

Configuración actual del sistema educativo argentino y situación de la educación en las provincias.

Ana María Brigido.

Cita:

Ana María Brigido (2009). *Configuración actual del sistema educativo argentino y situación de la educación en las provincias. X Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Asociación de Estudios de Población de la Argentina, San Fernando del Valle de Catamarca.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-058/47>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/eoTk/QNf>

Configuración actual del sistema educativo argentino y situación de la educación en las provincias.

Ana María Brigido – Facultad de Filosofía y Humanidades UNC – email:

ambirigido@gmail.com

Resumen

El trabajo describe la nueva configuración del sistema educativo argentino según la legislación vigente. Presenta, además, un panorama general de la situación actual de la educación en las diferentes jurisdicciones del país, con el objeto de realizar comparaciones entre ellas. El marco teórico de referencia es sociológico y se utiliza como herramienta metodológica la comparación, tal como ésta se practica en la tradición durkheimiana de la disciplina. En el primer apartado se expone el marco teórico que sirve de fundamento a la investigación; aquí se explicita la perspectiva desde la cual se realiza el análisis. El segundo describe la configuración actual del sistema educativo nacional según la legislación vigente; incluye una breve referencia a las etapas de su desarrollo histórico y las últimas reformas. El tercero está orientado a describir, mediante una serie de indicadores, la situación actual de la educación argentina, en términos de eficacia, 'calidad', eficiencia y equidad del servicio que brinda el sistema. Finalmente, se exponen las principales conclusiones del análisis y algunos de los problemas que se presentan como los más relevantes hoy. El deterioro de la cantidad y calidad de la información provista por los organismos oficiales limita las posibilidades de realizar un análisis más profundo y preciso. El trabajo tiene carácter descriptivo y se basa en su totalidad en información estadística, agregada, de carácter secundario. Por razones obvias, la estrategia metodológica adoptada corresponde a los diseños cuantitativos; se complementa en algunos puntos con la evidencia histórica.

Introducción

Toda persona medianamente informada advierte que la educación que brinda hoy nuestro sistema educativo no satisface las demandas individuales, ni tampoco las de la sociedad en su conjunto, cualquiera sea el ámbito de que se trate: económico, político, cultural, etc. En las pruebas internacionales de aprendizaje escolar del año pasado, nuestro país ha descendido varios lugares en el ranking. La brecha entre los que reciben una educación que abre oportunidades, y aquellos que no tienen más alternativa que conformarse con la que distribuye el común de las escuelas, se hace cada vez más pronunciada. Muchos de los docentes ven menguados sus ingresos y discutida la legimitidad de su función; ellos mismos ponen a veces

en duda la importancia de su tarea, o se sienten impotentes (cuando no sin formación adecuada) para enfrentar el desafío que supone ejercer su rol en contextos desfavorables. Se podrían señalar muchos otros hechos similares, que dan cuenta de la decadencia de nuestra educación pública y de la necesidad de revertir esta tendencia, si queremos construir una sociedad más justa y en condiciones de insertarse en un mundo globalizado, que exige cada vez más el dominio del conocimiento y el desarrollo de determinado tipo de competencias, dos bienes sociales que el sistema educativo tiene la obligación de distribuir.

Mi preocupación por este tema no es nueva. En esta ponencia trataré de mostrar la situación actual de la educación argentina mediante el análisis de algunos indicadores del rendimiento del sistema, y de observar si hubo cambios sustanciales respecto de lo que constaté sobre la misma cuestión en un estudio de mayor envergadura, que llevé a cabo con datos correspondientes a la última década del siglo pasado¹. En el primer apartado expongo el marco teórico que sirve de fundamento a la investigación. Este marco es sociológico y está orientado a la comparación, tal como ésta se practica en la tradición durkheimiana de la disciplina. En el segundo hago referencia a la configuración actual del sistema educativo nacional según la legislación vigente; incluye también una breve referencia a las etapas de su desarrollo histórico y las últimas reformas de que fue objeto. En el tercero describo la situación actual de la educación argentina, en términos de eficacia, ‘calidad’, eficiencia y equidad del servicio que brinda el sistema. Finalmente, expongo las principales conclusiones a las que arribo y mis reflexiones acerca de algunos problemas que se presentan como los más cruciales hoy, aunque es difícil jerarquizarlos, ya que se trata de una problemática muy compleja, y cualquiera sea la cuestión que se aborde tiene inevitables consecuencias para todas las demás.

1. Una perspectiva sociológica para el análisis del sistema educativo

La socióloga inglesa Margaret Archer (1986) proporciona una serie de categorías que sirven para analizar los sistemas educativos, y permiten explicar su desarrollo y las pautas de cambio que prevalecen en ese desarrollo. Ella parte de una definición de sistema educativo, que recupera el significado cotidiano del término ‘sistema escolar estatal’ y permite, a la vez, identificar con precisión qué realidad queremos explicar y ubicar el momento del tiempo al cual debemos remontarnos en la búsqueda de tal explicación. Considera sistema educativo a una colección de instituciones diferenciadas, de amplitud nacional, cuyo control e inspección

¹ Brigido, Ana Maria. 2004. La equidad en la educación argentina. Un estudio sobre las desigualdades en la distribución de la educación, Córdoba, Universitas-Fac. de Filosofía y Humanidades.

general es, al menos en parte, de la incumbencia del Estado y cuyos procesos y partes integrantes están relacionadas entre sí. Es decir, hay sistema educativo estatal cuando existe un conjunto de instituciones que, cualquiera sea el nombre que adquieran (escuelas, colegios, institutos, universidades, etc.) tienen por función la educación formal; estas instituciones tienen carácter nacional y los títulos o certificados que otorgan son reconocidas en todo el país; el financiamiento, gestión y supervisión de las instituciones y del sistema en su conjunto es una función indelegable del Estado, ya sea nacional, provincial o, eventualmente, municipal; y las instituciones, el resto de los organismos y los procesos que lo constituyen están relacionados entre sí, que es lo que otorga su carácter sistémico al conjunto. Esas relaciones pueden adquirir múltiples formas, lo cual permite caracterizar a un sistema educativo como más o menos abierto, flexible, eficiente, centralizado o descentralizado, etc. En función de estas características se puede pensar en introducir o promover cambios en el sistema; además, ellas permiten comparar sistemas educativos de diferentes países, o del mismo país en diferentes momentos históricos, y estudiar los cambios que se han ido produciendo a través del tiempo.

Por tratarse de un sistema social, el sistema educativo es un sistema abierto, se vincula con el entorno en el cual está inserto. Esto significa que lo que ocurre en éste impacta en el sistema y, a su vez, éste puede influir de diferentes maneras sobre aquél, pero siempre conservando un cierto grado de autonomía relativa, es decir, tiene vida propia, sus propias reglas de funcionamiento interno, y evoluciona de manera relativamente independiente de los condicionamientos externos. Además, en el curso de esa evolución, conserva mucho de los rasgos de su estructura anterior. La autonomía relativa implica que el sistema tiene el poder de reinterpretar las demandas externas y de sacar partido de las ocasiones históricas para realizar su lógica interna (Bourdieu y Passeron, 1981). En otros términos, lo que pasa en el interior del sistema no es un simple reflejo de lo que ocurre en la sociedad, pero tampoco puede operar al margen de ésta. Desde que se institucionaliza la educación como sistema (a partir del siglo XIX, concretamente) las relaciones de la educación con la sociedad se vuelven muy complejas, y las más de las veces, conflictivas. Por otra parte, se le asignaron funciones muy importantes para la supervivencia de la sociedad, al punto que cuando no las cumple, o lo hace de manera deficitaria, pone en riesgo el futuro de un país. Desde un punto de vista estrictamente analítico, estas funciones se pueden clasificar en funciones políticas (formación del ciudadano, democratización de vida social), económicas (provisión de individuos capacitados para desempeñarse en la actividad económica) y específicamente sociales y culturales (transmisión y producción de la cultura, integración y selección social).

Los sistemas educativos tienen un conjunto de rasgos que los caracterizan y permiten distinguirlos de otros subsistemas de la sociedad. Según Archer (1986) estos rasgos son los siguientes: unificación, sistematización, diferenciación y especialización. Ellos adquieren diferentes connotaciones según el país y el momento histórico de que se trate, varían históricamente en función de las circunstancias y las demandas externas, y también de la propia dinámica interna del sistema.

Unificación: se refiere al alcance y naturaleza de la administración escolar. Señala la incorporación o el desarrollo de diversos establecimientos, actividades y personal bajo la órbita de una administración central, específicamente educativa, de carácter nacional, que controla y regula parcial o totalmente, diferentes aspectos de la actividad educativa de un país. La unificación puede variar en extensión y en intensidad. De acuerdo a la forma que asuma este rasgo, podemos hablar de un sistema educativo centralizado o de uno descentralizado. En los centralizados el grado de control y regulación que ejerce el gobierno central es total, mientras que en los descentralizados es parcial.

Sistematización: designa el grado de coordinación que alcanzan los órganos que integran el sistema; consiste en el fortalecimiento de las relaciones entre las partes, el desarrollo de relaciones entre partes previamente desconectadas, la adición gradual de nuevos elementos y relaciones al sistema, o la combinación de todos estos cambios (Archer, 1982). Desde su emergencia, los sistemas educativos han evolucionado gradualmente hacia una mayor sistematización. Uno de los aspectos más importantes del cambio en la sistematización del sistema es el desarrollo de una organización jerárquica, es decir, la gradual articulación de niveles educacionales que previamente no estaban relacionados. La diversificación y multiplicación de las metas que debe alcanzar el sistema han determinado esta evolución hacia una mayor coordinación de las actividades académicas y los trayectos escolares en todo el sistema.

Diferenciación: alude al hecho de que el sistema educativo se perfila como una unidad perfectamente distinguible del resto de la estructura social. Una vez que los establecimientos escolares conforman un todo articulado bajo el control del Estado y se desarrolla una colectividad especializada con roles propios, el sistema debe atender simultáneamente a una serie de operaciones que sólo puede cumplir si se mantiene algo separado del resto de las estructuras sociales. Una mayor diferenciación implica, también, que el sistema no permanece ligado a los intereses de grupos particulares, sino que atiende a las necesidades del conjunto de la sociedad. Es importante preservar la diferenciación del sistema educativo a fin de garantizar que todos se puedan beneficiar del servicio que él presta.

Especialización: designa los cambios internos que se producen en los sistemas educativos para atender a necesidades especiales. Responder a estas demandas puede involucrar muchas cosas: crear nuevos establecimientos, agregar nuevas actividades a las ya existentes, delinear nuevos roles, imponer otras formas de reclutamiento y entrenamiento del personal docente, adoptar políticas de admisión y ubicación de los alumnos cada vez más complejas, desarrollar nuevos servicios, diseñar materiales para la enseñanza y el equipamiento de las escuelas, etc., etc. Éstas constituyen diferentes formas de especialización orientadas a satisfacer distintos tipos de demandas. Los cambios que derivan de la especialización pueden ocurrir secuencial o simultáneamente, y dan lugar a un crecimiento del sistema que puede continuar indefinidamente. Estos cambios no implican, necesariamente, una mayor adaptación del sistema a las demandas de su entorno, y como son el resultado de complejos procesos de interacción y negociación entre grupos de interés o de presión, no siempre son complementarios. Tampoco suponen que el sistema dispondrá de manera óptima las actividades a fin de brindar el máximo servicio a los reclamos de todos.

2. Desarrollo y configuración actual del sistema educativo nacional

Para comprender por qué nuestro sistema educativo se configura hoy de la manera en que lo hace, y por qué se enfrenta a determinados problemas, me parece importante conocer algunas características de su evolución histórica.

2.1. Formación y desarrollo del sistema educativo nacional

Siguiendo el esquema analítico propuesto por Archer (1982), planteo como hipótesis que nuestro sistema educativo nacional inicia su etapa ‘despegue’ en la segunda mitad del XIX, acompañando el proceso de organización nacional iniciado en 1853 con la aprobación de nuestra Carta Magna. El análisis histórico muestra que la educación pública constituyó una herramienta clave que usó el Estado nacional para lograr la paulatina consolidación del proyecto de país contenido en ella, de inspiración netamente liberal. Sarmiento tuvo un papel decisivo en el desarrollo de la educación en esta etapa. Utilizó el aparato legal del Estado para imponer las normas en esta materia y sus recursos económicos para formar maestros y crear escuelas en todo el territorio nacional. La ley 1420 sancionada en 1884, la ley de Universidades (1895) y la ley Lainez (1895) constituyen hitos fundamentales en la conformación de nuestro sistema educativo. Ellas sirvieron para la institucionalización de un sistema escolar estatal, unificado bajo una forma fuertemente centralizada y un tipo de

sistematización que se impuso rápidamente en todo el territorio nacional. A la escuela primaria se le asignó la tarea de formar en los principios republicanos y crear la identidad nacional, a la escuela Normal la de formar los maestros para la enseñanza básica, a los Colegios Nacionales la de preparar para cursar estudios universitarios, mientras el resto de las instituciones de educación secundaria proveían los cuadros medios de la administración pública y del sector servicios de la economía. Con esto se cubrían las principales demandas de un país que basaba su desarrollo en la actividad agro-exportadora.

En la segunda década del siglo XX comienzan a manifestarse los síntomas del agotamiento del modelo de Estado liberal-conservador (Filmus, 1996) que tuvo vigencia durante la etapa anterior. Simultáneamente, gracias a la obligatoriedad escolar dispuesta por la ley 1420 y la creación de escuelas en todo el territorio nacional, aumenta el nivel educativo de la población y con él emergen nuevas demandas políticas, económicas y sociales. Se inicia así una etapa de franco ‘crecimiento’ del sistema que implica cambios tanto cuantitativos como cualitativos. La ‘unificación’ sigue siendo centralizada, ya que el gobierno nacional ejerce por diferentes medios un fuerte control sobre la educación en todo el país. El sistema gana en ‘especialización’, como consecuencia de políticas que apuntan a satisfacer, fundamentalmente, las necesidades de las clases obreras, que por primera vez acceden masivamente a la educación. Durante la segunda mitad del siglo XX, las crisis económicas y también la situación internacional, tuvieron gran incidencia en el desarrollo de la educación argentina. El aumento de la cobertura del sistema, indicador claro del crecimiento del sistema educativo, fue acompañado de un ostensible deterioro en la calidad de la enseñanza, y se acentuó una serie de problemas que luego resultó difícil enfrentar. La transferencia a las provincias, durante la dictadura militar iniciada en 1976, de los establecimientos de educación inicial y primaria dependientes del gobierno nacional, no hizo más que acelerar ese deterioro y acentuar las desigualdades educativas en todo el país. Recuperada la democracia a comienzos de los '80, por diferentes motivos, el país no logró revertir la tendencia. La hiperinflación de fines de esa década determinó el colapso definitivo del Estado benefactor, cuando éste aún no había cumplido ninguna de sus promesas de un mejor nivel de vida para todos. La ineficacia e ineficiencia de un Estado intervencionista y burocratizado creó las condiciones para la irrupción de las ideologías neoliberales, y con ellas la instauración de un nuevo modelo de Estado, que Filmus (1996) llama post social, porque no privilegia las políticas sociales y propicia que la iniciativa privada y el libre juego de las leyes del mercado tengan un papel preponderante en la regulación de las relaciones sociales.

2.2. Configuración actual del sistema educativo argentino

De la mano de la reestructuración general del Estado dispuesta en la década de los '90 por el gobierno peronista, y en gran medida siguiendo las tendencias internacionales en materia de reformas educativas, se dispone, mediante la Ley Federal de Educación, una transformación estructural del sistema educativo argentino, con la finalidad de “de actualizarlo y adecuarlo a las exigencias que plantea la sociedad de fin de siglo”. El proceso de implementación de la dicha ley, aunque apoyado con importantes recursos económicos provistos por el Estado nacional, provenientes en su mayor parte de créditos otorgados por el Banco Mundial y el BID, no dio los resultados esperados. Por el contrario, agudizó los problemas ya existentes en el sistema y provocó otros nuevos en todas las jurisdicciones del país.

Al margen de la polémica que se generó alrededor de ella, la Ley Federal marca un hito en la historia de la educación argentina, puesto que incorpora una serie de cuestiones que las normas anteriores no tenían en cuenta: regula el funcionamiento de todos los niveles del sistema, excepto el universitario, que debe regirse por una ley especial; establece de manera precisa las atribuciones de la Nación, de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires en materia de gobierno y administración de la educación, con lo cual elimina una de las tantas causas de conflicto entre el poder central y los gobiernos jurisdiccionales, y consagra definitivamente la descentralización del sistema educativo que había comenzado en 1978; otorga un papel protagónico al Consejo Federal de Cultura y Educación como órgano de coordinación y concertación del Sistema Nacional de Educación; incorpora normas relativas al financiamiento de la educación del país, con el objeto de asegurar la provisión de los fondos necesarios para brindar un servicio educativo de calidad; finalmente, y no menos importante, introduce temas inéditos, como el de la evaluación permanente del sistema educativo en todos sus aspectos y obliga al Estado nacional, a través del Ministerio de Educación, a definir y sostener políticas compensatorias a fin de garantizar una distribución equitativa de la educación en todo el territorio nacional.

El giro ideológico operado por el peronismo a partir de la presidencia de Kirchner inició un cambio sustancial en la orientación de las políticas, incluida la educativa, ámbito en el que el gobierno nacional impulsó una serie de leyes orientadas a atacar problemas puntuales del sistema educativo creados, según su óptica, por la Ley Federal. Este proceso culminó con la sanción de la Ley Nacional de Educación en el año 2006, que deroga la anterior y sienta las bases y principios de la actual configuración de nuestro sistema educativo. Los principios generales de esta Ley no son muy diferentes de los contenidos en la anterior, pero se avanza

en otros: considera la educación como un derecho social, amplía el poder de decisión del Estado Nacional en algunas cuestiones y otorga al Consejo Federal de Educación un papel más protagónico en la ejecución de las disposiciones establecidas en la ley.

En líneas generales, el actual funcionamiento del sistema educativo está regulado por dos tipos de leyes, sancionadas a partir de 2003. Por una parte, la ley Nacional de Educación (la última en ser aprobada, año 2006), que establece los principios generales de la educación argentina, la estructura del sistema y el gobierno de la educación; y por otra, un conjunto de leyes orientadas a regular aspectos puntuales del funcionamiento del sistema, a saber: ley de los 180 días de clase; Fondo Nacional Incentivo Docente; de Formación Técnico Profesional; de Financiamiento Educativo; Programa Nacional de Educación Sexual y Reproductiva). La educación superior está regulada por la ley de Educación Superior, sancionada en 1995, que aún está vigente. Este conjunto de leyes nacionales, junto a las normas jurisdiccionales que regulan la educación de cada distrito, conforma una verdadera maraña de disposiciones que resulta muy difícil sistematizar y también de aplicar. A veces son un obstáculo para solucionar los problemas cotidianos de la educación en las provincias. Por cierto, contar con una ley no garantiza que las cosas funcionen bien, ya que el grado de cumplimiento de las leyes educativas, por diversos motivos, es variable; un ejemplo concreto de ello es la Ley de los 180 días de clase, que casi ninguna provincia logró cumplir desde su sanción (año 2004).

3. Principales indicadores del desempeño del sistema educativo

Tanto la reforma de los '90, como la legislación educativa aprobada durante la presidencia de N. Kirchner, sostienen la necesidad de mejorar la eficacia interna y la eficiencia del sistema educativo, y brindar una educación de calidad, eliminando las desigualdades educativas. Trataremos de ver, a partir de los datos oficiales, en qué medida esto se cumple efectivamente y si hubo avances, o no, respecto de la situación registrada en la década pasada². Por eficacia interna entiendo la respuesta del sistema a las metas que se ha fijado en términos de retención, promoción y graduación de los alumnos. El concepto de eficiencia es más complejo y difícil de capturar empíricamente, pues combina recursos con resultados; alude al logro de las metas del sistema, teniendo en cuenta el uso de los recursos destinados a ese fin. La calidad es también una idea compleja, y no tiene un significado unívoco; es difícil encontrar un solo referente empírico de la calidad educativa.

² La principal limitación que se presenta para hacer este análisis es la disponibilidad de información confiable y lo suficientemente desagregada como para realizar comparaciones, entre jurisdicciones y a lo largo del tiempo; en los últimos años el acceso a la información oficial se ha restringido de manera notable.

3.1. Eficacia interna

Lo primero que se requiere para medir la eficacia interna de un sistema educativo son estadísticas regulares de educación. Lo ideal sería disponer de series temporales, de modo que sea posible hacer comparaciones en diferentes momentos del tiempo respecto de los distintos indicadores. Esto posibilitaría observar la evolución en los valores de cada uno de ellos y así evaluar si hubo mejoras, o no, en la eficacia del sistema. Lamentablemente, no hay en Argentina este tipo de estadísticas³. Para llevar a cabo nuestro análisis, utilizaremos los últimos datos oficiales disponibles⁴.

Los datos sobre eficacia interna dan cuenta de uno de los problemas más serios que nuestro sistema educativo; la falta de eficacia afecta de manera directa el uso de los recursos disponibles y también la tarea de maestros y profesores. Si bien se ha logrado en el país una cobertura aceptable (las tasas de escolaridad correspondientes a la educación obligatoria son elevadas), es frecuente observar que quienes tienen acceso a los diferentes niveles educativos se atrasan en los estudios o abandonan prematuramente la escuela. Las causas de este fenómeno son múltiples y complejas, y se deben, como hemos visto antes, tanto a las condiciones objetivas en las que vive la gente, como a los procesos que tienen lugar en el propio sistema educativo. También resulta interesante comparar, dentro de cada región, los valores correspondientes a los tres ciclos educativos, ya que estos fenómenos adquieren distinta magnitud y gravedad según el nivel de que se trate. En el Cuadro N° 1 figuran los promedios simples en los indicadores de eficacia interna para el total del país y las cinco regiones⁵ en que divido el territorio nacional a los fines de este trabajo.

Como se puede observar en el Cuadro, de los tres indicadores, el que resulta cuantitativamente de mayor magnitud es el de la sobreedad; su relevancia cualitativa también es importante, porque afecta de manera directa la conducción del proceso de enseñanza-aprendizaje. En EGB 1 y 2, casi la cuarta parte de los alumnos matriculados cursa el ciclo con una edad superior a la formalmente establecida. La cifra más alta se registra en el NE, seguida por Cuyo y el NO. Las provincias de estas regiones superan ampliamente la media nacional. En EGB 3, que equivale al primer tramo del secundario, la sobreedad alcanza a más de un

³ En nuestro país las estadísticas educativas se caracterizan, fundamentalmente, por la discontinuidad y el cambio permanente en los criterios para el relevamiento de los datos y la forma de presentar los resultados. También hay lagunas importantes en la información disponible sobre determinadas variables.

⁴ Los datos figuran con la denominación correspondiente a la estructura del sistema educativo establecida por la Ley Federal porque son anteriores la aplicación de la Ley Nacional de Educación.

⁵ Pampeana: Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa y Santa Fe; Cuyo: Mendoza, San Juan y San Luis; NOA: Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago y Tucumán.; NEA: Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones; Patagonia: Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Por sus características.

tercio de la población escolarizada del ciclo, y llega al 45% en el NE. A las regiones que superan la media nacional, se suma en este caso la Patagonia, con un 40%. Por último, en el Polimodal, los valores son superiores a los anteriores en promedio para el país, pero no ocurre lo mismo en todas las regiones. En el NE y el NO descienden alrededor de cinco puntos porcentuales. La explicación de esto es relativamente clara: en estas regiones, la selección que opera el sistema se lleva a cabo en la escuela primaria; los que pasan a la secundaria son los ‘sobrevivientes’ de ese proceso de selección.

Cuadro N° 1: Tasas de repitencia, sobreedad, y abandono interanual por nivel de educación, por región. Año 2005

| Regiones | Tasa de repitencia ¹ | | | Tasa de sobreedad ² | | | Tasa de abandono interanual ³ | | |
|----------------------|---------------------------------|-------------|------------|--------------------------------|-------------|-------------|--|------------|-------------|
| | Nivel de educación | | | Nivel de educación | | | Nivel de educación | | |
| | EGB 1y 2 | EGB 3 | Polimodal | EGB 1y 2 | EGB 3 | Polimodal | EGB 1y 2 | EGB 3 | Polimodal |
| Total de país | 6,6 | 12,3 | 8,1 | 22,6 | 33,6 | 35,5 | 1,5 | 9,9 | 19,4 |
| Capital Federal | 2,4 | 9,5 | 6,6 | 11,0 | 26,5 | 29,5 | 0,7 | 4,3 | 12,1 |
| Región Pampeana | 6,0 | 12,9 | 8,0 | 20,4 | 32,0 | 31,4 | 1,0 | 10,5 | 17,7 |
| Región Cuyo | 8,3 | 12,1 | 6,6 | 31,8 | 41,5 | 37,4 | 2,4 | 10,4 | 17,1 |
| Región Nordeste | 10,7 | 11,5 | 5,5 | 37,5 | 45,4 | 39,8 | 3,3 | 8,6 | 14,5 |
| Región Noroeste | 6,8 | 9,4 | 6,6 | 27,3 | 39,1 | 40,8 | 1,8 | 8,9 | 15,0 |
| Región Patagónica | 7,1 | 17,8 | 9,7 | 21,6 | 40,4 | 37,7 | 0,2 | 9,0 | 16,2 |

¹ La tasa de repitencia es el porcentaje de alumnos matriculados en un grado/año de estudio dado de un nivel de enseñanza en particular, que se matriculan como alumnos repitentes en el mismo grado/año de estudio de ese nivel, en el año lectivo siguiente

² La tasa de sobreedad o extraedad es el porcentaje de alumnos cuya edad sobrepasa la edad teórica correspondiente al nivel que están cursando, las edades teóricas son: 6-11 para EGB 1 y 2, 12-14 para EGB 3 y 15-17 para el Polimodal

³ La tasa de abandono interanual: Es el porcentaje de alumnos matriculados en un grado/año de estudio de un nivel de enseñanza que no se vuelve a matricular el año lectivo siguiente como alumno nuevo, repitente o reinscripto

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INDEC (Los datos de base figuran en el Cuadro N° 3 del Anexo Estadístico)

Con relación a la repitencia, los valores, en promedio, son bastante más bajos que los sobreedad, lo cual no significa que el problema sea menor. Probablemente las cifras no son tan altas porque, en la práctica, se ha instalado la práctica de la ‘promoción automática’ del alumno al grado siguiente aunque sus niveles de aprendizaje no sean satisfactorios. Respecto del abandono interanual, vemos que alcanza un valor casi insignificante en EGB 1 y 2 (1,5%), llega al 9,9% promedio en EGB 3 y sube abruptamente en el Polimodal (19,4%). Esto quiere decir que casi un quinto de los alumnos de este ciclo lo abandonan, al menos por un año. No podemos saber cuántos retoman sus estudios más tarde y cuántos se van definitivamente. Las diferencias regionales en este indicador son menos marcadas que en los otros. Es el único caso en que la cifra correspondiente al NE no es la más alta; esto confirma lo dicho antes respecto del momento en que se produce la selección en esta región. Hay que destacar la clara ventaja de la Capital Federal; este distrito no es comparable con el resto del país en ningún aspecto que se considere. También es importante hacer notar el caso de la Patagonia, que tiene resultados comparables a los de la Capital Federal en la primaria, pero cercanos a los del NO

y NE (las regiones más deficitarias del país) en la secundaria. De los niveles educativos, el más problemático es el primer tramo de la enseñanza media⁶ en todo el país.

3.2. Calidad de la educación

Considero indicadores de calidad, por una parte, al aprendizaje logrado por los alumnos, y por otra, a los recursos humanos y materiales disponibles para la prestación del servicio. La fuente de datos para el primero son los resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa (ONE). Si bien éstos sólo dan cuenta del porcentaje de respuestas correctas dadas por los alumnos a los ítems de las pruebas, constituyen una aproximación, aunque sea algo burda, a la idea de calidad. Con respecto a los recursos humanos, me parece importante mostrar algunas condiciones del trabajo docente que considero relevantes desde este punto de vista. Sobre los recursos materiales, los datos más actualizados disponibles se refieren a la infraestructura y el equipamiento de las escuelas. También haré alusión la cantidad de días de clase que se cumplen efectivamente. Si la educación formal apunta a formar hábitos y dotar de conocimientos relevantes a las personas, la cuestión del tiempo que el alumno está bajo la acción educativa de la escuela no puede ser dejada de lado.

a) Resultados de la educación: el aprendizaje logrado por los alumnos

Es problemático abordar este tema desde una perspectiva cuantitativa. En los últimos años el Ministerio de Educación, responsable de la realización de los ONE y la difusión de sus resultados, sólo ha publicado los datos correspondientes agregados por regiones. Esto dificulta seriamente la comparación e impide adquirir un panorama preciso de la situación de cada distrito. En el Cuadro N° 2 figuran los resultados del ONE 2003, el último dado a conocer con un poco más de detalle por el Ministerio⁷.

Cuadro N° 2: Porcentaje de respuestas correctas en las pruebas del ONE 2003 por región

| Jurisdicciones | 3° EGB | | 6° EGB | | 9° EGB | | Polimodal/Fin nivel medio | |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------------------|-------------|
| | Lengua | Matemática | Lengua | Matemática | Lengua | Matemática | Lengua | Matemática |
| Total del país | 59,4 | 59,5 | 54,1 | 56,4 | 52,7 | 53,4 | 57,2 | 56,3 |
| Centro | 60,7 | 61,0 | 54,6 | 56,6 | 53,8 | 54,4 | 56,3 | 58,9 |
| Cuyo | 61,0 | 60,5 | 55,6 | 60,4 | 52,9 | 53,1 | 59,3 | 53,3 |
| NEA | 60,1 | 60,0 | 49,8 | 52,7 | 46,1 | 47,5 | 53,5 | 45,7 |
| NOA | 56,0 | 56,0 | 52,9 | 54,7 | 50,9 | 52,0 | 49,5 | 50,4 |
| Sur | 62,0 | 63,4 | 57,4 | 58,9 | 56,0 | 55,7 | 52,2 | 56,4 |
| Por ámbito y gestión | | | | | | | | |
| Urbano estatal | 58,5 | 59,7 | 51,5 | 54,1 | 43,8 | 50,8 | 54,1 | 52,5 |
| Urbano privado | 69,3 | 68,5 | 64,0 | 64,9 | 63,8 | 60,8 | 63,1 | 63,6 |
| Rural | 57,6 | 59,2 | 51,4 | 54,0 | - | - | - | - |

Fuente: ONE 2003. DINIECE-Ministerio de Educación

⁶ En mi estudio del año 2004 llegué a la misma conclusión.

⁷ El agrupamiento de las jurisdicciones por regiones no coincide totalmente con el usado en este trabajo; una de las principales diferencias es que el Ministerio de Educación incluye la Capital Federal en la región Centro.

A partir de la información provista por el cuadro es muy poco lo que se puede decir. En general, los mejores resultados corresponden al último año de la EGB 1, donde el porcentaje de respuestas correctas en ambas asignaturas ronda el 60% en todas las regiones, excepto el NOA. Los más bajos se producen en el 9º año de la EGB, con alrededor del 53% de respuestas correctas en ambas disciplinas. Los porcentajes en Lengua, en promedio, son ligeramente más bajos que los de Matemática, salvo en el último curso del Polimodal/Fin del nivel medio.

La comparación entre regiones muestra que, en general, las regiones más deficitarias son el NOA y el NEA. Esto es coherente con lo que se observa en todos los indicadores: en estas dos regiones se dan todas las desventajas educativas juntas. Si comparamos los porcentajes desagregados por ámbito y sector de gestión, vemos que la diferencia entre los resultados de las escuelas del sector estatal y el privado es muy significativa; en las dos disciplinas y en todos los cursos evaluados, el sector privado supera en más de diez puntos porcentuales al sector estatal. Entre el ámbito urbano y el rural⁸ las diferencias son casi insignificantes, si tenemos en cuenta sólo el sector urbano estatal; si las comparamos con el sector urbano privado, la brecha se acentúa.

b) Los recursos del sistema

La provisión del servicio educativo requiere tanto recursos humanos como materiales; la calidad de la educación depende tanto de la calidad como de la cantidad de recursos que disponen las instituciones educativas. Estos recursos, junto a la multiplicidad de procesos complejos que tienen lugar en las escuelas, son responsables de los resultados del aprendizaje.

El recurso humano fundamental para asegurar la calidad del servicio es el personal docente. Si maestros y profesores no están adecuadamente capacitados, no sienten un verdadero compromiso con su tarea, ni asocian su actividad profesional con los resultados que obtienen sus alumnos, será muy difícil avanzar en una mejora de la calidad del servicio que presta el sistema. Lamentablemente, no hay información disponible sobre estas variables. Lo único que puedo analizar, a partir de los datos oficiales, es la situación de revista y las condiciones salariales de los docentes en las diferentes jurisdicciones. Ambas son importantes desde el punto de vista de la calidad, actúan como factores que condicionan, en alguna medida, el compromiso del docente con su tarea, su motivación para llevarla adelante y, por ende, un desempeño satisfactorio. En síntesis, si los docentes tienen su estabilidad laboral

⁸ En este operativo no se evaluaron el 9º año de la EGB, ni el último curso del Polimodal.

asegurada, están bien remunerados, y trabajan en condiciones adecuadas es más factible que mejore la calidad de la educación que imparten.

Con relación a la titularización de los docentes, es un hecho conocido que las administraciones educativas jurisdiccionales tardan bastante tiempo en regularizar la situación de los docentes en sus cargos. Una proporción importante de ellos pasa gran parte de su vida profesional en condición de interino o suplente, y algunos nunca logran la titularidad. El Cuadro N° 3 presenta la situación de revista de los docentes por región, desagregada según sector de gestión. El promedio regional en este indicador se calculó sobre la base de los promedios correspondientes a las jurisdicciones que integran las diferentes regiones, por lo tanto, no son demasiado precisos, pero dan una idea aproximada de la realidad. Al observar los datos hay que recordar que en algunos distritos la presencia del sector privado es escasa, de modo que su incidencia sobre el total es mínima⁹. Como muestra el cuadro, en promedio para el país, menos de la mitad del personal docente del sistema se encuentra titularizado en su cargo, y la cuarta parte figura como interino o suplente. La situación más deficitaria se da en la Patagonia con sólo el 21,3% de los docentes titularizados, le sigue el NOA con el 43 %. La mayor ventaja relativa corresponde a la Capital Federal, donde los docentes titulares alcanzan el 56% del total de la planta. La peor situación relativa se da en el sector estatal, con un promedio de docentes titulares del 40,3%, contra el 65,4 del sector privado en la misma condición. Estos datos, podrían explicar, en cierta medida, los mejores resultados en el aprendizaje de los alumnos de las escuelas privadas con relación a las públicas.

Cuadro N° 3: Situación de revista del personal docente, por región y sector de gestión. Año 2004 (en porcentajes)

| Regiones | Total | | Sector Estatal | | Sector Privado | |
|--------------------|------------------------|--------------------------------------|------------------------|--------------------------------------|------------------------|--------------------------------------|
| | Titular exclusivamente | Interinos y suplentes exclusivamente | Titular exclusivamente | Interinos y suplentes exclusivamente | Titular exclusivamente | Interinos y suplentes exclusivamente |
| Total | 46,2 | 25,0 | 40,3 | 30,9 | 65,4 | 12,0 |
| Capital Federal | 56,2 | 17,4 | 42,2 | 27,9 | 72,7 | 7,8 |
| Región Pampeana* | 44,9 | 28,5 | 39,0 | 34,5 | 66,2 | 14,3 |
| Región Cuyo | 47,8 | 53,9 | 47,3 | 29,1 | 55,0 | 14,6 |
| Región Nordeste | 45,0 | 61,2 | 44,2 | 36,4 | 40,8 | 17,7 |
| Región Noroeste | 43,0 | 61,7 | 41,9 | 34,0 | 49,8 | 18,7 |
| Región Patagónica* | 21,3 | 45,9 | 18,0 | 45,6 | 38,2 | 21,5 |

*Para el sector estatal, no hay datos para el 18,5% de los docentes de Buenos Aires y para el 32,9% de Neuquén.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Censo Docentes 2004. DINIECE-Ministerio de Educación

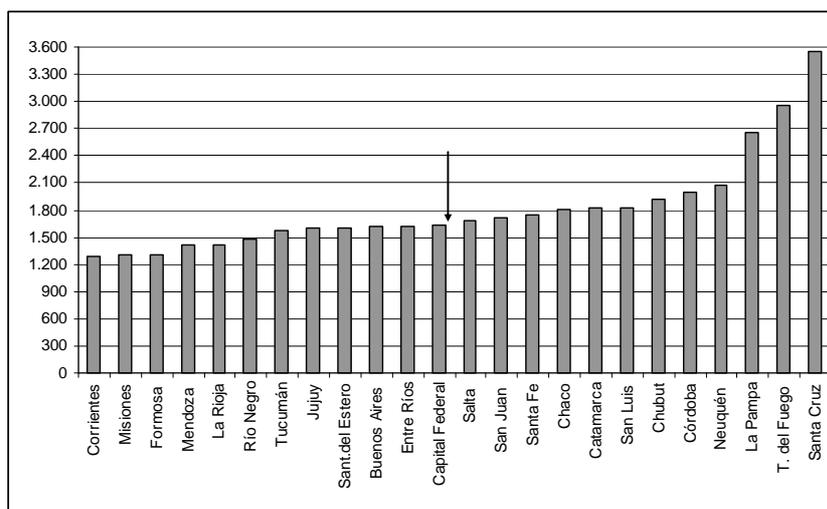
Respecto del salario de maestros y profesores, nadie duda de que su situación salarial y laboral tiene, en general, serias implicaciones económicas para ellos y sus familias. Pero también tiene incidencias de orden pedagógico y en la gestión de las escuelas. A diario

⁹ En algunas provincias del NEA y el NOA la proporción de unidades educativas de gestión privada no llega al 10% del total.

constatamos que el problema salarial es la principal causa de conflicto entre los gremios docentes y las administraciones provinciales. La pérdida de días de clase se debe, en la mayoría de los casos, a las huelgas de maestros y profesores que exigen al gobierno mejores salarios. En este punto, lo primero que se destaca a nivel del país son las grandes diferencias en los sueldos de los maestros de las diferentes jurisdicciones. El Gráfico N° 1 presenta el salario de bolsillo de un maestro de grado en cada jurisdicción, ordenadas según el monto del mismo. Corresponde al sueldo de diciembre 2008, e incluye el aporte del FONID¹⁰.

El gráfico muestra con claridad la distancia que hay entre el sueldo de un docente de Corrientes y uno de Santa Cruz. Un maestro correntino gana un tercio de lo que recibe uno de Santa Cruz por el mismo trabajo. Aun teniendo en cuenta que el costo de vida en la Patagonia es muy superior al del resto del país, pareciera que esta diferencia es excesiva, y no se puede explicar a partir de dicha variable. También en la Capital Federal ese costo es elevado, sin embargo, este distrito se ubica en la mediana de la distribución. En la mitad de las provincias los sueldos no superan los \$1.600 mensuales y en cinco de ellas no llegan a \$1.500.

Gráfico N° 1: Salario de bolsillo - Docente de nivel primario con 10 años de antigüedad - Diciembre 2008 (en pesos)

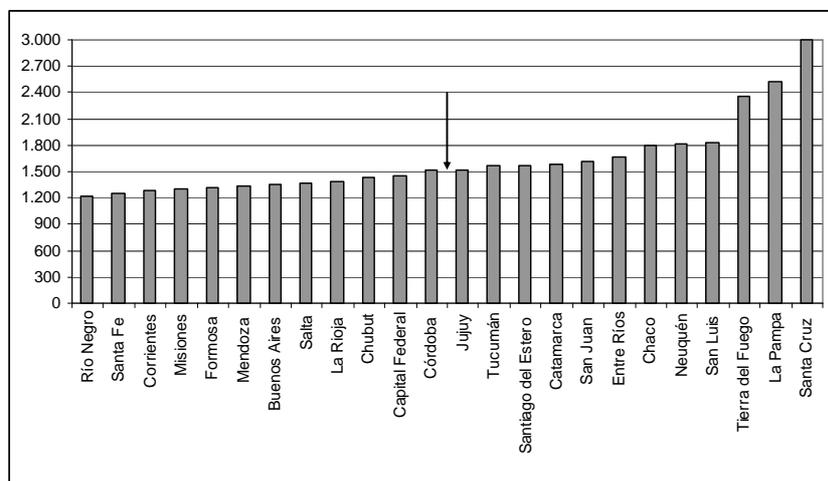


La situación es similar en lo que respecta al salario de los profesores de enseñanza media, tal como se puede observar en el Gráfico N° 2, que muestra el sueldo testigo en el nivel secundario es el de un profesor con quince horas de cátedra y diez años de antigüedad. Pareciera que en este caso la distribución es ligeramente más homogénea que la anterior, y la diferencia entre la provincia que paga más (Santa Cruz) y la que paga menos (Río Negro) es menos pronunciada. Vemos también que la mediana es ligeramente inferior a la

¹⁰ Fondo Nacional de Incentivo Docente establecido por el art. 9° de la Ley de Financiamiento Educativo.

correspondiente al salario de los maestros, se ubica alrededor de los \$1.500. Sólo en dos distritos el sueldo es superior a los \$2400.

Gráfico N° 2: Salario de bolsillo - Docente de nivel secundario con 15 horas de cátedra - Diciembre 2008 (en pesos)



Observando estos datos, se podría decir que, en términos generales, los sueldos más bajos son equiparables al que recibe un trabajador no calificado de otros sectores de la economía. Si contáramos con estadísticas confiables sobre la línea de pobreza y el valor de la canasta básica sería posible sacar alguna conclusión relativa al lugar donde se encuentra el personal docente. Por razones de subsistencia, muchos maestros se ven obligados a trabajar en dos o tres partes a la vez, dentro y/o fuera del sistema educativo. A los magros salarios de maestros y profesores, va inevitablemente unida la falta de valoración social de su función y la deslegitimación de quienes la desempeñan. En consecuencia, dado el actual nivel de las remuneraciones de los principales responsables del proceso de enseñanza-aprendizaje, no puede extrañar que la profesión docente no sea atractiva para las personas más capaces y con mayores aspiraciones, y que cada vez más opten por ella quienes no reúnen las condiciones necesarias, o han fracasado cuando han intentado cursar carreras con mejores oportunidades económicas y sociales. Dadas estas condiciones, no es posible aspirar a una educación de calidad, lo cual compromete el futuro de las próximas generaciones de argentinos.

Veamos ahora qué ocurre con los recursos materiales del sistema, que son los que fijan las condiciones para desarrollar la actividad educativa; sin ser el factor decisivo, éstas también tienen su parte en la determinación de la calidad de la educación. Según Llach (1999:137), “los estudiantes que asisten a escuelas con buena dotación de infraestructura y equipamiento obtienen resultados hasta un 25% superiores a los de sus pares de escuelas mal equipadas. Esta diferencia es menor en los colegios secundarios, en los que alcanza a un 12%”. No se

puede concluir, a partir de este dato, que existe una relación directa entre ambas variables, pero también es cierto que maestros y profesores pueden hacer mejor su trabajo si cuentan con las condiciones materiales adecuadas. La última información completa existente sobre infraestructura y equipamiento corresponde al Censo llevado a cabo el Ministerio de Educación en 1998, pero recién fue publicada en el 2005. Sólo comentaré aquí los datos más relevantes: estado de conservación de los edificios, provisión de agua de red interna y provisión de energía eléctrica. La información se presenta por regiones en el Cuadro N° 4, discriminando el sector de gestión estatal y el privado.

Cuadro N° 4: Edificios escolares según estado de conservación, disponibilidad de energía eléctrica y de distribución interna de agua, por región y sector de gestión (en porcentajes)

| Regiones | Edificios en buen estado de conservación | | Poseen energía eléctrica | | Poseen distribución interna de agua | |
|-----------------|--|--------------|--------------------------|--------------|-------------------------------------|--------------|
| | S. Estatal | S. Privado | S. Estatal | S. Privado | S. Estatal | S. Privado |
| Total | 52,8% | 78,3% | 83,4% | 84,3% | 76,8% | 80,3% |
| Capital Federal | 65,8% | 77,7% | 90,1% | 80,5% | 86,1% | 76,9% |
| Región Pampeana | 59,8% | 79,7% | 89,0% | 85,4% | 84,9% | 73,6% |
| Región Cuyo | 58,4% | 76,5% | 90,9% | 81,8% | 88,4% | 76,4% |
| NEA | 40,8% | 67,9% | 74,6% | 80,9% | 58,8% | 79,4% |
| NOA | 36,9% | 77,9% | 66,7% | 86,2% | 57,9% | 80,5% |
| Patagonia | 54,8% | 73,1% | 92,4% | 79,2% | 88,6% | 78,8% |

La comparación entre ambos sectores muestra que las condiciones de la infraestructura escolar son mejores en el sector privado. Esto no hace más que confirmar una característica conocida de la educación en el país. Recordemos que la educación de gestión privada en algunas provincias es decididamente minoritaria (apenas el 5% de los establecimientos en Catamarca, La Rioja y el Chaco). Respecto de la provisión de energía eléctrica, observamos que más del 80% de los establecimientos del país cuenta con este servicio. Las regiones más deficitarias son el NOA y el NEA, donde más de la cuarta parte de las escuelas carece de energía eléctrica. Con relación a la disponibilidad de distribución interna de agua en el establecimiento, vemos que, en promedio para el país, el 76,8% posee el servicio; el caso más extremo está representado por el NEA y el NOA, donde algo más del 40% de los establecimientos escolares carece de él.

Con relación al equipamiento, he tomado solamente dos indicadores que hoy parecen indispensables para desarrollar las tareas escolares: la posesión de computadoras y el estado de conservación de bancos y pupitres. En el Cuadro N° 5 figuran los datos por región, desagregados por sector de gestión. Las cifras son elocuentes: si se tiene en cuenta la distribución por sector de gestión, observamos que las escuelas privadas están mejor equipadas que las estatales; si atendemos a cada una de las regiones, sistemáticamente el NEA

y el NOA son las que presentan las condiciones más deficitarias (menos del 13% de las escuelas tienen computadoras), contra el 60% de las escuelas privadas. También es preocupante ver que, en los establecimientos de gestión estatal, el 45,6% de los bancos y pupitres se encuentran en buen estado de conservación, o sea que más de la mitad de los alumnos trabaja en condiciones poco adecuadas. En los establecimientos de gestión privada, en cambio, esa cifra no llega al 30%. En el NEA se observa la situación más deficitaria, seguida por la Patagonia y el NOA.

Cuadro N° 5: Edificios escolares según si poseen computadoras y bancos y pupitres en buen estado de conservación, por región y sector de gestión (en porcentajes)

| Jurisdicciones | Poseen computadoras | | Bancos y pupitres en buen estado | |
|-------------------|---------------------|--------------|----------------------------------|--------------|
| | S. Estatal | S. Privado | S. Estatal | S. Privado |
| Total | 31,7% | 60,0% | 45,6% | 70,8% |
| Capital Federal | 68,1% | 68,0% | 56,4% | 74,2% |
| Región Pampeana | 39,6% | 59,6% | 48,0% | 71,7% |
| Región Cuyo | 44,1% | 65,2% | 54,1% | 71,2% |
| Región Nordeste | 11,5% | 51,2% | 36,6% | 57,5% |
| Región Noroeste | 12,5% | 58,3% | 39,1% | 69,8% |
| Región Patagónica | 38,3% | 51,6% | 52,3% | 63,8% |

Por último, haré una breve referencia a los días efectivos de clase, otro factor que incide en la calidad de la educación. La cantidad de tiempo que el alumno esté bajo la acción de la escuela es fundamental desde el punto de vista del aprendizaje. Desde la recuperación de la democracia en nuestro país, la regularidad en el dictado de las clases constituye un verdadero problema, al punto que fue necesario dictar una ley para obligar a las jurisdicciones a garantizar un año lectivo con 180 días de clase efectivos. Sabemos que en muchos casos la ley no se cumple, y que no hay sanciones para quienes incurren en este incumplimiento, con lo cual se diluye en alguna medida la efectividad de la ley para lograr el objetivo fijado.

La interrupción de las actividades escolares obedece a múltiples factores, los más frecuentes son, por una parte, las huelgas decretadas por los gremios para canalizar sus reclamos; y por otra, ciertas iniciativas oficiales que obligan a los docentes a dedicar las horas de clase a una serie de actividades que, a juicio de las autoridades (nacionales, jurisdiccionales y, en algunos casos, de las propias escuelas), es importante llevar a cabo, por diversos motivos y con una variedad de objetivos. En ninguno de los dos casos hay un registro oficial de cuántas jornadas escolares se pierden a raíz de todo esto. En el caso de los paros docentes, son los medios de comunicación los encargados de sacar a la luz el tema, pero éstos poco o nada dicen de los días de clase que no se dictan por el segundo motivo. Los

comentarios sobre ello vienen de los propios docentes, que son muy críticos de algunas de esas iniciativas oficiales. Desde su punto de vista, muchas de las actividades recomendadas son innecesarias, improductivas y sin ninguna relevancia para mejorar la calidad de la enseñanza.

En el Programa que lleva adelante la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo del Ministerio de Educación figura la única referencia oficial que hemos encontrado sobre los días de clase que se dejaron de dictar en cada jurisdicción a raíz del conflicto de los docentes con los gobiernos jurisdiccionales por el tema salarial; el dato corresponde al año 2005¹¹. También se alude al tema en el Segundo Informe Anual del CIPPEC, de fines del 2008 (pág. 65). Allí se constata que, a raíz de los conflictos salariales, en el año 2008 (computados hasta el 9 de septiembre) “el conjunto de las provincias sumó 105 días de paro, un promedio de 4,4 paros por provincia, amenazando nuevamente el cumplimiento de los 180 días de clase en varias jurisdicciones. Por este motivo, resulta central lograr avanzar aún más en instituciones democráticas que garanticen el diálogo informado y transparente sobre la situación del financiamiento educativo provincial”. Asociado con el tema de los días de clase y la posibilidad de proveer escolaridad en jornada extendida a los sectores carenciados de la población, el mencionado informe advierte que en el año 2006 no se había incrementado la oferta proporcional de jornada completa/extendida, que alcanzaba al 5,4% de los alumnos del país en el año 2005.

3.3. Financiamiento y eficiencia del sistema

Para abordar la cuestión del *financiamiento* es necesario incursionar en un terreno algo difícil para quienes somos legos en economía de la educación. Por ello, mi principal punto de referencia será el último informe publicado por el CIPPEC, en el boletín que edita en el marco de su Programa sobre el Monitoreo del Cumplimiento de la Ley de Financiamiento Educativo (2008). Estas son las principales conclusiones de dicho informe: a) En su segundo año de ejecución, la Ley de Financiamiento de la Educación (LFE) se ha cumplido; la nación y las provincias superaron ligeramente la meta del 5% de incremento en la inversión en educación prevista para el 2007; y b) En el primer año de ejecución de la LFE, las provincias han incrementado su esfuerzo financiero por la educación; el porcentaje del gasto total destinado a

¹¹ Ver el “Informe indicativo de los salarios docentes. Período abril-junio 2005”. Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo (pág. 11 a 14), disponible *on line* en www.me.gov.ar.

educación pasó del 22,6% en el 2005, al 23,8% en 2006; los mayores avances se registraron en el salario docente, que aumentó entre 2005 y 2008 un 23% en términos reales.

El mismo informe continúa afirmando que, a pesar de que hubo avances importantes la LFE tiene aún grandes desafíos y problemas pendientes de solución: a) La falta de transparencia de la información pública nacional, que impide conocer la meta de financiamiento educativo real atada al PBI y la evolución real de la inversión educativa y del salario docente, además de poner en cuestión los indicadores de pobreza, que deberían utilizarse para definir prioridades de financiamiento. En el nivel provincial también se registran deficiencias en torno a la información. b) El incumplimiento de la LEF por parte de algunas provincias. c) El cumplimiento de la LEF en un contexto de restricción de recursos. d) El desequilibrio en la recaudación y sus consecuencias en el esfuerzo Nación-provincias. La recaudación nacional ha crecido en los últimos años gracias a las retenciones y al impuesto al cheque; simultáneamente, las provincias viven crecientes apremios fiscales y deben lidiar con la presión sindical por los salarios docentes. d) Las persistentes desigualdades en la inversión por alumno y en los salarios de los docentes entre las distintas provincias. e) La desigualdad de esfuerzos provinciales y la compensación nacional. Hay una falla sustancial en la LFE en este sentido, porque no plantea ningún mecanismo concreto para corregir las enormes disparidades en el porcentaje del gasto total asignado a educación. f) La necesidad de reglamentar una fórmula de distribución de los recursos nacionales a las provincias; los artículos 9º y 14º que apuntan a ello no están aún reglamentados, por lo tanto, no han entrado en funciones. g) Institucionalizar las discusiones salariales y evitar conflictos que afectan a los alumnos. h) El cumplimiento de las metas educativas. Concluye diciendo que el mayor desafío de la LFE sigue siendo educativo, e implica lograr traducir el aumento de la inversión en más, mejor y más justa educación. En este punto el desafío abarca diversos niveles, que van desde el planeamiento educativo hasta el compromiso social con la educación.

La *eficiencia* del sistema educativo es otro tema de la economía de la educación. La principal dificultad para calcular los indicadores de eficiencia radica en que la información que se necesita para hacerlo proviene de distintas fuentes y no está disponible al mismo tiempo. Lo que tiene que ver con el financiamiento requiere datos presupuestarios que generalmente están disponibles cada año. En cambio, los datos sobre eficacia, que se necesita combinar con los primeros para calcular la eficiencia, se publican dos años después de que fueron relevados, y en el caso de los datos censales, se actualizan cada diez años. Con todo,

algunos indicadores sobre el gasto educativo por jurisdicción¹² pueden dar alguna idea de la cuestión, si se los analiza junto a los indicadores de eficacia interna de los sistemas educativos de cada distrito. Veamos algo sobre esto.

a) Gasto por nivel educativo y gasto en personal. El primero indica, entre otras cosas, cuál de los niveles es prioritario; el segundo nos informa qué porcentaje del gasto educativo total se destina a educación. Los datos figuran en el Cuadro 5.

Cuadro N° 5: Gasto provincial por nivel educativo y gasto en personal (en porcentajes sobre el gasto educativo de cada jurisdicción) - Año 2006

| Regiones | Elemental | Medio/Pol. | Sup. no universitario | Sin discriminar | Total gestión privada | Gasto en personal |
|------------------------|-------------|-------------|-----------------------|-----------------|-----------------------|-------------------|
| Total | 39,7 | 31,7 | 3,9 | 11,1 | 13,5 | 80,1 |
| Ciudad de Buenos Aires | 39,3 | 25,4 | 6,5 | 12,2 | 16,6 | 73,7 |
| Región Pampeana | 45,4 | 27,2 | 3,5 | 6,8 | 17,1 | 78,2 |
| Región Cuyo | 42,2 | 28,1 | 4,0 | 14,2 | 11,7 | 81,8 |
| Región Nordeste | 45,7 | 30,7 | 5,6 | 9,8 | 8,4 | 83,0 |
| Región Noroeste | 50,6 | 28,4 | 5,5 | 7,6 | 7,9 | 85,0 |
| Región Patagónica | 50,5 | 29,0 | 4,3 | 8,9 | 7,3 | 83,6 |

Fuente: Elaboración propia a partir de los cuadros de la CGECSE/SsPE/SE/Ministerio de Educación de la Nación (M.E.)

En el cuadro podemos observar que, en general, el gasto correspondiente al nivel elemental es ocho puntos porcentuales superior al correspondiente al del nivel medio/polimodal. Esto varía bastante según la región de que se trate. En el NOA y la Patagonia es sustancialmente superior al promedio; aquí la educación elemental representa algo más del 50% del gasto por nivel, mientras que el del medio/polimodal no llega al 30%. En el resto de las regiones esta diferencia oscila entre catorce y veintitrés puntos porcentuales. También podemos constatar que el grueso del presupuesto educativo se destina al pago del personal, 80,1% en promedio para el país.

b) Gasto educativo como proporción de la totalidad del gasto público provincial. Por diversos motivos que no es el caso mencionar aquí, las administraciones locales no siempre logran programar sus gastos; esto da lugar a una inadecuada asignación de los recursos disponibles. Por otra parte, las provincias presentan constante déficit fiscal, lo cual determina que deban solicitar permanentemente la asistencia del gobierno federal. En el Cuadro N° 6 figura esta información por región.

De acuerdo a los datos del cuadro, podemos afirmar que, en promedio para el país, el gasto educativo representa casi el 28% del gasto total de cada jurisdicción. El más bajo

¹² Los datos relativos al gasto educativo desagregados por jurisdicción pueden consultarse en la página del Ministerio de Educación, Programa General de Estudios de Costos del Sistema Educativo.

corresponde a la Patagonia; el caso más significativo es la provincia de Santa Cruz, donde el gasto educativo representa sólo el 11% del gasto público provincial. Recordemos que esta jurisdicción se encuentra entre las que pagan mejores salarios a sus docentes.

Cuadro N° 6: Indicadores del gasto educativo por región

| Regiones | Gasto Educativo Provincial/Gasto Público Provincial | Gasto Educativo Provincial/Ingresos Corrientes | Gasto Público Educativo Prov. Por alumno del sector estatal |
|------------------------|---|--|---|
| Total País | 27,9% | 29,3% | 2.658,3 |
| Ciudad de Buenos Aires | 25,6% | 28,0% | 4.972,1 |
| Región Pampeana | 28,1% | 29,0% | 2.783,8 |
| Región Cuyo | 22,9% | 22,9% | 2.333,1 |
| Región Nordeste | 26,5% | 26,8% | 2.531,4 |
| Región Noroeste | 23,3% | 25,1% | 2.316,4 |
| Región Patagónica | 21,7% | 22,4% | 4.614,0 |

Fuente: Elaboración propia a partir de los cuadros de la CGECSE/SsPE/SE/Ministerio de Educación

Para concluir, es importante recalcar que, para mejorar los niveles de eficiencia del sistema educativo es necesario atacar, entre otras cosas, el problema de la repetición y el abandono, dos cuestiones poco exploradas a nivel general y que, como hemos visto, son realmente importantes en la mayoría de las jurisdicciones. No es posible alcanzar niveles aceptables de eficiencia en la utilización de los recursos si no se emprenden acciones concretas para disminuir y evitar el abandono de los estudios¹³. Advertí antes que la eficiencia del sistema educativo no está determinada exclusivamente por factores internos, ya que los factores contextuales también aportan lo suyo. Jurisdicciones con elevados índices de pobreza enfrentan mayores dificultades para mejorar los niveles de eficiencia. Los especialistas en el tema se preguntan con razón si la eficiencia de un sistema educativo es una medida comparable y aplicable a realidades educativas que tienen lugar en contextos dispares. En esta pregunta subyace la impresión de que las situaciones objetivas circundantes son determinantes y condicionan los niveles de eficiencia.

4. Conclusiones

Si bien el análisis anterior es muy general, creo que a partir de lo que hemos observado se puede reflexionar de manera objetiva acerca del estado de nuestra educación y de cuáles son las cuestiones estructurales que debieran revertirse para cumplir con el objetivo fundamental

¹³ Mejer y Morduchowics (1995: 4-5) calcularon que el 10% del gasto educativo provincial se está gastando ineficientemente, y esto sin considerar los déficit en la calidad de la educación, que también suponen el uso ineficiente de los recursos. Como mínimo, el sobre costo anual que la sobreedad le significa al sistema educativo asciende a \$350.000.000 (o dólares en ese momento), mientras que los repitientes sobreocupan, en su conjunto, 19.000 aulas.

de brindar más educación, y de mejor calidad, a toda la población del país. Sin duda, la principal cuestión estructural que se debiera atacar es la desigualdad en la distribución de la riqueza. En esto se encuentra el origen de las principales desigualdades educativas. Lograr una distribución más justa de la riqueza exige reformas estructurales, en primer lugar, en el sistema tributario del país, pero también en el régimen de coparticipación federal de impuestos, algo que está pendiente desde 1994. Un sistema educativo descentralizado como el nuestro requiere provincias económicamente fuertes y muy bien administradas.

En lo que respecta específicamente al sistema educativo, las principales conclusiones de este trabajo se pueden sintetizar en algunas pocas cuestiones generales:

a. La información analizada muestra que las desigualdades educativas son muy agudas, entre jurisdicciones y dentro de éstas, entre el sector estatal y el privado. Este hecho no es nuevo, pero resulta preocupante que no haya indicios de que se esté haciendo lo suficiente para revertirlo, es más, pareciera que las diferencias tienden a agudizarse y que los principales déficit se concentran siempre en los mismos distritos, concretamente, en las provincias del NEA y el NOA. La existencia de políticas de Estado en materia de educación es fundamental para atacar este problema; no basta con la implementación de programas focalizados, desarticulados entre sí, y aislados del resto de las políticas sociales, tanto nacionales como provinciales. Estos programas existen, pero tal como están pensados, no son efectivos.

b. Apelar solamente al aparato legal para enfrentar los problemas no es suficiente. Las leyes aprobadas en la presente década implican avances importantes, siempre que se cumplan. Todo indica que hoy, por diversos motivos, su cumplimiento es relativo.

c. A lo largo del análisis vimos las desigualdades entre jurisdicciones en materia de eficacia interna del sistema, calidad de la educación, gasto educativo y eficiencia del gasto. Además de la desigualdad entre las provincias en torno a esto, los datos indican, en general, que los niveles de repetición, abandono y sobreedad son muy altos y que el aprendizaje logrado por los alumnos cae en el rango de lo insatisfactorio. Como afirmé antes, la situación no ha variado respecto de lo que constaté en un estudio anterior sobre este tema (Brigido, 2004). Ello implica que las fallas no son sólo externas al sistema, sino también internas. En esto la responsabilidad es de las autoridades educativas de cada distrito y también de las escuelas y sus docentes. Ciertas directivas oficiales y algunas iniciativas institucionales, supuestamente destinadas a evitar que los chicos repitan el grado o abandonen prematuramente la escuela, lo que buscan en realidad es ‘mejorar los números’, es decir, bajar

las tasas de repetición, sobreedad y abandono (la promoción automática de los alumnos es un ejemplo).

d. Con respecto a los recursos humanos del sistema, el principal problema pareciera ser el monto de los salarios y las disparidades del mismo en las diferentes jurisdicciones (docentes de una provincia ganan la tercera parte de lo que reciben los de otra por el mismo trabajo y en condiciones equivalentes). Junto a esto, observamos también que en la mayoría de los distritos más de la mitad de los docentes no están titularizados en sus cargos. Las disputas salariales suelen ser la principal causa de la pérdida de días de clase, y la inestabilidad laboral que implica el interinato provoca a la larga falta de compromiso del docente con su tarea; ambas tienen repercusión directa en las posibilidades de aprendizaje de la mayoría de los alumnos.

e. Desde la vigencia de la Ley de Financiamiento Educativo (2005), los recursos para la educación se han incrementado y, en general, hubo una cierta recomposición de los salarios del personal, pero el sueldo de los docentes y las condiciones en que desarrollan su tarea, sobre todo en las escuelas estatales, no es equivalente a la importancia que se asigna a su tarea, al menos en el discurso político y en el imaginario social.

f. Las desigualdades se observan también en las condiciones objetivas en las que se desarrolla la enseñanza. El estado de la infraestructura, la dotación de servicios básicos y el equipamiento de las escuelas es muy dispar en las diferentes jurisdicciones, y si comparamos en cada una de ellas el sector de gestión estatal con el privado, la distancia es notable. Las mayores deficiencias se registran en el sector estatal, al que asiste casi el 75% del alumnado del país, lo cual profundiza la injusticia y agudiza el problema.

g. Con relación al financiamiento de la educación, quiero destacar dos cuestiones que surgen de los estudios del CIPPEC. La primera es que la Ley de Financiamiento Educativo representa un avance sustancial y constituye un instrumento eficaz para garantizar los fondos para la educación, pero todavía no se han reglamentado los artículos que resultan fundamentales para lograr una distribución equitativa de los fondos nacionales a las provincias; además, no tiene ninguna disposición que permita corregir las enormes disparidades entre jurisdicciones respecto del porcentaje del gasto total que cada una asigna a educación. La segunda cuestión tiene que ver con el sistema de coparticipación federal de impuestos. Mientras el Estado nacional siga acumulando recursos (vía retenciones e impuesto al cheque) y las provincias, que son las que llevan el mayor peso en el sostenimiento del

servicio educativo, perdiendo los suyos a causa de la falta de reglas claras y transparentes respecto de la distribución de los recursos coparticipables, el financiamiento de la educación corre peligro, sin contar lo que puede significar en este sentido una disminución en el crecimiento del PBI.

Finalmente, coincido con el CIPPEC en que el principal desafío en materia de educación en Argentina sigue siendo la distribución equitativa de más y mejor educación para todos. Pero no podemos olvidar que el problema de la equidad es de carácter sistémico, por lo tanto, no es posible que en el contexto de una sociedad profundamente desigual como la nuestra, haya equidad en materia de educación. Cuando se trata de lograr una sociedad más justa, la escuela no sólo es parte del problema, también es parte de la solución (Reimers, 2002).

5. Bibliografía

Archer, Margaret. 1982. *The Sociology of Educational Expansion. Take-off, Growth and Inflation in Educational Systems*, Sage Publications, London.

----- 1986. "Social Origins of Educational Systems", En Richardson, John (Edt.): *Handbook of Research for the Sociology of Education*. Greenwood Press, New York [3:34].

Bourdieu, P. y Passeron J. C. 1981. *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Laia, Barcelona.

Brigido, Ana María. 2001. "Condiciones estructurales de la reforma educativa en la República Argentina". Ponencia XXIII Congreso Internacional de LASA, Washington DC.

----- 2004. *La equidad educativa en argentina. Un análisis de las desigualdades en la distribución de la educación*. Córdoba, Universitas-Fac. de Filosofía y Humanidades.

----- 2006. *Sociología de la educación. Perspectivas y temas fundamentales*. Ed. Brujas, Córdoba.

----- 2007. "Gasto público en educación y eficacia del sistema". En *Contextos de Educación*, Universidad Nacional de Río Cuarto, nº 8/9 [107:123].

----- 2009. *La educación argentina. Nueva configuración del sistema y situación actual*. Córdoba, Alejandría.

Calero, J. y Bonal, Xavier. 1999. *Política educativa y gasto público en educación*. Barcelona, Pomares-Corredor.

Eichelbaum de Babini, Ana María. 1995. *La medición de la educación de las unidades sociales*. Academia Nacional de Educación. Buenos Aires.

Feijoó, María del Carmen. 2002. *Equidad social y educación en los años '90*. IIFE – UNESCO, Buenos Aires..

Filmus, Daniel. 1996. *Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo*, Ed. Troquel, Buenos Aires.

Foster, Gomm, Martin y Hammersley. 1996. *Constructing Educational Inequality*, The Palmer Press, London.

Fuenmayor Fernández y Granell Perez. 2000. “La calidad de la educación: una aproximación conceptual”, En Revista de Educación, N° 323 (29-42)

Llach, Juan (1999): Educación para todos. IERAL. Córdoba.

Marchesi, Alvaro. 2000. “Un sistema de indicadores de desigualdad educativa”, En Revista Iberoamericana de Educación, N° 23, Mayo-Agosto (135:164).

Martínez paz, Fernando M. 1973. El sistema educativo. Formación, desarrollo y crisis. Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.

Mejer, F. y Morduchowics, A. (1995): “Los costos de la ineficiencia interna: las tasas de sobreedad en el sistema educativo argentino”. En Ministerio de Educacion, Programa estudios de costos del sistema educativo. Buenos Aires (Mimeo).

Morduchowicz, A. 1995. “Alcances, limitaciones y alternativas al gasto por alumno: ¿qué nos dice la experiencia argentina?”. En Ministerio de Cultura y Educacion, República Argentina: Programa estudios de costos del sistema educativo. Buenos Aires (Mimeo).

----- 2000. “La equidad del gasto educativo: viejas desigualdades, diferentes perspectivas”. En Revista Iberoamericana de Educación, N° 23, Mayo-Agosto [165:186].

----- (organizador) 2003. Equidad y financiamiento de la educación en América Latina. IPE-UNESCO, Buenos Aires.

----- 2004. Discusiones sobre economía de la educación. Losada, Buenos Aires

Morduchowicz, A. e iglesias, G. 1996. “El gasto público provincial en educación y los mecanismos de asignación de recursos en el sector”. En Ministerio de Cultura y Educacion, República Argentina: Programa estudios de costos del sistema educativo. Buenos Aires (Mimeo).

OEI. 1997. Elaboración de un sistema de indicadores de la educación en el contexto de políticas de calidad. Memoria del Seminario de la Cumbre Iberoamericana, Madrid.

Reimers, F. 2002. Unequal Schools, Unequal Chances. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London.

Documentos y fuentes de datos utilizados

Ministerio de Educación: Censo Nacional de Docentes y Establecimientos educativos 1994; Censo Nacional de infraestructura escolar 1998; Operativo Nacional de Evaluación (ONE) 2003; Censo Nacional de Docentes 2004. Resultados definitivos; Anuario estadístico 2006; Anuario Estadístico Universitario 2006; Planta funcional 2008; Informes indicativos sobre salarios docentes.

Sitios de Internet

www.cfired.org.ar: Consejo Federal de Inversiones.

www.me.gov.ar/diniece: DiNIECE, Ministerio de Educación

www.iipe-buenosaires.org.ar: Instituto de Investigación y Planificación de la Educación.

www.indec.gov.ar: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

<http://cippec.org/mlfe/>: Monitoreo del Cumplimiento de la Ley de Financiamiento Educativo.