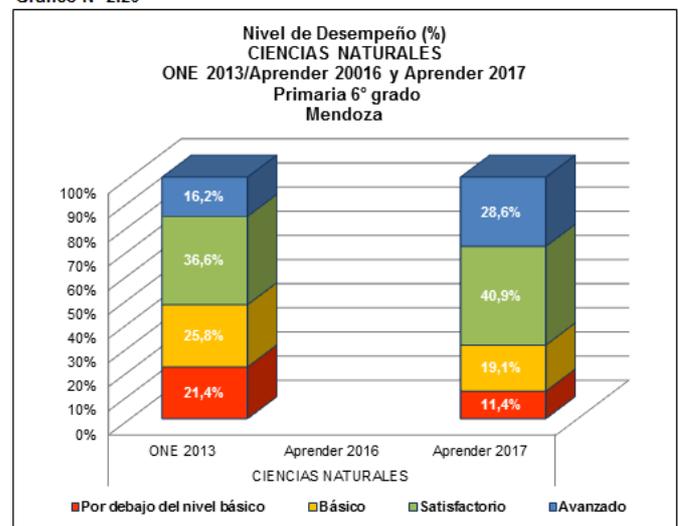
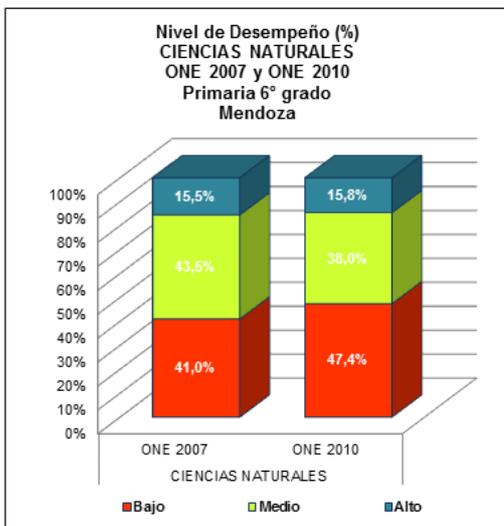
Gráfico N° 2.19



Fuente: Elaboración propia en base a: ONE 2007, ONE 2010 y ONE 2013-Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE)-Aprender 2016 y 2017. Informe de Resultados Mendoza. Secretaría de Evaluación Educativa. Ministerio de Educación y Deportes. Presidencia de la Nación

En Ciencias Naturales, el 28,6% de los estudiantes lograron un desempeño avanzado y un 40,9% lograron un resultado satisfactorio, aprobando la evaluación el 69,5% con respecto al 52,8% de la evaluación ONE 2013, mejorando el rendimiento en cuatro años en 16,7% (Gráfico N° 2.20).

Gráfico N° 2.20

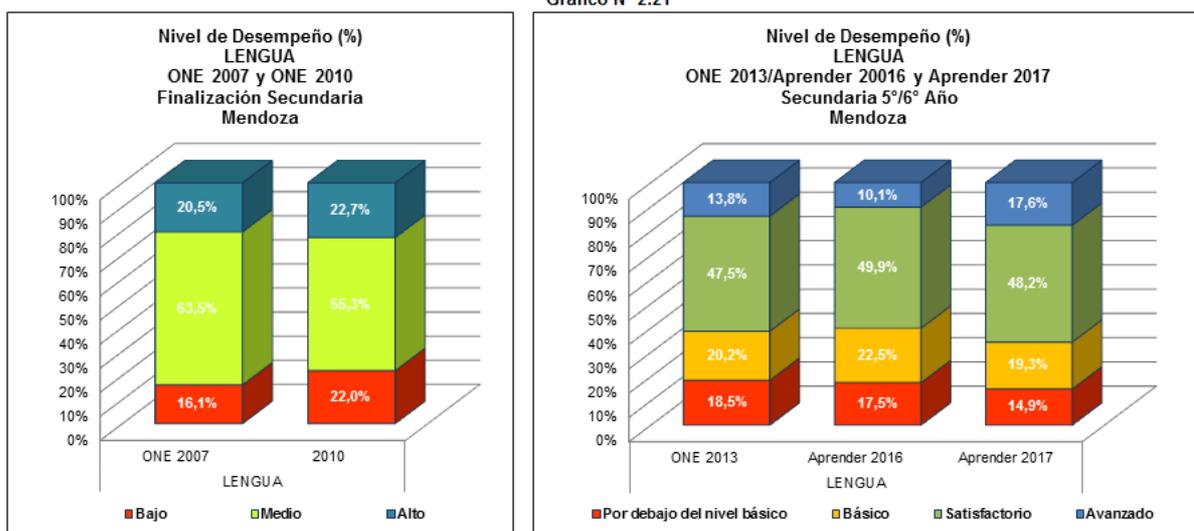


Fuente: Elaboración propia en base a: ONE 2007, ONE 2010 y ONE 2013-Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE)-Aprender 2016 y 2017. Informe de Resultados Mendoza. Secretaría de Evaluación Educativa. Ministerio de Educación y Deportes. Presidencia de la Nación

En el caso de Secundaria se presentan los resultados de Aprender 2016 y Aprender 2017 para Lengua y Matemática, Ciencias Sociales y Naturales.

En Lengua, el 17,6% de los estudiantes lograron un desempeño avanzado y un 48,2% lograron un resultado satisfactorio, aprobando la evaluación el 65,8% con respecto al 60% del Aprender 2016 y 61,3% de la evaluación ONE 2013, mejorando el rendimiento en cuatro años en 4,5% (Gráfico N° 2.21).

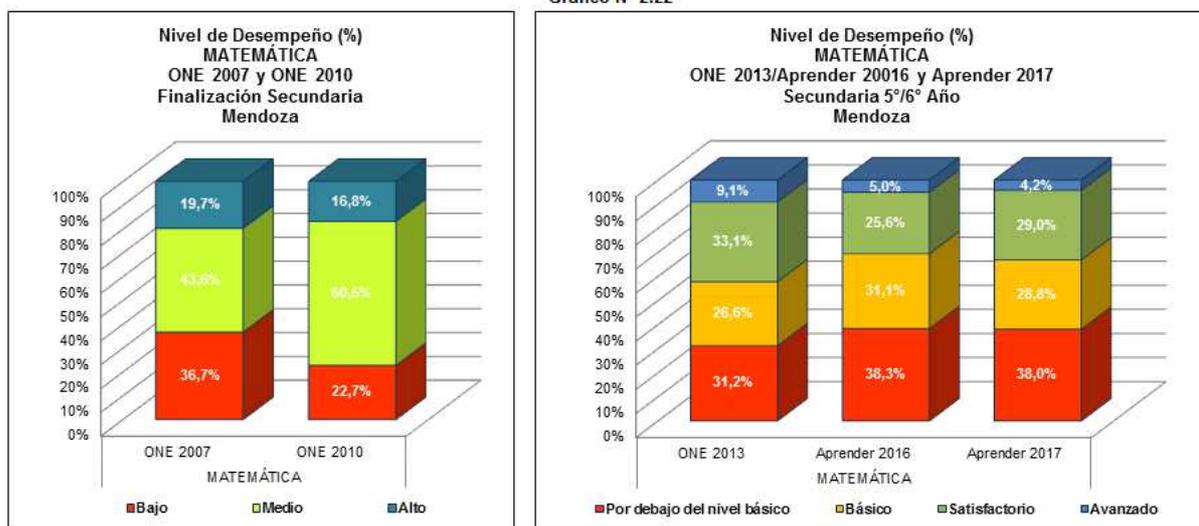
Gráfico N° 2.21



Fuente: Elaboración propia en base a: ONE 2007, ONE 2010 y ONE 2013-Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE)-Aprender 2016 y 2017. Informe de Resultados Mendoza. Secretaría de Evaluación Educativa. Ministerio de Educación y Deportes. Presidencia de la Nación

En Matemática, el 4,2% de los estudiantes lograron un desempeño avanzado y un 29% lograron un resultado satisfactorio, aprobando la evaluación el 33,2% con respecto al 30,6% del Aprender 2016 y 42,1% de la evaluación ONE 2013, desmejorando el rendimiento en cuatro años en 8,9% Resultado que se agrava si se compara con las evaluaciones ONE 2007 y 2010 (Gráfico N° 2.22).

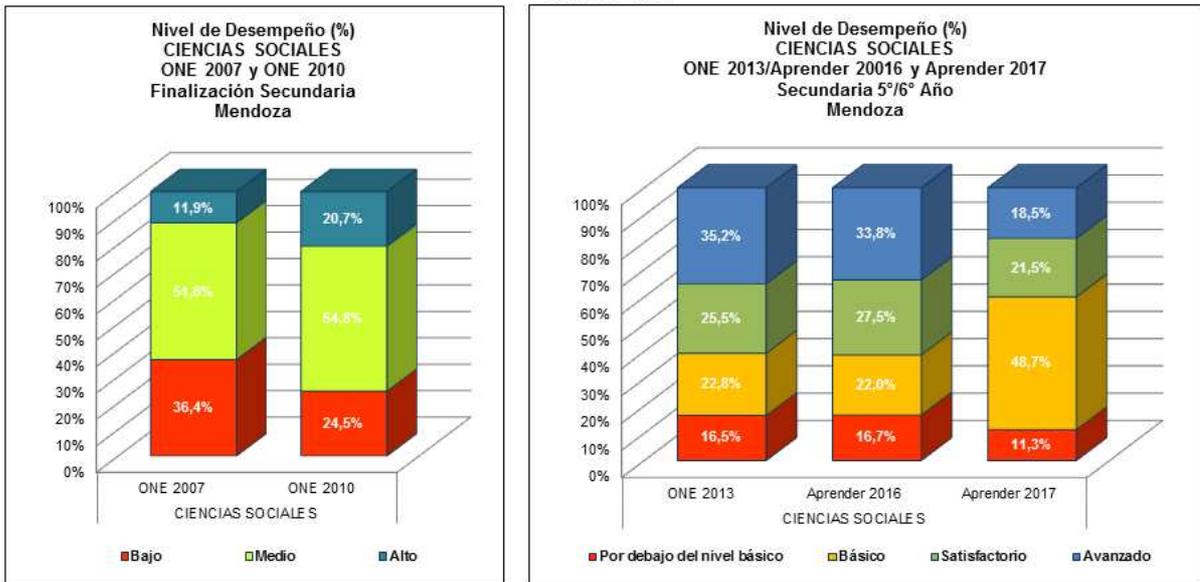
Gráfico N° 2.22



Fuente: Elaboración propia en base a: ONE 2007, ONE 2010 y ONE 2013-Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE)-Aprender 2016 y 2017. Informe de Resultados Mendoza. Secretaría de Evaluación Educativa. Ministerio de Educación y Deportes. Presidencia de la Nación

En Ciencias Sociales, el 18,5% de los estudiantes lograron un desempeño avanzado y un 21,5% lograron un resultado satisfactorio, aprobando la evaluación el 40% con respecto al 61,3% del Aprender 2016 y 60,7% de la evaluación ONE 2013, desmejorando el rendimiento en cuatro años en 20,7% Resultado que se agrava si se compara con las evaluaciones ONE 2007 y 2010 (Gráfico N° 2.23).

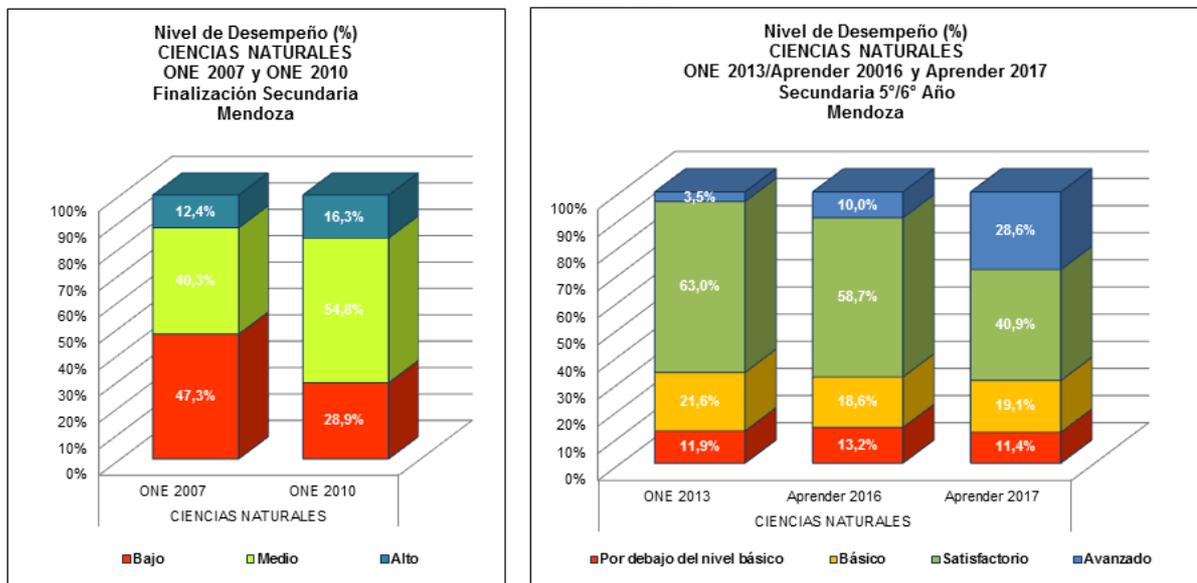
Gráfico N° 2.23



Fuente: Elaboración propia en base a: ONE 2007, ONE 2010 y ONE 2013-Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE)-Aprender 2016 y 2017. Informe de Resultados Mendoza. Secretaría de Evaluación Educativa. Ministerio de Educación y Deportes. Presidencia de la Nación

En Ciencias Naturales, el 28,6% de los estudiantes lograron un desempeño avanzado y un 40,9% lograron un resultado satisfactorio, aprobando la evaluación el 69,5% con respecto al 68,7% del Aprender 2016 y 66,5% de la evaluación ONE 2013, mejorando el rendimiento en cuatro años en 3% Resultado que se agrava si se compara con las evaluaciones ONE 2007 y 2010 (Gráfico N° 2.24).

Gráfico N° 2.24



Fuente: Elaboración propia en base a: ONE 2007, ONE 2010 y ONE 2013-Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE)-Aprender 2016 y 2017. Informe de Resultados Mendoza. Secretaría de Evaluación Educativa. Ministerio de Educación y Deportes. Presidencia de la Nación

2.2.3 Indicadores de acceso

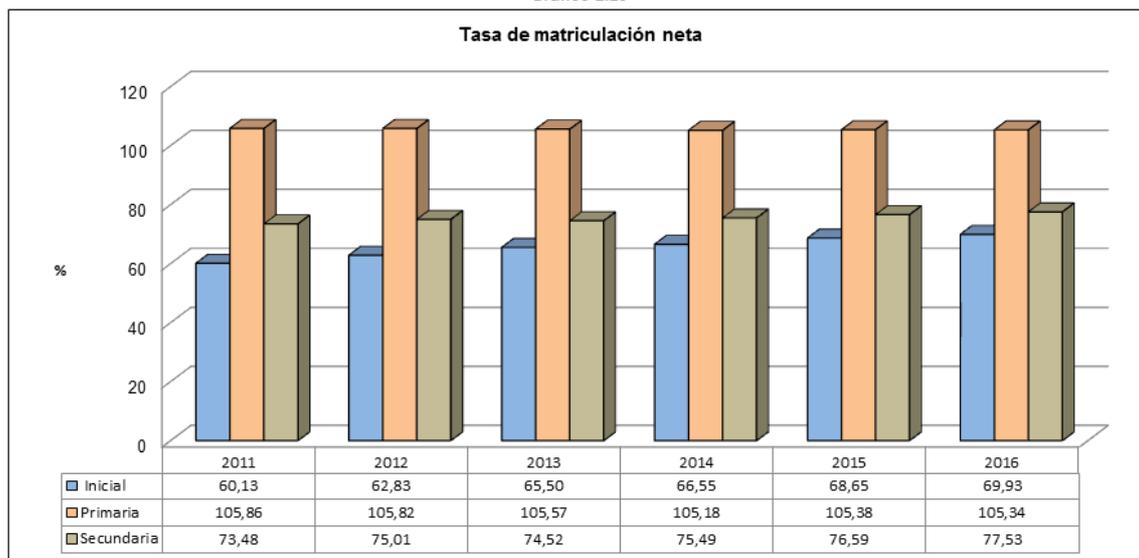
Las tasas de matriculación escolar pueden definirse en formas alternativas. Una definición simple de matriculación sería computar el porcentaje de personas dentro de un grupo etario que están asistiendo a la escuela, sin considerar el nivel educativo al que asisten. Aunque

imperfecto, este indicador de matrícula bruta provee información útil sobre aquellos que están en el sistema educativo formal.

Otra posibilidad, es reportar el porcentaje de personas dentro de un cierto grupo etario que asisten al nivel educativo correspondiente a su edad: matriculación neta.

El gráfico 2.25 muestra la tasa de matriculación neta escolar inicial, primaria y secundaria entre los años 2011 y 2016. La tasa de matriculación inicial presenta incrementos en el período, la tasa de matriculación primaria una caída con respecto al 2011, pero mejora con respecto al 2014. En el caso de la tasa de matriculación del secundario se percibe un mejora significativa.

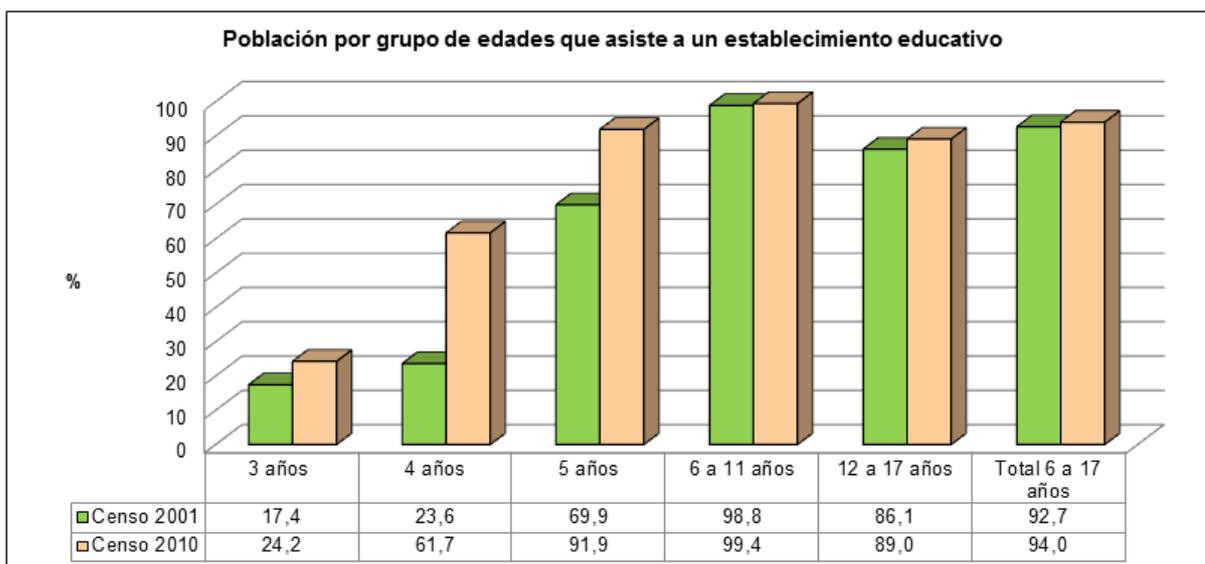
Gráfico 2.25



Fuente: Elaboración propia en base a información del Observatorio Argentinos por la Educación

La tasa de escolarización es el porcentaje de personas en edad escolar que asiste a algún establecimiento de la educación formal independientemente del nivel de enseñanza que cursan. Para todas las edades se percibe incrementos significativos de las personas que asisten a los establecimientos educativos según los censos 2001 y 2010 (Gráfico N° 2.26).

Gráfico N° 2.26



Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección de Estadísticas y Censos (INDEC)-Dirección de Estadísticas Sectoriales en base a los Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010.

III. EVALUACIÓN DE EFICACIA

3.1. MARCO TEÓRICO

La eficacia (verificación de la hipótesis causal)

El criterio de eficacia está en relación directa con la categoría de los efectos (outcomes). Se refiere a la relación entre los efectos esperados de una política y los que efectivamente se dan en la realidad social. La constatación y la apreciación de la eficacia de una política pública se llevan a cabo al comparar los valores-objetivo (los objetivos) definidos en el Programa Político Administrativo y los efectos realmente inducidos en los beneficios finales de la política pública.

En su estructura lógica, el criterio comprende, por un lado (y basándose en las explicaciones relativas a los resultados), una reconstrucción causal y analítica de la relación entre una política pública y la relación social. Por otro lado, se refiere de manera normativa (distancia entre el "ser" y el "deber ser") la diferencia así identificada entre los objetivos políticos y la solución real del problema.

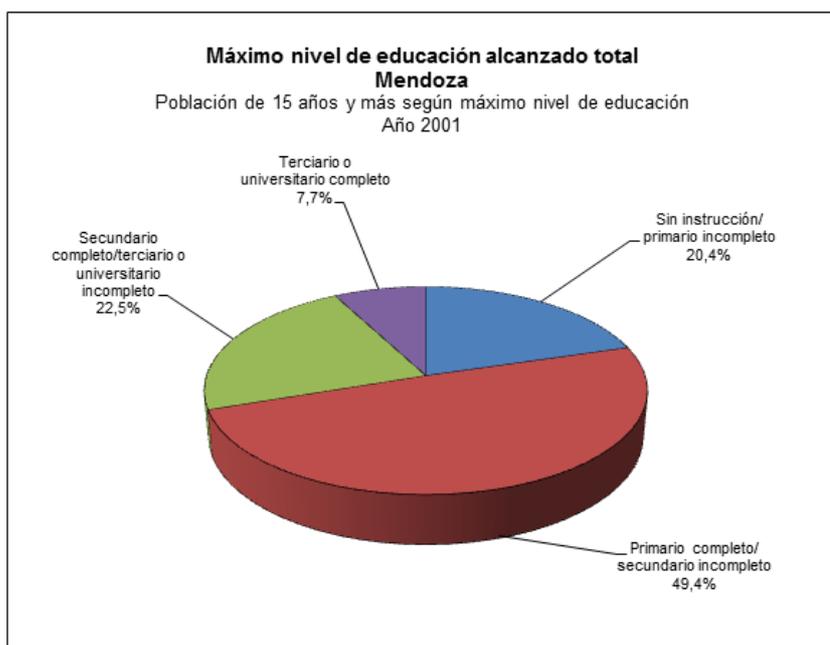
3.2. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS SOBRE LOS BENEFICIARIOS FINALES

3.2.1. Indicadores socio-económico

El máximo nivel de enseñanza alcanzado por la población adulta es la distribución porcentual de la población de 15 años y más según el máximo nivel de enseñanza alcanzado, ya sea que lo haya completado o no.

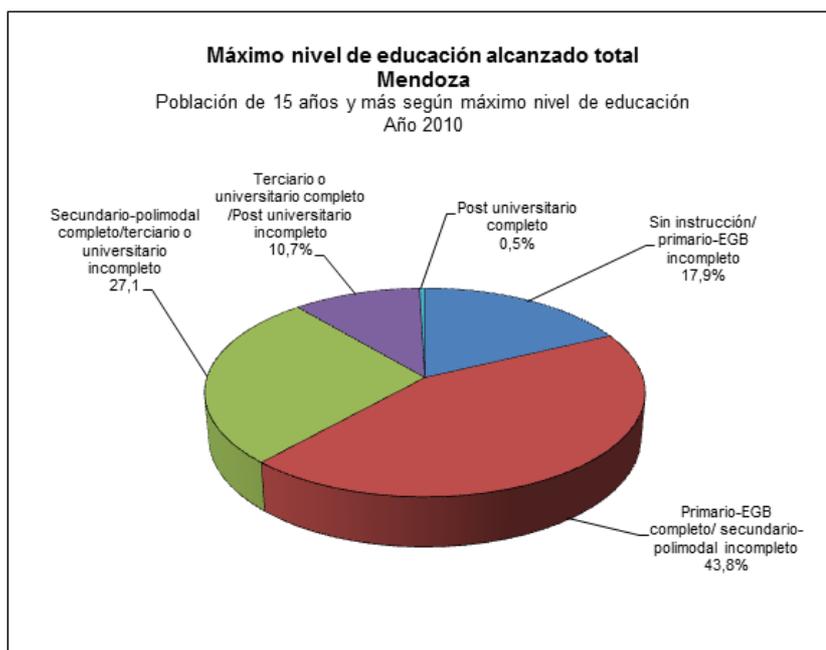
Entre los resultados de los censos 2001 y 2010, aumentó la población con secundario completo/terciario y/o universitario incompleto, disminuyó la población con primaria completa/polimodal y/o secundario incompleto y la población con primaria sin instrucción y primaria incompleta.

Gráfico N° 3.1



Fuente: Elaboración propia en base a información del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010. Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de la provincia de Mendoza (DEIE)

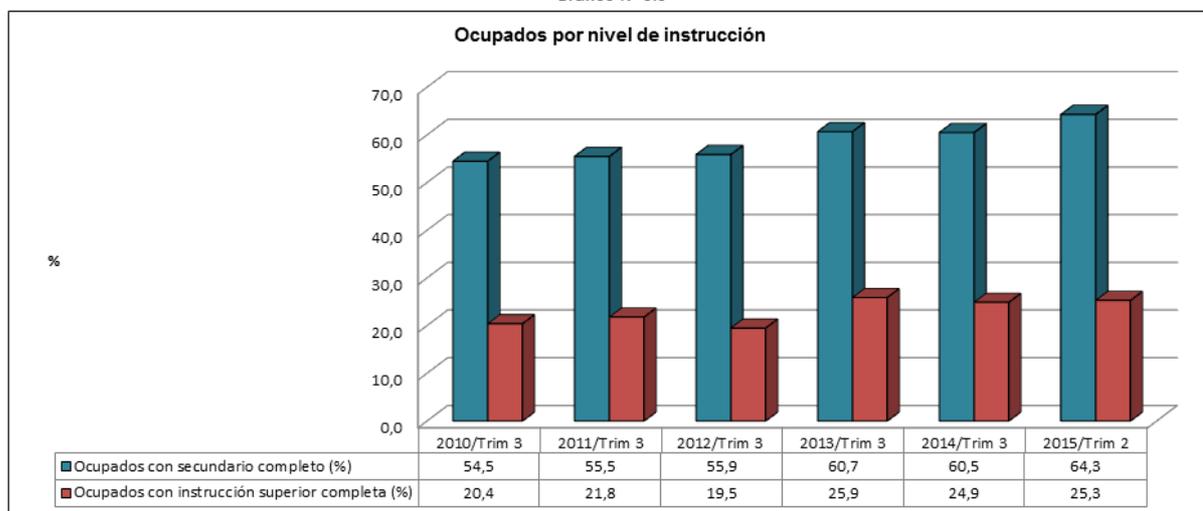
Gráfico N° 3.2



Fuente: Elaboración propia en base a información del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010. Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de la provincia de Mendoza (DEIE)

Los ocupados por nivel de instrucción expresan la población económicamente activa que tiene empleo o desarrolla una actividad destinada a la producción de bienes y servicios, según el nivel de instrucción alcanzado. En ambos casos en ocupados con secundario completo y con instrucción superior completa se alcanzan resultados favorables en función de la información disponible trimestral.

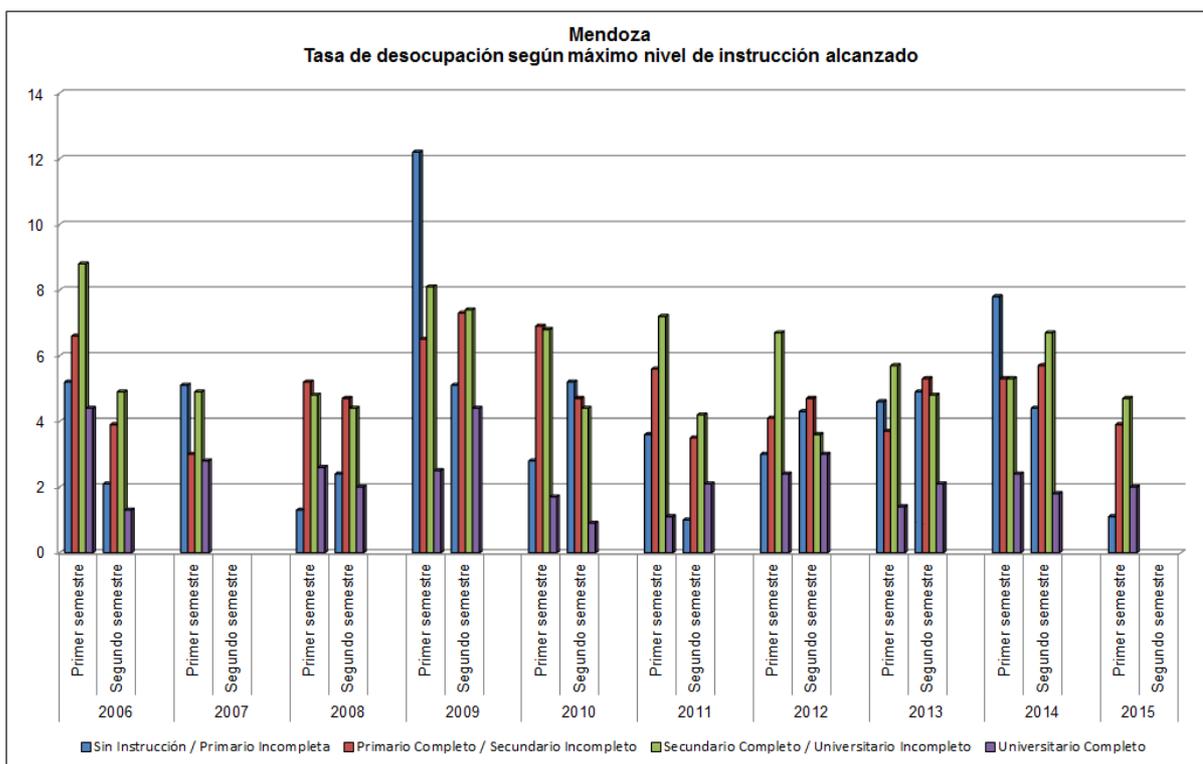
Gráfico N° 3.3



Fuente: Elaboración propia en base a información de la DINREP-Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU), INDEC.

Los ocupados por nivel de instrucción expresan la población económicamente activa que tiene empleo o desarrolla una actividad destinada a la producción de bienes y servicios, según el nivel de instrucción alcanzado. Entre el primer semestre 2006 y 2015 se observa una disminución de los desocupados según el máximo nivel de instrucción alcanzado, salvo para el caso de los universitarios. (Gráfico N° 3.4).

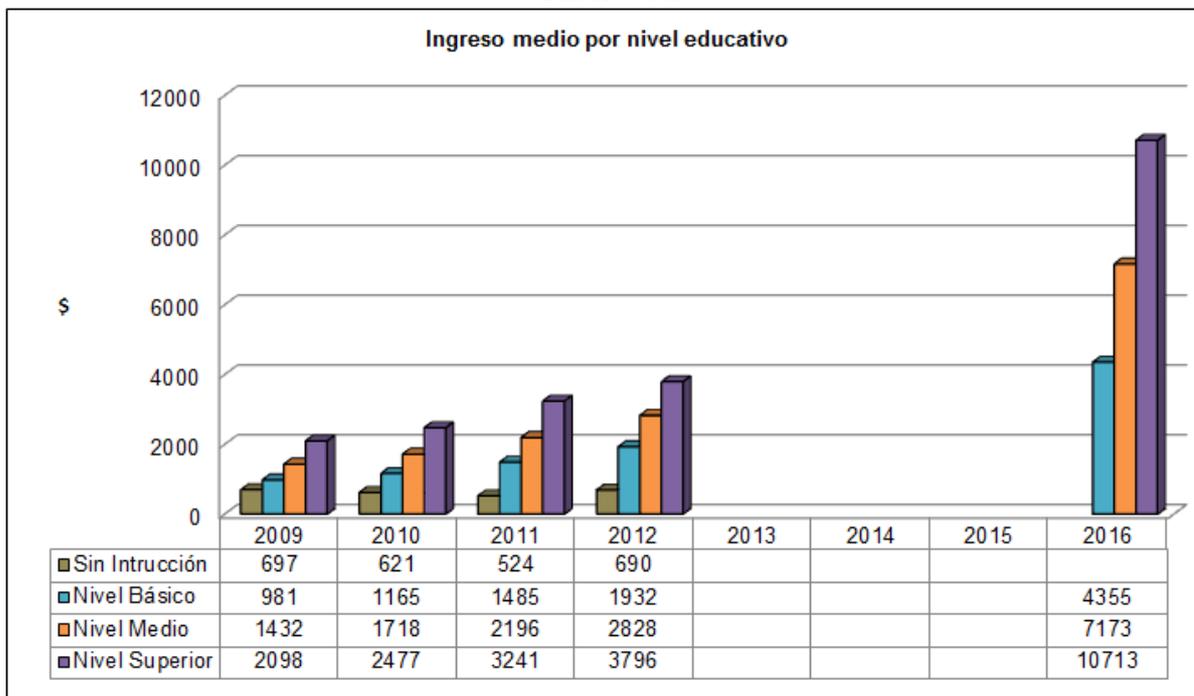
Gráfico N° 3.4



Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas (DEIE). Gobierno de Mendoza- Encuesta Permanente de Hogares Continua.

El ingreso medio por nivel educativo mejora entre 2009 y 2016, siendo más significativo el incremento en los salarios de los universitarios (Gráfico N° 3.5). Sería importante obtener una expresión del ingreso medio en términos reales.

Gráfico N° 3.5



Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas (DEIE). Gobierno de Mendoza- Encuesta Permanente de Hogares Continua.

ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

Temas pendientes para el ciclo de la política educativa que comenzó el 10 de diciembre de 2014, como señala Tedesco (2015):

- la crisis del nivel medio,
- las desigualdades regionales y territoriales que obligan a repensar la dicotomía entre políticas focalizadas o universales,
- el riesgo de una educación superior que apuesta a la hiperespecialización,
- la necesaria renovación del discurso pedagógico,
- la brecha entre la formación docente y lo que luego exige el desempeño de la profesión,
- la cultura del paro como única estrategia de lucha y
- el rechazo a las propuestas de profesionalización.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ander-Egg, Ezequiel, (1995). Presentación de datos. En Técnicas de Investigación social. Buenos Aires: Lumen.
- Argentina, Ley de Transferencias de los servicios educativos N° 24.049/91, Ley Federal de Educación N° 24.195/94, Pacto Federal Educativo 1994, Argentina, Ley de Educación Superior N° 24.521/95, Argentina, Ley N° 25.053/98. Creación del Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID), Argentina, Ley N° 25.733/2003, Ley de financiamiento educativo 26075/05, Ley de educación técnico profesional 26.058/05, Ley de educación nacional 26.206/06.
- Bañón i Martínez, R. (2003) comp., *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Madrid: Díaz de Santos.
- Campbell, D. T. y Stanley, J. C. (1966) *Diseños experimentales y cuasiexperimentales en la realidad social*, Amorrortu, Buenos Aires. 1966.
- Cao, C. (2011) Las reformas del gobierno y la gestión del Sistema Educativo: debate parlamentario de la Ley de Educación Nacional (2006). *Historia de la Educación Anuario*, vol.12, no.1, p.0-0. ISSN 2313-9277. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2313-92772011000100005&lng=es&tlng=es.
- Carril, V., Marrone, L. y Tejera, S. () Análisis comparativo de la Ley Federal de Educación (24.195) y la Ley de Educación Nacional (26.206) ¿Compartiendo ADN? <http://es.slideshare.net/77magui/anlisis-comparativo-de-la-ley-federal-de-educacin>
- Cea D'Ancona, M^a A. (2001). *Metodología Cuantitativa. Estrategias y técnicas de investigación social*. Madrid: Síntesis Sociología.
- Cuadra Charne, E. (1981) Metodología de investigación evaluativa de población, NU. CEPAL. CELADE, 95 p. Disponible en: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/32425>
- Feldfeber, M y Gluz, N. (2011) Las políticas educativas en argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de "nuevo signo"
- Filmus, D. (2007), *El contexto de la política educativa, en Tenti, E., Nuevos temas en la agenda de política educativa*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Jaim Etcheverry, G. (2006), *La tragedia educativa*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Merino Cuesta, M. (2010) Fundamentos de la evaluación de políticas públicas, *La Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios*, Ministerio de la Política Territorial y Administración Pública.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2006), Documento para el Debate. Ley de

- Educación Nacional. Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa, Buenos Aires, www.educar.gov.ar
- Moral, I. et. al. (2016) Evaluación de políticas públicas. Técnicas cuantitativas, Ibergarceta Publicaciones, S.L., Madrid.
- Nosiglia, M. C. (2007) *El proceso de sanción y el contenido de la Ley de Educación Nacional N° 26.206: continuidades y rupturas*, Praxis Educativa, N° 11, págs. 113-138.
- Pérez López, C. y Moral Arce, I. (2015) *Técnicas de evaluación de impactos*, Ibergarceta Publicaciones, S.L., Madrid.
- Rivas, A. (2003) *Mirada comparada de los efectos de la reforma educativa en las provincias. Un análisis de los resultados y de la dinámica política de nueva estructura de niveles en las provincias a 10 años de la Ley Federal de Educación*, Serie Estudios sobre el Poder y la Educación en Argentina, Documento N° 2, CIPPEC, Buenos Aires.
- (Coord. Gral.), Vera, A. y Bezen, P. (2010) *Radiografía de la educación argentina*, Buenos Aires, CIPPEC-Fundación Arcor-Fundación Roberto Noble.
- Ruiz, G. (2009) La ley de educación reformada. Cuestiones problemáticas en torno a la recurrencia de reformas educativas. (Primera parte.), Revista Derecho y Ciencias Sociales, Instituto de Cultura Jurídica y Maestría en Sociología Jurídica. FCJyS, UNLP, N°1, págs. 30-53. ISSN 1852-2971.
- Ruiz, G. (2010) La ley de educación reformada. Cuestiones problemáticas en torno a la recurrencia de reformas educativas. (Segunda parte.), Revista Derecho y Ciencias Sociales, Instituto de Cultura Jurídica y Maestría en Sociología Jurídica. FCJyS, UNLP, N° 2, págs. 106-131. ISSN 1852-2971.
- Sanguinetti, H. (2006) *La Educación argentina en un laberinto*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Subirats, J. et al. (2012) *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- Tedesco J. C. (2015) Comp., La educación argentina de hoy, Siglo Veintiuno.
- Tenti Fanfani, E. (comp.) (2008) *Nuevos temas en la agenda de la política educativa*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Terigi, F. (2016) Políticas públicas en educación tras doce años de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, Análisis N° 16, Friedrich Ebert Stiftung.

FUENTES DE INFORMACIÓN

- Ministerio de Educación. Subsecretaría de Planeamiento Educativo. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE)
<http://www.me.gov.ar/diniece>
- Ministerio de Educación. Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo
<http://www.me.gov.ar/cgecse>
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Red Federal de Información Educativa, *Sistema Nacional de Indicadores Educativos*. Buenos Aires.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, *Definiciones básicas para la producción de estadísticas educativas*, Buenos Aires, DINIECE.
- Ministerio de Economía y Producción. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)
<http://www.indec.gov.ar>
- Ministerio de Economía y Producción. Oficina Nacional de Presupuesto
<http://www.mecon.gov.ar/onp>
- Ministerio de Economía y Producción. Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las

Provincias <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/index.html>
Ministerio de Economía y Producción. Dirección de Análisis del Gasto Público y Programas Sociales <http://www.mecon.gov.ar/peconomia/basehome/gastosocial.html>
Ministerio de Economía y Producción. Dirección Nacional de Cuentas Nacionales http://www.mecon.gov.ar/secpro/dir_cn/default1.htm
Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) IPE y OEI <http://www.siteal.iipe-oei.org>
Instituto de Estadísticas de UNESCO <http://www.uis.unesco.org>
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) <http://www.oecd.org> y <http://www.pisa.oecd.org>
Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) <http://www.unesco.cl>
Internacional Association for the Evaluation of Education Achievement (IEA) <http://www.isc.bc.edu>

ⁱ Si bien en trabajo se propone la evaluación para entre los años 2006 y 2015, se ha considerado pertinente incorporar las evaluaciones Aprender 2016 y Aprender 2017 ya se encontraba disponible la información y su inclusión permite apreciaciones más precisas.

ⁱⁱ NAP: Núcleo de Aprendizajes Prioritarios del Ministerio de Educación Nacional.

ⁱⁱⁱ Los descriptores de los niveles de desempeño se puede consultar en los Informes de Resultados Aprender 2016 y 2017.