

Radiografía de la educación argentina es parte de un proyecto elaborado conjuntamente por CIPPEC, la Fundación Arcor y la Fundación Noble-Clarín, y condensa y enriquece tres años de trabajo del ciclo de conferencias “La infancia y la educación en agenda”.

El presente libro es un trabajo de diagnóstico a partir de la sistematización de diversas fuentes estadísticas nacionales e internacionales. Su propósito es sintetizar los datos disponibles, traducirlos en imágenes (infografías, gráficos), y permitir que de ellos emerjan miradas críticas renovadas de nuestro complejo y cambiante sistema educativo. Es un diagnóstico orientado a la acción, ya que dispone temas y problemas educativos que tienen un correlato político y pedagógico, ámbitos desde los cuales en CIPPEC confiamos pueda conjugarse el cumplimiento integral del derecho a la educación.

El análisis se presenta en cuatro capítulos interrelacionados: las grandes tendencias educativas argentinas de las últimas décadas; la comparación internacional; la dimensión provincial de un sistema educativo federal; y las cuestiones ocultas y/o cruciales de nuestra actualidad educativa.

La lectura, destinada a docentes, especialistas, tomadores de decisiones e interesados en la educación, puede abordarse de forma lineal o por secciones, como toda problemática social profunda.

Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones y Gestión Pública**, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.



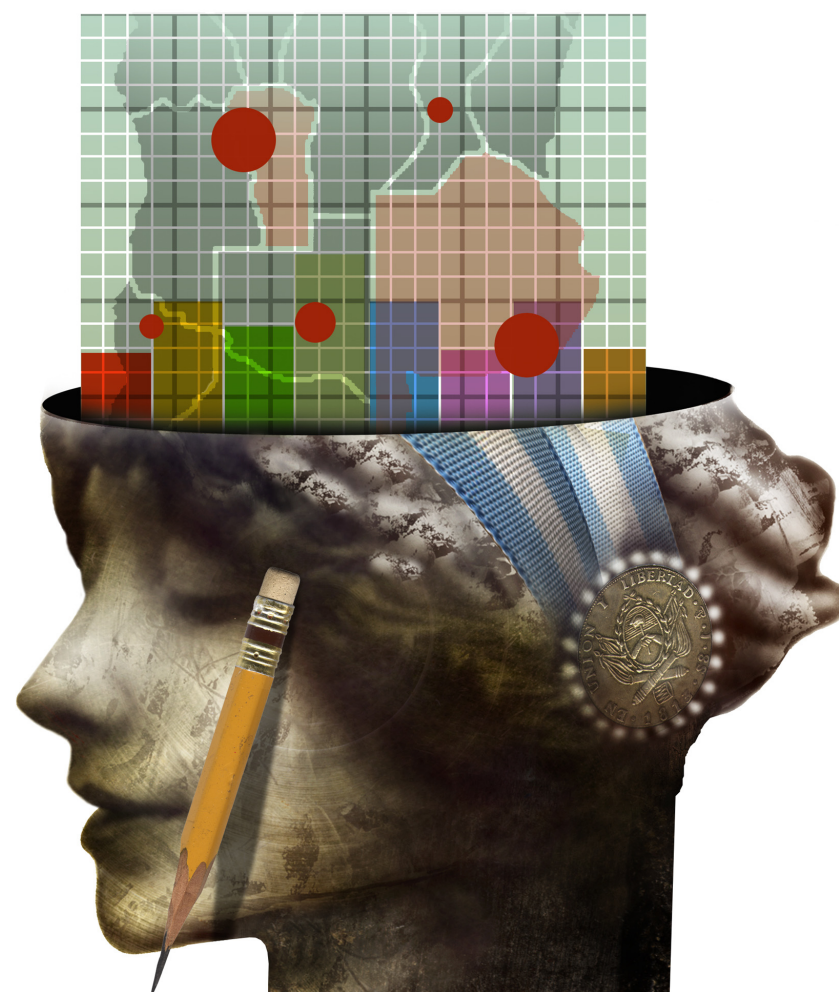
Axel Rivas

Radiografía de la educación argentina

Radiografía de la educación argentina

Axel Rivas

Alejandro Vera | Pablo Bezem



Radiografía de la educación argentina

Rivas, Axel
Radiografía de la educación argentina / Axel Rivas;
con colaboración de Alejandro Vera y Pablo Bezem.
1a ed. - Buenos Aires : Fundación CIPPEC; Fundación Arcor;
Fundación Roberto Noble, 2010.
180 p. ; 23x15 cm.

ISBN 978-987-1479-21-4

1. Políticas Educativas. I. Vera, Alejandro, colab. II.
Bezem, Pablo, colab. III.
CDD 370.1

Fecha de catalogación: 12/02/2010

Edición: Carolina Nahón

Diseño gráfico: Andrea Platón y Silvana Segú

Ilustración de tapa: Horacio Cardo

CIPPEC

Callao 25, 1° piso. Tel: (54-11) 4384-9009.
www.cippec.org
infocippec@cippec.org

Fundación Arcor

Dirección: Chacabuco 1160
Teléfono: 0351 4208303/ 4208254
E-mail: funarcor@arcor.com.ar
Web: www.fundacionarcor.org

Fundación Noble-Clarín

Finochietto 872
www.grupoclarin.com
fundacionnoble@grupoclarin.com
4309-7513

Copyright: 2010, CIPPEC / Fundación Arcor, Fundación Roberto Noble

3000 ejemplares

Índice

Prólogo	5
CIPPEC agradece	6
Introducción	7
● Capítulo 1: Tendencias	11
1.1 Creciente escolarización	12
1.2 Desigualdad y segregación	18
1.3 Declive de la calidad	25
1.4 La oportunidad del financiamiento educativo	34
1.5 Reconstruyendo la deuda salarial docente	41
1.6 La injusticia federal	46
1.7 La caída de la provincia de Buenos Aires	52
● Capítulo 2: Comparaciones	59
● Capítulo 3: Cartografías	77
● Capítulo 4: Cuestiones	125
Anexo - Fuentes de las estadísticas educativas y sociales	169
Bibliografía	171

Prólogo

Números que hablan

Si tuviéramos que describir en pocas palabras la esencia de este libro, podríamos decir que es una radiografía de la educación argentina donde a partir de los números nos permitimos relatar un proceso que hoy es presente. ¿Y qué nos dicen los números? Muchas cosas, más de las que nos imaginamos. Nos demuestran su razón de ser, es decir, su necesaria existencia. Sin ellos no podríamos medir, ordenar, pesar, calcular, planificar, evaluar; no podríamos transformar en realidad los sueños o -lo que es lo mismo- en políticas públicas de largo plazo las ideas forjadas para alcanzar una ecuación universal y de calidad.

Palabras y números, gráficos, infografías, fotos de una situación que nos habla de un pasado, un presente y de las posibilidades hacia adelante. En ese sentido, el trabajo nos demuestra que para poner en funcionamiento un proyecto -una idea- los números son imprescindibles. Desnuda a través de las estadísticas el estado de situación de la educación, un tema sobre el que con recurrencia los argentinos manifestamos preocupación.

Precisamente la posibilidad de reunir en un solo trabajo un amplio abanico de estudios estadísticos sobre educación, tanto de CIPPEC como de otros organismos (OCDE, UNESCO, etc.) nos brinda mayores elementos para profundizar la mirada que a menudo tenemos sobre el tema; y nos ayuda a rever nuestras opiniones, muchas veces asentadas en “lugares comunes” o suposiciones no necesariamente fundamentadas en datos concretos.

Si bien ***Radiografía de la educación argentina*** está especialmente pensado para ser leído por docentes, directivos, funcionarios y actores políticos de la educación, bien puede ser utilizado como material de consulta por periodistas y público en general, interesado por la educación.

A quienes trabajan a diario en educación y a quienes diseñan y gestionan políticas educativas les ofrece un diagnóstico integral del sistema educativo; una herramienta de conocimiento, planificación y monitoreo sin precedentes, que -esperamos- se convierta en material obligado para todos aquellos comprometidos con el diseño informado de políticas públicas.

Para Fundación Arcor y la Fundación Noble- Clarín seguir acompañando los estudios que lleva a cabo el equipo del Programa de Educación de CIPPEC, con quienes desde hace tres años venimos trabajando en alianza, significa promover la gestión del conocimiento y revalidar nuestro compromiso con la educación en la búsqueda de más y mejores oportunidades para nuestros niños, niñas y jóvenes de todo el país.

Fundación Arcor / Fundación Noble-Clarín

CIPPEC agradece

La realización de este libro fue posible gracias a una alianza institucional que lleva ya tres años de trabajo (2007-2009) entre la Fundación Arcor, la Fundación Noble-Clarín y el Programa de Educación de CIPPEC. En ese marco hemos realizado tres ciclos de conferencias públicas sobre la educación inicial, primaria y secundaria (en ese orden), con la publicación de suplementos junto al diario Clarín sobre el diagnóstico y las propuestas de política para cada uno de esos niveles del sistema educativo.

El libro ***Radiografía de la educación argentina*** continúa y expande ese proyecto. En él trabajó intensamente el equipo del Programa de Educación de CIPPEC, especialmente sus autores, Axel Rivas, coordinador general y autor de la escritura; Alejandro Vera y Pablo Bezem, coordinadores de las estadísticas expuestas. Agradecemos a su vez a todo el equipo que participó de las discusiones y reflexiones del proyecto: Florencia Mezzadra, Cecilia Veleda, Rocío Bilbao y Magalí Coppo.

El apoyo institucional de CIPPEC para concretar esta y cada una de nuestras iniciativas resulta siempre invaluable. La edición y los comentarios de Carolina Nahón son una muestra de ello.

De nuestra parte, como equipo de CIPPEC, expresamos el agradecimiento a la Fundación Arcor y a la Fundación Noble-Clarín por apoyar este trabajo y por su compromiso y participación constante en todos los proyectos educativos que impulsan.

Por último, un agradecimiento especial a Horacio Cardo por ilustrarnos la tapa.

Introducción

La enorme mayoría de la población ha pasado por el sistema educativo y muchos siguen en contacto directo con él en su vida adulta, mediante sus hijos-alumnos, como docentes o volviendo una y otra vez al mundo de las aulas en busca de nuevos aprendizajes. De esas experiencias surgen miradas, supuestos y opiniones sobre el estado de la educación. Buena parte de estos saberes dispersos dan en la tecla y advierten lo que incluso el ojo excedido de lecturas del especialista ya no ve. Pero en esta forma de mirar hay problemas insalvables que derivan en un diagnóstico educativo desvirtuado.

En la mirada social esa perspectiva redundante en un sentido común de la educación, un imaginario dominante y muchas veces avasallante. En los docentes, directivos, supervisores, funcionarios y actores políticos de la educación, la falta de herramientas para la construcción del diagnóstico educativo deriva en decisiones erradas o prioridades mal asignadas. A todos ellos se dirige este libro, no necesariamente para cambiar su mirada sino para extenderla, profundizarla y sistematizarla.

Para ello hemos recurrido a las estadísticas. En educación los números generalmente son evitados. Quizás en esto pese una tradición espiritualista, vocacional, que ve en las cifras una proyección de un saber profano, enemigo del contacto humano de las aulas. Creemos que esa imagen de los números debe ser revisada, no sólo porque implica un diagnóstico incompleto o errado sino porque ignora que también las estadísticas son fascinantes.

En este libro se ha buscado rescatar algo del saber que nos brindan los datos y algo de lo que ellos nos ofrecen del mundo de la imagen, en tiempos de gobierno de lo visual. Queríamos contar la situación de la educación argentina a través de imágenes de números y rodearlas de palabras que generen y extraigan sentido de ellos. Buscamos un diálogo, un contagio.

Esa búsqueda no aspira a anclarnos en diagnósticos ajenos e inmodificables, el escenario de los estructuralistas que inmoviliza a los sujetos. La presentación de datos en forma visual, sintética e incluso a veces provocativa, busca estimular la acción. En tiempos de espectáculos que paralizan e imágenes tan aceleradas de las que no llegamos a

hacer sentido, este libro intenta algún punto de equilibrio. Los lectores dirán si el efecto se produce, si hay contagios entre palabras y datos, imágenes y acciones.

Una radiografía, según el diccionario de la Real Academia Española, es un “procedimiento para hacer fotografías al interior de un cuerpo, por medio de los rayos X”. Nuestro cuerpo es el sistema educativo, nuestras fotografías son datos sistematizados y cuidadosamente analizados antes de ser dispuestos como “imágenes”. Se trata, por lo tanto, de un recorte muy explícito del diagnóstico educativo, que se reduce a aquello que los datos pueden decirnos o sugerirnos.

Ese recorte deja afuera a numerosas temáticas que ni siquiera pueden ser o han sido objeto de la deformación y simplificación que produce toda estadística. La interacción humana en las aulas, los sentidos que adquieren los aprendizajes en la vida diaria son ejemplos del denso entramado educativo que hace de la estadística una tarea tan absurda como las clasificaciones de seres imaginarios de Borges.

Pero también han quedado afuera del diagnóstico todas aquellas dimensiones efectivamente “medidas” por números que nuestra observación metodológica ha objetado. Preferimos dejar afuera datos que parecen significativos dado que no confiamos en ciertas estadísticas o las vemos inverosímiles en sus resultados. Gran parte de ellas proviene de las comparaciones internacionales, realizadas a partir de fuentes muy distintas en cada país, que merecen cuidados especiales en la presura de los diagnósticos.

En el recorte inevitable de temas que implica una mirada global sobre el sistema educativo, cabe aclarar que **Radiografía** se centra en la educación básica u obligatoria. El diagnóstico vinculado con la educación superior (incluyendo la formación docente) y universitaria ha escapado a nuestras posibilidades de análisis, dado que conforman un campo con propiedades específicas que desde CIPPEC hemos trabajado menos de lo deseable.

La buena noticia es que en los años recientes han nacido numerosas fuentes estadísticas educativas oficiales, serias y continuas en el tiempo, especialmente a partir del Censo Educativo de 1994 en la Argentina. De muchas de estas fuentes la propia comunidad educativa sabe poco y de otras se ha hecho poco uso en la toma de decisiones de los ministerios y las escuelas. Esperamos abrir la curiosidad para que esta **Radiografía** sea sólo la puerta de entrada hacia la lectura de las propias fuentes e informes primarios con los datos analizados (véase el cuadro del Anexo con un listado de las principales fuentes estadísticas de la educación).

El libro se organiza en cuatro capítulos. El primero es un diagnóstico más estructurado y una referencia guiada para comprender los restantes capítulos. Allí se analizan las grandes tendencias del sistema educativo en su evolución histórica reciente. A diferencia de los siguientes capítulos aquí todavía predomina el texto, con un uso más subordinado de los gráficos e infografías.

Los tres capítulos siguientes siguen una misma lógica expositiva: se presenta un gráfico que ocupa toda la página y en la carilla opuesta un texto que resume, explica, comenta e intenta dar sentido a los datos. Esta presentación busca ganar agilidad y permitir una lectura no lineal, más similar a una presentación periodística en forma de notas individuales.

En ese registro, el segundo capítulo refiere a la comparación de la Argentina con otros países en distintas dimensiones educativas. Es el capítulo más breve e “incompleto” por la mencionada falta de estadísticas internacionales que cuenten con la confiabilidad necesaria.

En el tercer capítulo se presentan las “cartografías” del federalismo educativo, presentadas especialmente a partir de mapas comparados de las provincias. Allí se analizan las situaciones provinciales en diversos planos, que buscan resaltar distintas unidades de sentido: la comparación de todas las provincias, las regiones o dos provincias especialmente interesantes y reveladoras.

Por último, el capítulo cuatro presenta las “cuestiones”, como temas que en muchos casos son poco conocidos o no han logrado dominar la agenda educativa. Este recorrido busca llevar el diagnóstico hacia su faceta más activa, casi en una función de incidencia política. Instalar estas cuestiones en la agenda de la educación es el correlato directo de un diagnóstico orientado a la acción, que complementa la visión del derecho a la educación enunciada en trabajos anteriores (Rivas, 2007).

La separación (y las vinculaciones constantes) entre los capítulos muestra los propósitos de **Radiografía**: diagnosticar a partir de lo que las estadísticas nos señalan; organizar y facilitar al lector la entrada a un mundo complejo de variables, datos y fuentes; y ofrecer una mirada integral de la educación, que combina abordajes políticos, sociológicos, económicos y pedagógicos, y rompe fronteras falsas entre disciplinas. En definitiva, reflexionar y abrir preguntas que esperamos continúen en nuevos estudios y acciones.

De estos propósitos se desprende un doble criterio expositivo. Por un lado, una lectura guiada, que interpreta los datos, apela a titulares sugestivos e incluso propone políticas para revertir las vulneraciones de derechos detectadas. Por otra parte, una lectura crítica, una forma de desmenuzar la situación educativa que cada lector debe continuar, un trabajo inacabado que postula una mayor conciencia y compromiso social por la educación. **Radiografía** se postula entonces como una irradiación sugestiva de ejes y focos de un diagnóstico en busca de sujetos sociales capaces de protagonizarlo.

Axel Rivas,
director del Programa de Educación de CIPPEC,
3 de noviembre de 2009.



Capítulo 1

Tendencias

El sistema educativo argentino vivió intensas transformaciones en las décadas recientes. El presente capítulo pretende abordar estos complejos procesos de cambios sociales y educativos con una mirada más estructural que la del resto del libro, constituyéndose como una narrativa introductoria de los capítulos siguientes.

Las tendencias son identificadas a partir de períodos históricos prolongados o especialmente intensos de los años recientes, que marcan a fuego la educación argentina actual. Entre ellas, se destaca el aumento de la escolarización en paralelo al incremento de las desigualdades sociales; la caída de la calidad educativa; las oportunidades abiertas por el incremento reciente del financiamiento y del salario docente; y las desigualdades del federalismo educativo con sus consecuencias en la crítica situación de la provincia de Buenos Aires.

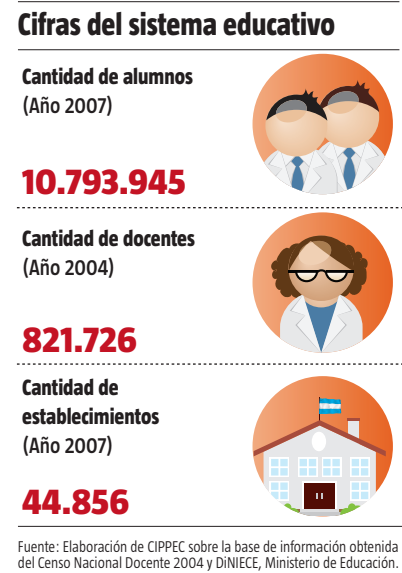
Siguiendo la pauta general del libro, estas tendencias están basadas principalmente en evidencias que nos remiten a fuentes estadísticas, si bien se busca complementar los datos con miradas más cualitativas de la investigación social y educativa. Cabe aclarar que en todo el libro los datos escogidos y presentados son una consecuencia del análisis desde distintas perspectivas de los fenómenos educativos, no su punto de partida. Es por ello que las tendencias muestran una historia compleja que busca ser sintetizada y relatada mediante datos, no una serie de datos que arman la historia.

Como en el resto del libro, son diversas las dimensiones educativas que no han podido ser abordadas por las limitaciones en las formas de exponerlas que imponen las estadísticas disponibles. Así, por ejemplo, las profundas transformaciones culturales a partir de la acelerada ramificación de los medios masivos y de las nuevas tecnologías, y su impacto en las aulas es una de las grandes tendencias de las últimas tres o cuatro décadas que no fue abordada en este capítulo. Pese a estas ausencias, esperamos que los relatos contruidos por las tendencias presentadas nos permitan iluminar una primera mirada estructural del diagnóstico de la educación argentina.

1.1. Creciente escolarización

La historia mundial del sistema educativo moderno es la de una expansión permanente desde su institucionalización definitiva a fines del siglo XIX. La Argentina no escapa a esa tendencia sino que incluso ha sido el país de América Latina con más temprano desarrollo masivo de su educación primaria. Esta expansión fundacional de la educación argentina puede todavía constatarse en los principales indicadores de acceso que resume el índice de Educación para Todos de la UNESCO (véase **Gráfico 2.1**) y se refleja en la dimensión actual del sistema, que contaba en 2007 con 10.793.945 alumnos, 821.726 docentes y 44.856 establecimientos (**Gráfico 1.1**).

Gráfico 1.1



Sin embargo, el sistema educativo argentino nunca fue uno solo sino que estuvo dividido históricamente en dos niveles que conformaron culturas educativas muy distintas: la primaria y la secundaria. La Ley de Educación Común 1.420, sancionada en 1884, fundó la matriz de la escuela primaria, que se definió como obligatoria y gratuita. Allí se destacó la impronta de la temprana masificación del sistema educativo argentino, con el objetivo central de la homogeneización cultural, ante el contingente de inmigrantes europeos y la diversidad provincial.

En cambio, la educación secundaria se funda sobre un principio opuesto: la selección social. Mientras la escuela primaria sigue el modelo sarmientino del docente vocacional

como funcionario de Estado que persigue el ideal civilizatorio de la escuela común, la escuela secundaria se basa en el modelo mitrista enciclopédico de selección de la clase gobernante. Para ello, el dispositivo fundacional incluye muchos profesores designados por su dominio de las disciplinas científicas, un estricto código de conducta y un sistema de exámenes eliminatorios.

Los números expresan esos dos modelos. En 1900 ya asistían 450 mil alumnos a la escuela primaria y sólo 6.700 a la secundaria (**Gráfico 1.4**). Este dato es una buena forma de constatar que la secundaria era la escuela de “los elegidos”. Cabe recordar que por entonces existía una escuela secundaria por provincia, como cabeceras del modelo civilizatorio. Mientras la creación de escuelas primarias era una atribución provincial (definida en la Constitución nacional de 1853), las escuelas secundarias fueron una iniciativa de la Nación, como un mecanismo de intervención política con la vocación de crear una elite gobernante.

La evolución histórica de la matrícula de la escuela primaria fue constante, creció junto a la población y por encima de ella, lo cual se evidencia en el incremento notorio de las tasas netas de escolarización, que aumentaron progresivamente hasta llegar casi al 100% en los años noventa (**Gráfico 1.2**). Los datos de evolución del analfabetismo siguieron una tendencia muy asociada con la expansión persistente desde fines del siglo XIX de la educación primaria. Si en el punto de partida de la Ley 1.420 había tres cuartos de la población analfabeta, para el año 1960 esa medida era inferior al 10% de la población (**Gráfico 1.3**).

Gráfico 1.2

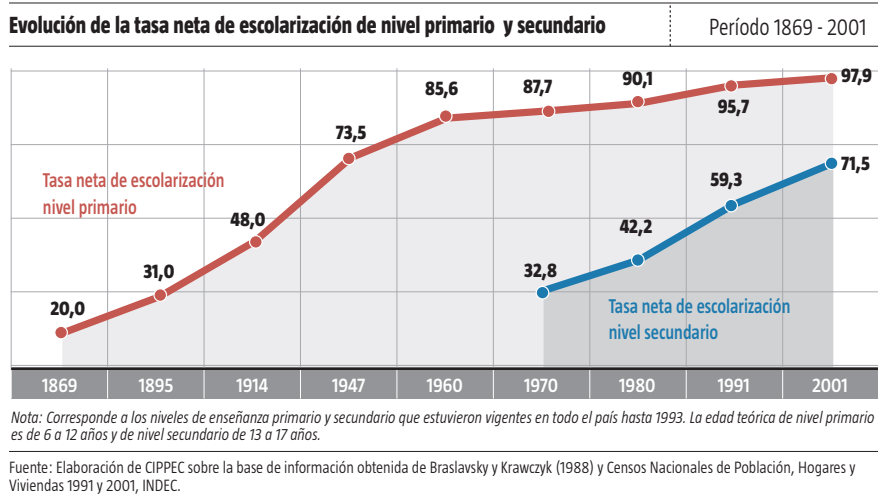
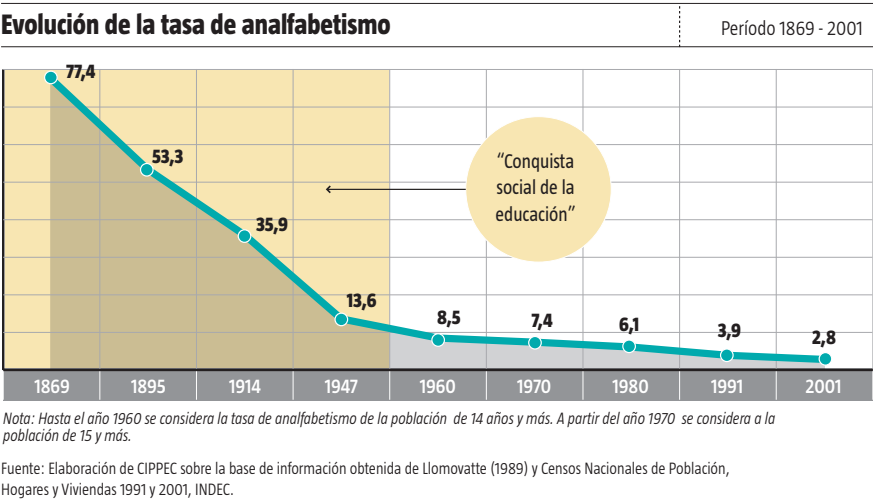


Gráfico 1.3

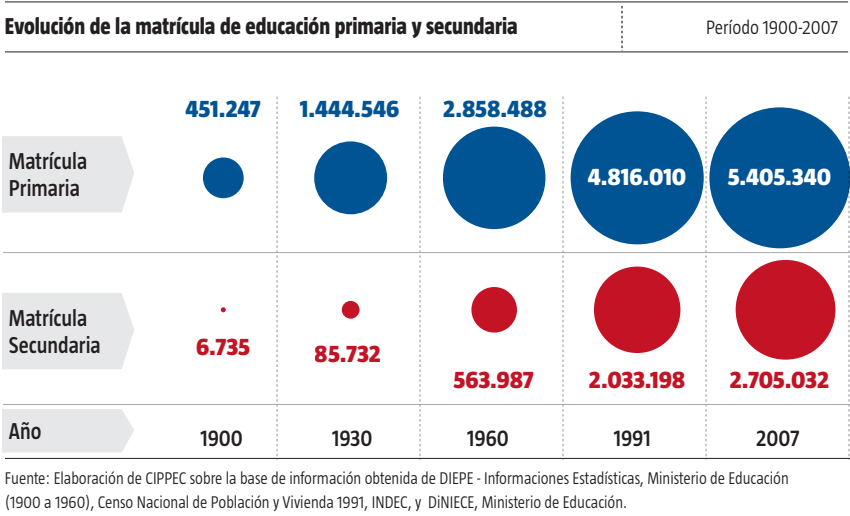


A diferencia de la expansión continua de la primaria, la educación secundaria expresa grandes saltos, “explosiones de acceso”. El primero de ellos se da durante el peronismo, con la multiplicación de escuelas y el reconocimiento del derecho a la educación de numerosos sectores populares. Si en los primeros treinta años del siglo XX se sumaron apenas unos 80 mil alumnos a la escuela secundaria, entre 1930 y 1960 acceden 480 mil nuevos estudiantes (**Gráfico 1.4**).

El segundo gran salto en la escolarización secundaria se inicia en 1983 con la recuperación democrática. Como señal hacia una etapa que comienza a definir por primera vez el derecho social a la escuela secundaria, se eliminan los exámenes de ingreso en este nivel (instalados, en buena medida, por la última dictadura militar). La expansión de la escuela secundaria da otro gran salto con la aplicación de la Ley Federal de Educación 24.195, sancionada en 1993, que reconoce 10 años de educación obligatoria.

El largo camino del reconocimiento del derecho a la educación secundaria termina de sellarse en el plano legal con la sanción de la Ley de Educación Nacional 26.026 en 2006, que establece la obligatoriedad del nivel. Como señalan distintos trabajos (Jacinto y Terigi, 2007; Tenti, 2003), uno de los grandes desafíos actuales para la política educativa es modificar ese dispositivo fundacional de la escuela secundaria que fue diseñado para la selección social. En el contexto de un mandato social opuesto, que implica la universalización de la escuela secundaria, esa matriz fundacional merece ser repensada y traducida en nuevas políticas y prácticas pedagógicas.

Gráfico 1.4



Esta mirada histórica puede ser complementada con las tendencias más recientes en el acceso a la escolarización, especialmente en la educación inicial y secundaria, los dos niveles que no habían alcanzado la virtual universalización de la educación primaria¹. En el nivel inicial se observa un notable crecimiento del acceso a partir de los años noventa. En 1994 la matrícula de jardín de infantes era 998.624, en 1998 había aumentado un 17% y en 2007 ya eran 1.364.909 alumnos, lo que representa un aumento del 37% en 13 años. Así, la tasa de escolarización para los niños y niñas de 5 años pasó de 57% en 1980 a 90% en 2001.

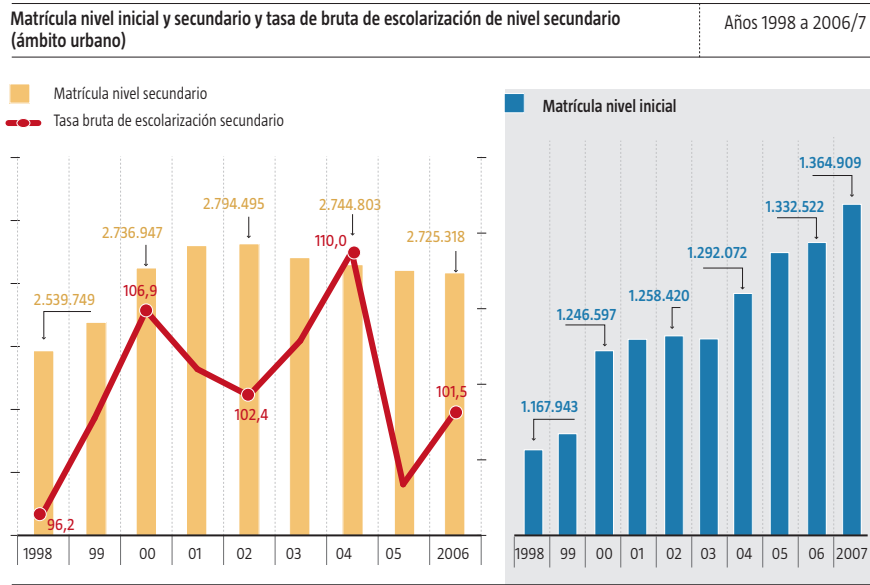
Para seguir la evolución reciente del acceso a la educación secundaria, el **Gráfico 1.5** señala tanto el crecimiento de la matrícula como el de las tasas brutas de escolarización. Este último indicador² es útil para captar el gran impacto que tuvo la reforma educativa al reinsertar en el sistema educativo a jóvenes que habían abandonado sus estudios y retornaron a la escuela secundaria con un desfasaje etario. La llegada de 200 mil alumnos al nivel secundario entre 1998 y 2000 indica el período de mayor auge de implementación del Tercer Ciclo, que se expresa en el aumento de las tasas brutas de escolarización de un 96,2% a un 106,9%, el máximo valor histórico.

La etapa posterior a la crisis de 2002 anuncia un panorama más incierto para el nivel secundario, dado que no se ha logrado continuar la expansión del acceso. Incluso la matrícula total del nivel decae levemente, lo cual tiene un correlato en el aumento de la

1. Sin considerar el nivel superior no universitario y universitario, que no se analiza en profundidad en el presente libro.
2. La tasa bruta de escolarización expresa la relación entre la matrícula y la población en edad escolar correspondiente al nivel educativo, en este caso la educación secundaria. Cuando la cobertura es alta, el indicador puede superar el valor 100 debido a la presencia de alumnos que tienen una edad mayor a la esperada. Esto la diferencia de la tasa neta de escolarización, que se limita a la matrícula con la edad teórica correspondiente.

educación de adultos (véase **Gráfico 4.13**). Esto señala los desafíos que implica escolarizar a los jóvenes que han encontrado posibilidades tempranas en el mercado laboral gracias a la recuperación económica posterior a 2003 o que no hallan en la escuela un valor social acorde como para continuar hasta finalizar sus estudios.

Gráfico 1.5



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de DINIECE, Ministerio de Educación y SITEAL.

En síntesis, una primera tendencia central del sistema educativo argentino es su expansión histórica y el especialmente significativo avance de la educación secundaria, que se había conformado con características fundacionales selectivas, en oposición a la educación primaria común y universal. Esta masificación progresiva de la cobertura del sistema manifiesta las distintas etapas de la conquista social de la escolarización, que transcurre entre 1880 y 1960 para la educación primaria y que se inicia más decididamente en 1983 para la educación secundaria.

Esta tendencia en la dimensión de la oferta educativa implica profundas transformaciones del orden escolar. Para la política educativa esto supone una disminución sensible de la profundidad en favor de la extensión. A medida que crece el sistema ya no será posible inspeccionar cada aula y conocer cómo enseña cada docente, sino que habrá que generar sistemas de administración de inmensos contingentes de alumnos, docentes y escuelas. De la gestión planificada de un creciente “planeta” de educación primaria y un “pequeño planeta secundario” se pasará a tener que comandar y contener

dos planetas gigantes. El **Gráfico 1.4** muestra justamente la dimensión proporcional de estos dos planetas.

A su vez, la expansión del acceso supone un gran desafío de financiamiento, que en ciertas etapas históricas se cubrirá con la depreciación del salario docente (**Tendencia 5**), y de planificación de la oferta de escuelas y cargos docentes. Entre otras cuestiones, la formación de los docentes se masificó y perdió la legitimidad histórica del carácter sagrado del docente como un “sacerdote laico” para convertirse progresivamente en un “trabajador de la educación” (Birgin, 1999).

Para la organización escolar y la pedagogía, la masificación de la enseñanza primaria no fue un desafío tan crucial como la secundaria, dado que el objetivo de la universalización estuvo presente desde su mandato fundacional. En las aulas de las escuelas secundarias el objetivo más reciente de la masificación plantea numerosos dilemas. La tradición expulsiva y selectiva de la secundaria parece entrar en crisis en medio de grandes cambios en las culturas juveniles, atravesadas por nuevos medios y tecnologías de la comunicación y complejas realidades sociales.

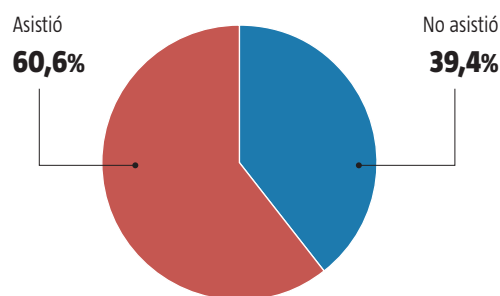
Los aproximadamente 740 mil jóvenes de 13 a 18 años que todavía no asistían a la escuela (Censo 2001) marcan la dimensión del desafío en marcha de la universalización de la educación secundaria. Esto implica un incremento del financiamiento educativo y de las capacidades de planeamiento estratégico de una nueva escuela secundaria. A su vez, en las aulas resta forjar nuevos paradigmas pedagógicos que afronten esta complejidad. La heterogeneidad social y cultural de los jóvenes deberá comenzar a ser considerada como un punto de partida para reconocer plenamente el derecho de todos al nivel secundario.

1.2. Desigualdad y segregación

La segunda tendencia central del sistema educativo argentino en los últimos treinta años refiere a los profundos cambios en la estructura social. La masificación de la educación secundaria se convierte aquí en una cuestión social. Un primer dato ilustra este punto: en el año 2006 el 39,4% de los jóvenes que asistía a la escuela secundaria era primera generación de acceso a este nivel. Sus padres, pertenecientes a los estratos sociales bajos, no habían logrado superar la barrera de la escuela primaria.

Gráfico 1.6

Condición de asistencia al nivel secundario de los padres de los alumnos de nivel secundario - Año 2006



Nota: se considera al padre/madre que sea tomado como "Jefe de Hogar" en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de la EPH, cuarto trimestre 2006, INDEC.

Este dato resume un inmenso proceso social de acceso al derecho a la educación, que todavía cuenta con una deuda pendiente con numerosos jóvenes, pero que debe ser valorado como una gran conquista. Esto no quita que el sistema educativo siga generando circuitos de reproducción de las desigualdades sociales, como se verá a continuación, pero le otorga dimensión a una transformación sociológica muchas veces marginada en el diagnóstico de la educación.

Es significativo, a su vez, que el acceso masivo de nuevos estudiantes al sistema educativo haya acontecido en un contexto de degradación de los indicadores sociales de largo plazo de la Argentina. La referencia central para el análisis parte de 1975, un momento de quiebre en muchos sentidos para la historia argentina, en las puertas de la

llegada de la dictadura militar que condujo al terrorismo de Estado y a un modelo económico cuyas consecuencias sociales devastadoras persisten hasta la actualidad.

Los datos expresan un proceso progresivo de "latinoamericanización" de los indicadores sociales de la Argentina, que históricamente había logrado consolidar una extensa clase media y niveles de vida largamente superiores a la media de la región. En 1980 (primer año con datos disponibles para la comparación regional) la Argentina tenía un 4,7% de pobres mientras que en América Latina la proporción era del 29,5% (**Gráfico 1.7**). En los últimos treinta años esa brecha se ha acortado sensiblemente: para el año 2007 había en la Argentina un 21,0% de pobreza³ mientras que en América Latina se mantenía un nivel similar al de 1980, con un 28,9% de personas debajo de la línea de pobreza.

En la Argentina se destaca en los últimos treinta años la existencia de profundos ciclos sociales, atados a los vaivenes de la economía. Las grandes crisis de 1982, 1989 y 2001 produjeron un impacto social profundo. Tal es así que luego de los períodos posteriores de recuperación económica los indicadores de pobreza no se redujeron más allá del año previo de cada crisis. Así, se observa la consolidación en los últimos 35 años de una capa de pobreza estructural que pasa del 5% al 20 o 25% de la población.

Por otra parte, el índice de desocupación ha sido clave en la historia argentina reciente. Lo remarcable, para dimensionar luego su impacto educativo, es el aumento sensible de la desocupación en los años noventa, incluso en un contexto de expansión de la economía. Como se observa en el **Gráfico 1.7**, la tasa de desocupación pasó del 6,3% en 1990 al 17,8% en 2002, con un crecimiento constante durante todo el período, que recién disminuyó con la recuperación económica posterior (2004-2008).

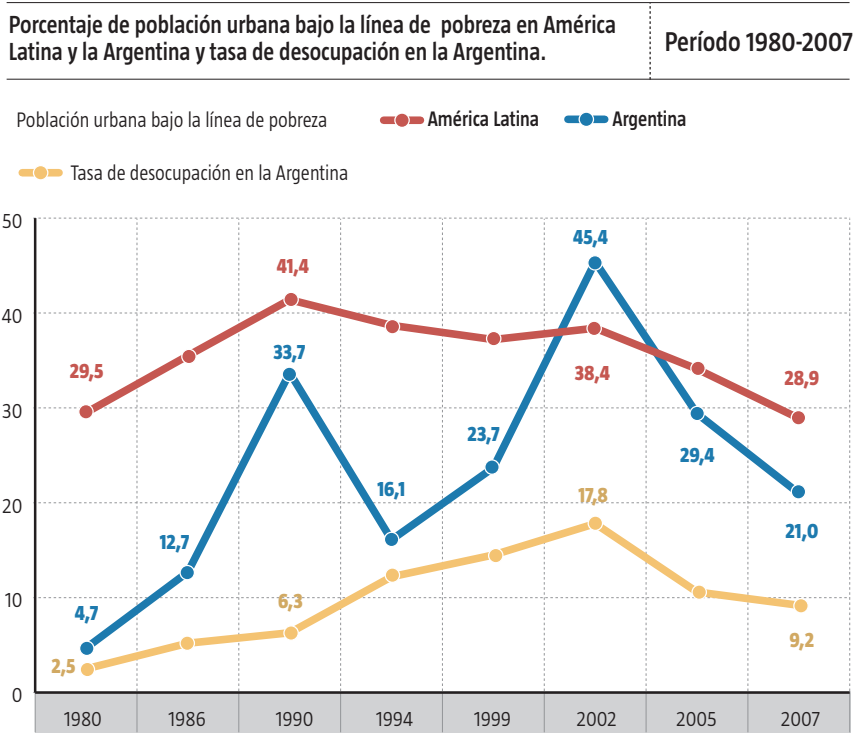
Ese proceso de pérdida de fuentes de trabajo resulta un condicionante central de la escolarización de los alumnos que ingresaron en ese mismo período por primera vez a la escuela. La desocupación se transformó en un elemento que modificó la estructura familiar, los hábitos y la autoestima de los jefes de hogar. La ruptura de los lazos sociales, especialmente significativa en los contextos urbano-marginales, tiene en la desocupación una de sus principales causas y sus consecuencias educativas son cruciales.

El siguiente indicador clave refiere a las desigualdades y es medido a partir del Coeficiente de Gini⁴ (**Gráfico 1.7**). La gravedad de la evolución de este indicador para la Argentina enmarca y da nuevas dimensiones al crecimiento de la pobreza. La Argentina es el país donde más aumentó la brecha de ingresos de toda América Latina entre 1975 y 2005. Así, el Coeficiente de Gini pasó de 0,36 a 0,50 entre esos dos años, mientras América Latina mantuvo casi constante este indicador, en un nivel cercano a 0,6.

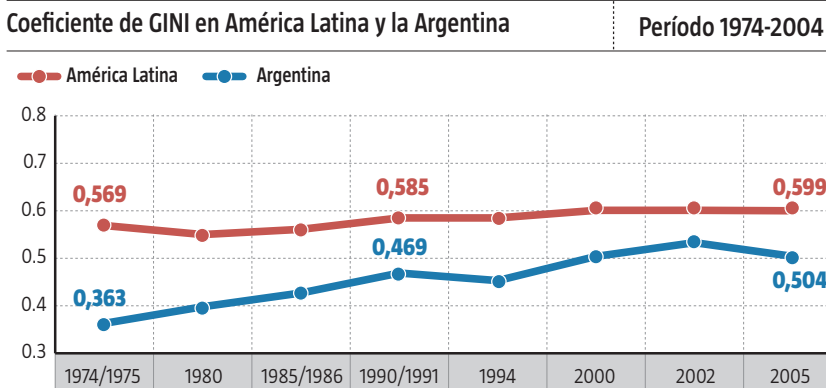
3. Cabe destacar que las cifras referidas a la pobreza a partir de 2007 han suscitado numerosos debates dada la baja confiabilidad de la fuente estadística, el INDEC, a partir de la intervención de las mediciones referidas a la inflación. Más allá de esas discusiones, el año 2007 representa el pico de la recuperación económica y los datos de ese momento todavía pueden considerarse confiables.

4. El Coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad en los ingresos. Es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

Gráfico 1.7



Nota 1: En América Latina se considera la pobreza de 19 países de la región.
Nota 2: En la Argentina, entre los años 1980 y 1990, se considera la pobreza del Gran Buenos Aires.



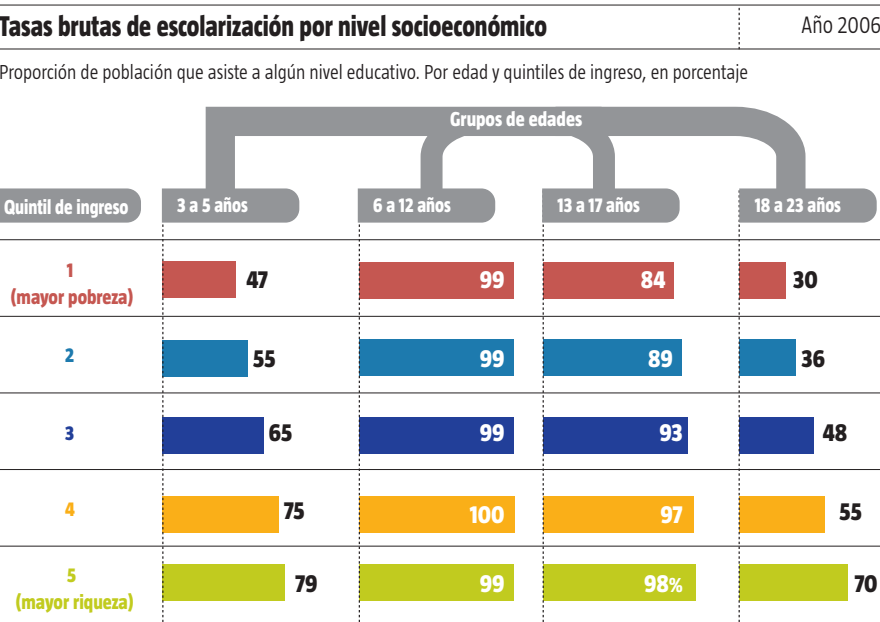
Nota 1: En América Latina se consideran 14 países de la región.
Nota 2: En la Argentina entre 1974 y 1980, se considera Gran Buenos Aires y para el resto de los años 24 ciudades.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de CEPAL e INDEC.

Las consecuencias educativas de esta transformación social son inevitables. Las escuelas han tenido que transformar su rol pedagógico en torno de la contención de diversas problemáticas sociales y afectivas de los alumnos. La respuesta de la política educativa ha incluido una nueva gama de políticas compensatorias y la masificación de los servicios alimentarios en las escuelas (véase **Gráfico 3.9**).

En los circuitos educativos las desigualdades sociales dejan una marca creciente. El **Gráfico 1.8** muestra los niveles de escolarización según quintiles de ingreso. A simple vista se advierte una amplia desigualdad, propia de todos los países con amplias brechas sociales. Por ejemplo, sólo el 47% de los niños y niñas pertenecientes al quintil de menores recursos asiste al nivel inicial, mientras este porcentaje aumenta al 79% en el quintil de mayores ingresos. La brecha entre los 18 y 23 años de edad es aún mayor entre niveles de ingresos: sólo un 30% sigue en el sistema educativo en el quintil de menores ingresos mientras un 70% lo hace en el quintil más rico de la población (**Gráfico 1.8**).

Gráfico 1.8

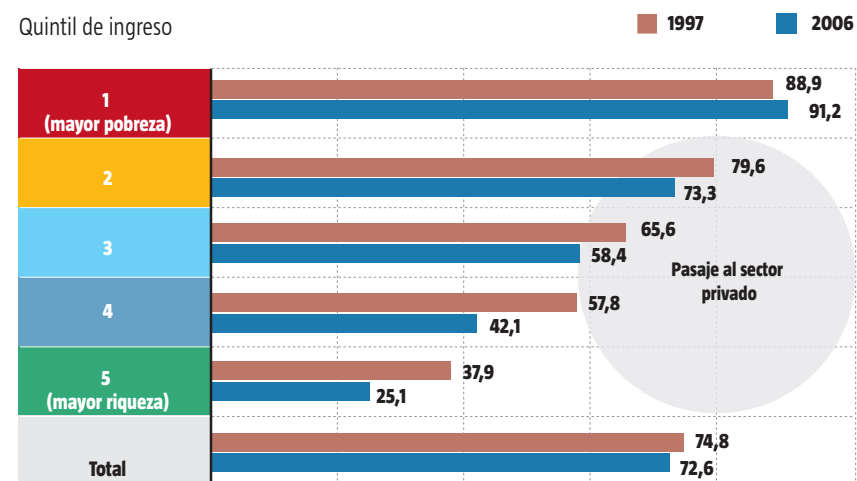


Fuente: CEDLAS.

Pero hay otros datos clave para comprender mejor las consecuencias de la combinación de las dos primeras grandes tendencias: acceso masivo a la educación y aumento de la pobreza y de las desigualdades en los últimos treinta años. Uno de ellos refiere al progresivo pasaje de los sectores de mayores ingresos de la escuela estatal a la privada, constatable al menos en los datos disponibles sobre la variación entre 1997 y 2006⁵. La polarización social entre la escuela estatal y privada ha aumentado en este período significativamente: cuanto más alto es el nivel socioeconómico mayor ha sido el pasaje al sector privado (**Gráfico 1.9**).

Gráfico 1.9

Porcentaje de niños de 5 a 17 años que asisten a un establecimiento educativo estatal según quintil de ingreso (Total de aglomerados)



Nota: se consideran los quintiles de ingreso per cápita familiar.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de Gamallo (2009).

Las escuelas tienen hoy más alumnos que nunca antes. Buena parte de los sectores populares accede a los distintos niveles del sistema educativo, que logra garantizar ese derecho por primera vez a las nuevas generaciones. Sin embargo, la estructura social se ha vuelto progresivamente más desigual y la proporción de personas bajo la línea de pobreza ha aumentado significativamente desde 1975. En consecuencia, es en el interior del sistema educativo que comienzan a profundizarse las brechas sociales, con circuitos educativos cada vez más diferenciados según el nivel socioeconómico de los alumnos.

5. Lamentablemente las estadísticas disponibles no permiten comparar el nivel socioeconómico de los alumnos de escuelas estatales y privadas fuera de estos dos años, lo cual seguramente brindaría datos clave sobre la dimensión de la transformación del perfil social de ambos sectores en las últimas décadas.

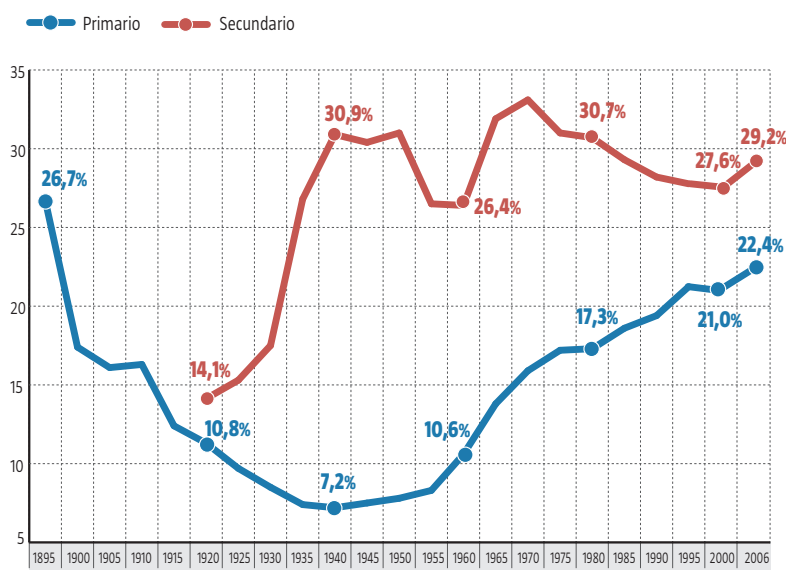
Más acceso con más pobreza y desigualdad componen una fórmula que mina la misión de la integración social en la escuela pública. La tendencia muestra una dualización socioeducativa a partir del progresivo pasaje al sector privado de los sectores medios y altos, que “huyen” de los sectores populares que fueron accediendo por primera vez a los distintos niveles del sistema educativo.

En el nivel primario se puede constatar la tendencia del progresivo pasaje al sector privado que se inicia en los años 1960. Si en 1940 sólo el 7,2% de los alumnos asistía a escuelas privadas, para 2006 el porcentaje había llegado al 22,4 (**Gráfico 1.10**). Esto muestra que hace cincuenta años la educación primaria privada era la opción de las elites o de sectores que preferían una oferta religiosa particular, mientras que en el presente ya es una opción para cerca de un cuarto de la población –los sectores medios y altos que buscan una distinción social–.

En el nivel secundario la tendencia es distinta, ya que se mantiene desde 1940 un porcentaje similar de alumnos que asiste a escuelas privadas, que ronda el 30% de la matrícula total (**Gráfico 1.10**). La diferencia con la educación primaria es que, en este caso, desde el retorno a la democracia en 1983, el crecimiento en el acceso de sectores populares a la escuela estatal ha sido muy alto. Es por ello que entre 1980 y 2000 ha disminuido la proporción de alumnos en escuelas privadas, pese a que los estratos medios y altos (que asistieron históricamente a la escuela estatal) pasaron masivamente al sector privado. Recién en los años recientes se constata un aumento del porcentaje de alumnos en escuelas secundarias privadas (véase **Gráfico 4.16**).

Gráfico 1.10

Evolución histórica de la matrícula del sector de gestión privada como porcentaje de la matrícula total
Período 1895-2006. Niveles primario y secundario



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de Morduchowicz (2000) y DINECE, Ministerio de Educación.

Pero estas tendencias no sólo se traducen en una segmentación social de la educación estatal y privada. También se constata una creciente diferenciación de circuitos sociales de escolarización dentro de los propios sectores estatal y privado. Las escuelas comienzan a distinguirse cada vez más de acuerdo con una sociedad cada vez más desigual. Se conforman, así, cotos sociales de segregación educativa (Veleda, 2008), que pugnan por homogeneizar la base social de la pedagogía.

El resultado de este proceso es sumamente riesgoso para la apuesta a la conformación de una sociedad democrática, con justicia e integración social. La amenaza de la segregación educativa creciente obstaculiza la posibilidad de construcción de una cultura común basada en la riqueza del diálogo con la diversidad. Evidentemente, el mayor desafío para evitar este camino es la disminución de la brecha de ingresos y la salida de la pobreza a través del desarrollo económico. Pero la educación también tiene sus propios desafíos de integración social a partir de sus pedagogías y sus formas de organización de la oferta educativa.

1.3. Declive de la calidad

Las tendencias de las últimas tres décadas de expansión de la escolarización en paralelo al aumento de las desigualdades y de la pobreza constituyen factores condicionantes de la calidad educativa. A esto se suma el proceso de transformación cultural con la aparición de nuevos medios masivos y tecnologías de la información, que a nivel global ha tendido a opacar el rol de la educación formal como transmisora central de la cultura.

En los últimos veinte años se ha potenciado el concepto estelar de la calidad educativa como una forma de resumir los logros de aprendizaje de los alumnos. La multiplicación de evaluaciones estandarizadas internacionales, nacionales y provinciales da cuenta de ello. Se trata de un típico ejemplo de los múltiples efectos que pueden tener los datos estadísticos en el análisis de la educación.

En este libro, los datos de las evaluaciones de la calidad se utilizan considerando ciertas advertencias. En primer lugar, la mirada sobre la calidad educativa no puede formularse de manera neutra y asociológica. Los contenidos y las formas de adquisición de los aprendizajes son parte de un debate social y político constante, no reductible en muchos sentidos a evaluaciones estandarizadas. En segundo lugar, las evaluaciones son sólo recortes muy específicos de los aprendizajes, que no reflejan la diversidad de situaciones que ocurren en las aulas.

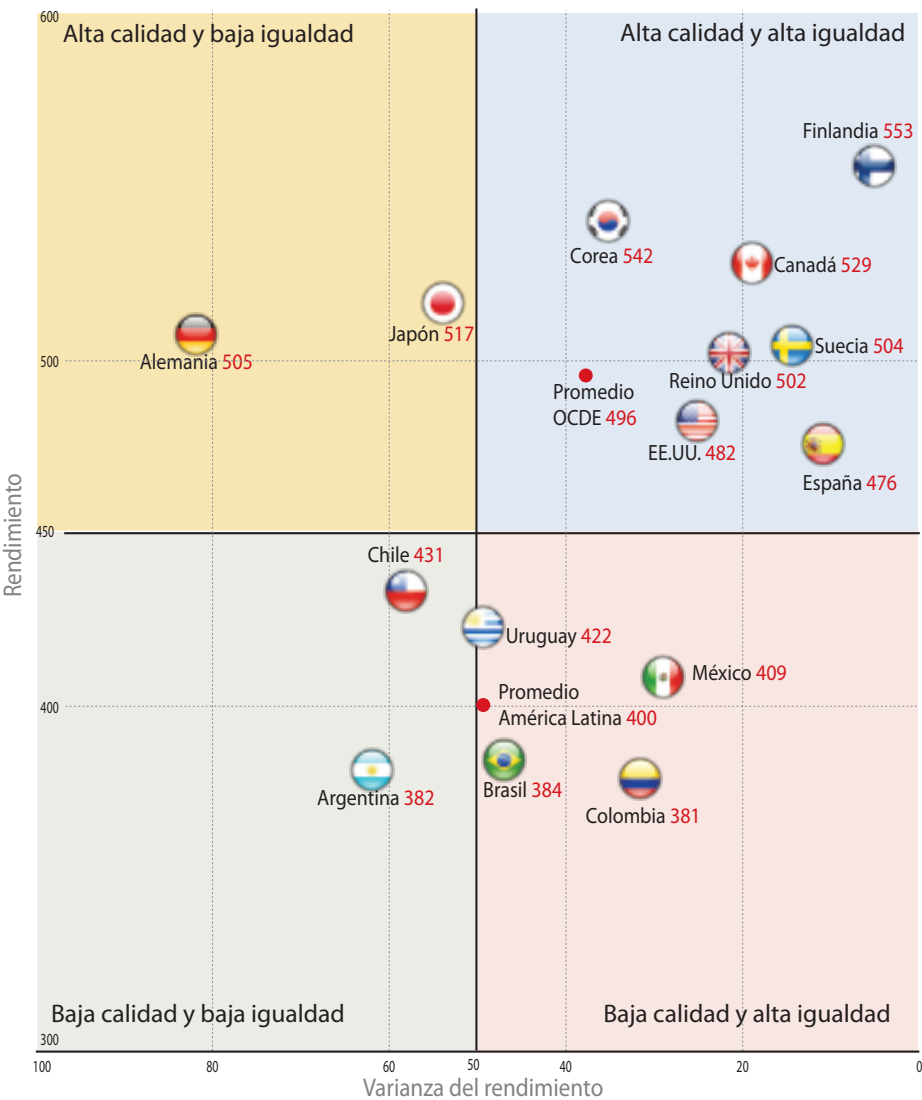
Con estas advertencias se señalan las siguientes lecciones que pueden extraerse de los datos disponibles de las distintas evaluaciones de la calidad. Aun considerando las advertencias políticas y metodológicas, los resultados de las evaluaciones constituyen indicadores que no pueden ser ignorados para diagnosticar el estado de la educación, si bien no deben ser magnificados ni sacralizados.

Comenzando por la comparación internacional, la evaluación más rigurosa y reconocida es la prueba PISA (Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos), implementada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en escuelas secundarias con alumnos de 15 años. El **Gráfico 1.11** muestra los resultados de 2006 en todas las áreas evaluadas (Ciencias, Lectura y Matemática) de una serie de países participantes, entre ellos todos los representantes de América Latina. Allí se observa que la Argentina tiene resultados de calidad muy por debajo del promedio de los países desarrollados de la OCDE, e incluso claramente por debajo de Chile y Uruguay, ubicándose en un escalón similar al de Brasil y Colombia.

A su vez, el **Gráfico 1.11** muestra la varianza de los resultados por escuelas, un claro indicador de las desigualdades de calidad, que en la Argentina son muy altas: casi se duplica el promedio de la OCDE e, inclusive, el país se sitúa muy por encima del resto de sus pares de América Latina (con la excepción de Chile, que también tiene alta desigualdad). Esto indica un doble diagnóstico crítico: bajos resultados y altamente desiguales. Aquí es necesario mirar la **Tendencia 2** para comprender algunos de los factores históricos explicativos de esta situación.

Gráfico 1.11

Rendimiento e igualdad en las evaluaciones PISA 2006 - Países seleccionados



Nota 1: Para calcular el rendimiento se considera el puntaje promedio de los alumnos en Ciencias, Comprensión Lectora y Matemática.
Nota 2: Para medir la igualdad se considera la varianza del rendimiento de los alumnos entre establecimientos educativos. Una mayor varianza implica menor igualdad.

Fuente: Elaboración CIPPEC en base a PISA 2006, OECD.

En cuanto a la evolución de los resultados, el **Gráfico 1.12** es alarmante. En la comparación de todos los países (36 en total) que participaron de las pruebas PISA en 2000 y 2006, la Argentina fue el que más descendió en sus resultados de aprendizaje en Comprensión Lectora, con una caída del 11%. Cabe contextualizar que en ese período la Argentina vivió la peor crisis social de su historia, lo cual no deja de abrir interrogantes sobre su impacto en los aprendizajes de los alumnos.

También resulta destacable que Chile haya sido el país que fue en la vía inversa en este período, ya que de los 36 países participantes de las evaluaciones de 2000 y 2006 fue el que más incrementó sus rendimientos. Esta situación puede tener distintas explicaciones, algunas de ellas vinculadas con la mayor cultura de la evaluación que predomina en Chile y otras más ligadas con las políticas educativas recientes y el aumento del financiamiento educativo en el país vecino, como se analiza en la **Tendencia 4 (Gráfico 1.18)**.

Gráfico 1.12

Variación en el rendimiento en evaluaciones de Comprensión Lectora, PISA 2000 y 2006



Nota: El gráfico incluye a los 36 países que participaron de las evaluaciones PISA 2000 y 2006.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de PISA 2006, OECD.

La misma situación crítica de los resultados de calidad de la Argentina puede hallarse en otra evaluación internacional, aplicada exclusivamente en el nivel primario de los países latinoamericanos por el Laboratorio Latinoamericano de Calidad Educativa (LLECE) de la

UNESCO. En este caso los resultados no son estrictamente comparables entre el primer año de la medición (PERCE, 1996) y el segundo (SERCE, 2006), dados ciertos cambios metodológicos. Sin embargo, en la comparación con otros países, se observa que la Argentina pasa de integrar el segundo bloque de países en 1996, detrás de Cuba, al tercer bloque en 2006, por debajo de Costa Rica, Chile, México y Uruguay (Gráfico 1.13).

Estos resultados señalan que la Argentina ha pasado a ocupar un lugar promedio en América Latina en sus resultados de aprendizaje, medidos por las evaluaciones internacionales. A su vez, Cuba sigue siendo el país de la región que por lejos alcanza mejores y más equitativos logros de calidad educativa, un caso interesante de estudio dado que expresa la profunda relación que existe entre el régimen político y los resultados educativos, entre otras dimensiones de análisis (Carnoy, 1997).

Gráfico 1.13

Rendimiento en las evaluaciones de calidad educativa de LLECE, UNESCO

PERCE 1997		SERCE 2006	
Países	Mediana	Países	Media
Cuba	349	Cuba	627
Argentina	266	Costa Rica	553
Chile	263	Chile	539
Brasil	262	Uruguay	538
Colombia	250	México	534
México	242	Argentina	509
Paraguay	240	Brasil	507
Bolivia	237	Colombia	504
Venezuela	234	El Salvador	484
R. Dominicana	228	Perú	479
Honduras	226	Paraguay	470
		Nicaragua	468
		Panamá	463
		Ecuador	458
		Guatemala	453
		R. Dominicana	407

Nota 1: El Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de la UNESCO, llevó a cabo el Primer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (PERCE) en 1997 y el Segundo (SERCE) en 2006.

Nota 2: Debido a una decisión metodológica, en la publicación de resultados del año 2006 se decidió utilizar la media estadística en lugar de la mediana, utilizadas en la publicación de 1997.

Nota 3: Se consideró el promedio del rendimiento en Lengua y Matemática de todos los años evaluados.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de LLECE, UNESCO.

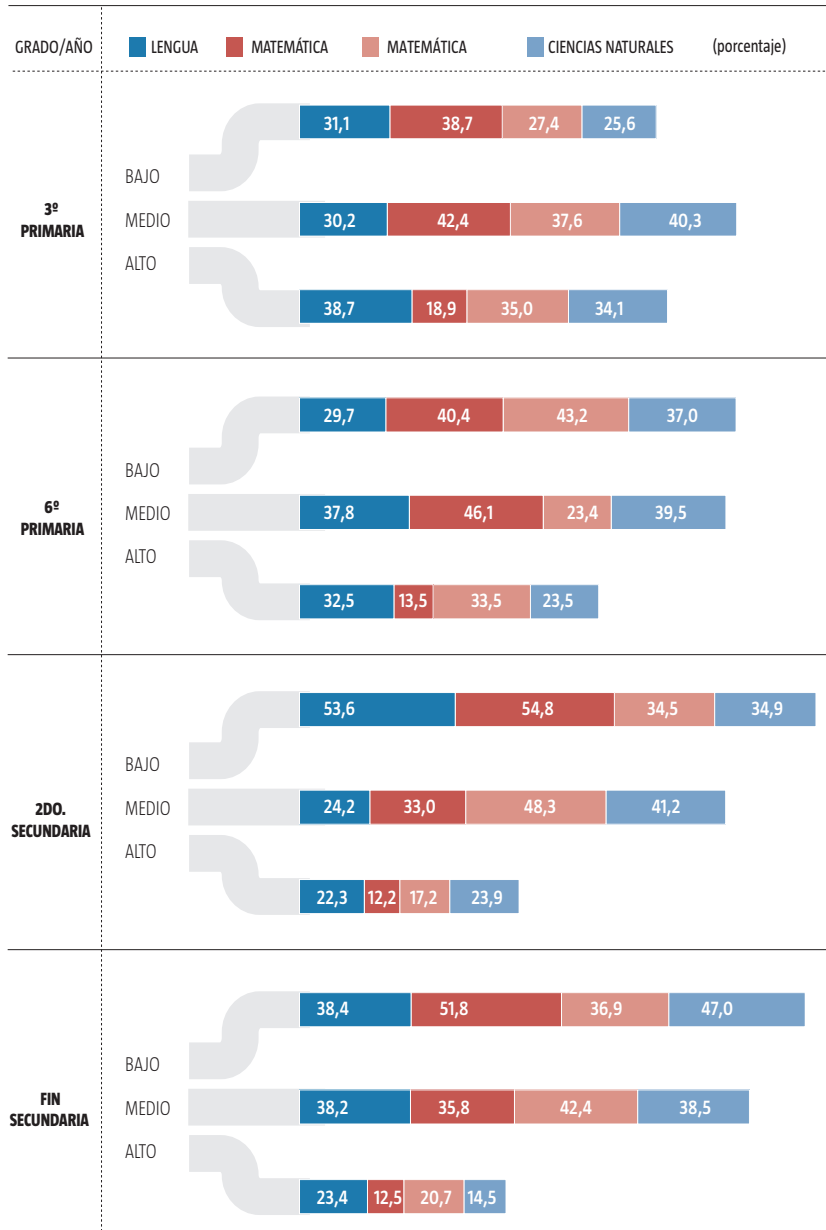
En el plano nacional las evaluaciones de la calidad surgen con la Ley Federal de Educación en 1993. El Operativo Nacional de Evaluación (ONE) se implementó desde entonces con numerosos cambios metodológicos y una difusión dilatada en el tiempo y muchas veces confusa. Por ejemplo, no se han previsto empalmes metodológicos que permitan conocer la evolución temporal de los resultados, una información vital para el diagnóstico educativo.

En el **Gráfico 1.14** se observan los resultados del año 2005, últimos disponibles al momento de elaboración del presente libro (Ministerio de Educación de la Nación, 2007a)⁶. Los resultados se presentan en términos del porcentaje de alumnos que alcanzaron altos, medios y bajos logros de aprendizaje en cada año y área evaluada. Una conclusión interesante de resaltar es que existen diferencias de rendimiento importantes entre los años y áreas evaluadas, lo cual debería orientar un diagnóstico más preciso de la capacitación docente y de las políticas curriculares.

6. Al cierre de la elaboración del presente libro se publicaron los resultados del ONE 2007, que pueden ser analizados a partir del informe correspondiente (Ministerio de Educación de la Nación, 2009).

Gráfico 1.14

Resultados en las evaluaciones ONE 2005 - Total país



Nota: En la publicación de los resultados de calidad educativa (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología 2005) se definen "los niveles de desempeño de los alumnos de acuerdo con la determinación que en 'teoría' se esperaba de ellos y con los resultados reales en la prueba. Con esta información se elaboran los puntos de corte de cada nivel de desempeño: Alto, Medio y Bajo".

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de DINIECE, Ministerio de Educación.

Por ejemplo, en todas las asignaturas se destacan mejores logros generales en la educación primaria que en la secundaria. En la comparación por asignaturas, se destacan los bajos resultados en Matemática en todos los años evaluados, especialmente en la secundaria, así como también fueron bajos los logros en Ciencias Naturales en el último año del secundario. En cambio, los resultados de Lengua, Ciencias Sociales y Naturales en la primaria son los más elevados.

Los resultados generales del ONE se verán complementados por la comparación interprovincial, que se presenta en el Capítulo 3 (véanse **Gráficos 3.12 y 3.13**). Como anticipo de ese análisis, cabe resaltar que la situación de la calidad educativa presenta profundas desigualdades según los contextos sociales de aprendizaje. La situación más dramática se expresa en el **Gráfico 1.15**, donde puede observarse que en la mitad de las provincias del país (la mayoría de ellas con altos niveles de pobreza) menos del 5% de los alumnos de escuelas estatales alcanzaron altos logros de aprendizaje en Matemática en el último año de la secundaria.

Gráfico 1.15

Porcentaje de alumnos de último año del nivel secundario con rendimiento alto en matemática
Provincias seleccionadas - ONE 2005

Sector de gestión estatal

(Se seleccionan las provincias con menos del 5% de la matrícula estatal con rendimiento alto)

Jurisdicción	Porcentaje de matrícula con rendimiento alto
Tucumán	4,8
Salta	3,5
Jujuy	3,4
Corrientes	3,0
Tierra del Fuego	2,4
Chaco	2,1
San Juan	2,1
Santiago del Estero	1,7
Misiones	1,5
Formosa	1,4
La Rioja	1,4
Catamarca	1,3

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de ONE 2005, DINIECE, Ministerio de Educación.

Si bien se verá que las provincias con mayor financiamiento educativo han mostrado ciertas alzas en sus resultados de calidad, cabe destacar que los rendimientos de los alumnos están mucho más influidos por las condiciones socioeconómicas de la población. La correlación entre resultados de calidad y porcentaje de pobreza por provincias es -0,70 (alta correlación entre bajos resultados y alta pobreza). En cambio, la correlación entre logros de calidad e inversión provincial por alumno es mucho más baja, aunque expresa una clara asociación positiva (0,41 en el año 2005).

Esto demuestra que el principal factor que determina el desigual cumplimiento del derecho a una educación de calidad es la injusta distribución de la riqueza, que afecta particularmente a las provincias más pobres del norte del país y a los sectores marginales de los grandes cordones urbanos. Sin embargo, las posibilidades de intervención del Estado a través del financiamiento y su correlato en las políticas educativas resulta un factor central para revertir parcialmente esas injusticias.

1.4. La oportunidad del financiamiento educativo

La cuarta tendencia refiere de forma más directa al rol del Estado, como garante central del cumplimiento del derecho a la educación. Una manera de analizar esta responsabilidad mediante la información estadística disponible es a partir de la evolución del financiamiento educativo. Las series históricas disponibles permiten comprender los distintos ciclos económicos y su relación con la inversión educativa, así como los esfuerzos específicos que los distintos gobiernos nacionales y provinciales realizaron por la educación (para un análisis detallado de la comparación provincial véase el **Gráfico 3.16**).

El **Gráfico 1.16** muestra la evolución de tres indicadores centrales del financiamiento educativo: el gasto educativo total y la inversión por alumno en términos reales (que considera el impacto de la inflación) y su relación con el Producto Bruto Interno (PBI). Allí se observa que durante la última dictadura militar la inversión educativa cayó notablemente: para 1982 los tres indicadores habían llegado a su mínimo histórico de acuerdo con las series estadísticas disponibles.

El regreso a la democracia en los años ochenta marca dos etapas de la inversión educativa. La primera de relativa recuperación frente a la debacle de la dictadura, que alcanza su pico de inversión en 1987, cuando la inversión educativa frente al PBI llega al 3,6% (**Gráfico 1.16**). La crisis económica iniciada en 1988 se traduce en un nuevo derrumbe del gasto educativo en términos reales y en relación con el PBI. Así, la inversión por alumno cae en términos reales (pesos de 2001) de 900 pesos anuales en 1987 a 600 en 1989.

Luego de la crisis, que concluye con la salida anticipada de la presidencia de Raúl Alfonsín, el período de los años noventa se destaca por un gran incremento de la inversión educativa en términos reales. Es notable que en una etapa de expansión de la matrícula (**Tendencia 1**) la inversión por alumno haya aumentado casi al doble en términos reales, pasando de 660 pesos anuales en 1991 a 1.140 en 1998.

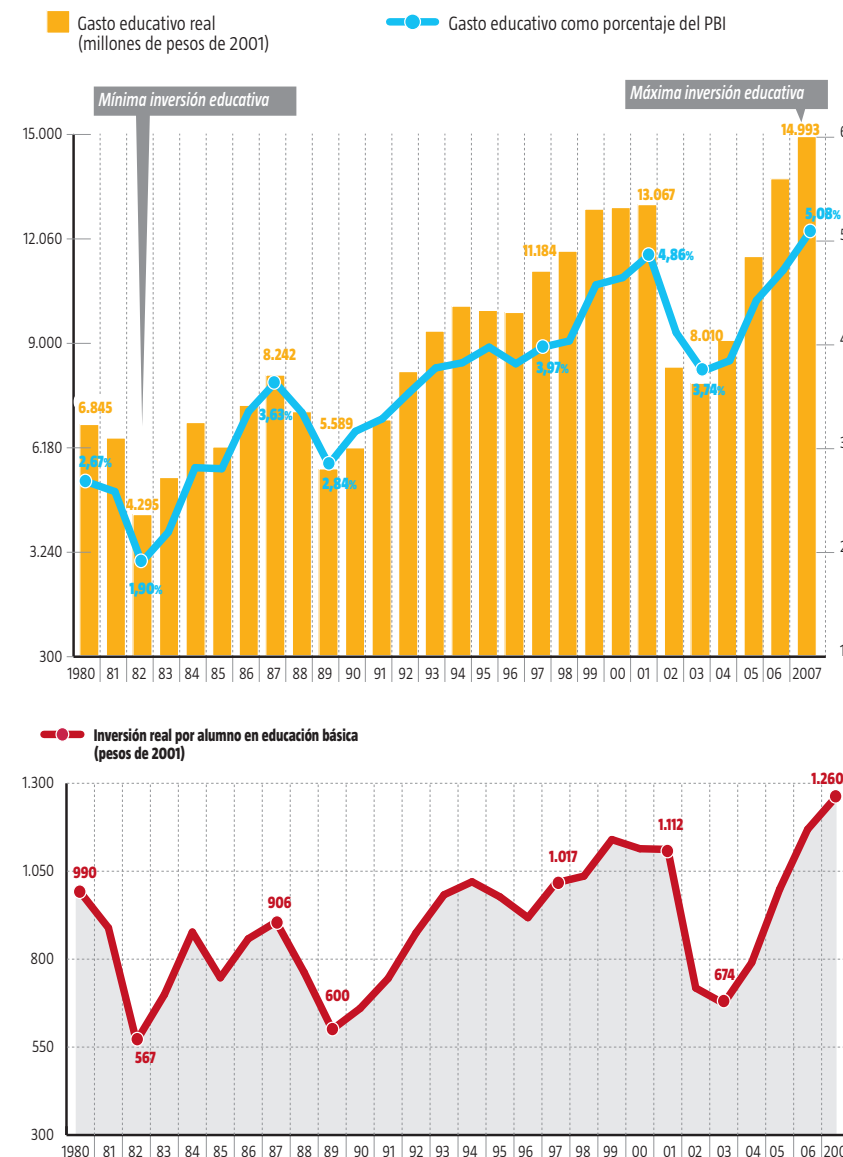
Este auge se detiene con el inicio de la recesión económica en 1999 y sufre su mayor impacto con la crisis de 2002, que en un solo año marca un salto atrás en el tiempo de casi 10 años de aumento de inversión educativa. Entre 2001 y 2002 no sólo se destaca un recorte en términos nominales del presupuesto educativo sino el impacto de una profunda devaluación que derrumbó la inversión educativa en términos reales a partir del retorno de la inflación.

En 2003 se inicia un nuevo ciclo de recuperación económica a partir de la presidencia de Néstor Kirchner. La inversión educativa vuelve a crecer con mucha fuerza, superando ya en 2007 todos los picos históricos, tanto en el gasto educativo real, como en la inversión por alumno y en la relación con el PBI (**Gráfico 1.16**). Los años recientes indican una continuidad de esta tendencia record de inversión pública en educación, si bien todavía no existen datos consolidados más allá de 2007 al momento de la elaboración de la presente publicación.

Gráfico 1.16

Gasto público consolidado en Educación

Años 1980 a 2007



Nota 1: Cifras provisionarias para los años 2006 y 2007.

Nota 2: El gasto en educación no incluye ciencia y tecnología.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía y Producción, y DiNIECE, Ministerio de Educación.

De estos datos globales pueden desagregarse distintas cuestiones. La primera de ellas refiere a la distinción entre el financiamiento nacional y provincial de la educación. A partir de la transferencia final de servicios educativos nacionales a las provincias en 1994, la división del gobierno de la educación estableció un nuevo correlato en el financiamiento educativo. Desde entonces, aproximadamente un cuarto del presupuesto educativo es nacional (destinado principalmente a las universidades, como se observa en el **Gráfico 4.4**) y el restante 75% está en manos de las provincias.

Un aspecto a destacar a partir de 1994, cuando el Ministerio de Educación de la Nación se quedó sin escuelas, es la evolución del esfuerzo financiero por la educación en ambos niveles, el nacional y el provincial. El dato referido al porcentaje del gasto total destinado a educación es el mejor indicador del esfuerzo que realiza el Estado en comparación con otras áreas de gobierno.

En el **Gráfico 1.17** puede observarse que el esfuerzo nacional (también el provincial) por financiar la educación se mantuvo constante a lo largo del período 1995-2005. Este es un dato muy interesante, porque en buena parte de ese período, durante la aplicación de la reforma educativa entre 1995 y 1999, se había destacado un gran incremento del gasto educativo (**Gráfico 1.16**). Sin embargo, ese incremento de la inversión educativa no implicó un mayor esfuerzo del Estado nacional frente a otras áreas de gobierno. Eso quiere decir que todo el gasto público (no sólo el educativo) en su conjunto aumentó durante este período, en términos reales y en relación con el PBI.

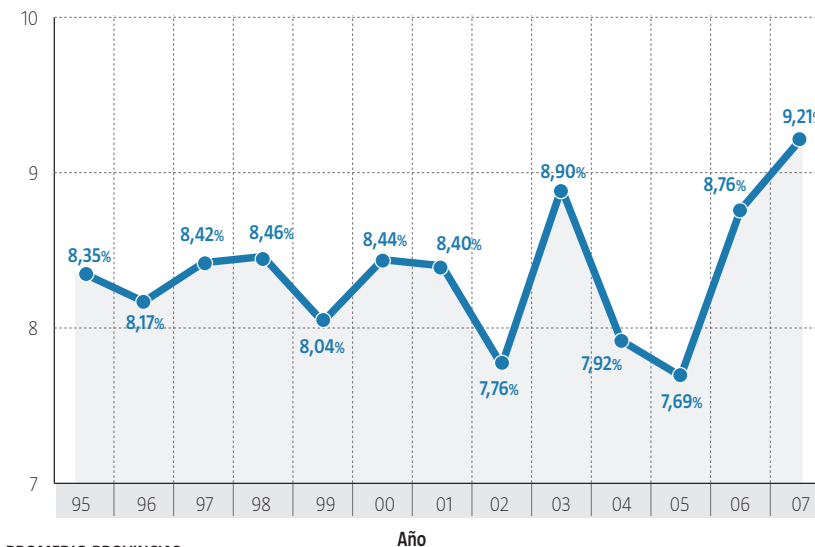
Recién en 2006 y 2007 comienza a observarse un incremento del esfuerzo financiero nacional por la educación, en coincidencia con la puesta en marcha de la Ley 26.075 de Financiamiento Educativo, sancionada en diciembre de 2005. Datos preliminares de 2008 indican que esta tendencia continúa en alza, mostrando los efectos específicos del nuevo marco legal que marca una prioridad de la inversión educativa frente a otras áreas de gobierno.

Gráfico 1.17

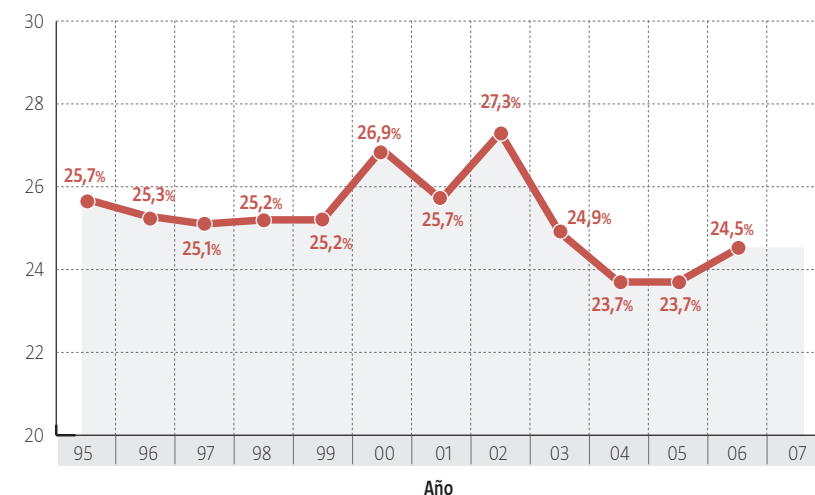
Gasto en educación como porcentaje del gasto total Nación y promedio provincias

Años 1995 a 2007

NACION



PROMEDIO PROVINCIAS



Nota 1: El gasto nacional se refiere a Educación, Ciencia y Tecnología.

Nota 2: Al momento de escribirse este libro no se encontraban publicados los datos de gasto educativo de las provincias del año 2007.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de CGECSE, Ministerio de Educación, SIDIF (1995-2004), ejecuciones A-I-F, Cuentas de Inversión años 1995-2006, Ejecución Presupuestaria Nacional 2007, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias e INDEC, Ministerio de Economía y Producción.

El impacto del financiamiento educativo es algo muy difícil de medir y forma parte de numerosos debates. El análisis de los datos se presta a diversas conclusiones, pero algunas pistas pueden seguirse, por ejemplo, a través de la comparación específica de ciertos indicadores de Chile y la Argentina en los años recientes. Cabe aclarar que esta comparación debe ser ampliada por nuevos estudios dado que se trata de una temática compleja en la cual toda explicación lineal es inevitablemente insuficiente.

El **Gráfico 1.18** muestra un dato central para la comparación de la postura política de dos países en relación con el financiamiento educativo. El gasto educativo como porcentaje del gasto total⁷ expresa el esfuerzo presupuestario que cada país destina a la educación frente a otras áreas de gobierno.

Allí se observan dos rasgos significativos del caso chileno. Por un lado, el aumento considerable del esfuerzo educativo entre 1990 y 2004, que comienza en niveles similares a la Argentina (un 11,0% versus un 10,4% en 1990) y termina superándola claramente (un 17,9% frente a un 13,3% en 2004). Por otra parte, la constancia en el aumento del esfuerzo financiero por la educación de Chile, que durante 15 años consecutivos incrementó el gasto educativo frente al gasto total, mientras que la Argentina vive sucesivos ciclos de aumento y decrecimiento.

Esto señala la existencia en Chile de una decisión política, de un pacto social que priorizó la inversión pública en educación durante un largo período de tiempo. Distintos estudios señalan que este incremento de la inversión educativa se destinó a la mejora de los salarios docentes y al aumento de la cantidad de horas de clase (Cox, 2003). Tal es así que en la actualidad el 80% de las escuelas chilenas son de jornada completa, mientras apenas el 5% de los alumnos de la Argentina recibe esa oferta de tiempo escolar (véase **Gráfico 3.10**).

Aquí hay una pista muy concreta para seguir los resultados de calidad educativa de las pruebas PISA de la OCDE y SERCE de la UNESCO (**Gráfico 1.18**), en las cuales Chile logró notorios aumentos de sus resultados, mientras que la Argentina siguió el camino opuesto. Cuando se observa la mayor cantidad de tiempo escolar destinado a lengua en Chile (**Gráfico 1.18**) se puede comenzar a comprender el impacto del crecimiento del financiamiento educativo destinado de forma constante a ciertas políticas capaces de mejorar los aprendizajes.

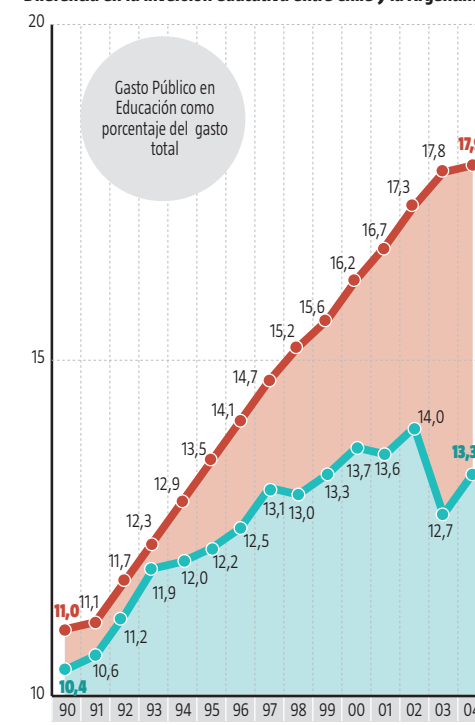
Una lección clave del caso chileno es que sus mejoras en los resultados de las evaluaciones tardaron 15 años en producirse. Esto señala la necesidad de políticas de largo plazo, sustentadas en una inversión educativa constante y que forma parte de una decisión de Estado. No se trata de una decisión política que dará resultados en una gestión de gobierno sino mucho más adelante en el tiempo.

7. Cabe aclarar que este dato abarca tanto para Chile como para la Argentina toda la inversión pública en educación, tanto de la Nación como de las provincias y los municipios. De esta manera se trata de un dato estrictamente comparable entre ambos países, más allá de que la Argentina sea un país federal y Chile, unitario.

Gráfico 1.18

Comparación de la Argentina y Chile

Diferencia en la inversión educativa entre Chile y la Argentina



Nota 1: el gasto educativo en la Argentina excluye Cultura, Ciencia y Tecnología.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía y Producción, PISA 2006, OECD, LLECE, UNESCO y Cox (2003).

Porcentaje de estudiantes por tiempo utilizado en el aprendizaje en clases regulares en la escuela

Comprensión lectora

Menos de dos horas a la semana

Cuatro horas o más en la semana

Rendimiento en las Evaluaciones de lectura PISA

Año 2000

Año 2006

Nota 2: Porcentajes para la categoría media puede ser obtenida haciendo 100% menos la suma de las otras dos categorías

Posicionamiento en la evaluaciones de calidad LLECE, UNESCO PERCE 1997 y SERCE 2006



En el año 2005 la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo 26.075 en la Argentina marca la posibilidad del inicio de un ciclo histórico similar al vivido por Chile dos décadas atrás. Los primeros años de implementación de esta Ley indican el significativo logro de su cumplimiento por parte de la Nación y las provincias (CIPPEC, 2008a), algo que se refleja en los **Gráficos 1.16** y **1.19** y que ha comenzado a sentirse en los salarios docentes (**Tendencia 5**).

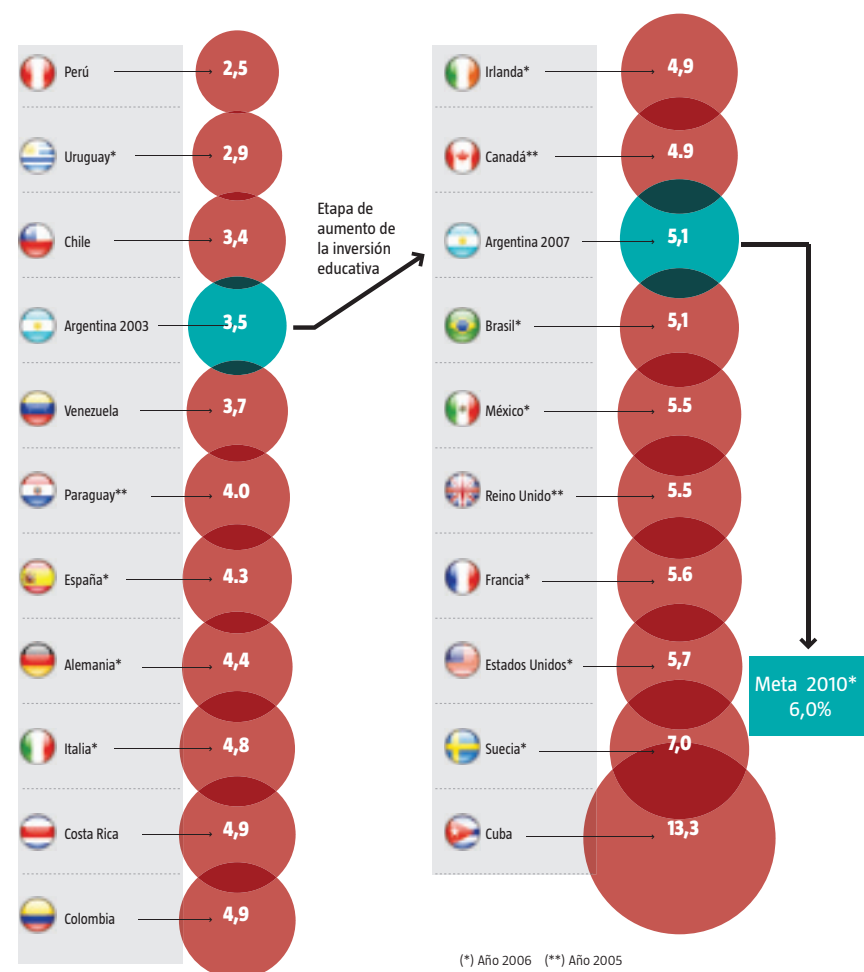
En la comparación internacional, se puede ver que en el año 2003 la Argentina destinaba un 3,5% de su PBI a Educación, mientras otros países de la región destinaban sumas similares (algunos por encima como Brasil o México, otros por debajo como Uruguay o Paraguay). En cambio esa cifra era claramente inferior a la que en promedio destinan los países más desarrollados, que ronda el 5% del PBI (considerando además que su PBI es muy superior al de la Argentina). Para el año 2007, la Argentina, cumpliendo con la Ley de Financiamiento Educativo, había llegado ya al 5,1% del PBI (sin considerar la inversión en Ciencia y Tecnología) en camino al 6% que establece la Ley para el año 2010.

A partir de este ciclo reciente de prioridad en la inversión educativa frente a otras áreas de gobierno, el gran desafío para el futuro de la educación argentina es doble: continuar mejorando en el largo plazo la dotación de recursos estatales para la educación e implementar políticas acordes que los traduzcan en mejores resultados de acceso, equidad y calidad.

Gráfico 1.19

Gasto público en Educación como porcentaje del PBI

Año 2007 o último dato disponible



* La Ley de Educación Nacional 26.206, a través de su artículo 9, estableció que a partir del año 2010 "el presupuesto consolidado del Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinado exclusivamente a educación no será inferior al seis por ciento del Producto Interno Bruto".

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida del Compendio Mundial de la Educación 2008, UNESCO y la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía y Producción.

1.5. Reconstruyendo la deuda salarial docente

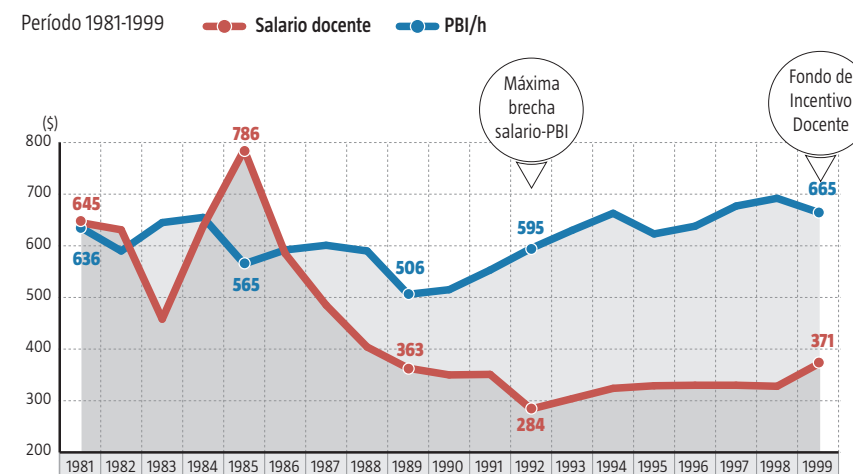
La historia reciente del sistema educativo atravesó períodos donde el financiamiento público no acompañó la expansión de la cobertura escolar, especialmente a partir de 1975 y hasta principios de los años noventa. En ese largo ciclo el salario docente fue la variable de ajuste para lograr la inclusión educativa. Así, el nivel salarial en relación con el costo de vida tuvo una importante depreciación, que puede ser reconstruida a partir de pocos datos disponibles dado que hasta mediados de la década de los noventa no existían series estadísticas sobre el salario docente.

Un estudio realizado en 2002 sobre la evolución del salario real de los docentes en relación con el PBI por habitante muestra buena parte de este ciclo de deterioro de la condición salarial docente (Tedesco y Tenti, 2001). Si en 1981, ya con algunos años de depreciación salarial previos (que no pudieron ser seguidos en la comparación histórica por la falta de datos disponibles), un docente tenía un salario equivalente al PBI por habitante, en 1999 el salario había pasado a representar la mitad de ese valor, que —justamente— señala la evolución de la economía y, por tanto, corrobora la desvinculación del salario docente del ciclo económico (**Gráfico 1.20**).

Si bien estos datos deberían ser comparados con la evolución salarial de otras profesiones, son indicativos de lo que algunos trabajos han señalado en relación con la caída del salario docente. Estudios previos (Rivas, 2004) muestran que el crecimiento de un 40% de los alumnos en los años ochenta tiene un correlato en la depreciación de un 40% del salario docente, ya que la inversión educativa se mantuvo estable.

Gráfico 1.20

Evolución del salario real de los docentes (sin antigüedad) y del PBI por habitante (mensual)



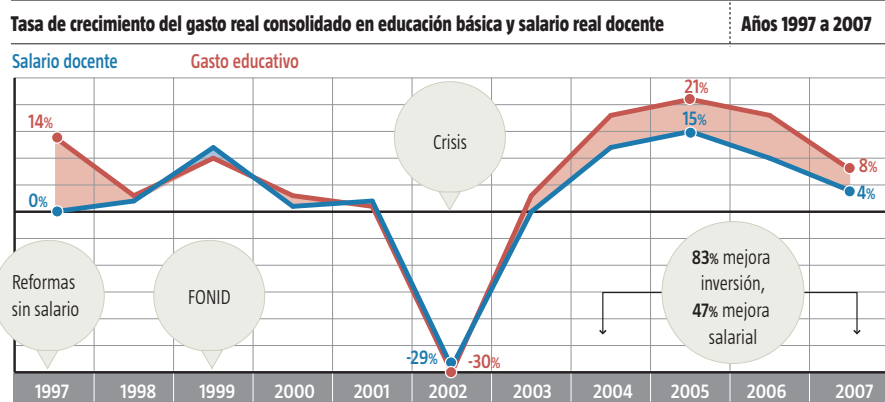
Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de Tedesco y Tenti(2002) y Oficina Nacional de Presupuesto, Ministerio de Economía y Producción.

Este proceso de proletarianización de la condición docente tocó un pico en 1998, cuando luego de tres años de lucha sindical docente -representada por la Carpa Blanca de CTERA- se sancionó la Ley de Incentivo Docente 25.053, que reconoció parte de esa deuda y creó un fondo nacional (FONID) para revertir parcialmente la situación. Cabe señalar que durante los años noventa, a diferencia del período previo, el financiamiento educativo aumentó significativamente (**Tendencia 4** y **Gráfico 1.16**), pero este incremento no se destinó a la mejora de los salarios docentes sino a la implementación de la Ley Federal de Educación.

Esto se puede observar en el **Gráfico 1.21**, que muestra la evolución comparada de los salarios docentes y del gasto educativo total entre 1997 y 2007. La sombra naranja muestra los períodos en que se priorizó la inversión educativa más que el salario docente y la sombra celeste muestra los breves períodos opuestos (1999 y 2002), donde se mejoraron más los salarios que el gasto educativo.

Así se constata que en 1997, en plena implementación de la reforma educativa, el gasto educativo creció un 14% y el salario docente se mantuvo inmóvil. En cambio, en 1999 el FONID cambió ese escenario al otorgar prioridad al salario docente frente al resto de la inversión educativa. Desde 2003 se inicia un nuevo ciclo, donde crecen tanto la inversión educativa como el salario docente, ambos en alta proporción, aunque siempre con más aumento de la inversión educativa que de los salarios.

Gráfico 1.21



Nota: se utilizó el promedio provincial simple del salario bruto de un docente de jornada simple de nivel Primario con 10 años de antigüedad, fuente de financiamiento provincial y nacional (incluye FONID y Programa de Compensación Salarial Docente).

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de CGECSE, Ministerio de Educación, la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía y Producción, INDEC y ATE-INDEC.

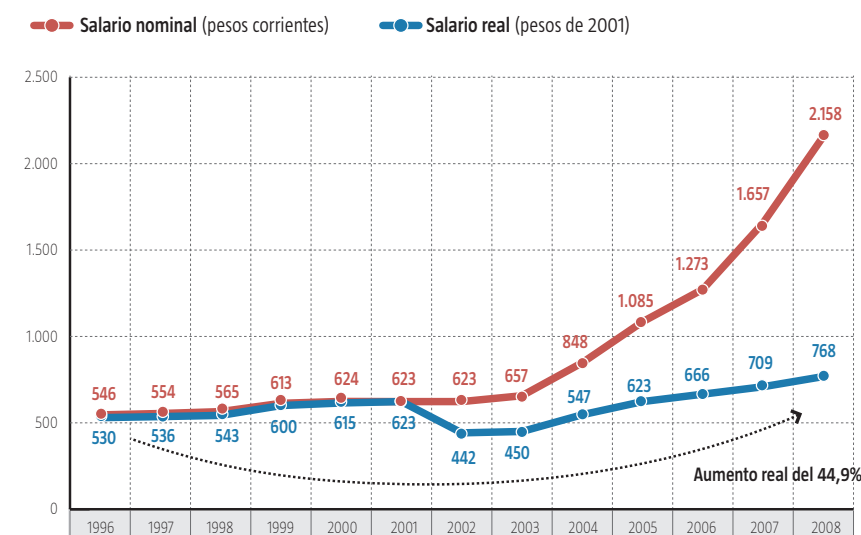
Justamente en el período reciente (2003-2008), que se enmarca en la prioridad de la inversión educativa establecida por la Ley de Financiamiento Educativo (**Tendencia 4**), se constata un crecimiento muy importante del salario docente. El **Gráfico 1.22** muestra la evolución desde 1996 hasta 2008 del salario docente nominal y real. Allí se señala que en poco más de una década, y luego del impacto devastador de la crisis de 2002, el salario docente aumentó un 44,9% en términos reales⁸. Entre 2002 y 2008 casi se duplicó el salario real docente, es decir teniendo en cuenta la inflación (medida por fuentes alternativas y más confiables que el INDEC en los últimos dos años).

Este proceso puede caracterizarse como una recuperación histórica de los salarios docentes, que todavía no termina de compensar la depreciación atravesada en los 20 años anteriores, pero que marca una clara diferencia en relación con las condiciones materiales del sector docente en los años ochenta y noventa.

Gráfico 1.22

Evolución del salario docente en términos nominales y reales (pesos de 2001)

Años 1996 a 2008



Nota: Corresponde al promedio provincial simple del salario bruto de un docente de jornada simple de nivel primario con 10 años de antigüedad, financiamiento provincial y nacional (incluye FONID y Programa Nacional de Compensación Salarial Docente). Se tomó el salario de diciembre de cada año.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de CGECSE, Ministerio de Educación, INDEC, ATE-INDEC y Direcciones Provinciales de Estadísticas de las Pampa, Río Negro, Santa Fe y Neuquén.

8. Entre 1996 y 2006 se calculó la inflación a partir de los valores del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del INDEC. Dada la manifiesta desconfianza pública en los datos oficiales del INDEC posteriores, para el año 2007 se utilizó la inflación calculada por la Comisión Técnica de ATE-INDEC y en el año 2008 un promedio simple de la inflación calculada por las Direcciones Provinciales de Estadística de La Pampa, Neuquén, Río Negro y Santa Fe.

En la comparación internacional los datos deben analizarse con ciertas precauciones, como ocurre generalmente con todas las estadísticas educativas que provienen de fuentes muy diversas al tratarse de distintos países. El **Gráfico 1.23** incluye algunas características del salario docente de la Argentina, en perspectiva comparada con un subconjunto de países. A este efecto, para el caso argentino, se tomó en consideración el salario correspondiente al año 2005, previo a la gran recuperación salarial señalada anteriormente.

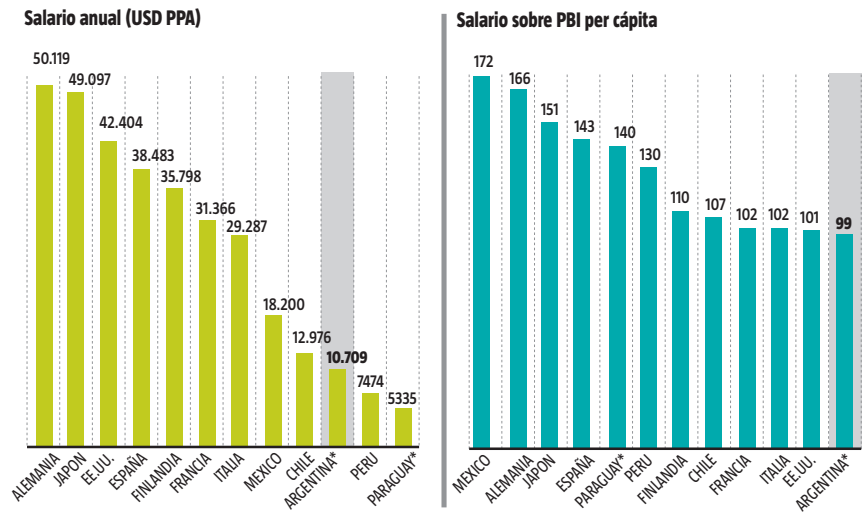
Una primera observación indica que los salarios docentes en América Latina son sustantivamente más bajos que los de los países desarrollados (en dólares igualados por la paridad cambiaria)⁹. Los docentes tienen un salario tres veces superior al de la Argentina en Francia, cuatro veces en Estados Unidos y cinco veces en Alemania. Incluso en la región, los docentes mexicanos son mejor pagos que los argentinos, si bien las cifras utilizadas en la comparación son del año 2005 (dado que se trata de una comparación internacional que no se actualizó aún más allá de ese año) y desde entonces los salarios en la Argentina se han incrementado de forma notable (**Gráfico 1.23**).

En segundo término, una mirada sobre la relación entre el salario docente y el PBI por habitante muestra que las diferencias entre países disminuyen notoriamente. Esto indica que todos los países pagan salarios docentes acordes con el nivel de su economía, más allá de las variaciones que puedan existir en este indicador. En el **Gráfico 1.23** se observa que la Argentina estaba en 2005 en un nivel de salario docente frente al PBI por habitante similar a Francia y los Estados Unidos, aunque muy por debajo de México, Alemania o Japón.

Gráfico 1.23

Salario anual de los docentes de Primaria en dólares PPA y como porcentaje del PBI per cápita

Año 2006



Nota 1: Se considera el salario bruto de los docentes de primaria con 15 años de antigüedad.
Nota 2: PPA es la Paridad de Poder Adquisitivo.
Fuente: Compendio Mundial de la Educación 2009, UNESCO.
* Año 2005

En síntesis, el salario docente ha tenido una curva histórica de caída que muestra un camino de recuperación notable en el período reciente (2003-2008). Sin embargo, el análisis de esta tendencia no se ha detenido en una problemática irresuelta e invisible en los datos globales del promedio nacional: existen enormes desigualdades en los salarios docentes según provincias. En la siguiente Tendencia se indagan las causas de esas desigualdades, que pueden ser observadas en el **Gráfico 3.17**.

9. La Paridad el Poder Adquisitivo es un indicador que compara los niveles de vida de los distintos países, atendiendo al producto interior bruto per cápita en términos del coste de vida en cada país. Esta medición toma en cuenta las variaciones de precios y elimina la ilusión monetaria ligada a la variación de los tipos de cambio.

1.6. La injusticia federal

La educación argentina es incomprensible si no se abordan las características del régimen federal y las disparidades provinciales en diversas dimensiones que afectan directamente las condiciones educativas. En particular, el federalismo argentino se caracteriza como extremadamente desigual en sus condiciones sociales de vida, en los recursos estatales y en la representatividad política de las provincias. Estos factores dan lugar a una injusticia estructural de los sistemas educativos provinciales, que se analizará en diversos gráficos posteriores (véase **Capítulo 3**).

Un factor determinante de las desigualdades educativas es la capacidad fiscal de las provincias. Dado que la educación depende fundamentalmente del financiamiento estatal, la disparidad extrema de recursos fiscales de las provincias tendrá un correlato directo en la inversión por alumno. Basta señalar que la Argentina es el país federal con la distribución de los recursos estatales por provincias más desigual del mundo para comprender la dimensión de esta problemática (Escolar y Pirez 2003).

La desigualdad de recursos estatales por habitante en la Argentina es extrema: desde los \$1.878 anuales de la provincia de Buenos Aires hasta los \$11.781 de Santa Cruz (año 2007). Es decir que la provincia con el Estado más rico tiene seis veces más recursos que la que tiene el Estado más pobre. Esto indica que en la Argentina coexisten provincias con niveles de recursos estatales más cercanos a los países desarrollados y provincias con Estados similares a los países pobres de América del Sur.

La causa más profunda de estas desigualdades está asociada con los niveles de desarrollo muy dispares de las provincias y con el esquema impositivo vigente, que centraliza la mayor parte de los impuestos en la Nación y los distribuye a través de distintos mecanismos. El principal dispositivo de distribución de los recursos estatales entre las provincias es la Coparticipación Federal de Impuestos, cuya fórmula fija se constituye como el primer factor determinante de las desigualdades en el financiamiento educativo por alumno de las provincias (Mezzadra y Rivas, 2005).

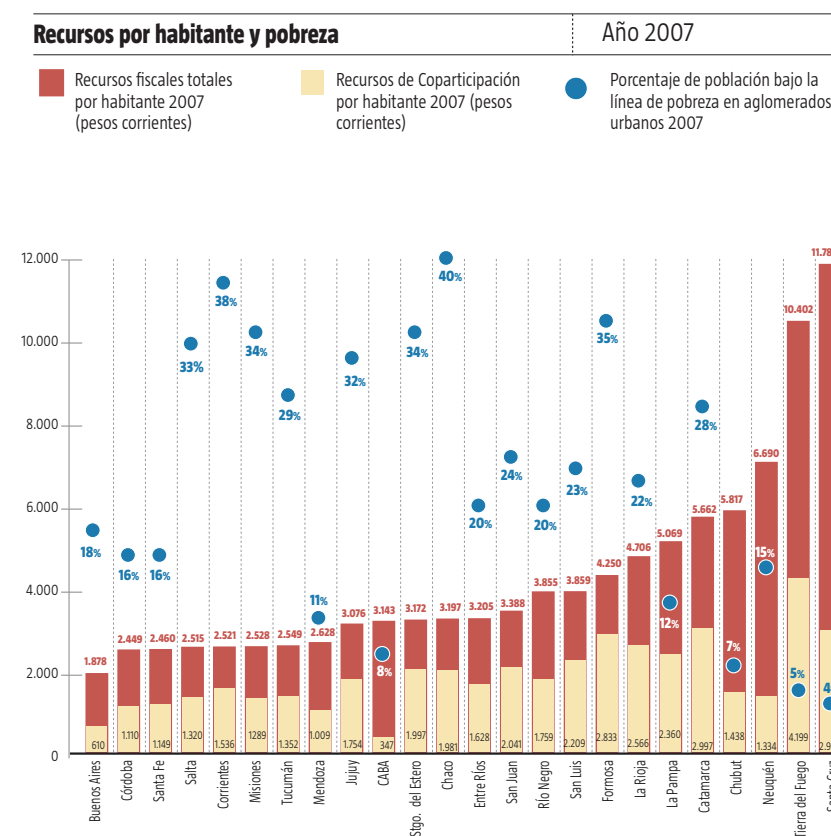
La Coparticipación fue modificada a lo largo de la historia argentina hasta llegar a su distribución actual entre las provincias a través de la Ley 23.548 de 1988. La reforma constitucional de 1994 estableció un plazo de dos años para actualizar esa fórmula que se preveía como transitoria. A su vez, señaló que la distribución entre las provincias debe ser “equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional” (Art. 72, Inciso 2, Constitución de la Nación Argentina). Sin embargo, nunca se cumplió con el mandato constitucional y la Coparticipación se ha convertido en la principal causa de las extremas desigualdades en los recursos fiscales de las provincias y, por lo tanto, en el financiamiento educativo.

Como se puede observar en el **Gráfico 1.24** la distribución de la Coparticipación por habitante es injusta y arbitraria. Las provincias con más población son las más perjudicadas, especialmente la provincia de Buenos Aires, que recibe apenas \$610 por habitante, mientras el promedio nacional es de \$1.824 y Tierra del Fuego recibe \$4.199 anuales

(datos del año 2007). La arbitrariedad se observa más claramente en provincias con perfiles sociales similares: Misiones, Salta y Tucumán tienen niveles similares o superiores de pobreza que Catamarca, Formosa y La Rioja, sin embargo reciben la mitad de recursos coparticipables por habitante.

Así, las provincias perjudicadas por la Coparticipación deben realizar, en general, un esfuerzo más alto para financiar la educación y aún así tienen una inversión por alumno más baja (véase **Gráfico 3.16**) y, como consecuencia, salarios docentes inferiores. El **Gráfico 1.24** muestra que no existe ninguna correlación entre el nivel de pobreza de las provincias y la distribución de la Coparticipación. Las provincias con menos pobreza, las despobladas de la Patagonia, son las que reciben más recursos coparticipables, exactamente lo opuesto a lo que marca la Constitución, que establece un criterio progresivo para beneficiar a las poblaciones más vulnerables.

Gráfico 1.24



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Producción, el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y la EPH 2007, INDEC.

Esta injusta distribución de los recursos es la principal causa estatal de las desigualdades educativas. La otra causa central de las desigualdades refiere a las condiciones sociales y económicas de la población, que tiene una incidencia directa en las posibilidades de escolarización y en los resultados de aprendizaje (**Tendencia 2**). La diferencia crucial entre estos dos factores estructurales de la desigualdad educativa es que la primera, referida a la injusta distribución de los recursos estatales entre las provincias, es una esfera donde la responsabilidad política es más directa.

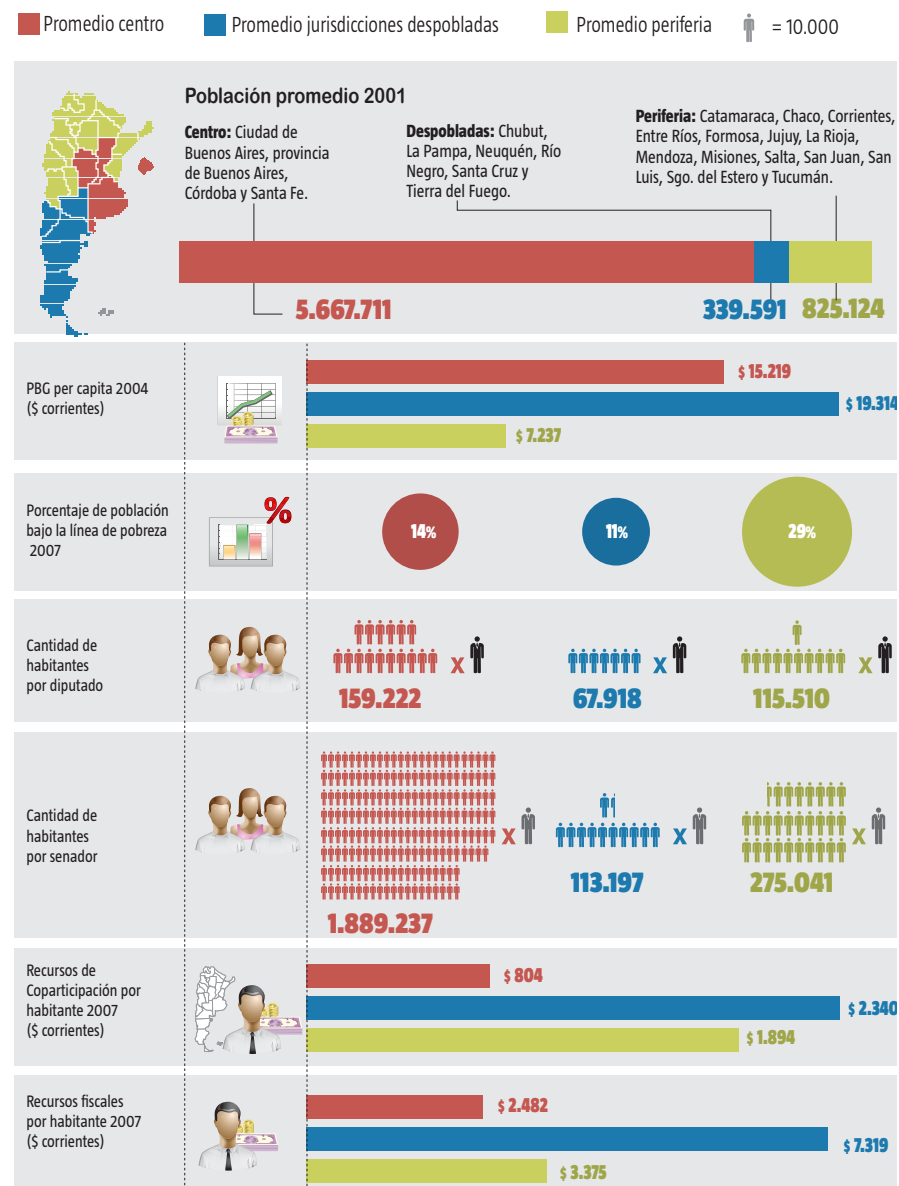
El **Gráfico 1.25** brinda algunas pistas para comprender las causas de esta brecha fiscal. Las cuatro provincias de la región central (Ciudad Autónoma de Buenos Aires –CABA–, provincia de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe) representan al 83% de la población pero son las peor representadas en el Congreso y no casualmente son también las que menos recursos coparticipables reciben. La brecha en la representación legislativa es injustificable en la Cámara de Diputados, dado que allí debieran estar representados los habitantes del país, mientras que es menos cuestionable en el Senado, debido a que en este caso la Constitución dispone la representación de las provincias, no de los habitantes. Así, los habitantes de las provincias despobladas están 16 veces sobre-representados en el Senado frente a las provincias centrales y casi tres veces en Diputados.

Estos datos muestran la correspondencia entre el desequilibrio federal de la representación política en el Congreso y la distribución fiscal de los recursos públicos. La problemática ha sido estudiada por distintos trabajos de política comparada (Escolar y Pirez, 2003; Snyder y Samuels, 2004), pero ha sido escasamente comprendida en su impacto educativo (Rivas, 2009).

Por su parte, las provincias “periféricas” representan un dispar conjunto de casos con altos niveles de pobreza que no son adecuadamente atendidos por la distribución de los recursos estatales. Los sistemas educativos de estas provincias padecen la doble injusticia, la de origen socioeconómico y la de origen estatal (salvo aquellas más beneficiadas por la Coparticipación, Catamarca, Formosa y La Rioja).

Gráfico 1.25

Comparación



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, EPH 2007, INDEC y la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Producción.

El **Gráfico 1.26** muestra cómo se traducen las desigualdades del federalismo fiscal en el terreno del financiamiento educativo, vulnerando el derecho igualitario a la educación. Allí se distribuyen los alumnos en cuatro grupos de provincias que ejemplifican los inmensos desequilibrios de nuestro federalismo. Las provincias patagónicas (Tierra del Fuego, Santa Cruz, Neuquén, Chubut, Río Negro y La Pampa) albergan apenas al 6% de los alumnos del país, mientras el grupo de las más pobladas (provincia de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza) reúne a casi el 70% de los alumnos.

La segunda fila del gráfico muestra cómo se conforman las enormes desigualdades del financiamiento educativo entre las provincias. Mientras las patagónicas, con Estados ricos en promedio, invierten casi \$4.500 por año por alumno del sector estatal, las más pobladas invierten casi la mitad por alumno y las más pobres incluso menos (\$2.171). La Ciudad de Buenos Aires, como tiene a la mitad de sus alumnos en escuelas del sector privado, termina invirtiendo mucho más por alumno del sector estatal, por encima incluso de las provincias patagónicas.

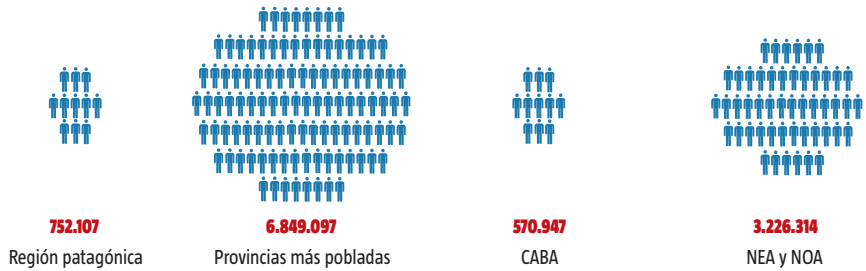
Por último, en el gráfico se ajustó el cálculo de los recursos educativos provinciales por la cantidad de niños en edad escolar con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Allí se observa la magnitud oculta de la desigualdad estructural del financiamiento educativo. Mientras en la Ciudad de Buenos Aires existen casi \$52 mil pesos de presupuesto educativo por cada niño con NBI, en el conjunto de las provincias del NEA y del NOA (Jujuy, Salta, Chaco, Misiones, Corrientes, Formosa, Tucumán y Santiago del Estero) se dispone ocho veces menos recursos (apenas \$7 mil por año).

Esto implica que las provincias más pobladas son muy perjudicadas por los escasos recursos que disponen sus Estados para financiar la educación, en comparación con las más beneficiadas, que son las patagónicas y la Ciudad de Buenos Aires. Pero, más aún, las provincias con mayores niveles de pobreza viven una doble desigualdad: son jurisdicciones con Estados pobres y con muchas necesidades básicas insatisfechas. Allí es donde menos recursos dispone el Estado para invertir en Educación, reproduciendo y ampliando las desigualdades de origen.

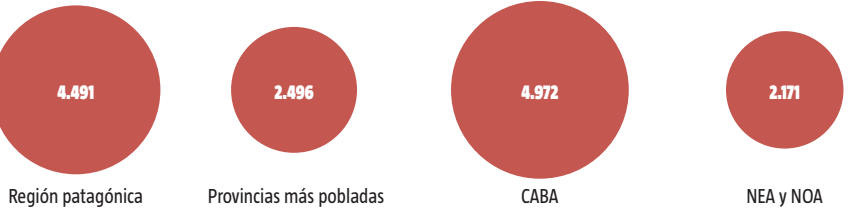
Gráfico 1.26

¿Dónde se invierte menos en Educación?

Habitantes en edad escolar 2001



Inversión educativa por alumno estatal (pesos corrientes). Promedio 2006



Recursos educativos por habitante en edad escolar con NBI (pesos corrientes). Promedio 2006



Grandes Jursidicciones: provincia de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de DINIECE, CGECSE, Ministerio de Educación, y el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, INDEC.

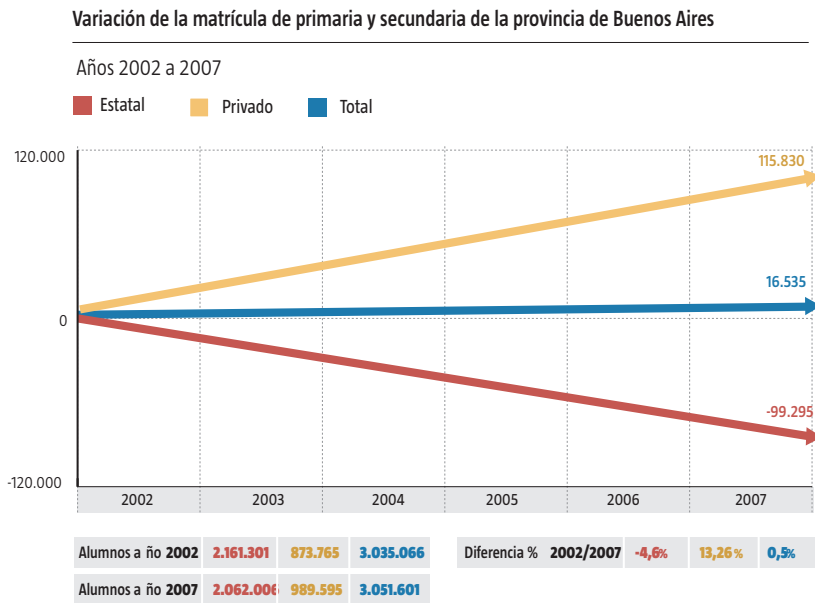
1.7. La caída de la provincia de Buenos Aires

El federalismo argentino tiene ganadores y perdedores, muchas veces invisibles o mal diagnosticados por los intereses políticos en juego o por las falencias de conocimiento. Uno de los objetivos centrales del presente libro es avanzar en la comprensión y toma de conciencia de quiénes son los perdedores del federalismo en términos educativos. La defensa del derecho integral a la educación, más allá de la condición social o la provincia en la que se viva, es el punto de partida para este objetivo analítico.

Es en este sentido que la situación de la provincia de Buenos Aires (PBA) en los últimos 15 años se convierte en una tendencia que debe ser abordada como parte del diagnóstico estructural del sistema educativo argentino. Los datos estadísticos disponibles hacen especialmente evidente esta situación, que cobra más importancia al tratarse de la provincia más poblada del país, con el 38% de los alumnos del sistema educativo.

La provincia de Buenos Aires atraviesa una crisis educativa que parece ubicarse en un registro distinto al del resto del país. Entre 2002 y 2007 casi 100 mil alumnos dejaron la escuela estatal (**Gráfico 1.27**) (lo que equivale casi a la población completa de Tierra del Fuego). Muchos de ellos pasaron a escuelas privadas, lo cual se evidencia al observar que fue la provincia donde más creció la proporción de alumnos que asiste al sector privado en todo el país en la última década (1997-2007).

Gráfico 1.27



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de la Dirección de Información y Estadística, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

El abandono del sistema educativo es la otra explicación de la caída de la cantidad de alumnos en el sector estatal. En el nivel secundario superior (ex Polimodal), la provincia de Buenos Aires tiene las tasas de abandono más altas del país en los años recientes: en el sector estatal el 27,9% de los alumnos abandonan, frente a un promedio del 17,7% en el conjunto del país en 2007 (**Gráfico 3.4**).

Estos indicadores de la crisis educativa expresan su mayor profundidad cuando se analizan los resultados de las evaluaciones de la calidad de los aprendizajes. Entre 1995 y 2005 la PBA pasó de ser la segunda en el ranking de la calidad (por debajo de la Ciudad de Buenos Aires) en el promedio de todas las pruebas a ser la décimo segunda (**Gráfico 3.12**). Más aún, las evaluaciones recientemente publicadas del año 2007 muestran que este retroceso sigue, al ubicarse ahora en el puesto 14 del total de 24 jurisdicciones (Ministerio de Educación de la Nación, 2009).

Una mirada más detallada de los resultados de calidad educativa muestra las áreas más críticas de aprendizaje. El ejemplo extremo se observa en Matemática de 3^{er} grado, donde los alumnos de escuelas estatales de la provincia de Buenos Aires fueron los que obtuvieron los resultados más bajos de todo el país (ONE, 2005). El **Gráfico 1.28** compara justamente la posición de las provincias en términos del porcentaje de alumnos con resultados bajos en cada año y área evaluada: los mejores resultados de la provincia de Buenos Aires se dieron en el último año de la secundaria¹⁰ y los más bajos se observan en 3^{er} grado.

10. Es probable que esto se deba al alto abandono de los alumnos, que hace que los resultados del último año de secundaria no contemplen a aquellos alumnos que fueron "eliminados" del sistema previamente.

Gráfico 1.28

Evaluaciones ONE 2005: porcentaje de estudiantes con nivel de rendimiento bajo en escuelas de gestión estatal

Posicionamiento de la provincia de Buenos Aires en relación con el resto de las jurisdicciones



Nota: La provincia de Neuquén no ha sido evaluada.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de ONE 2005, DINIECE, Ministerio de Educación.

Las causas de estos datos tan impactantes, que muestran su profundidad al llegar a afectar los resultados de aprendizaje, son múltiples y complejas. El primer factor determinante es el referido a la transformación de la estructura social que ha vivido especialmente el Conurbano Bonaerense en las últimas décadas. En 1974 apenas el 4,7% de la población del Gran Buenos Aires estaba debajo de la línea de la pobreza y en 2002, en el pico de la crisis, esa proporción llegó al 54,3% de la población. En el medio de ese largo proceso hubo distintos ciclos, con un deterioro social pronunciado entre 1994 y 2002, y una recuperación posterior que llegó al 21,8% de pobreza en 2007.

Este proceso se acentuó en los años noventa con el aumento del desempleo ante el cierre de numerosas fábricas y emprendimientos productivos que no sobrevivieron el modelo económico de la convertibilidad, con un tipo de cambio alto. La crisis de 2002 fue devastadora para el Conurbano, dado que el tejido social de los grandes conglomerados urbanos es especialmente sensible a las crisis. Esto se expresa en la ruptura de los lazos sociales, en el aumento de los asentamientos precarios, la violencia, la adicción a las drogas y la delincuencia, que dan lugar a nuevas formas de marginación urbana.

La transformación de la cuestión social en los núcleos urbano-marginales tiene un correlato directo en el sistema educativo, que depende de lazos de solidaridad y vínculos sociales estables capaces de garantizar condiciones educativas complementarias en los hogares. La caída social de la PBA deriva en la ruptura del vínculo entre el hogar y la escuela, y en el reemplazo del rol educativo por el de contención social por parte de los docentes. Si bien esto ha ocurrido en todo el país, ha sido especialmente significativo en los contextos urbano-marginales más poblados de las grandes urbes.

Seguramente, es por esto que muchos indicadores educativos son críticos en el Conurbano Bonaerense pero no sufren caídas equivalentes en el interior de la propia provincia. Por ejemplo, el Gráfico 3.13 muestra que en los resultados de calidad educativa, cuando se controla el nivel socioeconómico, el Conurbano pasa de la posición 10 a la 17 sobre el total de 24 jurisdicciones, mientras el interior de la PBA pasa de la posición 16 a la 18. El Gráfico 3.19 amplía esta caracterización al comparar la situación social y educativa de los tres grandes espacios geográficos que integran la región metropolitana de Buenos Aires: la Ciudad, el Conurbano y el interior de la PBA.

Un segundo factor determinante de la caída educativa de la PBA es el analizado en la Tendencia 6: su crítica posición en la distribución del federalismo fiscal. La Coparticipación es el factor central de esta situación que hace que la PBA tenga el Estado más pobre del país en términos de recursos fiscales por habitante. Así, pese a que se trata de la provincia que realiza el mayor esfuerzo financiero por la educación (destina el 35,9% de su presupuesto a educación, mientras el promedio es del 24,5%, véase Gráfico 3.16), su nivel de inversión por alumno y sus salarios docentes están por debajo del promedio nacional (véanse Gráficos 3.16 y 3.17).

El esfuerzo que destina la PBA para sostener su sistema educativo (así como las otras áreas de gobierno) hace que la provincia tenga un déficit fiscal permanente, dada la baja disponibilidad de recursos estatales. Esto genera una fuerte dependencia de los recur-

sos nacionales que auxilian a la PBA en forma de deuda pública, lo cual expresa a su vez la dinámica política que emerge detrás del desequilibrio fiscal. El problema central es que el mantenimiento de esta relación de subordinación con el gobierno nacional oculta una situación de deterioro de los indicadores sociales y educativos, que ya ha alcanzado una dimensión crítica.

Gráfico 1.29

Posicionamiento de la provincia de Buenos Aires - Indicadores seleccionados

POSICIÓN	Recursos fiscales por habitante 2007	Porcentaje de gasto educativo sobre gasto total 2006	Inversión educativa por alumno estatal 2006	Var. del porcentaje de la matrícula privada como porcentaje de la matrícula total 1997 - 2007	Tasa de abandono interanual en Polimodal 2006-2007	Variación en el ranking de calidad ONE 1995 y 2005
1°	SANTA CRUZ	BUENOS AIRES	T. DEL FUEGO	BUENOS AIRES	BUENOS AIRES	SANTA CRUZ
9°			BUENOS AIRES			
24°	BUENOS AIRES	SANTA CRUZ	SALTA	TUCUMÁN	ENTRE RÍOS	BUENOS AIRES

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de DINIECE, CGECSE, Ministerio de Educación y la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Producción.

Un tercer factor determinante de esta situación educativa puede situarse en la implementación de la reforma de la Ley Federal de Educación en los años noventa. Distintos estudios y testimonios coinciden en señalar el carácter acelerado y hasta caótico de la reforma, que alteró el orden escolar y generó desequilibrios adicionales a los que la crítica situación social y fiscal evidenciaba (Olmeda y Cardini, 2003). Cabe destacar un costado positivo de la reforma, que logró aumentar notablemente los niveles de escolarización secundaria (en ese momento EGB 3 y Polimodal) de los sectores populares, aunque sin garantizar su retención, que se tradujo en los posteriores niveles de abandono (véase Gráfico 3.4).

Por último, no pueden dejar de destacarse otras dimensiones seguramente condicionantes, aunque en un segundo plano, de la crisis educativa de la PBA. Entre ellas, se destacan las dificultades de gobernabilidad de la provincia, de extensas dimensiones que generan permanentes desbordes en la gestión estatal y la dificultad de planificar y coordinar acciones de gobierno. A su vez, la cultura política ha tendido a generar numerosos obstáculos, por ejemplo a través de la incapacidad de resolución de conflictos con los sindicatos, que terminaron en constantes paros docentes (un promedio de 10 por año entre 2002 y 2008, véase Gráfico 3.15).

Justamente este es uno de los factores del pasaje de los alumnos de escuelas estatales a privadas. Ante la discontinuidad que provocan los paros de docentes y no docentes, los problemas edilicios y el contexto de deterioro social, en los años recientes han co-

menzado a emigrar al sector privado los sectores medio-bajos de la población (Gamallo, 2008). En los años de recuperación económica posteriores a 2002 este pasaje se hace especialmente significativo, dado que las familias comienzan a tener recursos para pagar la educación privada.

En definitiva, la situación de la provincia de Buenos Aires expresa al máximo la combinación de las distintas tendencias analizadas hasta aquí, especialmente las referidas al proceso de segregación socioeducativa a partir del aumento de las brechas de inequidad social desde 1975 y al injusto régimen fiscal que la perjudica en el reparto de los recursos estatales. Estos desequilibrios, al trasladarse al sistema educativo, vulneran el derecho a la educación, especialmente de los habitantes en riesgo del Conurbano Bonaerense.



Capítulo 2

Comparaciones

La comparación internacional generalmente atrae la atención cuando se habla de cifras educativas. Esta tendencia tiene una larga historia desde los relatos de viajeros que derivaban en procesos de transferencia de políticas educativas entre los países. Entre ellos, Domingo Faustino Sarmiento constituye un caso singular; sus experiencias de viajes educativos por Europa y los Estados Unidos (Sarmiento, 1993) tuvieron un impacto directo en las ideas que fundaron el sistema educativo argentino.

En las últimas dos décadas las miradas comparadas se ensancharon con la aparición de dispositivos modernos de evaluación estandarizada de los aprendizajes de los alumnos, que tomaron alto vuelo en las agendas educativas de la mayoría de los países. Los organismos internacionales como la UNESCO, la OCDE, el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ganaron relevancia a partir de una perspectiva comparada centrada especialmente en las estadísticas disponibles.

El presente capítulo hace un uso limitado de esa enorme gama de datos comparados que surgieron en los años recientes. Para continuar esta mirada introductoria, se recomiendan algunos informes rigurosos y originales en sus abordajes (UNESCO, 2008a, UNESCO, 2006; SITEAL, 2007 y Tomasevski, 2004). Pero también se realizan ciertas advertencias en relación con los datos educativos internacionales, que muchas veces presentan diversos problemas metodológicos (especialmente cuando la fuente es original de cada país, con la diversidad de relevamientos que esto implica) o de compatibilidad cultural.

Con estas limitaciones a cuestas, que nos obligaron a dejar de lado muchas series estadísticas que a priori parecían reveladoras, creemos que algunas comparaciones son significativas y deben integrar la mirada propuesta del diagnóstico. Su función no debe ser la transmisión de una “verdad revelada”, sino conformar una recorrida internacional sugestiva, que merece indagaciones más profundas pero que no puede ser ignorada para comprender nuestro lugar educativo en el mundo.

2.1. ¿En qué posición se ubica la Argentina en el índice UNESCO de acceso a la educación?

Las metas de Educación para Todos (EPT) constituyen una iniciativa de las Naciones Unidas aprobada por 164 países en la Conferencia de Dakar en el año 2000. Los seis objetivos de la EPT son: (1) Ampliar la protección y educación integrales de la primera infancia; (2) Dar a todos enseñanza primaria gratuita y obligatoria; (3) Fomentar el acceso de jóvenes y adultos al aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa; (4) Aumentar en un 50% el número de adultos alfabetizados; (5) Suprimir las disparidades entre los sexos en la enseñanza de aquí al año 2005 y lograr antes de 2015 la igualdad de género en relación con la educación; (6) Mejorar la calidad de la educación.

Estos objetivos reflejan una perspectiva global de la educación, desde el desarrollo de la primera infancia hasta la alfabetización y la adquisición de competencias para la vida activa por parte de jóvenes y adultos. A su vez, estas metas se proponen la consecución de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio, aprobados en 2000 por 189 países e importantes instituciones consagradas a las tareas de desarrollo

Desde el año 2000 la UNESCO ha publicado la posición en el ranking de todos los países que integran el compromiso de las metas de EPT, a través de un índice con los indicadores mensurables. De estos cuatro indicadores, la Argentina se destaca especialmente en su muy alta tasa neta de escolarización en nivel primario, mientras que en los indicadores de tasa de alfabetización de adultos, igualdad de género y sobrevivencia a 5^{to} grado se encuentra en una posición relativamente menos favorable, aunque por muy encima de la media regional.

En el ranking de los 129 países participantes se puede observar la posición privilegiada de la Argentina, que ocupa el puesto 27. En la comparación con el resto de los países de América Latina se destaca que la Argentina ocupa el segundo puesto más alto, luego de Cuba.

Quizás este índice es el que mejor expresa la larga herencia histórica del desarrollo del sistema educativo argentino, con un fuerte impulso estatal desde el cuarto final del siglo XIX. La conformación de una estructura masiva, homogénea, gratuita y apoyada en la escuela primaria común obligatoria, paralela al desarrollo de un mandato social del Estado en el sostenimiento y expansión de ese sistema todavía se expresan en las diferencias frente a otros países de la región en la actualidad.

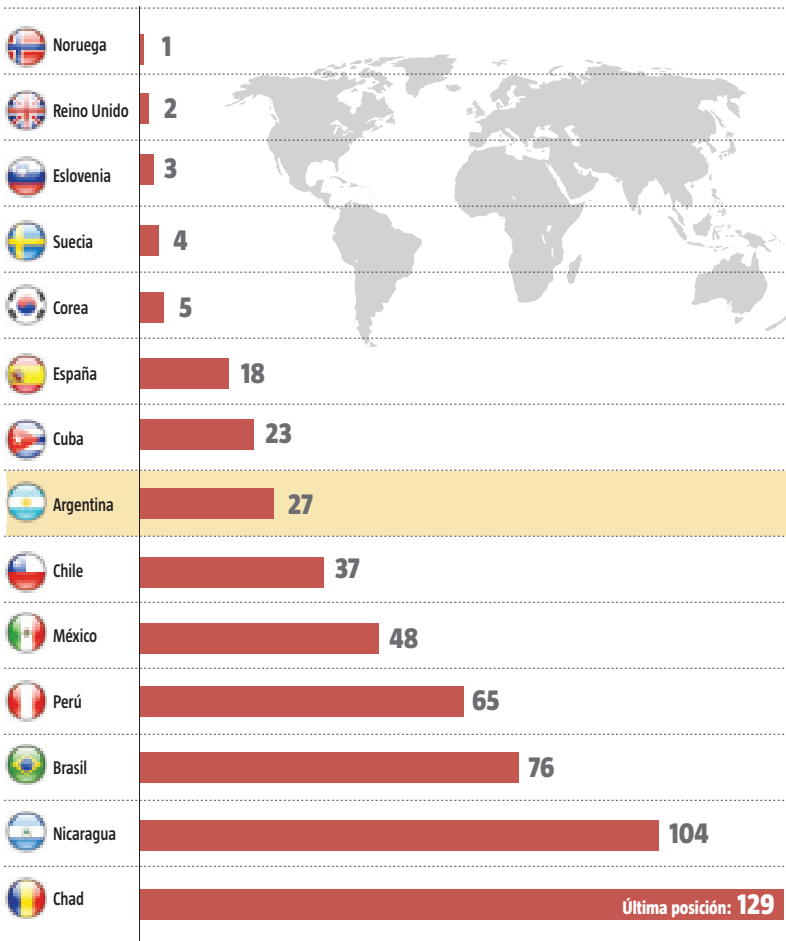
Pese a las grandes deudas pendientes en el acceso a la escolarización –especialmente en el nivel inicial y secundario– la Argentina es un país más cercano a los desarrollados en los indicadores de inclusión educativa e igualdad de oportunidades para acceder a la escuela.

En una posición privilegiada, N°27 en el orden internacional que incluye 129 países.

Gráfico 2.1

Ranking del Índice de Desarrollo UNESCO de "Educación Para Todos"

Año 2005



Fuente: EFA, Global Monitoring Report 2008, UNESCO.

2.2. ¿En qué posición está la Argentina en las evaluaciones internacionales de calidad?

Como contracara del punto anterior, referido a la posición dominante de la Argentina en la comparación regional de indicadores de acceso a la educación, la dimensión de la calidad educativa expresa un diagnóstico más crítico. La **Tendencia 3** se ocupó justamente de esta cuestión, tanto en la evolución de la comparación internacional como en las desigualdades internas vinculadas con las provincias y las condiciones sociales de la población.

En este caso se presentan los datos de varios países en los resultados de las pruebas de evaluación de la calidad PISA, del año 2006, y el PBI per cápita, una medida clásica de nivel económico de cada país. Los resultados muestran que existe una muy alta correlación entre ambos indicadores (0,94).

Esta alta correlación indica que las condiciones económicas de cada país son claves en el nivel de aprendizaje de los alumnos, una evidencia sobradamente analizada en la literatura sobre educación y desarrollo (Baudelot y Leclercq, 2008). Este es un ejemplo concreto de las formas en que los factores extra educativos resultan incluso más determinantes de los resultados de aprendizaje que la propia intervención de la política educativa.

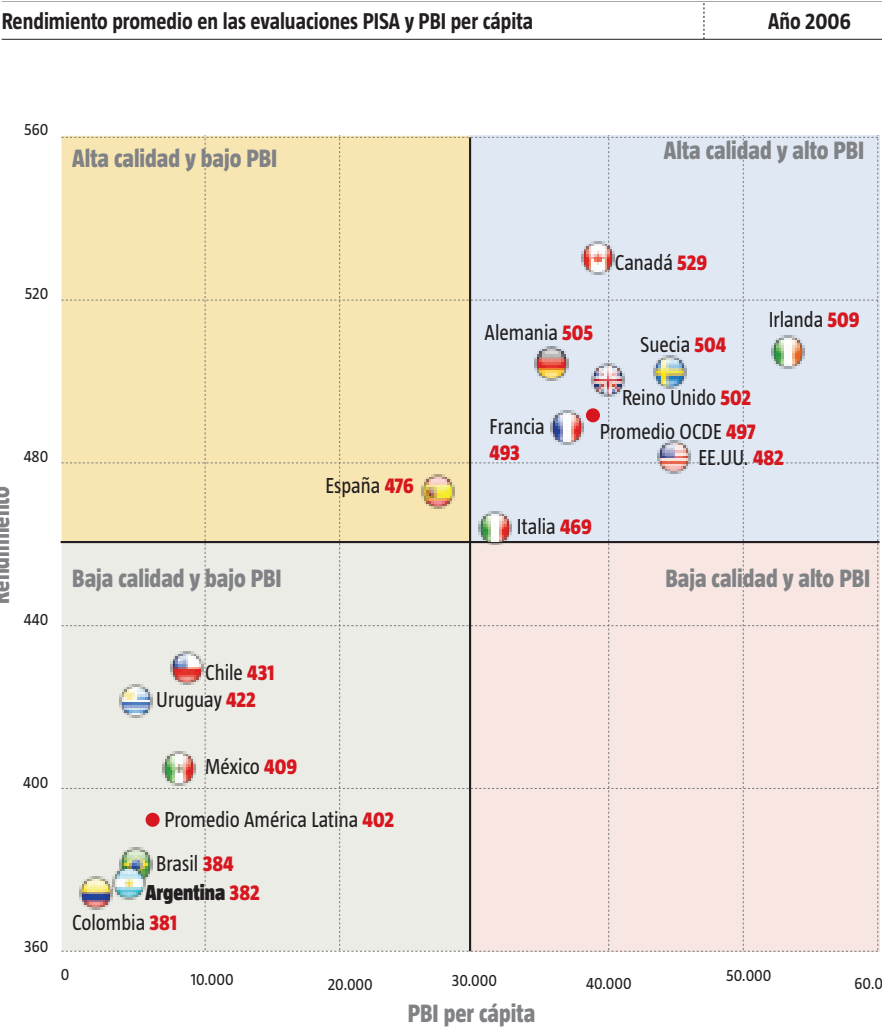
Sin embargo, los sistemas educativos más sólidos del mundo muestran que la relación entre el nivel socioeconómico de los alumnos y sus resultados de aprendizaje no es lineal. Las pruebas PISA demuestran que en países como Finlandia, Canadá, Japón, Hong Kong y Estonia, las diferencias de rendimiento de los alumnos se reducen a menos del 10% por factores vinculados con su nivel socioeconómico (OCDE, 2007).

Un dato complementario que señalan distintos estudios comparados sobre la calidad educativa y las características de los países es la estrecha relación entre equidad social y logros de aprendizaje. No sólo son los países con más alto grado de desarrollo de sus economías los que logran mejores condiciones en sus sistemas educativos y obtienen puntajes más altos en las pruebas de calidad, sino que los mejores resultados se asocian con niveles más equitativos de distribución de la riqueza.

Los países con mayor desarrollo e igualdad social son los que logran los mejores y más equitativos resultados de sus sistemas educativos. Las evaluaciones PISA indican que Finlandia fue el país con mejores resultados en Ciencias y a su vez es el país con menores desigualdades internas: los resultados entre escuelas varían apenas en un 5%. Otros países destacados por sus altos resultados y bajas desigualdades son Noruega e Islandia, con altos niveles de equidad social (OCDE, 2007).

Lejos de los países desarrollados, tal como su PBI.

Gráfico 2.2



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de la base de datos del FMI y Evaluaciones PISA 2006, OECD.

2.3. ¿Qué características tiene la estructura del sistema educativo argentino?

Poco pueden decir las estadísticas acerca de los rasgos de la estructura de niveles educativos, sus formas de clasificar a los alumnos y sus efectos sociales. Sin embargo, la mirada comparada de los países permite dimensionar ciertos rasgos históricos que diferenciaron dos niveles del sistema educativo argentino: la primaria universalita y la secundaria selectiva (véase **Tendencia 1**).

La comparación con otros países muestra que en la Argentina existen al menos tres orientaciones históricas en la escuela secundaria (Comercial, Técnica y Bachiller), aunque hayan quedado difusas luego de los sucesivos cambios introducidos por la Ley Federal de Educación con la aparición del Polimodal y sus cinco orientaciones (1993), y la Ley de Educación Nacional (2006). En la práctica, cada provincia ha definido sus propias orientaciones de la educación secundaria y es difícil establecer un parámetro común para todo el país (Rivas, 2003; Hirschberg, 2000).

El primer año de selección se da a una edad temprana en la Argentina en comparación con otros países. Generalmente (dependiendo de las provincias) a los 12 años de edad se establece la principal clasificación entre qué alumnos acceden y a qué escuelas secundarias se dirigen. Esta distinción está fuertemente asociada con las características sociales de los alumnos, ya que el pasaje a la secundaria marca distinciones sociales más fuertes que la primaria.

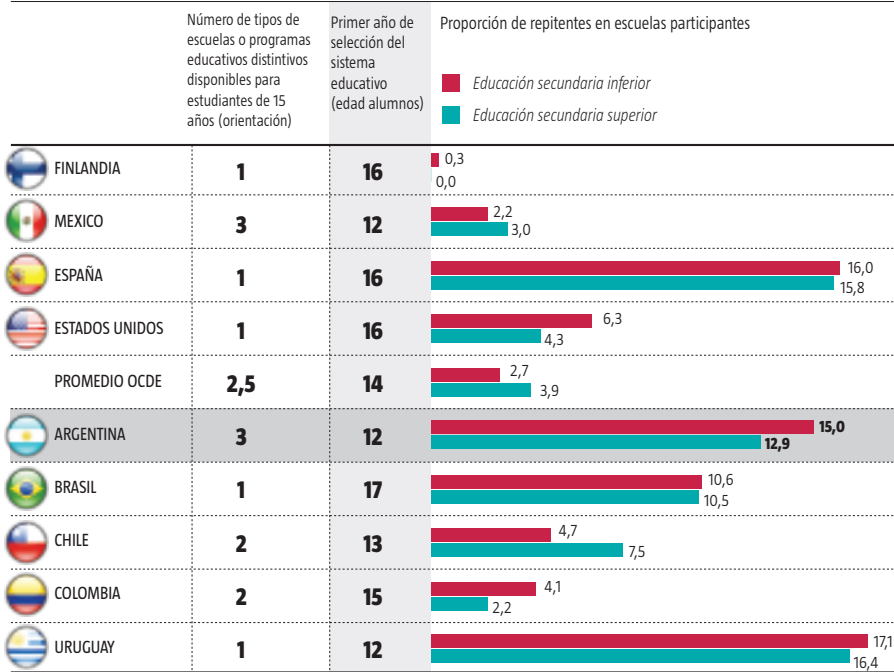
Sin embargo, la Argentina tiene históricamente un modelo de escuela secundaria ambiguo. Por un lado, la edad de separación de los alumnos en distintos tipos de escuelas (comerciales, bachilleratos y técnicas, en el formato tradicional) es temprana frente a los avances de otros países en modelos comprehensivos, que extienden la escuela común a más años de edad (Viñao, 2002). Por otra parte, las orientaciones de la escuela secundaria nunca fueron un obstáculo para el ingreso en los estudios superiores (Gallart, 1983), como ocurre en otros países con modelos duales que definen el futuro de los alumnos desde muy temprana edad (Alemania es quizás el caso más destacado).

Esta estructura muestra un modelo de educación secundaria tradicionalmente selectivo que todavía tiene un largo camino para lograr la inclusión universal de los jóvenes. Así se constata en la alta proporción de repitentes: mientras en la Argentina repite el 15,0% de los alumnos de la secundaria inferior y el 12,9% de la secundaria superior, en el promedio de los países de la OCDE estos valores descienden a 2,7% y 3,9%, respectivamente. Estos datos muestran los efectos del modelo históricamente selectivo, que no logra garantizar niveles comunes de aprendizaje y trayectorias compartidas de los alumnos.

Es un sistema todavía selectivo en su nivel secundario, con altos niveles de repitencia.

Gráfico 2.3

Características estructurales de los sistemas educativos



Nota 1: Basado en la designación del programa de estudio (ISCED categorías B y C).

Nota 2: Los datos sobre repitencia de Argentina de este gráfico surgen de una muestra de alumnos de 15 años, mientras que los que publica el Ministerio de Educación, expuestos en el Gráfico 4.12, son distintos dado que se refieren al total del nivel Secundario.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de PISA 2006, OCDE.

2.4. ¿Es alto el porcentaje de alumnos en escuelas privadas en la Argentina?

En la comparación internacional la Argentina se destaca por tener un sistema educativo con un importante caudal de alumnos en escuelas privadas: un cuarto del total. En la mayoría de los restantes países analizados en el **Gráfico 2.4** la proporción de alumnos en escuelas privadas es menor, con la gran excepción de Chile, que tiene casi a la mitad de su matrícula en escuelas privadas.

Un dato complementario en este análisis es el referido a la proporción de escuelas privadas que reciben aportes financieros del Estado (véanse **Gráficos 3.6** y **3.7**). En muchos países del mundo no existen los subsidios estatales a las escuelas privadas. Brasil, Uruguay o México son prueba de ello en América Latina.

Argentina, en cambio, sí tiene un sistema de subsidios (a nivel provincial) que alcanza en distintos porcentajes al salario docente en el 65,2% de las escuelas privadas (véase **Gráfico 3.7**). En total, en el año 2005 las transferencias de recursos estatales a escuelas privadas sumaron 2.482 millones de pesos. Esa suma representó un 13% del presupuesto educativo provincial total y un 0,47% del PBI (CIPPEC, 2007).



















Así, la Argentina tiene una relativa alta proporción de alumnos en escuelas privadas y un muy alto peso del financiamiento estatal en el conjunto del sistema. Esto puede ser interpretado al menos de dos formas. Una postura sería asumir que el Estado en la Argentina ha logrado asegurar la gratuidad en las escuelas estatales y ha complementado el financiamiento particular en las escuelas privadas, lo que le ha permitido brindar diversas posibilidades de aprendizaje, que incluyen los cultos religiosos (dominantemente el Católico) a la mayoría de la población. Otra postura implicaría suponer que no se trata de una fortaleza del Estado, sino que es una muestra de la debilidad de su sistema educativo, que ha hecho proliferar una oferta privada amplia y variada.

En la mirada comparada interprovincial, estas dos posturas pueden ser analizadas con más evidencias empíricas, ya que existen casos muy disímiles al interior del país (véase **Gráfico 3.6**). Tanto en la cantidad de alumnos que asisten a escuelas privadas como en el financiamiento estatal del sector, las provincias muestran grandes disimilitudes.

El caso internacional más similar al de la Argentina es el de España, tanto en el porcentaje de alumnos que asisten a la escuela estatal, como en la proporción de escuelas privadas financiadas por el Estado. La única diferencia es que en la Argentina es mayor la proporción de alumnos en escuelas primarias del sector público que en secundarias, al igual que en la mayoría de los países del mundo.

Sí, representa un cuarto del total de la oferta, un porcentaje alto frente a la mayoría de los casos internacionales.

Gráfico 2.4
Estudiantes matriculados en establecimientos de gestión pública y privada
(porcentaje) **Año 2006**

PAÍS	PRIMARIA			SECUNDARIA 2DO. CICLO		
	Público	Privado subven. por el gobierno	Privado no subvencionado	Público	Privado subven. por el gobierno	Privado no subvencionado
 Alemania	96,7	3,3	-	91,4	8,6	-
 Argentina	78,6	17,9	3,5	70,4	24,5	5,1
 Brasil	90,8	-	9,2	84,9	-	15,1
 Canadá	94,2	-	5,8	94,5	-	5,5
 Chile	47,2	46,8	6,0	44,3	49,0	6,7
 China	93,8	6,2	-	91,5	8,5	-
 España	68,5	28,2	3,4	78,3	11,1	10,6
 Estados Unidos	90,2	-	9,8	92,0	-	8,0
 Francia	85,0	14,5	0,5	69,6	29,5	0,9
 Italia	93,2	-	6,8	94,5	0,8	4,7
 Japón	99,0	-	1,0	69,2	-	30,8
 México	91,9	-	8,1	79,9	-	20,1
 Paraguay	82,6	7,3	10,1	71,7	10,7	17,6
 Perú	82,4	3,8	13,8	77,4	5,3	17,3
 Portugal	89,2	2,6	8,3	81,3	5,3	13,4
 Reino Unido	94,7	-	5,3	52,2	41,9	5,9
 Suecia	93,5	6,5	-	91,2	8,8	-
 Uruguay	86,0	-	14,0	89,7	-	10,3

Fuente: Compendio Mundial de la Educación 2008 , UNESCO.

2.5. ¿Cuáles son los márgenes de autonomía de las escuelas?

La cuestión de la autonomía escolar constituye uno de los grandes ejes de debate de la política educativa. La mirada comparada de una encuesta realizada entre directivos escolares por la UNESCO permite arribar a observaciones interesantes, que ponen en números una cuestión que puede ser analizada a través de la normativa vigente en cada país.

Una primera conclusión es que las escuelas en la Argentina tienen escasas atribuciones en la gestión de los recursos y muy altas en lo referido a las definiciones pedagógicas. Así, las escuelas estatales argentinas no pueden seleccionar a sus docentes (el 25% que sí puede hacerlo es el universo de las escuelas privadas), establecer los salarios de los docentes (ni siquiera en la mayoría de las escuelas privadas, que pagan los mismos salarios que las estatales) o manejar un presupuesto propio.

En cambio, los directores señalan el alto nivel de autonomía de las escuelas en las políticas referidas a la disciplina y la evaluación de los alumnos, en la selección de los libros de texto y en buena medida también en la definición de los contenidos curriculares. Incluso, se constata que las escuelas cuentan con una muy alta autonomía para seleccionar a los alumnos, lo cual puede ser interpretado como una ventana abierta a posibles usos discrecionales de la normativa.

En la comparación con los países de la región, se observan muchas similitudes, si bien Chile (dado su alto porcentaje de escuelas privadas) y Perú ofrecen más autonomía a las escuelas para la selección de los docentes. En cambio, la experiencia constatada en el grupo de países asiáticos que participó de la misma encuesta evidencia que esta realidad no es similar en el resto del mundo. Con el caso de Malasia como ejemplo de los países asiáticos (los demás países muestran valores muy similares), se evidencia la baja autonomía pedagógica de las escuelas, que no deciden los contenidos de enseñanza, ni las políticas disciplinarias ni los libros de texto.

Es interesante resaltar que la Argentina tiene una fuerte tradición pedagógica propia, con docentes que tuvieron un papel relevante en la conformación de la Nación desde fines del siglo XIX. Más allá de las falencias en la formación docente y de la crisis de legitimidad que atraviesa la función docente, esta tradición sigue arraigada en las prácticas. Las altas dosis de autonomía pedagógica de los docentes argentinos es parte de un legado de profesionalismo que supera a la media de los países de la región.

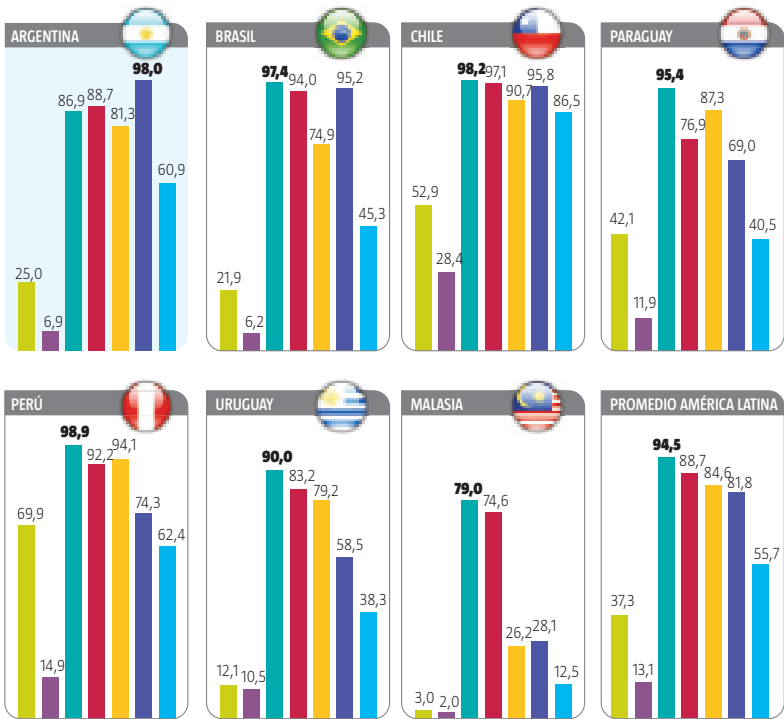
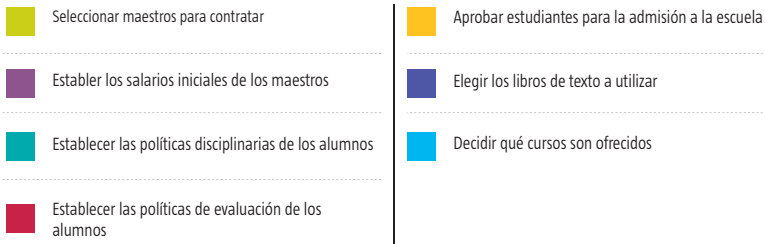
Esta breve referencia comparada intenta desnaturalizar una cuestión de vital importancia: las complejas relaciones entre el Estado central y las escuelas. La investigación educativa comparada sobre esta temática es un complemento inevitable para continuar estos puntos del análisis (Whitty, Power y Halpin, 1999; Alexander, 2001).

La autonomía es baja en la gestión de los recursos y alta en lo pedagógico.

Gráfico 2.5

Decisiones frente al Estado central

Porcentaje de escuelas con atribuciones para tomar decisiones específicas



Fuente: A view inside primary school 2008, UNESCO.

2.6. ¿Cómo están equipadas las escuelas argentinas?

El estado de las escuelas y su equipamiento son cuestiones que muchas veces dependen de la lupa con que se las mire. El análisis comparado permite situar estas discusiones en una perspectiva más contextualizada, al menos en la región latinoamericana. Estos datos deberían complementarse con el Censo de Infraestructura Escolar que se aplicó en 1998 y en 2008 (los datos de este último año aún no estaban disponibles al escribir este libro).

Las estadísticas del relevamiento de la UNESCO permiten varias lecturas. Por un lado, se observa que la gran mayoría de las escuelas de la Argentina tiene condiciones básicas para la enseñanza, en todos los rubros relevados (salvo en Fotocopiadora y Proyector) por encima del promedio de la región.

Por otra parte, de acuerdo con los directivos de escuela, no puede soslayarse que un 12% de las escuelas argentinas no cuenta con asientos suficientes y un 20,2% no tiene sanitarios suficientes para los alumnos. La falta de estos recursos expresa la vulneración de derechos educativos básicos, referidos a las condiciones mínimas para el aprendizaje, lo que marca un diagnóstico de urgencia para la política educativa.

En la comparación con los restantes países de la región, se observa que la Argentina está levemente por encima del promedio, pero tiene peores condiciones de equipamiento que Chile. El país vecino ha aumentado notablemente su inversión educativa en los últimos años (véase **Gráfico 1.18**) y eso parece haber tenido un impacto diferencial en las condiciones de las escuelas.

Estos datos son sólo indicativos de una problemática central referida al cumplimiento del derecho a la educación. Incluso, algunos trabajos recientes han comenzado a analizar los costos presupuestarios mínimos que implica brindar condiciones educativas de calidad para todos los alumnos (Croce, 2009).

A su vez, la dimensión de la oferta educativa debe ser vinculada con las condiciones sociales de la población, ya que el Estado debería priorizar las características edilicias y el equipamiento de las escuelas donde asisten los sectores más vulnerables. El **Gráfico 4.14** señala algunas de las deudas pendientes en este sentido, ya que confirma que las escuelas donde asisten los sectores más pobres tienen peor equipamiento e infraestructura.

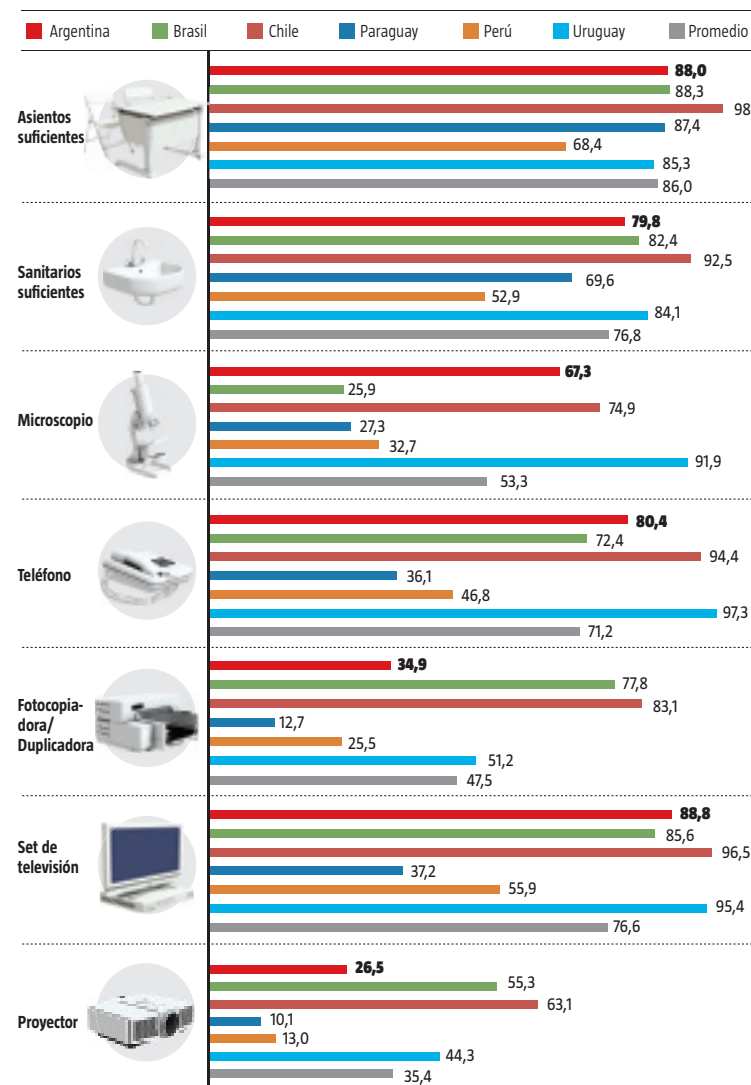
En los años recientes el Ministerio de Educación de la Nación ha implementado distintas políticas de equipamiento de las escuelas, algunas con fuerte impacto compensatorio como el Programa Integral para la Igualdad Educativa. Por su parte las provincias también desarrollan sus acciones en esta dirección, aunque es una deuda pendiente la falta de un claro modelo de equipamiento básico que deberían tener todas las escuelas del país, de acuerdo con su localización, tamaño y características de los alumnos.

Mejor que en el resto de América Latina, aunque por debajo de Chile.

Gráfico 2.6

Recursos y equipamiento escolar

Porcentaje de alumnos en escuelas primarias con suficientes recursos y equipamiento



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de *A view inside primary school* 2008, UNESCO.

2.7. ¿Cuál es el tiempo de enseñanza en la Argentina?

El tiempo escolar es un fenómeno sumamente complejo (Gimeno, 2008; Martinic, 2002). Las medidas formales consideran la cantidad de días y horas de clase e incluso la organización diaria del uso del tiempo, sin especificar las horas reales de clase, lo cual implicaría descontar los días sin clases, el ausentismo docente y el propio ausentismo de los alumnos.

A su vez, el análisis del tiempo de enseñanza puede ser complementado por otras variables como la cantidad de alumnos por sección o la oferta de cargos docentes por escuela. Los distintos modelos pedagógicos implican una mayor o menor personalización de la enseñanza, que tiene como correlato un tiempo destinado al alumno individual variable según distintas dimensiones (horas de clase, tareas para el hogar, alumnos por sección, apoyo pedagógico, etc.).

En la comparación internacional, la Argentina tiene una baja proporción de días y horas de clase, especialmente en el nivel primario. En la región, la Argentina está claramente por debajo del promedio: en el nivel primario, las horas anuales de enseñanza suman 774 en la Argentina, mientras que el promedio para los países seleccionados de América Latina es 893. El caso más extremo es Chile, que tiene 1.257 horas de clase anuales.

Esta cantidad de horas de clase equivale a 180 días mínimos con 4 horas diarias de clase. El punto de partida de un mínimo de días de clase fue establecido en la Ley 25.864 de 180 días de clase, sancionada en 2004, que se ha incumplido en numerosas jurisdicciones tanto por los paros docentes (véase **Gráfico 3.15**) y no docentes, como por problemas edilicios y de otro tipo, que generalmente no aparecen en las estadísticas disponibles.

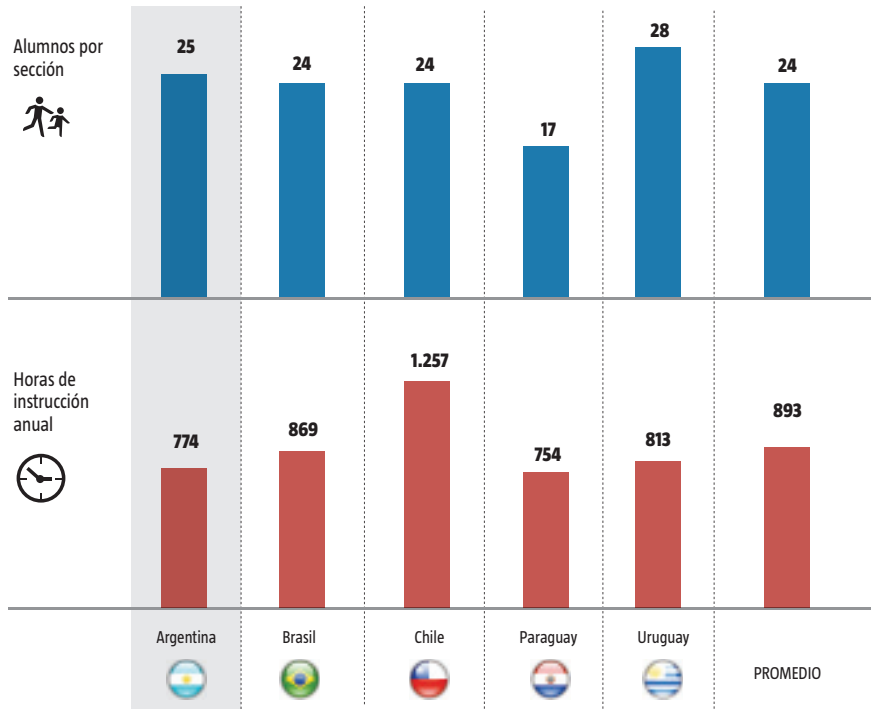
Una situación distinta es la referida a la cantidad de alumnos por sección. En este caso, el promedio de la Argentina es muy similar al de otros países comparables de la región, especialmente los del Cono Sur, ya que en América Central aumenta significativamente la cantidad de alumnos por docente. Es destacable que la evolución reciente de la cantidad de 25 alumnos por sección en la Argentina se ha mantenido estable desde 1994 (cuando comienzan las series estadísticas recientes) hasta la actualidad.

Una mirada más específica permitirá comparar esta situación general al interior del país, especialmente en relación con la oferta de jornada extendida o completa en las escuelas primarias (véase **Gráfico 3.10**). Más allá de las diferencias por provincias, existe consenso acerca de la necesidad de aumentar la cantidad de horas de clase en la educación primaria, al menos hasta llegar a las 5 horas diarias de la secundaria. Esto implica un desafío de financiamiento, que se complementa con la necesaria revisión del uso del tiempo escolar.

Son pocas las horas de clase en la educación primaria en comparación con otros países.

Gráfico 2.7

Promedio de alumnos por sección y cantidad de horas promedio de instrucción anual en la escuela primaria



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida del MERCOSUR y A view inside primary school 2008, UNESCO.

2.8. ¿Cuál es la disponibilidad de libros de texto en las aulas argentinas?

En todo el mundo el libro de texto se ha convertido hace décadas en un dispositivo central de enseñanza. Su presencia masiva reemplaza muchas veces la falta de formación de los docentes y expresa las tensiones entre el Estado y el mercado editorial por el dominio del currículum efectivo.

En la comparación internacional se constata que la Argentina es un país con baja proporción de libros de texto por aula. Sólo en el 53% de las escuelas argentinas todos o casi todos los alumnos poseen al menos un libro de texto en el nivel primario. En otros países esa proporción aumenta significativamente hasta la casi plena universalización, como ocurre en Chile, Malasia e India.

La doble referencia comparada, centrada en América Latina y en Asia, no es casual. Por un lado, en la comparación regional se observa que otros países parecen haber logrado políticas más exitosas de compra y distribución de libros de texto por parte del Estado, como es el caso de Chile.

Esto indica un posible déficit de las políticas argentinas de equipamiento pedagógico destinado a los alumnos, pese a los avances en los años recientes. Si bien el Plan Social Educativo en los años noventa y las políticas recientes de compra y distribución masiva de libros de texto han paliado el déficit de otras épocas, resta todavía institucionalizar en el tiempo estas acciones, como ocurre en otros países de la región como Chile, México y Brasil (Llinás, 2005).

Por otra parte, la disponibilidad de libros de texto también permite entrever ciertas concepciones pedagógicas. En estudios comparados sobre las prácticas pedagógicas en distintos países se ha constatado que el libro de texto es central en los países asiáticos con bajos niveles de formación docente y clases altamente estructuradas (Alexander, 2001). Los casos de India y Malasia expresan en números esta alta dependencia pedagógica del libro de texto, que en muchos sentidos reemplaza al maestro.

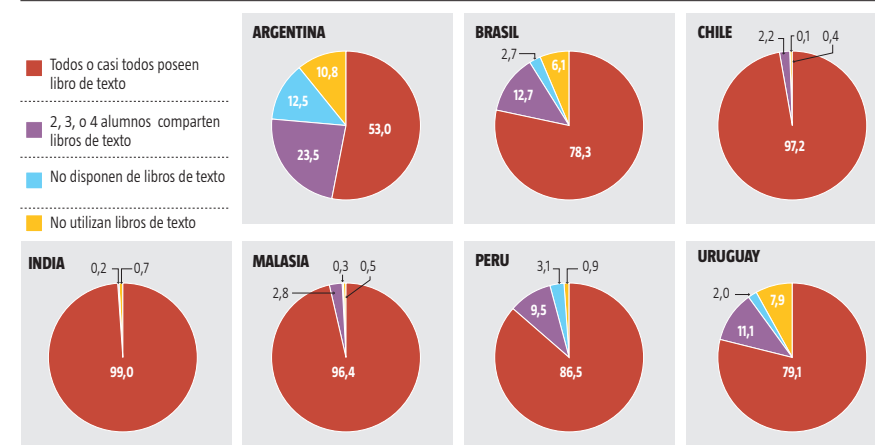
En cambio, la importante tradición pedagógica propia de los docentes argentinos, con una herencia de ricas concepciones de la enseñanza, indica que la presencia dispar del libro de texto no remite necesariamente a un derecho vulnerado. La “paleta” más variada de colores que expresa el gráfico para el caso argentino quizás indica una tradición pedagógica más diversa, con docentes que deciden dar mayor o menor uso a los libros de texto.

En este sentido, las estadísticas se muestran como una puerta de entrada para otras investigaciones, que puedan dar más sentido a los datos, tanto desde una perspectiva de análisis de las políticas de producción, compra y distribución de libros de texto, como mediante el estudio de sus usos en las aulas (Fernández Reiris, 2005).

El libro de texto se distribuye y utiliza de forma dispar en la Argentina, a diferencia de su presencia masiva en otros países.

Gráfico 2.8

Porcentaje de alumnos de 4to. grado que comparte libros de texto para lectura o enseñanza de Lengua



Fuente: A view inside primary school 2008, UNESCO.



Capítulo 3

Cartografías

La mirada comparada tiene mucho espacio para desplegarse a través de las estadísticas en un país federal como la Argentina, donde las provincias constituyen unidades político-territoriales con amplias atribuciones sobre la educación. Afortunadamente en los años recientes, especialmente a partir de 1994, se han conformado confiables fuentes de información sobre el sistema educativo nacional.

La creación de los Relevamientos Anuales (RA), por parte del Ministerio de Educación de la Nación, constituye la piedra basal de las estadísticas educativas que permiten comparar la diversidad de realidades provinciales. A ello se sumaron en los años noventa distintas fuentes, como las series sobre el financiamiento educativo y los salarios docentes desarrollados por la Coordinación de Costos del Ministerio de Educación de la Nación, o los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad (ONE) de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE), que han abierto nuevas dimensiones al campo de los datos educativos.

Esta multiplicidad de datos (véase el Anexo para un detalle de todas las fuentes estadísticas utilizadas) conlleva una enorme responsabilidad en sus usos e interpretaciones. Muchas veces las estadísticas sueltas ignoran los contextos en los cuales se insertan, su fragilidad metodológica o su posible variación en el tiempo. Desde CIPPEC hemos estudiado las estadísticas provinciales durante 10 años y hemos aprendido mucho acerca de los errores y malas interpretaciones que pueden derivar de su utilización precoz.

El presente capítulo intenta aprovechar esa experiencia para contextualizar, comentar y complementar las miradas comparadas de la educación provincial. Esta pretensión no está exenta de errores propios y, especialmente, de vacíos en cuanto a las necesarias aclaraciones sobre diversas situaciones puntuales de las provincias, que en el poco espacio de los textos han quedado limitadas¹. Esperamos que el balance entre datos, análisis y poder de síntesis sea el adecuado para ganar un conocimiento más cabal de la extraordinaria diversidad federal del sistema educativo argentino.

1. Pueden consultarse los informes del Proyecto "Las Provincias Educativas: Estudio comparado sobre el poder y la educación en las 24 jurisdicciones argentinas" en www.cippec.org/proyectoprovicias, así como el resultado final de la investigación (Rivas, 2004) y otros estudios comparados sobre la educación provincial desarrollados por CIPPEC: www.cippec.org/educacion.

3.1. ¿Qué porcentaje de la población todavía no accede a la escuela?

El Censo del año 2001, último disponible, permite conocer la cantidad de niños, niñas y jóvenes que no asistía a la escuela en ese momento. En total, a 1.543.285 niños de 3 a 17 años se les negaba el derecho al acceso a la educación. Este número es quizás el más significativo desafío de la política educativa: cada uno de ellos resume las deudas pendientes por lograr no sólo mayores niveles de financiamiento y acciones que generen una oferta educativa inclusiva, sino también la gran batalla por un modelo de desarrollo económico más igualitario, fuente de toda inclusión educativa verdadera.

En la comparación provincial se destaca la relación estrecha entre niveles de pobreza de las jurisdicciones y porcentaje de niños, niñas y jóvenes que no asiste a la escuela. Como ejemplo de ello se constata que nueve de las 10 provincias con mayores niveles de pobreza son las que tienen mayor proporción de niños, niñas y jóvenes fuera de la escuela.

Siguiendo los datos del Censo 2001, las provincias con mayor exclusión educativa eran Chaco, Santiago del Estero, Tucumán y Formosa, con más del 20% de su población en edad escolar fuera del sistema educativo. En cambio, la Ciudad de Buenos Aires y Tierra del Fuego eran las dos únicas jurisdicciones con menos del 10% de su población en edad escolar excluida del sistema.

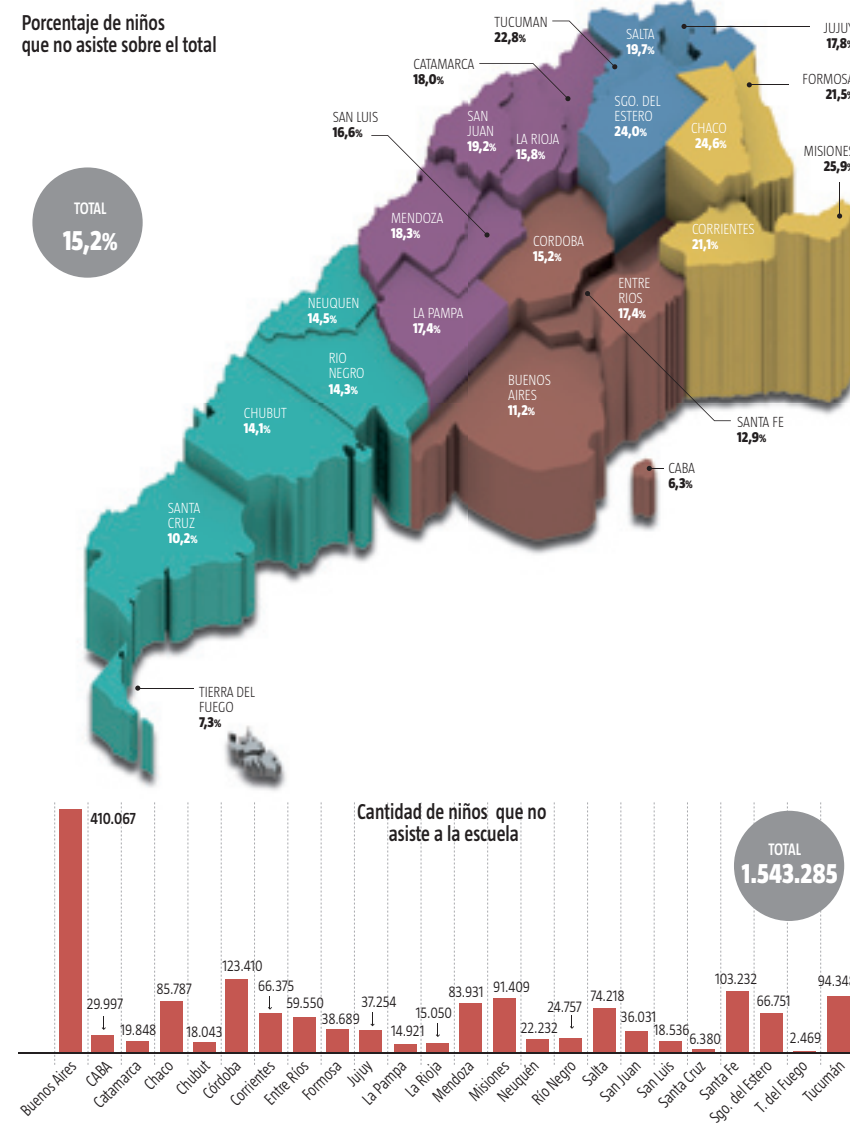
Como se verá en los **Gráficos 3.2 y 3.3**, la enorme mayoría de los excluidos del sistema educativo se ubica en los dos extremos del tramo de escolarización básica: el nivel inicial y la educación secundaria. En los años recientes, se han logrado avances más significativos en la escolarización de nivel inicial, especialmente a partir de la universalización casi plena de la sala de 5 años. En el nivel secundario, la situación posterior a la crisis de 2002 muestra que ha aumentado el nivel de abandono escolar, aunque muchos jóvenes se reincorporaron a la escuela a través de la educación de adultos (véase **Gráfico 4.13**).

El mayor financiamiento educativo puede ayudar a lograr que las provincias con mayores dificultades sociales generen mejores condiciones de escolarización, pero el factor determinante sigue siendo la situación social de la población. Por eso nuevamente en este punto se destaca la importancia de que las políticas económicas y sociales sean capaces de reducir la pobreza y las desigualdades, que han crecido ampliamente en el conjunto de las últimas tres décadas en la Argentina (véase **Tendencia 2**).

De 3 a 17 años un 15,2% está fuera de la escuela: la mayor proporción vive en las provincias del norte.

Gráfico 3.1

Niños de 3 a 17 años que no asisten a la escuela Año 2001



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, INDEC.

3.2. ¿Cómo varió la escolarización en el nivel inicial?

La educación inicial ha experimentado una notable expansión reciente, convirtiéndose en el nivel educativo que más amplió su cobertura. El crecimiento se concentró en las salas de cuatro y cinco años, la última declarada obligatoria por la Ley Federal de Educación de 1993, y la primera establecida como universal (no obligatoria para las familias, pero sí para el Estado, que debe garantizar oferta gratuita) por la Ley de Educación Nacional de 2006.

La sala de cinco años tiene una cobertura prácticamente universal, del 94,3% en 2006. Estos niveles de cobertura colocan a la Argentina, junto a México y Uruguay, en una situación privilegiada respecto de otros países de la región, donde aún se evidencia una brecha importante entre la cobertura de la sala de cinco años y el primer ciclo de la educación primaria (SITEAL, 2008).

El objetivo de universalizar la sala de cuatro años, definido en las nuevas leyes educativas, requiere de un mayor esfuerzo. El aumento de la matrícula observado en los últimos años ha sido muy importante: 175.000 niños se incorporaron a la sala de 4 años entre 1994 y 2007, lo que significa un crecimiento del 63%. Sin embargo, la cobertura alcanza al 66% de los niños de esa edad, y las posibilidades de acceso tienen una estrecha relación con las condiciones socioeconómicas.

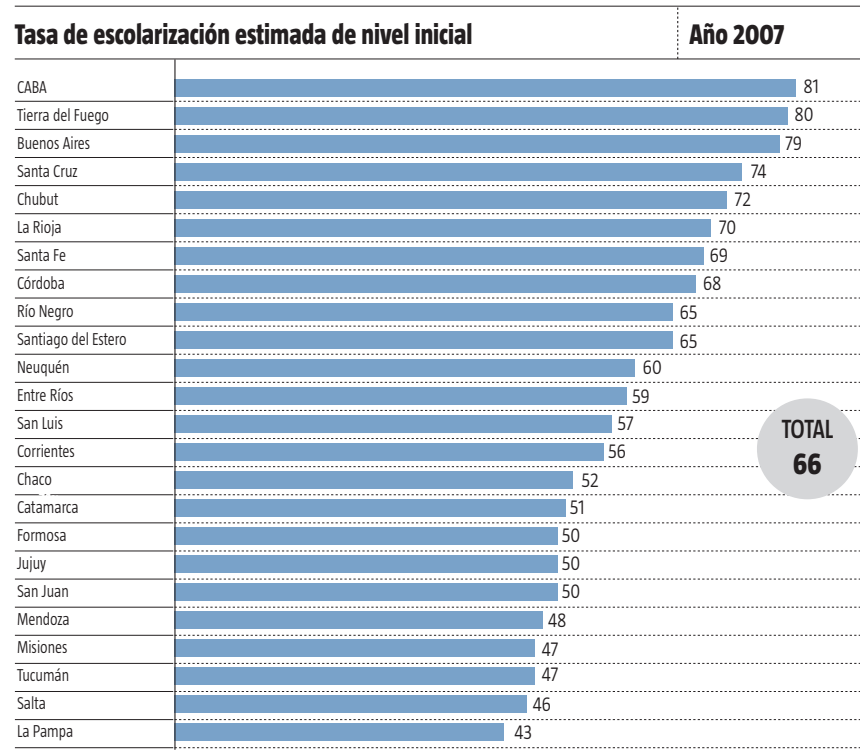
Las desigualdades en el acceso a la educación inicial son evidentes: los menores niveles de cobertura se encuentran en las provincias donde los indicadores de pobreza son mayores. En 2007, el 80% de los niños y niñas de 3 a 5 años de la ciudad de Buenos Aires, Tierra del Fuego y provincia de Buenos Aires asistía al nivel inicial, mientras en Mendoza, Misiones, Tucumán, Salta y La Pampa, la proporción era menor al 50%.

En el acceso al nivel inicial según el origen socioeconómico de las familias se constata una brecha entre las familias de mayores y menores ingresos, que se profundiza en las salas iniciales. En la sala de cuatro años la cobertura es 92% para aquellos pertenecientes al primer quintil y 41% para los del último, en los niños de tres años la cobertura es de 64% y 14%, respectivamente (Vera y Bezem, 2009).

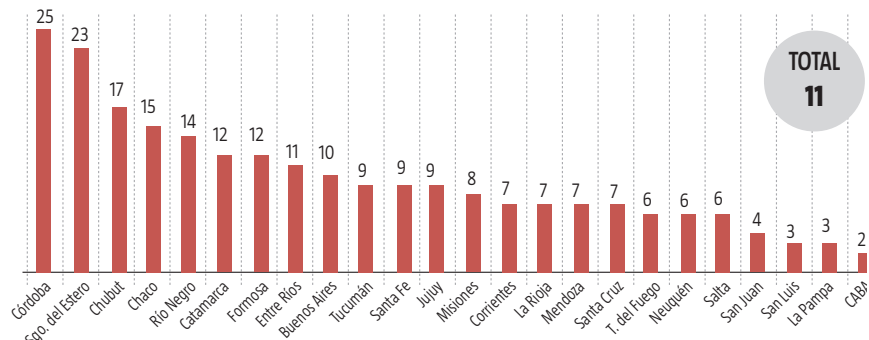
Estas diferencias en el acceso también se constatan en la comparación de la oferta estatal y privada. El sector estatal había liderado la expansión de la educación inicial en la década de los noventa y hasta la crisis posterior a 2001. Sin embargo, a partir de 2003 esta tendencia se revirtió, con un crecimiento sostenido del sector privado, que recuperó así su participación histórica en el nivel del 31% de la matrícula total.

Aumentó 11% en una década (1997-2007) y logró la universalización casi plena de la sala de 5 años.

Gráfico 3.2



Variación de la tasa de escolarización estimada de nivel inicial. Año 1997 a 2007



Nota 1: se considera la matrícula de 3 a 5 años de edad.

Nota 2: se realizó una estimación de la tasa de escolarización a partir de la relación entre la matrícula del nivel y la población proyectada del grupo de edad.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de la DiNIECE, Ministerio de Educación e INDEC.

3.3. ¿Cómo varió la escolarización en el nivel secundario?

La cobertura del nivel secundario vivió un gran proceso de expansión durante los años noventa: la tasa neta de escolarización creció 12,1 puntos porcentuales. En este incremento tuvo una participación destacada la provincia de Buenos Aires, donde este indicador tuvo un incremento de 18,6 puntos porcentuales. Esta expansión continuó la tendencia inaugurada con el regreso de la democracia y adquirió un nuevo ímpetu con la Ley Federal de Educación de 1993, que extendió la obligatoriedad dos años luego de la primaria (el entonces denominado Tercer Ciclo de la EGB).

En 2001, aproximadamente siete de cada diez jóvenes (de 12 a 17 años) asistían al nivel secundario. Del resto, algunos se encontraban aún en escuelas primarias, aunque con una edad mayor a la esperada para ese nivel educativo, y otros habían abandonado el sistema. En los años posteriores a 2001 se ha verificado cierto estancamiento en la expansión de la educación secundaria, por lo cual el nivel de cobertura alcanzado a principios del siglo se mantiene hasta el presente.

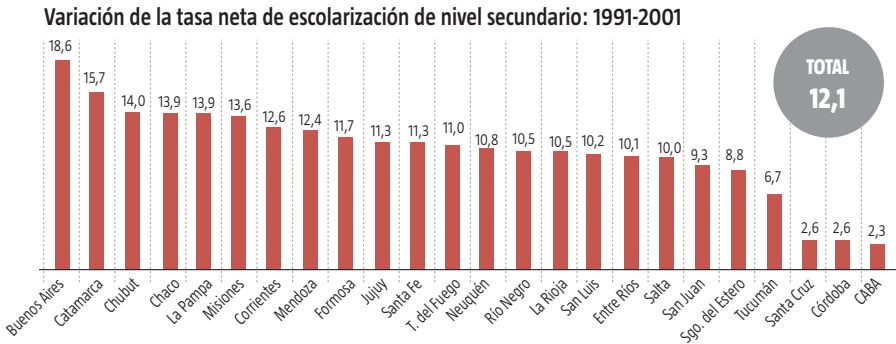
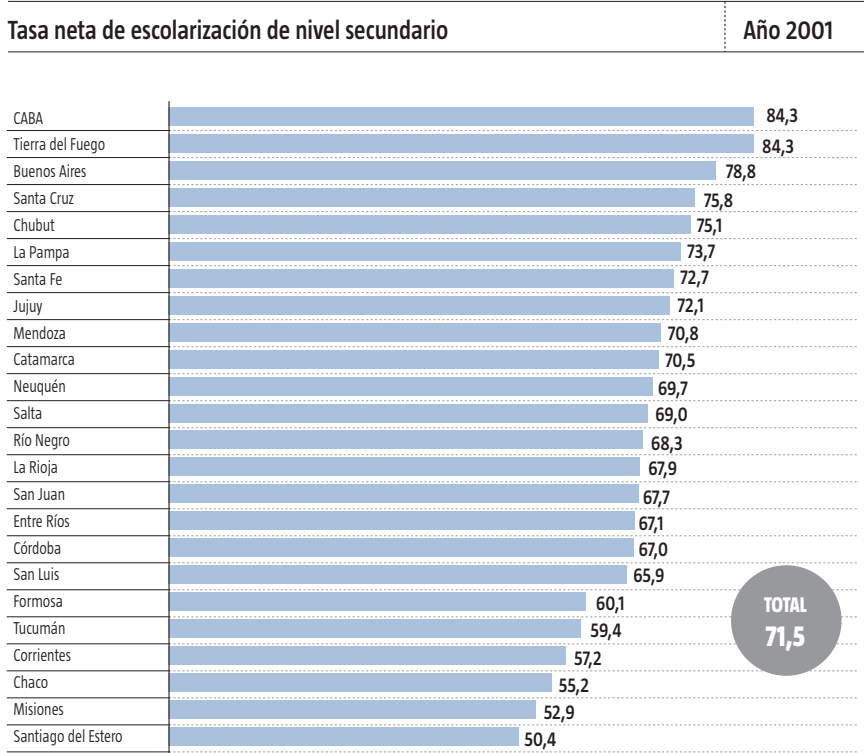
Esto se observa claramente en los datos del ámbito urbano: la tasa bruta de escolarización para la educación secundaria, que relaciona la matrícula con la población en la edad teórica para asistir al nivel, alcanzó en 2001 un valor de 103,8% y en 2006 se mantenía en 101,5%. Por otra parte, la tasa neta de escolarización, que se concentra en la matrícula que tiene la edad correspondiente al nivel, evidenció un crecimiento, de 81,4% a 84,4% en el mismo periodo. Esta aparente contradicción entre los indicadores puede estar motivada en un creciente abandono de los alumnos de mayor edad, aunque este fenómeno no necesariamente se traduce en una salida de los jóvenes del sistema educativo, ya que en el mismo periodo la matrícula de educación para adultos tuvo un crecimiento del 8%.

El acceso a la educación secundaria tiene una estrecha relación con la situación socioeconómica de los jóvenes: los sectores populares enfrentan mayores restricciones para mantener su escolaridad. Mientras 95,7% de los jóvenes de 15 a 17 años pertenecientes al 40% de hogares de mayor ingreso se encuentran escolarizados, en el 30% de hogares de menor ingreso la escolarización de los jóvenes es de 81,4%.

Las desiguales oportunidades se observan claramente al comparar la cobertura del nivel en las jurisdicciones. Los jóvenes de las provincias de la Patagonia y la región central tienen, en general, una mayor probabilidad de estar escolarizados que aquellos que han nacido en el norte del país. Mientras que en la ciudad de Buenos Aires 84,3% de los jóvenes de 12 a 17 años se encontraba en 2001 cursando la educación secundaria, en Santiago del Estero sólo 50,4% de los jóvenes estaba en la misma situación.

Aumentó 12,1% entre 1991 y 2001, con un marcado incremento en la provincia de Buenos Aires.

Gráfico 3.3



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1991 y 2001, INDEC.



3.4. ¿Quiénes abandonan la escuela secundaria?

El análisis comparado provincial de la evolución del abandono escolar en el nivel secundario ofrece datos interesantes y poco predecibles. La correlación entre abandono escolar y mayor nivel de pobreza de la población es alta en el conjunto del país. Sin embargo, si se analiza la correlación entre el abandono escolar y el nivel de pobreza por provincias desaparece toda relación.

Al comparar los datos de abandono previos a la reforma educativa de la Ley Federal de Educación de 1993 con los recientes (2006), se observa un claro cambio de tendencia. En 1996 la correlación entre abandono y pobreza provincial era de 0,30, en cambio en 2006 había descendido a -0,15². Esto indica que antes de la reforma las provincias más pobres tendían a tener más abandono escolar, pero que luego esta relación desapareció. Los distintos modelos de implementación de la reforma parecen haber generado una disparidad provincial en materia de abandono escolar no vinculada con la pobreza de la población.

Más allá de este punto, resulta interesante señalar que en la última década han sido las provincias más pobladas las que aumentaron sus niveles de abandono escolar en el nivel secundario. Entre 1996 y 2006 cuatro de las seis provincias que más aumentaron sus tasas de abandono eran del grupo de las más pobladas del país: Santa Fe, provincia de Buenos Aires, Córdoba y Mendoza (en ese orden). Este punto se combina con la disminución que experimentaron estas jurisdicciones en el ranking de provincias en función de los resultados de la calidad educativa (**Gráfico 3.12**).

La problemática urbano-marginal, agudizada después de la crisis de 2001, parece generar nuevas causas de abandono en los sectores juveniles. La situación es especialmente crítica en la provincia de Buenos Aires, que tiene la tasa de abandono más alta del país en escuelas estatales: 27,9% frente al promedio de 17,7% de las provincias. Estudios recientes permiten profundizar las causas del abandono escolar y las políticas para combatirlo (IIPE-PNUD 2009).

La comparación entre el sector estatal y privado muestra que el 21,6% de los alumnos de secundaria superior abandonan la escuela, mientras en el sector privado esta proporción disminuye al 12,5% (2006). Esta diferencia expresa en buena medida la distancia social entre los alumnos de ambos sectores. Pero en algunas provincias la brecha es especialmente significativa, como en provincia de Buenos Aires, Santa Fe, Jujuy y San Luis. El caso opuesto es Tucumán, la única provincia donde el abandono es más alto en el sector privado que en el estatal.

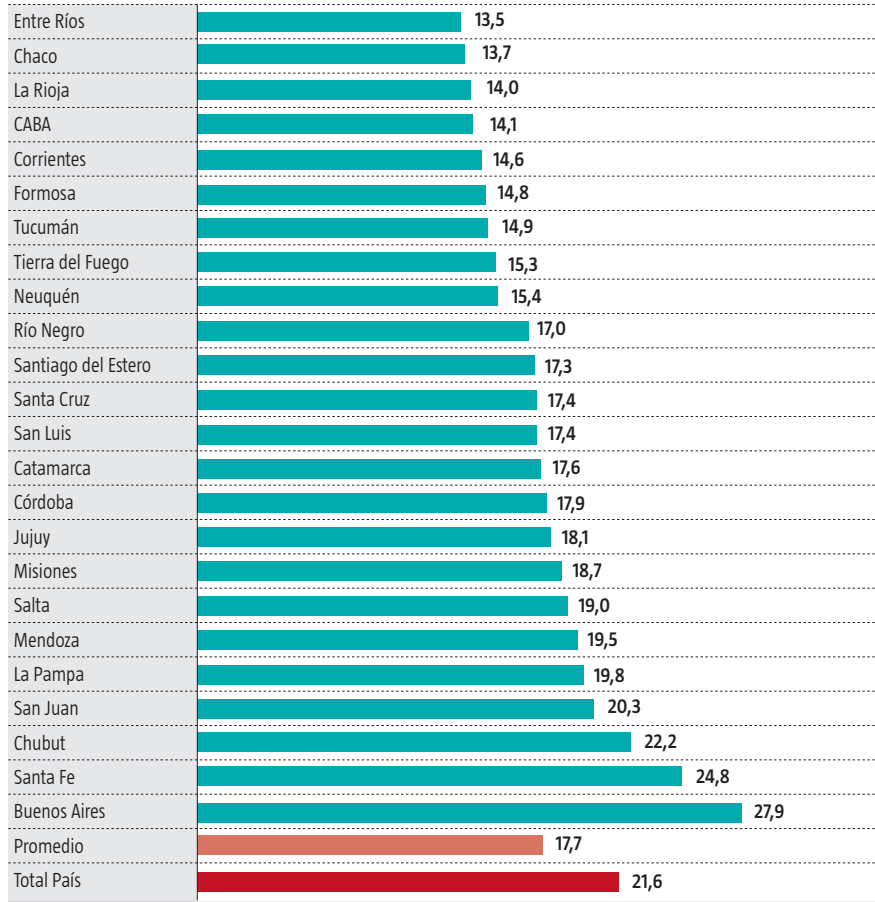
2. Cabe aclarar que la correlación no indica por sí misma una relación de causalidad entre las dos variables analizadas, sino el grado de asociación lineal entre variables que se suponen aleatorias.



Ya no hay una correspondencia entre abandono y nivel de pobreza por provincia, pero el abandono ha crecido en las áreas urbano-marginales.

Gráfico 3.4

Tasa de abandono interanual en el nivel Polimodal del sector de gestión estatal Año 2006



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de la DiNIECE, Ministerio de Educación.

3.5. ¿Cuál es el nivel educativo de la población adulta?

Las desigualdades en el acceso a la educación obligatoria han ido disminuyendo progresivamente entre las provincias. Como se ha señalado en el **Gráficos 3.2 y 3.3**, las provincias más desarrolladas van llegando a la universalización en el porcentaje de la población escolarizada, mientras las provincias más pobres siguen avanzando cubriendo los amplios márgenes de escolarización pendientes.

Sin embargo, cuando se analiza el nivel educativo de la población adulta ese margen se expande nuevamente, dado que allí se aloja un capítulo más estructural de la desigualdad histórica en los niveles de desarrollo educativo de las provincias. En el año 2001 (último dato censal disponible) un 15,6% de la población total del país tenía la primaria incompleta o ninguna instrucción formal, pero las diferencias entre las provincias eran inmensas: desde apenas 4,2% en la Ciudad de Buenos Aires hasta 33,4% y 33,8% en Chaco y Misiones, respectivamente.

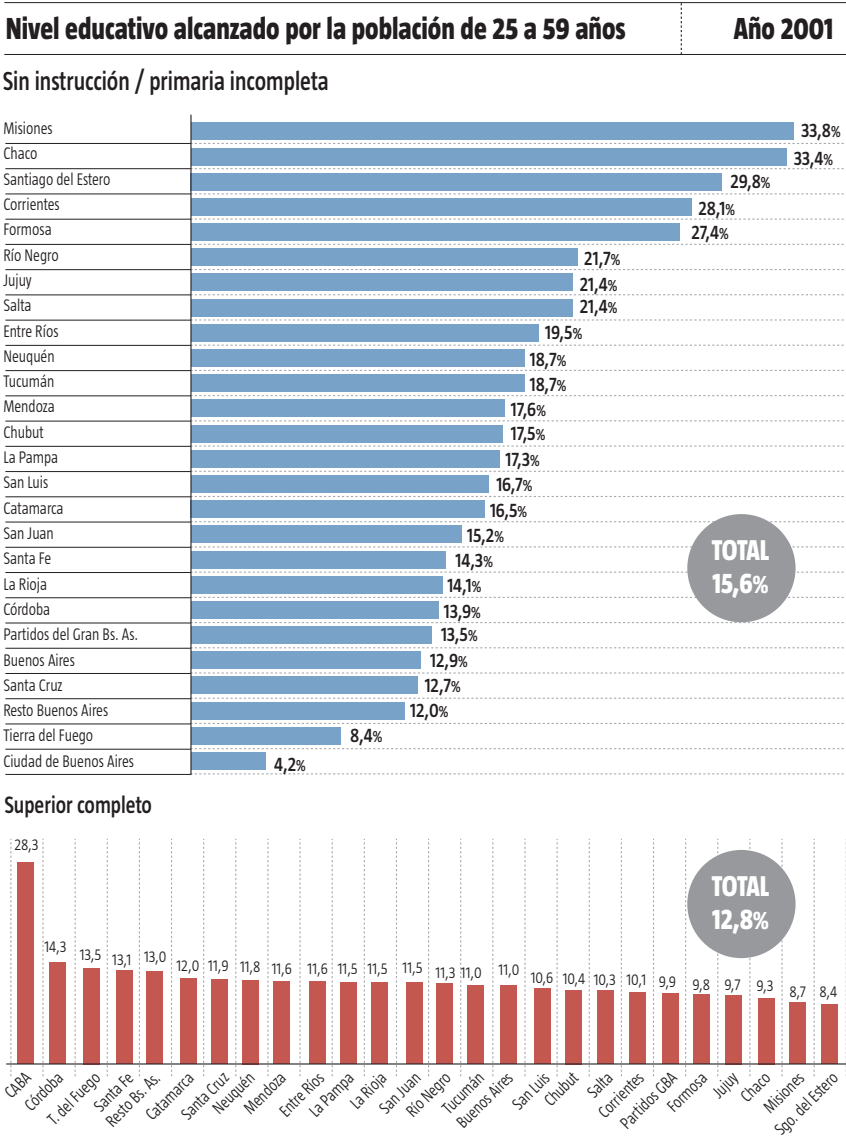
Las disparidades expresan una situación aún más excepcional al analizar la proporción de la población adulta con educación superior completa. Mientras en la ciudad de Buenos Aires el 28,3% de la población tiene estudios superiores completos, la siguiente jurisdicción (Córdoba) apenas alcanza el 14,3%, justamente la mitad. Esto indica la situación única de la Ciudad de Buenos Aires en los indicadores educativos históricos de su población, con inmensas consecuencias en sus capacidades de desarrollo diferencial frente al resto del país.

En la comparación de las provincias, nuevamente se destacan las desigualdades según el nivel socioeconómico de la población: en Santiago del Estero, Misiones, Chaco, Jujuy y Formosa menos de un 10% de la población adulta había completado sus estudios superiores. En cambio, las provincias centrales, con mayor desarrollo de sus núcleos urbanos, son las que muestran la mayor proporción de población con estudios superiores completos, junto con algunas provincias patagónicas.

Estos datos resultan relevantes para comprender dos piezas centrales del diagnóstico educativo argentino. Por un lado, muestran las deudas pendientes de la educación de adultos, especialmente en las provincias del norte del país, en las que alrededor del 25% de su población adulta carece de instrucción o posee la primaria incompleta. Por otra parte, las cifras dimensionan las enormes e históricas brechas en términos de desarrollo educativo, que los avances recientes en el acceso a la educación (véase **Tendencia 1**) han logrado reducir al menos en los niveles educativos obligatorios.

La brecha es muy amplia: el nivel educativo de los adultos es mucho más bajo en las provincias con mayores niveles de pobreza.

Gráfico 3.5



Nota: El nivel superior incluye no universitario y universitario, cursos de grado y post-grado.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de la DiNIECE (2009) , Ministerio de Educación.

3.6. ¿Qué porcentaje de alumnos asiste a la escuela privada?

La educación de gestión privada es una muestra más de las grandes heterogeneidades del federalismo argentino. La primera dimensión que permite captar las divergencias es la referida al porcentaje de alumnos que asiste a escuelas de gestión privada. La Ciudad de Buenos Aires tiene un sector privado similar al de Chile, con casi el 50% de los alumnos (véase **Gráfico 2.4**), mientras Chaco, Formosa o La Rioja tienen menos del 10% de su matrícula en escuelas privadas.

Las disparidades entre las provincias permiten observar al menos tres tendencias regionales. En primer lugar, se destaca que las provincias más pobladas son las que tienen mayor proporción de educación privada, lo cual demuestra el fuerte componente urbano del desarrollo del sector. En provincia de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe casi un tercio de los alumnos asiste a escuelas privadas. En estos casos se observa el fenómeno de la dualización de la educación.

Un segundo grupo de provincias abarca a la mayor parte del NEA y NOA, con altos niveles de pobreza y una oferta mayoritariamente estatal. Esta relación expresa el bajo poder de “compra” de educación privada por parte de la población, aunque quizás Tucumán es la excepción más marcada (23,2% de sus alumnos en escuelas privadas frente al promedio nacional de 18,6%).

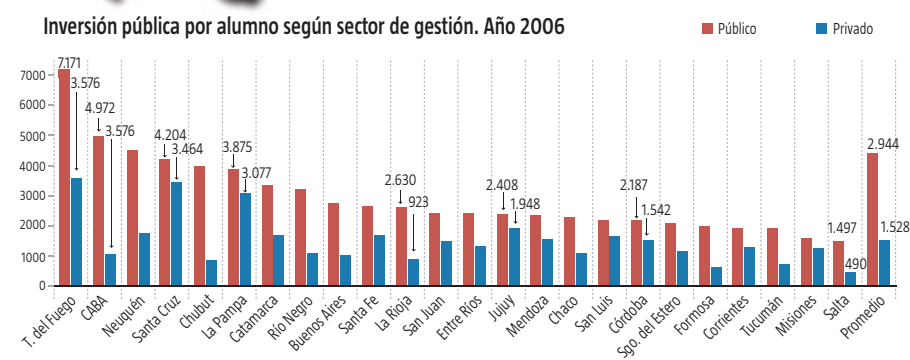
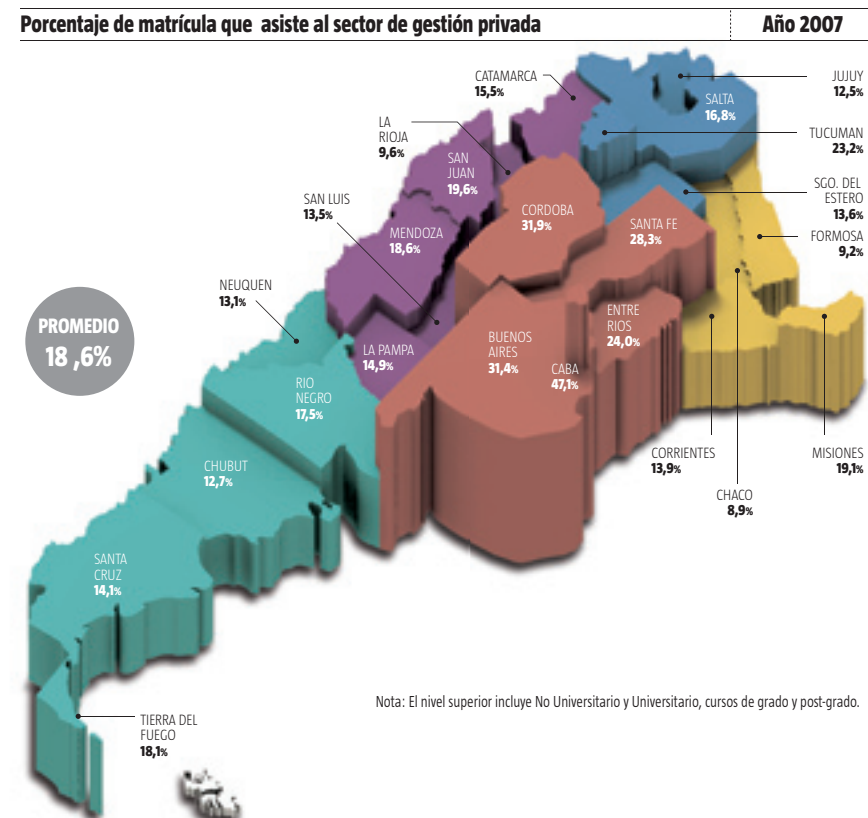
El tercer grupo de provincias es el que tiene bajos niveles de pobreza y alta proporción de alumnos en escuelas estatales. Allí se encuentran las provincias patagónicas, que parecen contener a sus alumnos en escuelas estatales gracias al alto financiamiento educativo que logran garantizar en base a los beneficios del reparto de los recursos fiscales que tiene esta región despoblada del país.

En cuanto al financiamiento estatal de la educación privada, las provincias que más recursos destinan al sector privado en relación con la inversión en la educación estatal son Santa Cruz, Jujuy, Misiones, La Pampa, San Luis y Córdoba. En el otro extremo se encuentran la Ciudad de Buenos Aires, Chubut, Formosa, Salta y Río Negro, que realizan la menor inversión proporcional en la educación de gestión privada.

El análisis conjunto del porcentaje de alumnos en escuelas privadas y de inversión estatal por alumno en ambos sectores permite construir una tipología de cuatro grupos de provincias (CIPPEC, 2007). Primero, aquellas con alta proporción de alumnos en escuelas privadas y alto aporte estatal al sector (Córdoba). Segundo, aquellas con mucha matrícula en el sector privado, pero con bajos aportes proporcionales del Estado (Ciudad de Buenos Aires). Tercero, aquellas con baja matrícula en escuelas privadas y altos aportes estatales (La Pampa y Santa Cruz). Por último, las que tienen pocos alumnos en el sector privado y bajos subsidios del Estado (La Rioja).

Varía mucho: en las más pobladas, un tercio de los alumnos asiste a escuelas privadas; en las más pobres, la proporción baja a menos del 10%.

Gráfico 3.6



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de DiNIECE y CGECSE, Ministerio de Educación.

3.7. ¿Cuál es el porcentaje de escuelas religiosas en el sector privado?

El sector privado de la educación es opaco en términos generales a la información pública. Se desconoce, por ejemplo, qué escuelas reciben aportes estatales, cuáles son los motivos por los cuales obtuvieron los aportes, cuál es el monto y la relación con los aranceles que cobran. Tampoco se sabe qué relación existe entre los aportes estatales y el nivel socioeconómico de los alumnos, las características confesionales o el proyecto educativo de las escuelas privadas.

Esto abre las puertas a una baja transparencia en términos de los criterios para otorgar aportes estatales a las escuelas privadas, como ocurre en la mayoría de las provincias, donde no existen instancias públicas para la rendición de cuentas sobre esta cuestión. En general, esto deriva en la acumulación de “capas” de subsidios estatales que, una vez otorgados, se mantienen de forma indefinida, y dan lugar a posibles inequidades que se acumulan con el paso del tiempo.

Un aspecto que sí se puede medir es la cantidad de escuelas confesionales dentro del sector privado de cada provincia, una dimensión poco estudiada por el campo de la investigación educativa. En el **Gráfico 3.7** se observa que existe una amplia variación en términos del porcentaje de escuelas confesionales entre las provincias, que no responde a una dinámica regional ni tiene correlación alguna con el nivel socioeconómico de la población.

Un ejemplo de la ausencia de continuidades regionales en la educación confesional lo demuestran los casos de Santa Cruz y Chubut, provincias vecinas que se ubican en los extremos opuestos, con un 83,8% y un 19,6% de escuelas confesionales, respectivamente. Esto demuestra que la raíz de la educación privada confesional tiene una estrecha relación con la historia particular de cada provincia y con las posibles interacciones entre el Estado y la religión católica.

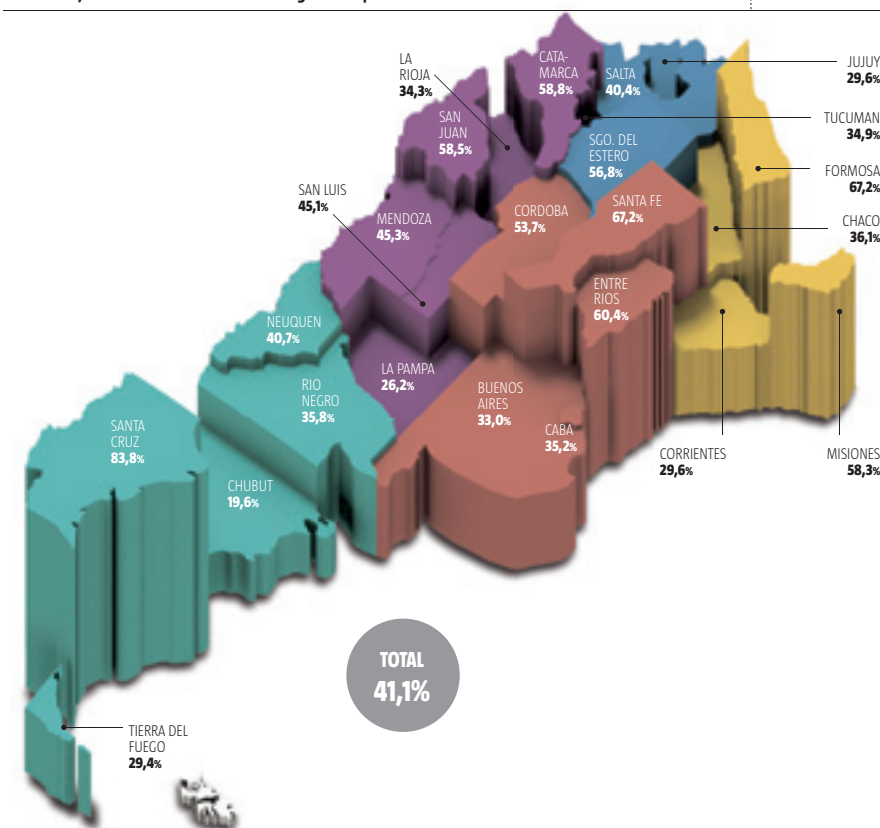
Así, por ejemplo, se destaca el caso de Córdoba, que tiene una historia de cercanía entre el Estado y la Iglesia Católica, con un 53,7% de escuelas confesionales, frente al caso de la provincia de Buenos Aires, con un 33,0% de escuelas confesionales. A su vez, el porcentaje de escuelas subvencionadas en Córdoba es mucho más alto y alcanza al 87,4% de las escuelas.

Justamente, ante la falta de información, un dato que resulta elocuente respecto de las escuelas que reciben aportes estatales es el que puede obtenerse al realizar una correlación simple entre el porcentaje de escuelas confesionales y el porcentaje de escuelas subvencionadas por provincia. La correlación es de 0,52, lo cual señala que seguramente la gran mayoría de las escuelas confesionales reciben aportes estatales.

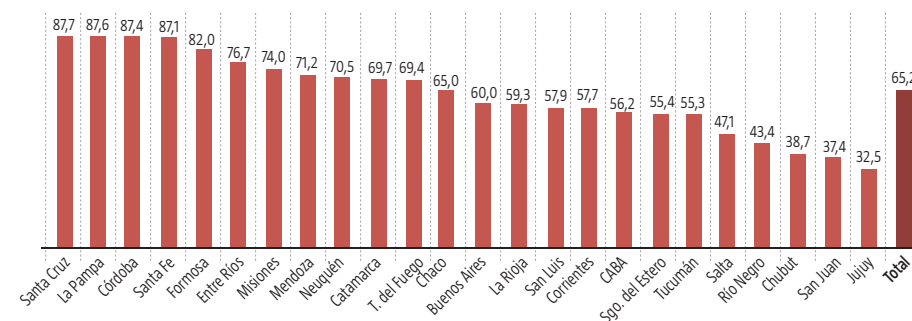
El 41,1% de las escuelas privadas son confesionales, la mayoría de las cuales son subvencionadas por el Estado.

Gráfico 3.7

Porcentaje de establecimientos de gestión privada confesionales Año 2005



Porcentaje de unidades educativas de gestión privada subvencionadas. Año 2005



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de DiNIECE, Ministerio de Educación.

3.8. ¿Quiénes asisten a la escuela privada?

Los mapas de la siguiente página contienen una valiosa información para avanzar en la comprensión de la compleja realidad sociológica y federal del sistema educativo argentino. En primer lugar, se constata la enorme brecha social entre el sector estatal y privado: el 92% del tercil de menores ingresos asiste a escuelas públicas y el 58% del tercil de mayores ingresos asiste a escuelas privadas³.

En la comparación provincial se destacan nuevamente las grandes disparidades. Por ejemplo, se observa que el tercil de menores ingresos de la Ciudad de Buenos Aires asiste al sector privado en mayor proporción que el tercil de mayores ingresos de las provincias de Chaco, Formosa, Neuquén y Santa Cruz.

Esto indica que la Ciudad de Buenos Aires constituye un caso único entre las jurisdicciones del país, donde el contexto plenamente urbano y su grado de desarrollo social, económico y cultural se traducen en una extendida oferta de educación privada. Incluso, llama la atención que esto ocurra en la jurisdicción que tiene los mejores resultados de calidad del país en sus escuelas estatales (**Gráfico 3.12**) y donde casi la mitad de ellas ofrece jornada completa (**Gráfico 3.10**).

Los casos provinciales muestran tendencias específicas. Por ejemplo, es interesante resaltar que las cuatro provincias con menor porcentaje de alumnos del tercil de mayores ingresos en escuelas privadas tienen perfiles muy distintos. Chaco y Formosa son provincias con extendida pobreza, donde la población difícilmente pueda pagar una escuela privada. En cambio, en Neuquén y Santa Cruz, pese a que tienen una amplia clase media, quizás debido a su nutrida oferta de educación estatal, que tiene un muy alto financiamiento (**Gráfico 3.16**), no hay tantas familias del tercil de mayores ingresos que envíen a sus hijos a escuelas privadas.

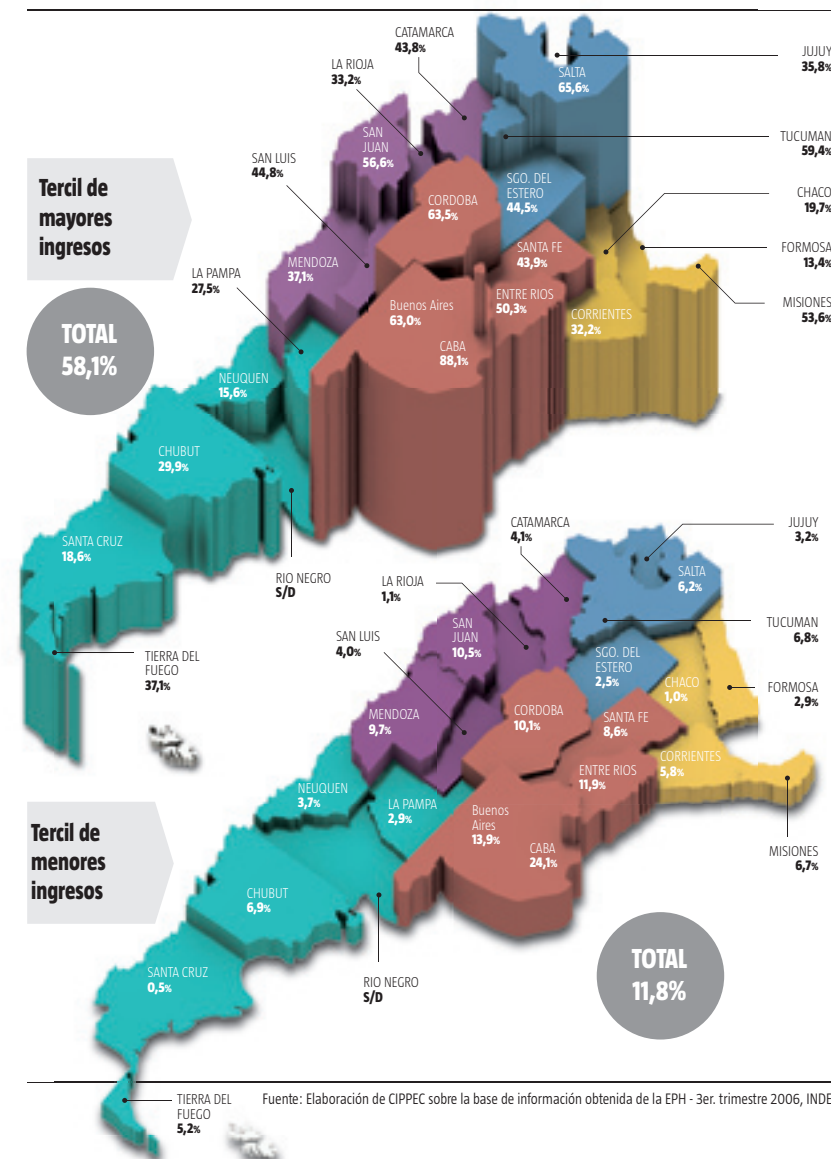
Por otra parte, se destacan los casos de las provincias con mayor brecha de recursos entre los alumnos que asisten a escuelas estatales y privadas. En este grupo aparecen jurisdicciones con tradición de fuertes desigualdades sociales, como Tucumán, Salta o Córdoba. Allí se observa el reflejo de una sociedad donde sus estratos más altos se educan mayoritariamente en escuelas privadas y sus sectores más pobres asisten casi exclusivamente a escuelas estatales.

3. Cabe aclarar que los terciles no se corresponden con "clases sociales", sino que dividen en tres tercios a la población. Dado que la clase alta es muy reducida, si se tomase una medida por deciles de ingreso, es probable que la enorme mayoría de los habitantes del decil de mayores ingresos asista a escuelas privadas.

Los sectores de más alto nivel socioeconómico asisten a escuelas privadas, con grandes diferencias entre provincias.

Gráfico 3.8

Porcentaje de alumnos de primaria y secundaria que asiste a establecimientos de gestión privada por nivel socioeconómico. (Aglomerados urbanos)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de la EPH - 3er. trimestre 2006, INDEC.

3.9. ¿Qué porcentaje de los alumnos almuerza en la escuela?

Aproximadamente 1.800.000 niños y niñas almuerzan cada día en las escuelas del país, lo que representa el 25% de la matrícula de la educación básica en el sector de gestión estatal (2007). Es decir, uno de cada cuatro alumnos accede al servicio de almuerzo en los comedores escolares.

La expansión de los comedores escolares en las escuelas es una tendencia que se afirma con el creciente deterioro de las condiciones sociales de la población. En 1997, 11% de los niños que asistían a la educación básica en escuelas de gestión estatal recibían el servicio de almuerzo. Este indicador trepó al 21% en 2003 luego de la crisis económica de principio de siglo, cuando la pobreza alcanzó niveles record en el país, y posteriormente siguió creciendo, a pesar de la recuperación económica, hasta situarse en 25% en el año 2007.

Similares tendencias se observan en los otros servicios alimentarios que proveen las escuelas. El desayuno (“copa de leche”) ha pasado de atender 28% de los alumnos en 1997 al 46% en 2007, y la merienda (“servicio de refrigerio”) ha crecido de 5% a 17% en el mismo periodo. La cobertura de los distintos servicios no es uniforme, dadas las diferencias en el financiamiento y la organización institucional de los comedores. Sin embargo, en todos los casos la tendencia muestra una clara expansión.

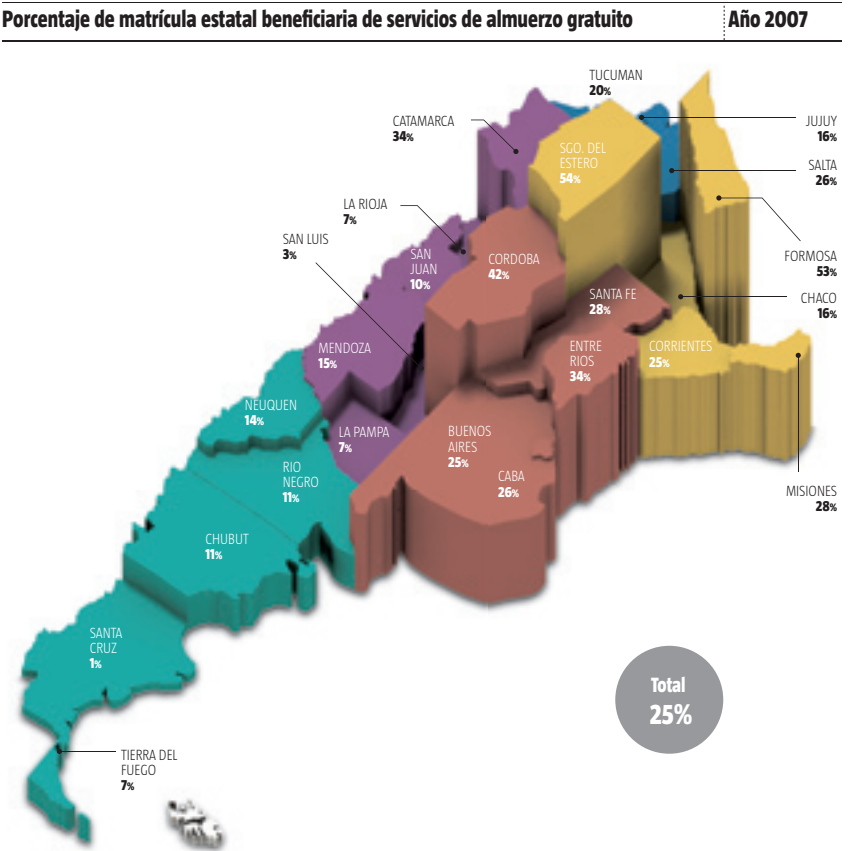
Los servicios alimentarios en las escuelas tienen un objetivo de compensación social, por lo cual se espera que estén dirigidos a los sectores de la población con mayores desventajas. En general, existe una tendencia a una correcta focalización de los servicios, dado que la correlación entre cobertura y pobreza entre, y dentro de, las jurisdicciones es positiva (véase **Gráfico 4.14**).

Las provincias que cuentan con una mayor cantidad de alumnos que reciben almuerzo en las escuelas pertenecen a las regiones del norte o bien al grupo de jurisdicciones de mayor población. Por ejemplo, en Santiago del Estero y Formosa más de la mitad de los alumnos almuerzan en las escuelas, lo que es consistente con los altos índices de pobreza. Sin embargo, otras jurisdicciones con situaciones graves de pobreza, como Chaco y Jujuy, no cuentan con un servicio de comedores escolares extendido.

Las jurisdicciones con gran población, como la Ciudad de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, cuentan con una cobertura del servicio de almuerzo igual o mayor al promedio nacional. En el primer caso, debe considerarse la presencia de una amplia oferta escolar de jornada completa en las escuelas estatales, mientras que en las restantes, el crecimiento urbano de sus ciudades principales es acompañado de la emergencia de situaciones sociales complejas, con focos de pobreza donde la población infantil está particularmente afectada.

Aumentó del 11% al 25% entre 1997 y 2007, con fuertes variaciones entre provincias.

Gráfico 3.9



Beneficiarios de servicios alimentarios gratuitos en el sector de gestión estatal. Años 1997 - 2003 - 2007

AÑO	Porcentaje de matrícula que recibe servicio de almuerzo	Porcentaje de matrícula que recibe servicio de copa de Leche	Porcentaje de matrícula que recibe servicio de refrigerio
1997	11%	28%	5%
2003	21%	39%	10%
2007	25%	46%	17%

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de DINIECE, Ministerio de Educación.

3.10. ¿Qué porcentaje de los alumnos asiste a escuelas primarias de jornada completa?

En 2005 la Ley de Financiamiento Educativo estableció una meta ambiciosa: alcanzar una cobertura del 30% de los alumnos de escuelas primarias con una oferta de jornada extendida o completa. El punto de partida era de apenas un 5% de cobertura en el conjunto del país. Con el correr de los dos primeros años de la ley no se logró aumentar la oferta, lo cual indica el alto costo y la falta de decisión política y/o de consenso educativo para avanzar en esa dirección.

El mapa comparado de las provincias indica algunas disparidades significativas. La principal de ellas muestra la amplia diferencia entre la oferta de jornada completa en la ciudad de Buenos Aires y el resto del país, dado que en la Capital Federal el 43,8% de los alumnos del sector estatal tiene el doble de horas de clase que el 95% del resto de los alumnos del país.

Estos números no bastan para conocer la distribución, las características ni los efectos de la jornada extendida o completa. Como ejemplo de ello, basta señalar que en la Ciudad de Buenos Aires no se trató de una política planificada sino que la creación de escuelas de jornada completa comenzó hace cuatro décadas a partir del pasaje de alumnos al sector privado y ante el espacio disponible en las escuelas públicas (Feldfeber, Gluz y Gómez, 2003). Así, se constata que no son los sectores más vulnerables los que tienen mayor acceso a la jornada extendida (véase **Gráfico 4.14**).

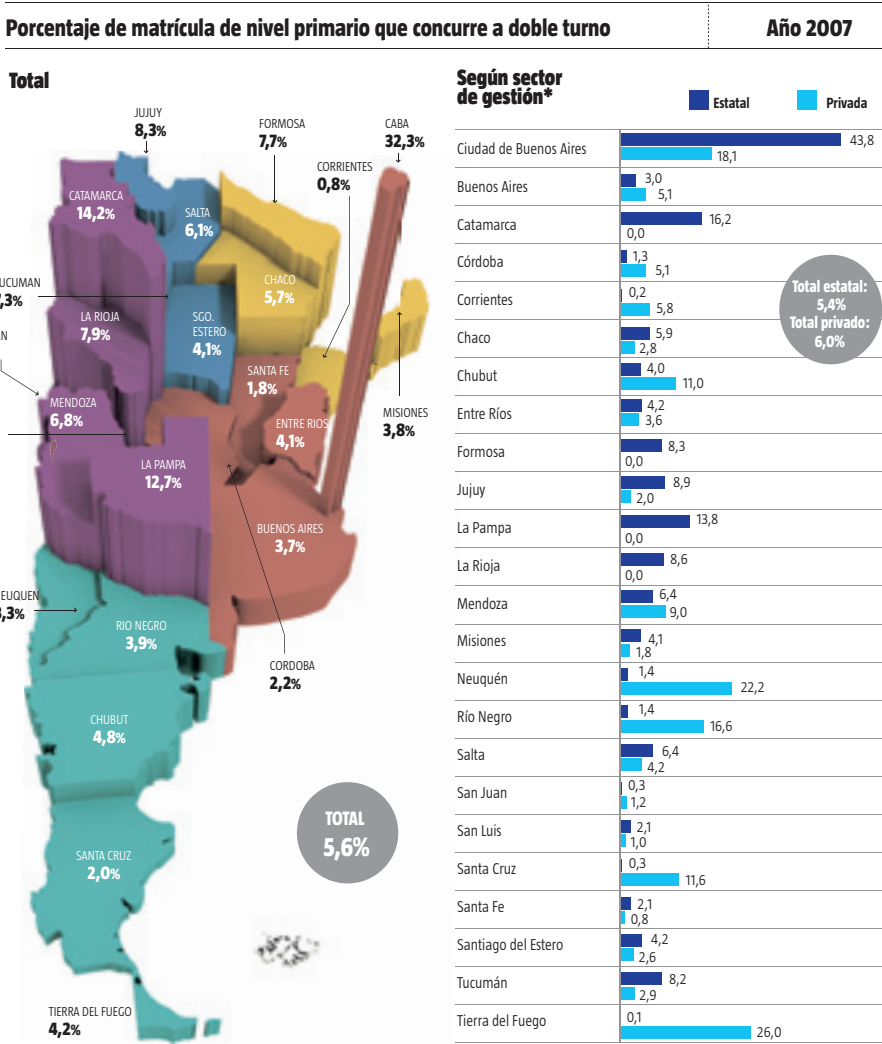
En el resto del país se destacan los casos de Catamarca y La Pampa con el 16,2% y el 13,8%, respectivamente, de la matrícula estatal en escuelas de jornada completa. Sin embargo, en años recientes ciertas provincias han desarrollado programas de jornada extendida, que aún no han sido captados por las estadísticas disponibles. En ciertos casos, se trata de proyectos piloto y, en otros, se han previsto como gradualmente masivos. A saber: provincia de Buenos Aires, Mendoza, Córdoba, San Juan, Santa Cruz, Río Negro y Tucumán.

En cuanto a la comparación entre el sector estatal y privado, resulta interesante resaltar que en términos globales no existen diferencias significativas. En ambos sectores el 5% de la matrícula asiste a escuelas de jornada extendida.

En cambio, se observan importantes diferencias entre sectores en las provincias. Por ejemplo, se destaca el caso de la Ciudad de Buenos Aires con más del doble de alumnos en escuelas estatales con jornada completa frente a los que reciben esa oferta en el sector privado. En cambio, en las provincias patagónicas, especialmente en Tierra del Fuego y Neuquén, se constata que la oferta de jornada extendida predomina en el sector privado.

Apenas un 5% tanto en el sector estatal como en el privado: sólo en la ciudad de Buenos Aires existe una oferta estatal de jornada completa muy destacada.

Gráfico 3.10



* Es probable que porcentajes tan reducidos de matrícula que concurre a doble turno en el sector de gestión privada en provincias como Formosa, La Pampa, La Rioja y Santa Fe se deban a un error en las estadísticas.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de DINECE, Ministerio de Educación.

3.11. ¿Cuál es la oferta de computadoras y el acceso a Internet?

La Argentina tiene grandes deudas pendientes en materia de acceso a las nuevas tecnologías en la escuela. Un estudio comparado de la UNESCO (2008) señala que en 2007 el 48% de los alumnos en el país no tenía acceso a computadoras, mientras esa cifra disminuía al 2,7% en Chile. Esto marca la pauta de los inmensos desafíos pendientes para abordar no sólo el equipamiento de las escuelas sino sus sentidos y su apropiación por parte de los docentes y alumnos.

Más allá de la situación global de la Argentina, la oferta de computadoras y el acceso a Internet constituyen un factor que expresa las inmensas desigualdades educativas y se traduce en una expansión de la brecha digital ya existente en los hogares.

Como ejemplo de ello, los datos oficiales señalan que sólo el 40% de las escuelas rurales tenían computadoras en 2007, mientras en las escuelas urbanas la proporción ascendía al 75%. Una desigualdad semejante se observa entre las escuelas estatales y privadas, especialmente en el nivel primario, donde en 2007 había 121 alumnos por computadora en escuelas estatales y 38 por alumno en el sector privado.

Esta misma situación se refleja en la comparación provincial. En provincias con extendida pobreza como Catamarca, Formosa y Santiago del Estero apenas el 2% de las escuelas tenía conexión a Internet en 2007. En cambio, en apenas tres jurisdicciones más de la mitad de las escuelas tenía acceso a Internet: Tierra del Fuego, Ciudad de Buenos Aires y Chubut.

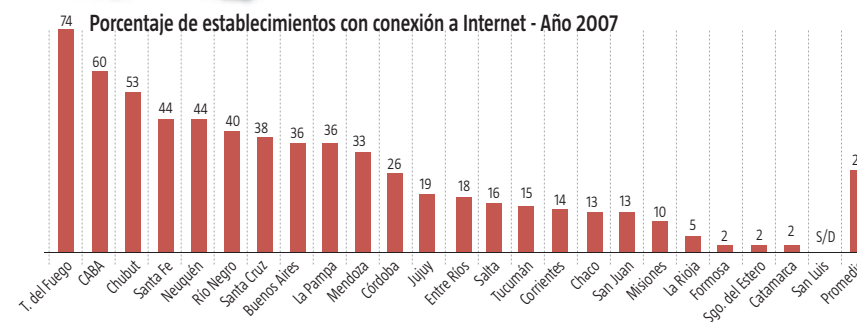
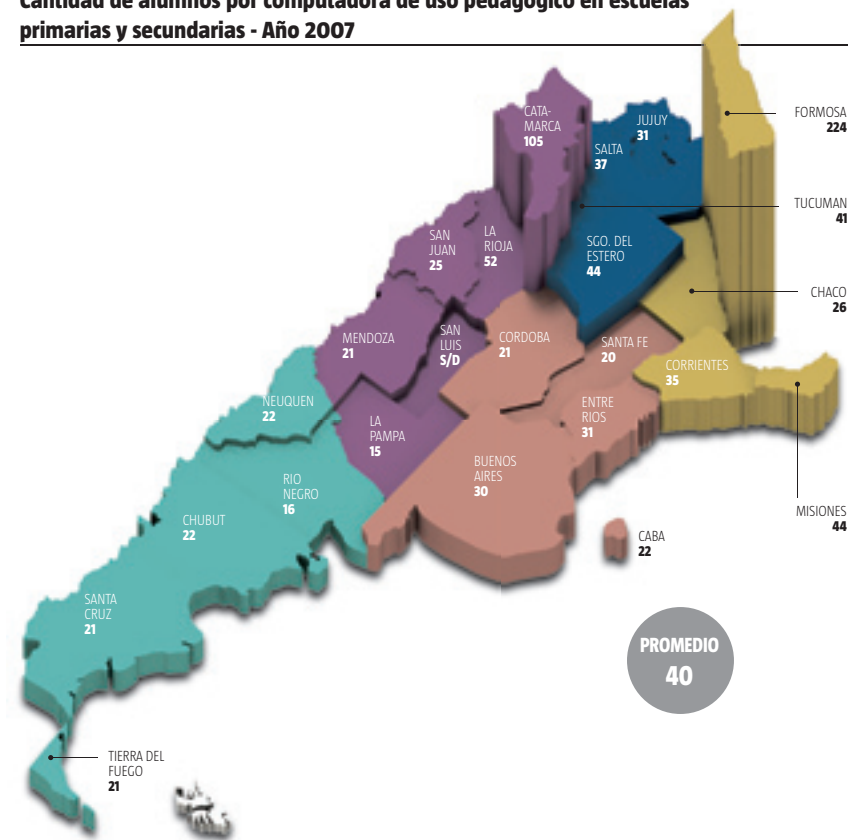
En cuanto a la cantidad de alumnos por computadora, las variaciones son extremas. La Pampa tenía en 2007 una computadora cada 15 alumnos mientras Formosa disponía de una computadora cada 224 alumnos. En el medio de esos extremos se observan variadas situaciones provinciales, donde se destaca que las provincias con más recursos estatales y las que tienen mayor desarrollo urbano son las mejor equipadas en esta esfera central de la oferta educativa.

La temática de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación no se agota en estos pocos datos, sino que abre múltiples discusiones de política educativa (IIPE-UNESCO, 2008; Mezzadra y Bilbao, 2009). La posibilidad de proveer de una computadora portátil a los alumnos y/o a los docentes, la conformación de gabinetes o la incorporación de computadoras en las propias aulas se suman a nuevos dispositivos como el libro electrónico o los pizarrones interactivos. Las estadísticas poco dicen de estos debates dinámicos, pero alertan ya sobre la necesidad de repensar la distribución de estos recursos según las condiciones sociales de los alumnos.

En promedio hay 40 alumnos por computadora y sólo el 27% de las escuelas tiene acceso a Internet, con escasa oferta en las provincias más pobres.

Gráfico 3.11

Cantidad de alumnos por computadora de uso pedagógico en escuelas primarias y secundarias - Año 2007



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de DINIECE, Ministerio de Educación.

3.12. ¿Cómo variaron los resultados de calidad educativa según provincia?

Las evaluaciones de la calidad han generado amplios debates metodológicos y políticos. Como se ha señalado en la **Tendencia 3**, en la Argentina desde la creación del Operativo Nacional de Evaluación (ONE) en 1993 hubo diversas modificaciones en las pruebas y no se ha establecido un mecanismo de empalme técnico para comparar los resultados a lo largo del tiempo.

Una forma de establecer una comparación metodológicamente válida es a través del seguimiento del orden relativo de las provincias entre sí. Dado que más allá de los cambios metodológicos éstos se aplicaron por igual en todas las provincias, la relación de los resultados de las jurisdicciones entre sí puede ser comparada en el tiempo. No deberían extraerse conclusiones apresuradas de estos datos, pero al menos resultan indicativos de procesos educativos que merecen ser estudiados con mayor profundidad.

En la comparación de una década (1995-2005) -intensa por sus reformas educativas, la crisis de 2001 y el inicio de la recuperación económica-, se observan importantes cambios en las posiciones relativas de los resultados de las pruebas ONE de las provincias, calculadas a partir del promedio simple de todas las evaluaciones.

Un primer aspecto que merece destacarse es que en 1995 las provincias más pobladas lideraban el ranking de la calidad educativa: Ciudad de Buenos Aires, provincia de Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe. En cambio, en 2005 se observa el crecimiento de las provincias patagónicas, menos pobladas y con mayor financiamiento por alumno.

Dos tendencias parecen reflejarse en estas mutaciones. En primer lugar, la caída de las provincias más pobladas, especialmente de la provincia de Buenos Aires, que pasó del puesto 2 al 12 entre 1995 y 2005. La cuestión social en las áreas urbano-marginales más pobladas del país parece tener un efecto corrosivo sobre los aprendizajes de los alumnos.

Por otra parte, se destaca que las cuatro provincias con mejor posición en las evaluaciones de la calidad educativa en 2005 estaban entre las seis provincias con mayor inversión por alumno estatal del país (**Gráfico 3.16**). Esto indica algo que a primera vista parece evidente pero que los datos muchas veces no respaldan: invertir más en educación tiene consecuencias sobre los aprendizajes de los alumnos.

De todas formas, cabe destacar que no se trata simplemente de provincias con mayor inversión educativa, sino que algunas de ellas (La Pampa, Ciudad de Buenos Aires y Río Negro) se destacan por la continuidad política, la no aplicación de la reforma de la Ley Federal de Educación (Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Río Negro) o su aplicación bien planificada (La Pampa), así como por contar con equipos técnicos, con las prioridades fijadas en las políticas pedagógicas (Rivas, 2004).

Entre 1995 y 2005 las más financiadas mejoraron su posición en el orden de calidad educativa de las provincias, las más pobladas, cayeron.

Gráfico 3.12

Orden de provincias según rendimiento en Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa Lengua y Matemática, niveles primario y secundario (promedio simple) años 1995 y 2005

JURISDICCIÓN	Posición 1995	JURISDICCIÓN	Posición 2005	Cantidad de posiciones que aumenta o desciende frente a 1995
CABA	1	CABA	1	Se mantiene
Buenos Aires	2	La Pampa	2	4
Mendoza	3	Río Negro	3	2
Santa Fe	4	Santa Cruz	4	7
Río Negro	5	Santa Fe	5	-1
La Pampa	6	Mendoza	6	-3
Córdoba	7	San Luis	7	6
Neuquén	8	Neuquén**	8	Se mantiene
Entre Ríos	9	Córdoba	9	-2
Chubut	10	Entre Ríos	10	-1
Santa Cruz*	11	Tierra del Fuego	11	1
Tierra del Fuego	12	Buenos Aires	12	-10
San Luis	13	Salta	13	3
Tucumán	14	San Juan	14	5
Corrientes	15	Tucumán	15	-1
Salta	16	Chubut	16	-6
Jujuy	17	Jujuy	17	Se mantiene
Chaco	18	Misiones	18	6
San Juan	19	Corrientes	19	-4
Formosa	20	Formosa	20	Se mantiene
La Rioja	21	Chaco	21	-3
Santiago del Estero	22	Catamarca	22	1
Catamarca	23	La Rioja	23	-2
Misiones	24	Santiago del Estero	24	-2

Nota: El rendimiento es el promedio de Lengua y Matemática. Para 1995 7º del primario, 2º año y 5º año del secundario, para 2005 3º, 6º del primario, 2º año y 5º año del secundario.
*Santa Cruz no fue evaluada en 1995, se mantuvo su posición de 1994.
**Neuquén no fue evaluada en 2005, se mantuvo su posición de 2003.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de ONE 1995 y 2005, DiNIECE, Ministerio de Educación.

3.13. ¿Cuáles son los resultados de calidad educativa sin considerar el efecto socioeconómico de los alumnos?

La lectura de los resultados de las evaluaciones de la calidad educativa debe abrirse en dos planos, al menos. Por un lado, se encuentran los resultados de aprendizaje de los alumnos, que se expresan en los **Gráficos 1.14 y 3.12** y que son los más difundidos en los informes sobre la calidad. Por otra parte, a través de estudios más refinados de los factores asociados con la calidad educativa, es posible aislar el efecto del nivel socioeconómico de los alumnos sobre esos resultados. Así se llega a un segundo plano de los resultados, que constata el efecto del sistema educativo, o lo que podría llamarse el resultado de la enseñanza.

Un estudio del Ministerio de Educación de la Nación (2007) comparó los resultados de calidad educativa de las provincias en la prueba de Matemática de nivel primario de 2005 en los dos planos de análisis mencionados: el resultado final de los aprendizajes de los alumnos y el resultado del efecto del sistema educativo aislando el nivel socioeconómico de los alumnos. Una consecuencia de este tipo de ejercicios es que los resultados “netos” de la enseñanza se aproximan notablemente entre las provincias, lo cual demuestra que eliminado el efecto extraescolar, los sistemas educativos tienen rendimientos mucho más similares.

En cuanto a las variaciones más significativas se destaca el caso de Salta, que en esta prueba pasa a tener los mejores rendimientos educativos “netos”, es decir como resultado de sus escuelas y no de su contexto social, superando inclusive a la Ciudad de Buenos Aires. Otro caso que modifica, hacia abajo, su posición es el del Conurbano Bonaerense, que pasa de ocupar la posición 10 en el ranking de aprendizajes a la 17 cuando se cuenta sólo el efecto del sistema educativo. También se destaca la caída de Tierra del Fuego que pasa del puesto 3 al 15 cuando se elimina el efecto del nivel socioeconómico, o de Misiones y Formosa en sentido inverso, que pasan de la posición 19 a la 11, y de la 15 a la 9, respectivamente.

Es central comenzar a analizar más profundamente estos dos planos de la calidad educativa, dado que expresan derivaciones distintas. La mirada global a los resultados de calidad sigue siendo clave porque muestra lo que los alumnos efectivamente aprenden, es decir, una medida central del grado de cumplimiento del derecho a la educación. La mirada específica de los resultados propiamente educativos brinda evidencias para la política educativa, dado que allí es posible comparar el umbral de logros educativos más allá de los inevitables condicionantes sociales.

Varían ampliamente: inclusive Salta tiene mejores resultados que la Ciudad de Buenos Aires.

Gráfico 3.13

Orden de Jurisdicciones según rendimiento en Matemática y ajuste por factores extraescolares ONE 2005. Nivel primario

Orden	Modelo no ajustado	Orden	Modelo ajustado por factores extraescolares
1	Ciudad de Buenos Aires	1	Salta
2	Santa Fe	2	Ciudad de Buenos Aires
3	Tierra del Fuego	3	Santa Fe
4	Santa Cruz	4	Río Negro
5	La Pampa	5	San Luis
6	Río Negro	6	Santa Cruz
7	San Luis	7	Jujuy
8	San Juan	8	San Juan
9	Salta	9	Formosa
10	Conurbano Bonaerense	10	La Pampa
11	Jujuy	11	Misiones
12	Mendoza	12	Mendoza
13	Entre Ríos	13	Tucumán
14	Tucumán	14	Entre Ríos
15	Formosa	15	Tierra del Fuego
16	Resto Buenos Aires	16	Córdoba
17	La Rioja	17	Conurbano bonaerense
18	Córdoba	18	Resto Buenos Aires
19	Misiones	19	Santiago del Estero
20	Chubut	20	Chubut
21	Catamarca	21	La Rioja
22	Chaco	22	Corrientes
23	Santiago del Estero	23	Chaco
24	Corrientes	24	Catamarca

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de ONE 2005, DiNIECE, Ministerio de Educación.

3.14. ¿Cuánto duran los ministros de Educación provinciales?

El plano político de la educación tiene escasas fuentes de medición en el campo de las estadísticas, dada la compleja trama de actores que no puede ser capturada en números. Sin embargo, la dimensión del gobierno de la educación no debería quedar fuera de ningún diagnóstico y algunos datos permiten situar ciertas problemáticas. Entre ellas, la comparación de las provincias marca las disparidades en la continuidad política y las características de los partidos políticos gobernantes, como dimensiones claves en un sistema educativo federal.

La rotación de los ministros de Educación es un buen termómetro de la política educativa provincial, dado que la continuidad es central para planificar e implementar acciones en los tiempos prolongados de la educación. A su vez, la duración de los cargos ejecutivos es una condición necesaria pero no suficiente para lograr mayores niveles de liderazgo, formación de equipos e institucionalización de procesos.

En promedio, entre 1991 y 2009 los ministros de Educación provinciales duraron 1 año y 11 meses, aunque con muchas disparidades provinciales. Los casos de Jujuy con 17 ministros y Santiago del Estero con 15 ministros en 18 años son los más extremos en cuanto a discontinuidad política. Esto es propio de provincias que han vivido recurrentes crisis de gobernabilidad, con intervenciones nacionales, juicios políticos a los gobernadores y alta conflictividad social, como ocurrió en las últimas dos décadas en distintos momentos, por ejemplo, en Tierra del Fuego, Corrientes y Tucumán.

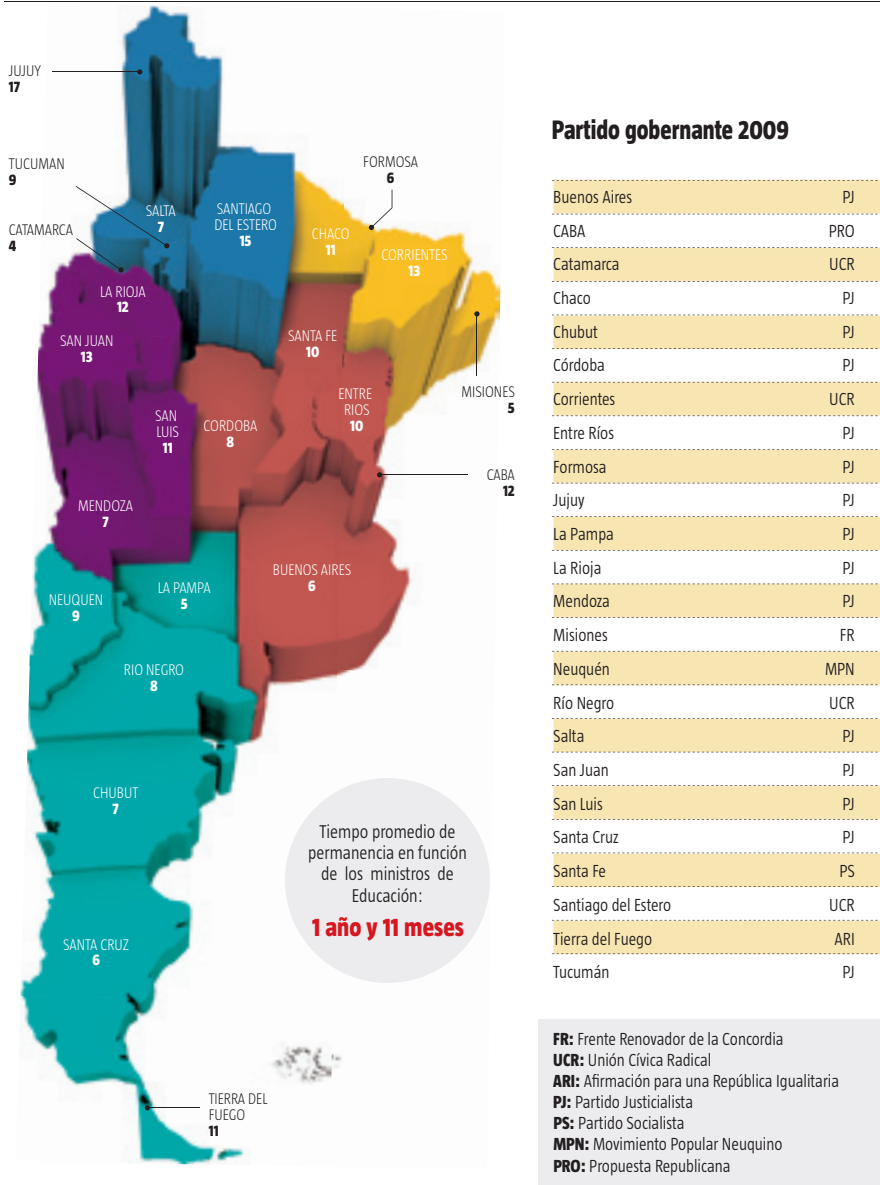
En cambio, se destacan los casos de Catamarca, La Pampa y Misiones con apenas 4 o 5 ministros, con un promedio de duración de casi 5 años. En el caso de La Pampa esta continuidad se tradujo en significativos logros en materia de organización, formación e institucionalización de los agentes de gobierno de la educación (Rivas, 2004; Veleda 2005). Seguramente estas características del gobierno de la educación no es ajena al hecho de que La Pampa en las evaluaciones de la calidad educativa haya pasado del sexto puesto al segundo lugar entre 1995 y 2005 (Gráfico 3.12).

También se encuentran vínculos inevitables entre la mayor duración de los ministros y la menor conflictividad docente. La correlación entre la cantidad de ministros en estos 18 años y los paros docentes entre 2002 y 2008 es leve pero significativa (0,18). Como ejemplo de ello, se destacan los casos de Misiones y La Pampa, con apenas 5 ministros en 18 años y con el menor promedio de paros docentes entre 2002 y 2008 (1 y 2 por año, respectivamente, véase Gráfico 3.15).

En promedio, los ministros de Educación duran casi dos años, pero depende mucho de las provincias.

Gráfico 3.14

Cantidad de ministros de Educación provinciales entre 1991 a 2009



Fuente: Relevamiento realizado por CIPPEC.

3.15. ¿Cuántos paros docentes han tenido las provincias en los años recientes?

Una variable clave de la política educativa es la relación entre gobiernos y sindicatos docentes. Las estadísticas también en este caso apenas permiten abrir algunas dimensiones que deben ser analizadas cualitativamente para capturar la complejidad de los fenómenos políticos. La cantidad de paros docentes es un indicador que remite a complejas variables en juego en la política educativa provincial, pero en sí mismo es un dato interesante y revelador.

Lo primero que se observa es la alta conflictividad docente de los años recientes: en promedio las provincias han tenido 9 paros docentes por año desde 2002 hasta 2008. Una paradoja muy ilustrativa se observa al constatar que no existe una relación directa entre la cantidad de paros por año y el crecimiento del gasto educativo en relación con el PBI, así como tampoco con el nivel salarial docente ni con el nivel de inversión educativa de las provincias.

Por ejemplo, en 2007 hubo muchos más paros docentes que en los años 2003 y 2004, pese a que ya se había sancionado la Ley de Financiamiento Educativo, el gasto educativo estaba aumentando a los niveles más altos de la historia y los salarios docentes habían superado ampliamente la línea de la inflación y mostraban claras señales de recuperación (véase **Tendencias 4 y 5**).

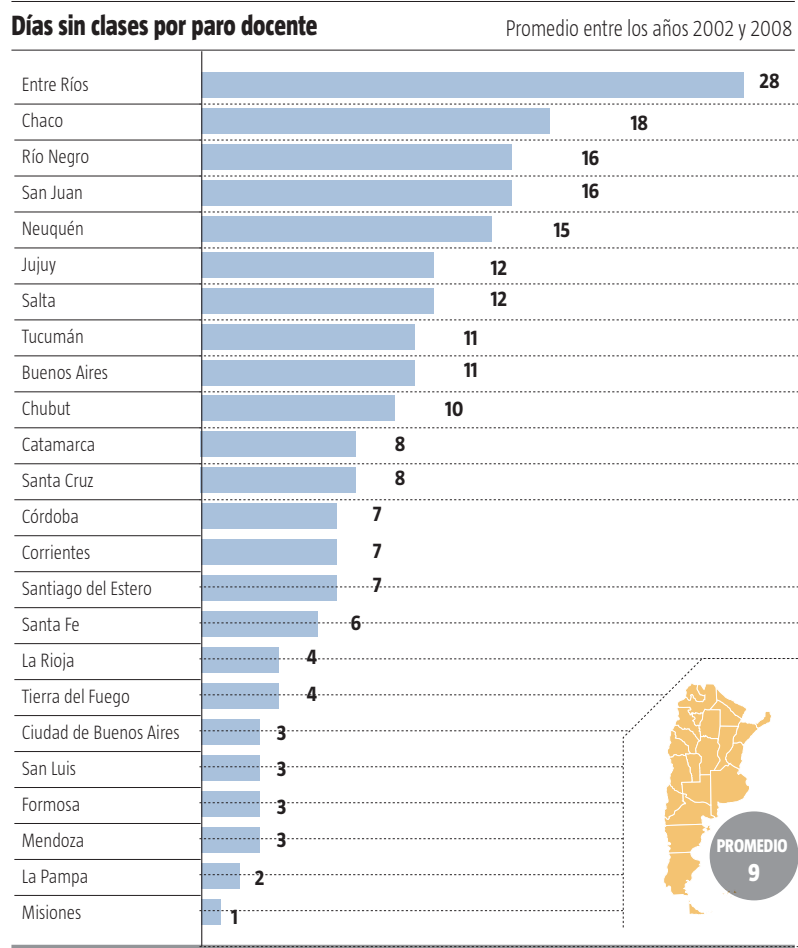
En las provincias ocurre algo similar. Chaco fue la segunda provincia que más aumentó los salarios docentes entre 2001 y 2008 y fue también la segunda que más paros docentes tuvo. La provincia de Buenos Aires es la jurisdicción que mayor esfuerzo financiero por la educación realiza (**Gráfico 3.16**), es una de las que más aumentó los salarios docentes (**Gráfico 3.17**), pero tuvo un promedio de 11 paros por año entre 2002 y 2008.

Esto demuestra que los contextos políticos provinciales, las relaciones de fuerzas y las características de los sindicatos y gobiernos juegan un rol central en la explicación de los paros docentes. Los rasgos específicos de la cultura política y los estilos de liderazgos políticos y sindicales son causas más determinantes de la conflictividad que los indicadores objetivos de salario docente y esfuerzo financiero por la educación.

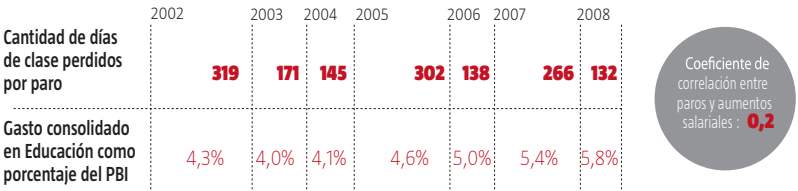
La disimilitud de contextos políticos entre las provincias es inmensa y se expresa en el dato de los paros docentes. Mientras Entre Ríos tuvo un promedio de 28 paros docentes por año entre 2002 y 2008, Misiones apenas tuvo un paro en promedio por año en el mismo período. En medio de estos casos extremos se encuentra una paleta con toda la gama de cantidades y tipos de conflictos que expresan las grandes deudas de la cultura política para resolver la continuidad básica del período de clases.

En promedio 9 por año, aunque Entre Ríos llega al extremo de 28 por año.

Gráfico 3.15



Días sin clase por paro docente y gasto consolidado en educación como porcentaje del PBI. Años 2002 a 2008



Nota: El gasto en Educación considerado incluye Ciencia y Tecnología.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de CGECSE, Ministerio de Educación, Consejo Federal de Educación de la Nación, y la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Producción.

3.16. ¿Cuál es la situación comparada del financiamiento educativo provincial?

El análisis del financiamiento educativo comparado entre las provincias requiere considerar al menos dos indicadores complementarios: la inversión anual por alumno y el gasto educativo como porcentaje del gasto total. Sólo mirando ambos datos al mismo tiempo se puede comprender la desigualdad del financiamiento educativo por provincia y del esfuerzo que realiza cada una de ellas por financiar al sistema educativo.

El primer indicador es el más relevante en términos del derecho a la educación, ya que se centra en los recursos que invierte cada provincia por alumno del sector estatal. El **Gráfico 3.16** muestra la amplia desigualdad entre las provincias, desde el extremo de Tierra del Fuego, que en 2006 invirtió \$ 7.171 por alumno, hasta Salta, que apenas alcanzó los \$ 1.497, es decir cinco veces menos.

La causa central de esta disparidad refiere a las desigualdades fiscales de las provincias (véase **Tendencia 6**). Las patagónicas son muy beneficiadas por la Coparticipación Federal de Impuestos y/o por recursos propios, mientras varias provincias del norte argentino y las más pobladas del país son las que tienen los Estados más pobres. Esto se traduce en la desigualdad en materia de salarios, infraestructura, equipamiento, cargos docentes y todos los aspectos de la oferta educativa que se encuentran condicionados por las posibilidades de financiamiento de las provincias.

El segundo indicador del financiamiento educativo es el referido al porcentaje del presupuesto destinado a la educación. En este caso, el dato muestra la prioridad política que cada provincia le otorga al sistema educativo, es decir el esfuerzo financiero por la educación.

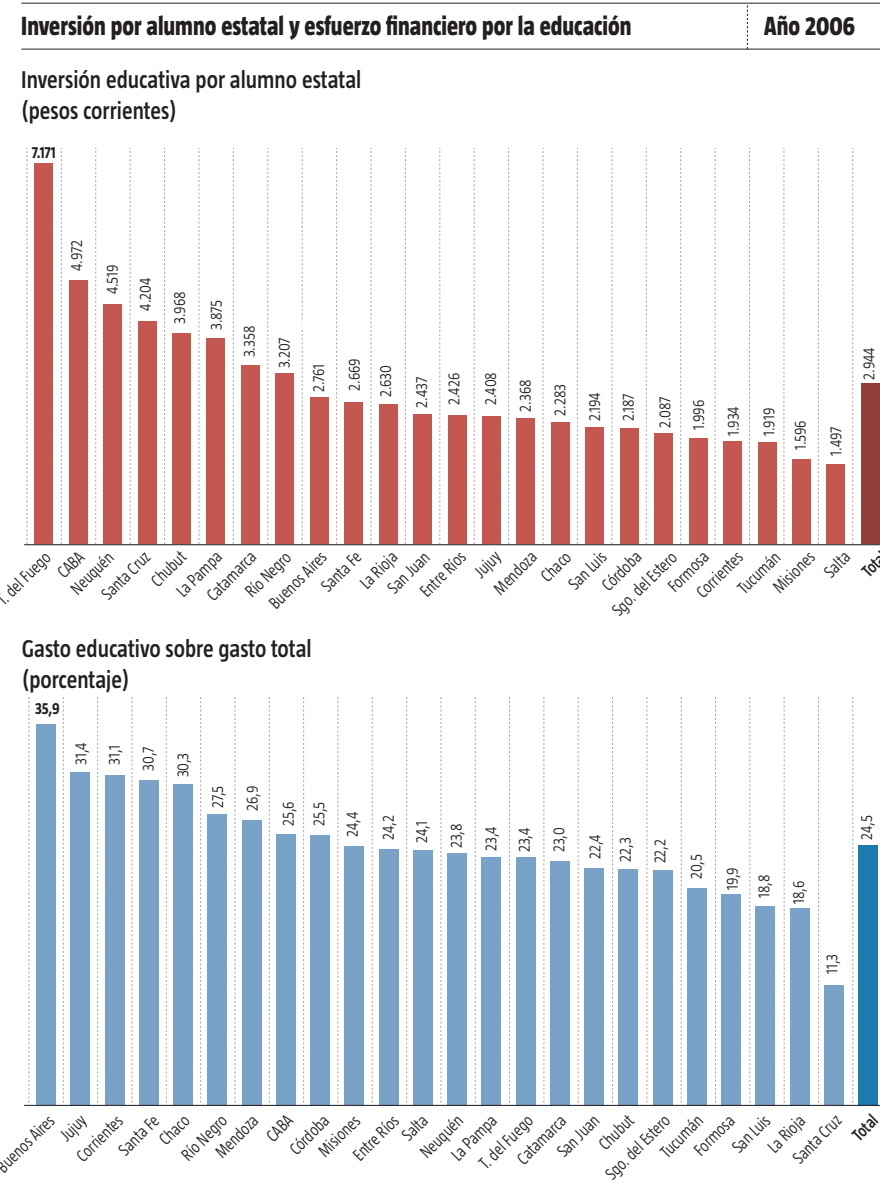
Cabe señalar que buena parte del esfuerzo está condicionado por las capacidades fiscales: las provincias con menos recursos deben realizar un mayor esfuerzo por financiar la educación. Por ello no resulta extraño que la provincia Buenos Aires sea la que tiene menos recursos estatales por habitante y realice el mayor esfuerzo presupuestario por la educación (véanse **Tendencias 6 y 7**).

Sin embargo, también el esfuerzo es un indicador de la decisión política⁴. Es por ello que algunas provincias que tienen una cantidad similar de recursos pueden realizar esfuerzos muy distintos por financiar la educación y tener mayor inversión por alumno como resultado final. Por ejemplo, Río Negro y San Luis cuentan con similares recursos fiscales, pero Río Negro destinó el 27,5% de su presupuesto a educación en 2006 y logró una inversión educativa por alumno estatal de \$3.207, mientras que San Luis tan sólo destinó el 18,8% a educación y tuvo una inversión por alumno de \$2.194.

4. Cabe destacar que, de acuerdo con estimaciones preliminares no oficiales, el indicador de esfuerzo presupuestario por la educación ha variado sustantivamente en algunas provincias en los años posteriores a 2006. Sin embargo, al momento de publicación de este libro estos eran los últimos datos oficiales consolidados por el Ministerio de Educación de la Nación que permiten la comparación entre provincias.

Enormemente desigual, tanto en la inversión por alumno como en el esfuerzo financiero que realizan.

Gráfico 3.16



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de DiNIECE, CGECSE, Ministerio de Educación, y Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Producción.

3.17. ¿Cómo varían los salarios docentes según provincias?”

La evolución de los salarios docentes y su comparación internacional ha sido analizada en la **Tendencia 5**. Sin embargo, la visión homogénea sobre el promedio nacional no distingue las enormes desigualdades que, al igual que en otros indicadores, expresan la injusta distribución de recursos del federalismo argentino.

La comparación entre las provincias permite observar que en diciembre de 2008 los docentes de nivel primario con 10 años de antigüedad de Santa Cruz recibían una remuneración de \$ 4.345 (salario bruto) por una jornada simple. En el otro extremo se encontraban los docentes de Formosa, Misiones y Corrientes, con un salario inferior a los \$1.600 mensuales. Los datos son contundentes: los salarios de las tres provincias que mejor remuneración pagan (Santa Cruz, Tierra del Fuego y La Pampa) duplican el de las tres con salario docente más bajo, Formosa, Misiones y Corrientes (aún cuando se considera el aporte nacional compensatorio que reciben).

La principal explicación de estas desigualdades salariales se encuentra en la arbitraria e injusta distribución de los recursos fiscales (véase **Tendencia 6**) entre las provincias. Las más beneficiadas por este esquema fiscal son las provincias patagónicas, que no extrañamente reciben una importante cantidad de docentes migrantes de otras provincias.

Cabe destacar que entre las provincias existen diferencias en el costo de vida, que en parte son producto justamente de los altos salarios en el sector público. Si bien no existen datos oficiales que permitan ajustar el salario docente al costo de vida provincial, distintas estimaciones indican que de ninguna manera el costo de vida compensa las grandes disparidades en el salario docente. Así, un docente en la Argentina tiene distintas condiciones de vida según el lugar donde le toque vivir.

Por otra parte, también se destacan las disparidades en la variación del salario docente. Considerando la inflación, es decir, en términos reales, el salario docente aumentó en promedio un 23,7% entre diciembre de 2001 y diciembre de 2008. En ese promedio se esconden las disparidades: La Pampa aumentó 83% en términos reales el salario docente y La Rioja lo disminuyó un 12%. Así, entre 2001 y 2008 La Pampa pasó de la posición 11 en el ranking salarial a la 3, mientras que La Rioja pasó del puesto 8 al 21.

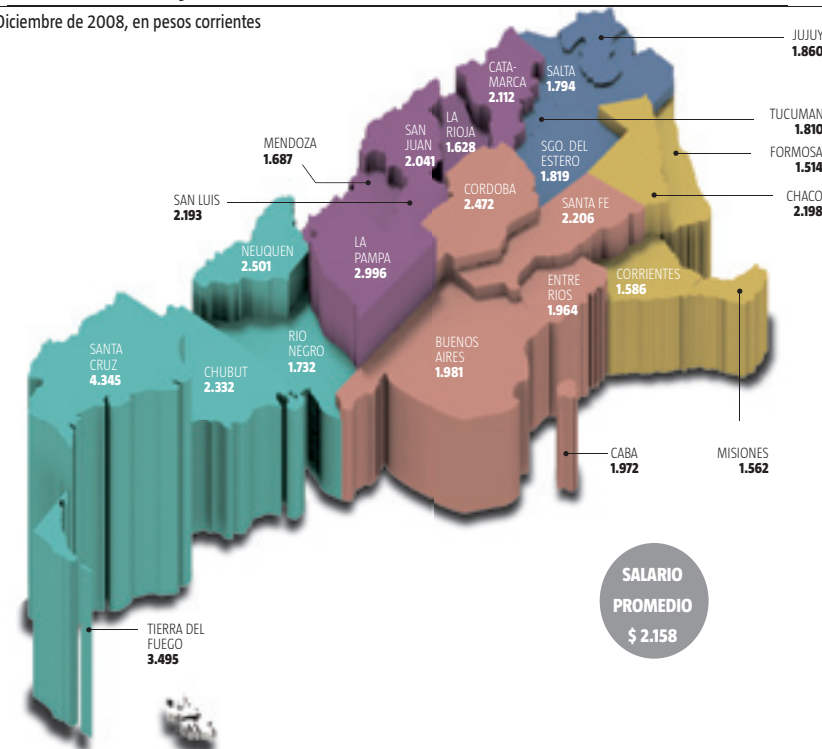
En este punto, la década de los noventa y la que se inicia en el año 2000 se diferencian ampliamente. Entre 1991 y 2001 hubo una escasa movilidad salarial, fruto de la Convertibilidad (que estableció una pauta de inflación cercana a cero) y del escaso aumento salarial. En cambio, desde 2002 los aumentos vinculados con la inflación y la mayor capacidad de demanda de los sindicatos hicieron que el orden salarial de las provincias varíe profundamente.

Son muy desiguales los salarios según los recursos provinciales; además los aumentos recientes han sido muy variables.

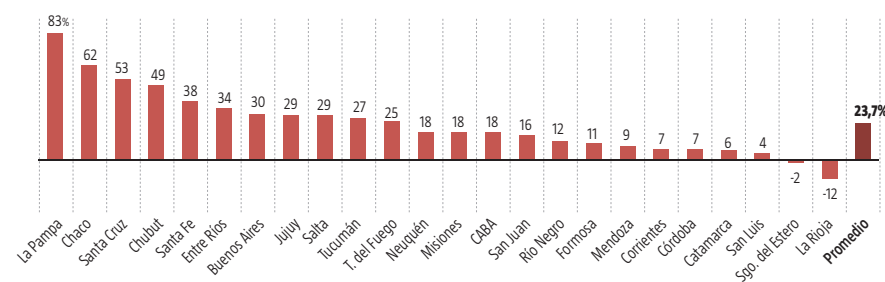
Gráfico 3.17

Salarios docentes provinciales

Diciembre de 2008, en pesos corrientes



Variación porcentual del salario real - Diciembre de 2001 a diciembre de 2008



Nota: Se considera el salario bruto de un docente de jornada simple de nivel primario con 10 años de antigüedad, financiamiento provincial y nacional (incluye FONID y Programa Nacional de Compensación Salarial Docente).

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de CGECSE, Ministerio de Educación, INDEC, Comisión Técnica ATE-INDEC y direcciones de estadística provincial de La Pampa, Río Negro, San Luis y Santa Fe.

3.18. ¿Cuáles son las desigualdades educativas entre las regiones de la Argentina?

Una mirada centrada en tres grandes regiones de la Argentina permite sintetizar muchos de los datos analizados en este libro a partir de la comparación interprovincial. Si bien existen excepciones dentro de las regiones, su agrupamiento permite discernir las desigualdades profundas que vulneran sistemáticamente el derecho a la educación. Las causas se vinculan con las condiciones sociales de la población (véase **Tendencia 2**) y con la injusta distribución de los recursos estatales entre las provincias (véase **Tendencia 6**).

El Gráfico 3.18 sintetiza los números de la desigualdad, dividiendo al país en tres regiones: Norte, Sur y Centro. El Centro está súper poblado (vive allí el 74% de los habitantes), tiene un Producto Bruto Geográfico por habitante claramente más alto que el del Norte pero muy inferior (casi la mitad) al del Sur. Justamente es en las provincias patagónicas donde se concentra la mayor disponibilidad de recursos estatales que se traduce en una inversión pública por alumno que duplica a la del Norte y está muy por encima de la del Centro. El salario docente sigue esta misma ruta, aunque expresa menores desigualdades gracias a la compensación nacional (véase **Gráfico 4.6**).

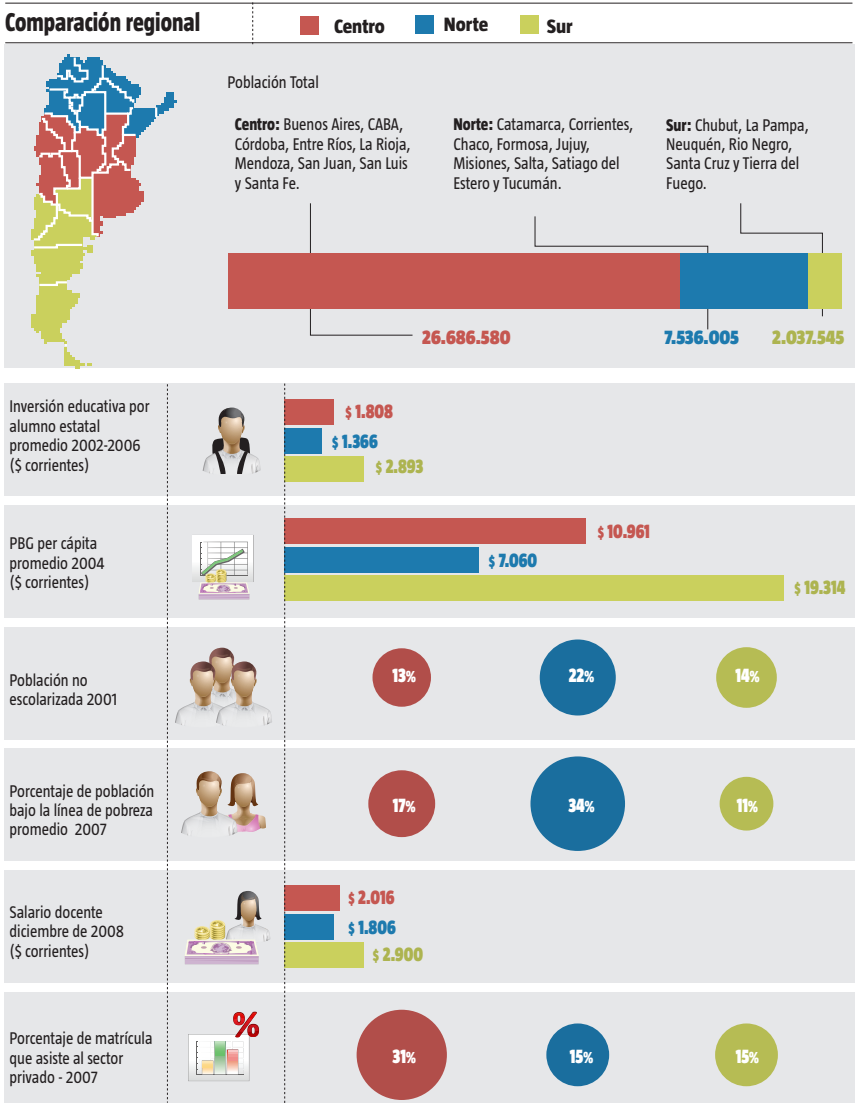
En cuanto a la escolarización, se puede observar una relación muy estrecha entre el nivel de pobreza de la población y el porcentaje de los habitantes no escolarizados, que es muy elevado en el Norte y disminuye sensiblemente en el Centro y en el Sur. Incluso, se observa la herencia histórica de la escolarización en las provincias centrales, levemente superior a la existente en las provincias patagónicas, que tienen un porcentaje mucho más bajo de pobreza.

Por último, cabe destacar la proporción de alumnos en escuelas privadas. Aquí se observa la paradoja de que las dos regiones que muestran las desigualdades más extremas se asimilan en su proporción de alumnos que asisten al sector privado: un 15%. Esto indica seguramente que en el Sur las muy buenas condiciones de financiamiento de la educación estatal hacen menos necesaria la alternativa de la educación privada, mientras en el Norte los bajos recursos de la población hacen mucho más difícil pagar por la educación, quedando la escuela estatal como única alternativa.

En el Centro se duplica la cantidad de alumnos que va a escuelas privadas frente al Sur y al Norte. Esto demuestra que la población cuenta con más recursos en términos proporcionales que el Estado, que en varias de estas provincias es muy pobre. En resumen, estos datos dan cuenta de los desequilibrios regionales y de las desigualdades que vulneran en diversos sentidos el derecho a la educación, según el lugar donde les toque vivir a los niños, niñas y jóvenes del país.

Las desigualdades expresan la doble injusticia social y fiscal que condena a una educación más pobre a las regiones más pobres del país.

Gráfico 3.18



Nota : Se considera al salario bruto de un docente de jornada simple de nivel primario con 10 años de antigüedad, financiamiento provincial y nacional (incluye FONID y Programa Nacional de Compensación Salarial Docente).

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de DINIECE, CGECSE, Ministerio de Educación, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y EPH 2007, INDEC.

3.19. ¿Cuáles son las disparidades en el área metropolitana de Buenos Aires?”

El área metropolitana de Buenos Aires ha crecido históricamente pasando de representar en 1870 al 13% de la población del país a casi el 40% en la actualidad. Allí se combina un denso entramado social de nueva pobreza urbana con un injusto esquema federal de distribución de recursos estatales. El impacto de estas dimensiones en el sistema educativo muestra profundas desigualdades en un radio geográfico muy estrecho que funciona como una caja de resonancia del país.

Para comprender una de las capas más profundas de la desigualdad educativa argentina es preciso dividir en tres a “las Buenos Aires”: la Ciudad Autónoma (CABA), el Conurbano (CPBA) y el interior de la provincia de Buenos Aires (IPBA). La situación social expresa las disparidades al considerar esta comparación: el CPBA tenía en 2007 un 24% de personas debajo de la línea de la pobreza, mientras en el IPBA este porcentaje bajaba al 15% y en la CABA se reducía incluso a un 8%.

El indicador de población con agua potable en su vivienda es una de las mejores formas de ver la conexión entre la situación social y las capacidades de respuesta del Estado según los territorios. Mientras en 2001 el 96 de los habitantes de la CABA tenía agua potable, esta proporción disminuía al 69% en el IPBA y al 58% en el CPBA.

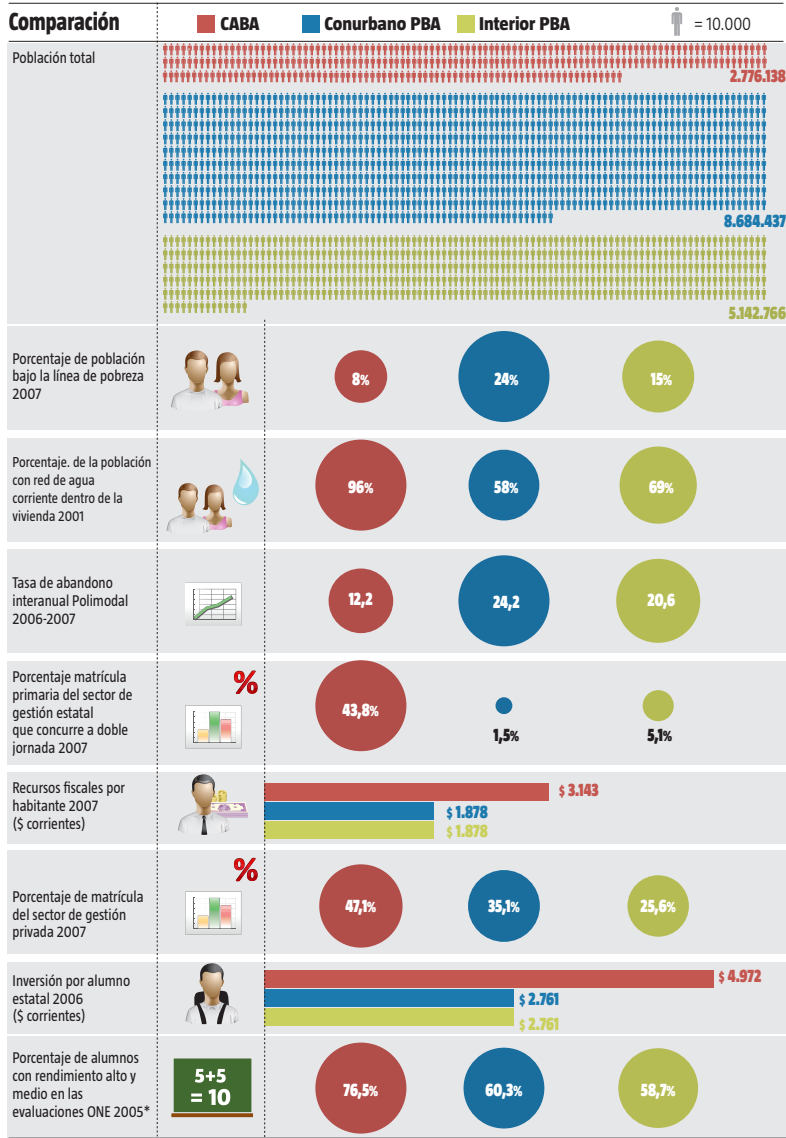
La CABA es una jurisdicción con muchos más recursos estatales que la provincia de Buenos Aires (PBA). Esto se combina con que la CABA tiene una menor proporción de habitantes en edad escolar y más alumnos en escuelas privadas. Así, dado que proporcionalmente tiene muchos menos alumnos en escuelas estatales que atender, su inversión por alumno casi duplica la de la PBA: en 2006 era de \$4.972 frente a \$2.761.

La expresión más clara de esta desigualdad en la inversión por alumno es su correlato en la oferta de tiempo escolar: en la CABA el 43,8% de los alumnos del sector estatal asiste a escuelas de doble jornada, mientras en el CPBA esta proporción disminuye al 1,5% y en el IPBA es de 5,1%.

La conjunción de la explosión de los últimos 15 años de pobreza urbana en el CPBA con la injusta distribución de recursos estatales que recibe la PBA (véase **Tendencia 6**) condena a los niños, niñas y jóvenes más pobres a peores condiciones educativas. No es extraño encontrar que la tasa de abandono interanual en el Polimodal es de 24,2% en CPBA, mientras desciende a un 20,6% en IPBA y a un 12,2% en CABA. Lo mismo se repite en los resultados de calidad educativa (**Gráfico 3.13**). Vivir en el Conurbano Bonaerense se convierte en una condena social que la educación no sólo no parece capaz de reparar sino que –incluso– multiplica las injusticias.

Los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires son claramente beneficiados por un esquema injusto de distribución de la riqueza.

Gráfico 3.19



* Promedio simple del porcentaje de alumnos con nivel de rendimiento medio y alto en todas las materias y niveles educativos.
Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de DINIECE, CGECSE, Ministerio de Educación, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, INDEC, y Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Producción.

3.20. ¿Cuáles son las diferencias en la distribución de los recursos educativos entre la ciudad de Buenos Aires y Córdoba?

Una interesante comparación se puede realizar entre dos jurisdicciones que comparten ciertas características: la Ciudad de Buenos Aires (CABA) y Córdoba. Tienen una población similar y destinan el mismo porcentaje de su presupuesto a educación, además de tener una alta proporción de población urbana (toda en la CABA) y una centralidad estratégica en el orden político, económico y cultural del país.

Cuando se analiza la distribución de la inversión educativa, se constatan profundas diferencias. En primer lugar, la CABA tiene más recursos estatales por habitante y una proporción mucho más alta de alumnos en escuelas privadas, lo cual da como resultado que duplica la inversión por alumno estatal de Córdoba. Sin embargo, los salarios de los docentes en Córdoba son significativamente más altos que los de la CABA: \$2.472 frente a \$1.972 (diciembre 2008).

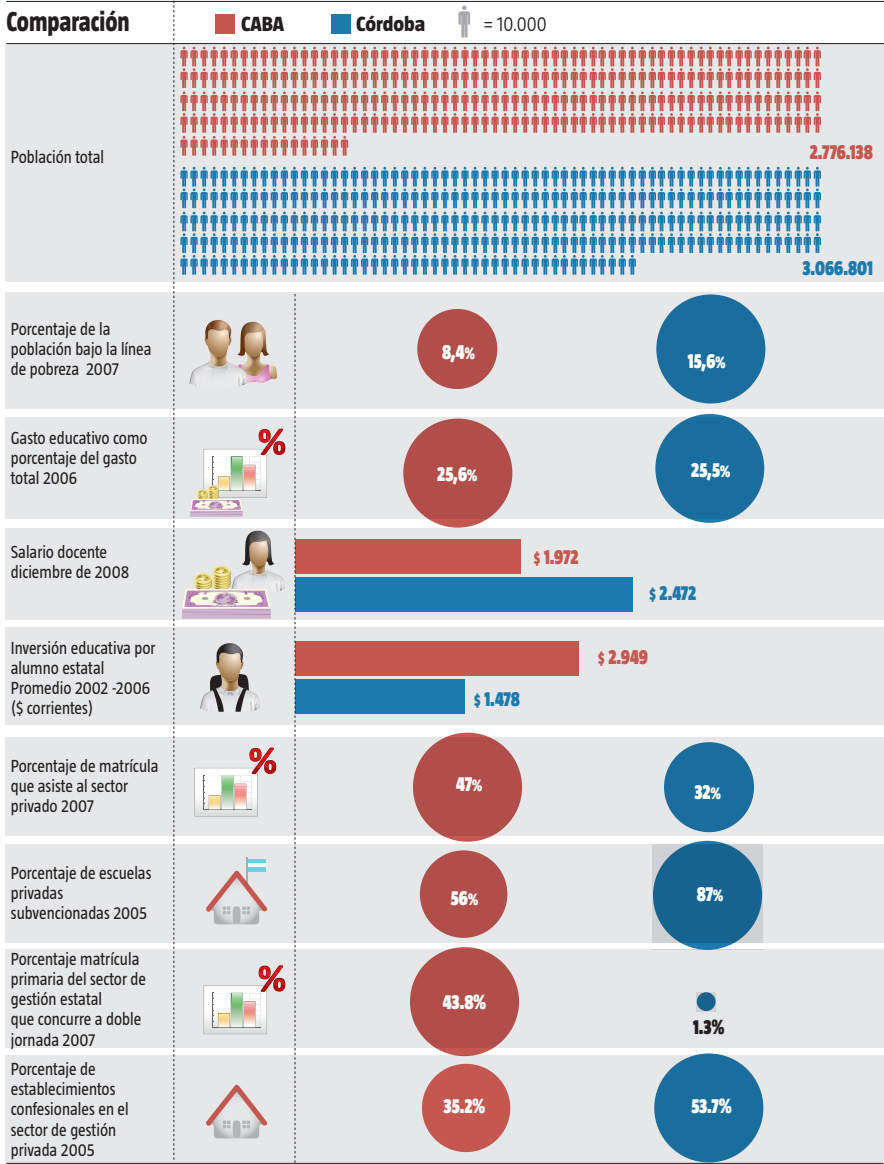
La explicación central de esta aparente paradoja se encuentra al analizar la oferta de doble jornada de ambas jurisdicciones. Mientras en Córdoba apenas el 1,3% de los alumnos del sector estatal asiste a escuelas de doble jornada, en la CABA el porcentaje llega al 43,8%. Así, mientras Córdoba paga mejores salarios docentes, la CABA ofrece más horas de clase. Esta disparidad no se debe a decisiones políticas activas, sino que la extensión de la jornada escolar en la CABA fue una respuesta al pasaje masivo de alumnos de escuelas públicas a privadas (véase **Apartado 3.10**).

Otra comparación interesante entre ambas jurisdicciones es la referida al sector privado de la educación. Mientras la CABA tiene una tradición más laica de diversidad de proyectos educativos privados, Córdoba es una provincia con fuerte tradición católica, que se expresa en su alto porcentaje de escuelas confesionales (53,7% frente al 35,2% de la CABA). A su vez, se constata un mayor porcentaje de escuelas privadas subvencionadas en Córdoba, que alcanza al 87% del total (el tercero más alto del país), mientras la CABA tiene un 56% de escuelas privadas con aportes estatales.

En resumen, los sistemas educativos de Córdoba y la CABA son muy distintos, especialmente en relación a la forma de distribuir los recursos y las consecuencias que esto genera. Mientras Córdoba tiene mejores salarios docentes y una muy extendida oferta privada confesional apoyada por el Estado, la CABA tiene muchos alumnos en escuelas privadas pero sin tanto apoyo del Estado y una gran cantidad de alumnos en escuelas estatales con doble jornada.

Córdoba paga mejores salarios y otorga más subsidios al sector privado, la Ciudad de Buenos Aires financia más escuelas de jornada completa.

Gráfico 3.20



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de DiNIECE, CGECSE, Ministerio de Educación, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, INDEC, y Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Producción.

3.21. ¿Cuál es la brecha de la inversión educativa entre Corrientes y Santa Cruz?

Una mirada a los extremos del federalismo educativo argentino resulta una forma complementaria de analizar las tendencias ya señaladas (véase **Tendencia 6**). Para ese fin los casos de Corrientes y Santa Cruz representan la inmensa desigualdad del financiamiento educativo y sus factores condicionantes anclados en el federalismo fiscal.

Mientras Santa Cruz es la provincia con el Estado más rico del país, Corrientes es una de las más pobres en este rubro: en 2007 Santa Cruz disponía de \$11.781 recursos fiscales por habitante, mientras Corrientes tenía casi cinco veces menos: \$2.521. La explicación es doble: Santa Cruz tiene muchos recursos propios (gracias a las regalías petroleras especialmente) y es muy beneficiada por la Coparticipación⁵. Estos factores derivan en condiciones de financiamiento educativo extremadamente dispares.

Así, mientras Corrientes realizaba un esfuerzo muy alto por financiar la educación, destinando en 2006 un 31,1% del gasto total a educación (el segundo mayor esfuerzo del país), Santa Cruz podía darse el lujo de realizar el esfuerzo más bajo, destinando apenas el 11,3% de su presupuesto al sistema educativo. Aun con ese muy bajo esfuerzo Santa Cruz casi triplicó la inversión por alumno de Corrientes durante el período 2002-2006.

El salario docente es un resultado directo de estas condiciones. Mientras Corrientes llegaba a \$1.586 mensuales para un cargo testigo en 2008 (incluyendo su participación en el Fondo Compensatorio Salarial de la Nación, con \$250 por mes por docente), Santa Cruz casi triplicaba ese salario, con \$4.345. Pese a que existen diferencias en el costo de vida en ambas jurisdicciones, nada justifica que un docente que realiza el mismo trabajo en dos provincias distintas reciba una remuneración tan dispar.

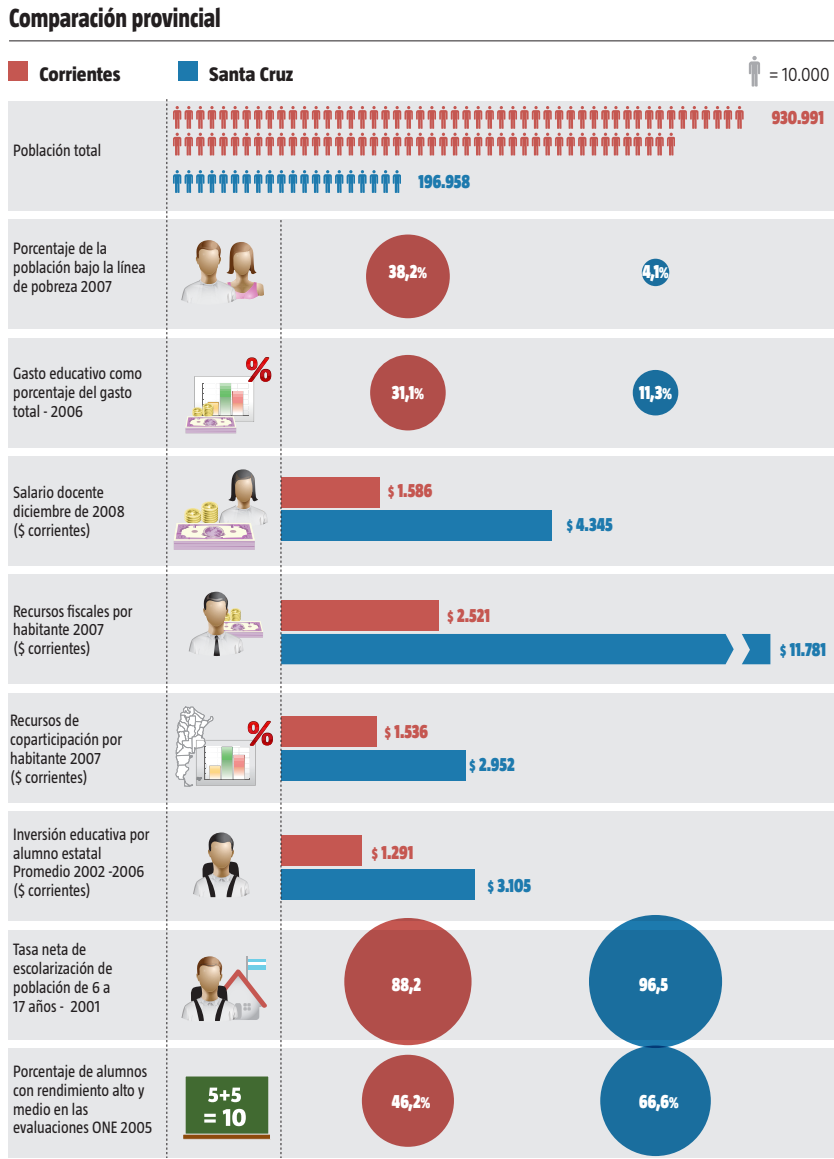
Pero la historia de las desigualdades fiscales y sus derivaciones educativas no puede desligarse de las condiciones sociales de la población. A la injusticia en el financiamiento educativo que beneficia extraordinariamente a Santa Cruz, se suma la desigualdad social: en 2007, Corrientes tenía un 38,2% de su población debajo de la línea de la pobreza frente al 4,1% de Santa Cruz.

Así, la injustificable distribución de los recursos fiscales entre las provincias refuerza las condiciones de pobreza de la población. En la práctica, se podría decir que Santa Cruz y Corrientes se parecen más a dos países de niveles de desarrollo distintos que a dos provincias de un mismo país que aspira a la igualdad social y educativa.

5. Cabe aclarar que estos factores responden a una larga historia y no tienen ninguna vinculación con el hecho de que en 2007 la Presidencia estuviese a cargo de un ex gobernador de Santa Cruz, Néstor Kirchner.

Con un esfuerzo presupuestario mucho menor, Santa Cruz casi triplica la inversión por alumno de Corrientes.

Gráfico 3.21



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de DINIECE, CGECSE, Ministerio de Educación, la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Producción, y el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, INDEC.

3.22. ¿Cuáles son las disparidades educativas entre dos provincias pobres como Salta y La Rioja?

La mirada comparada no debe detenerse únicamente en los casos extremos y en las disparidades más evidentes de los indicadores sociales, fiscales y educativos. También resulta interesante observar situaciones más complejas y paradójicas del federalismo educativo. Para ello la comparación de ciertos datos de las provincias de Salta y La Rioja abre interrogantes que van más allá de las respuestas lineales.

Partiendo de la estructura de desigualdades fiscales, puede observarse que La Rioja es una provincia beneficiada por la Coparticipación y Salta, de características sociales similares e incluso con mayor porcentaje de pobreza, está en el extremo opuesto. La injusticia fiscal determina que los habitantes de Salta reciban la mitad de Coparticipación que los de La Rioja (véase **Tendencia 6**).

Esto determina niveles de inversión educativa muy dispares. Pese a que Salta realiza un mayor esfuerzo presupuestario por la educación, La Rioja tuvo una inversión anual por alumno de \$1.965 en el promedio de 2002 a 2006, mientras Salta llegó exactamente a la mitad de ese número. Sin embargo, en 2008 los salarios docentes de Salta eran levemente superiores a los de La Rioja.

Algunos datos permiten acercar ciertas explicaciones de esta paradoja. En primer lugar, Salta tiene mayor proporción de su matrícula en escuelas privadas (16,8% frente a 9,6% de La Rioja), lo cual descarga de cierto esfuerzo fiscal al Estado en materia de financiamiento educativo. En segundo término, Salta tiene más alumnos por sección que La Rioja (un promedio de 25 frente a 20), lo cual tiende a bajar los costos del sistema educativo y permite utilizar esos recursos para mejorar los salarios docentes.

Sin embargo, estos factores no bastan para explicar la desproporción entre la inversión por alumno y el salario docente de ambas provincias. Esto amerita estudios en profundidad, dado que todo indica que hay otros factores en juego que no pueden ser observados mediante las estadísticas disponibles.

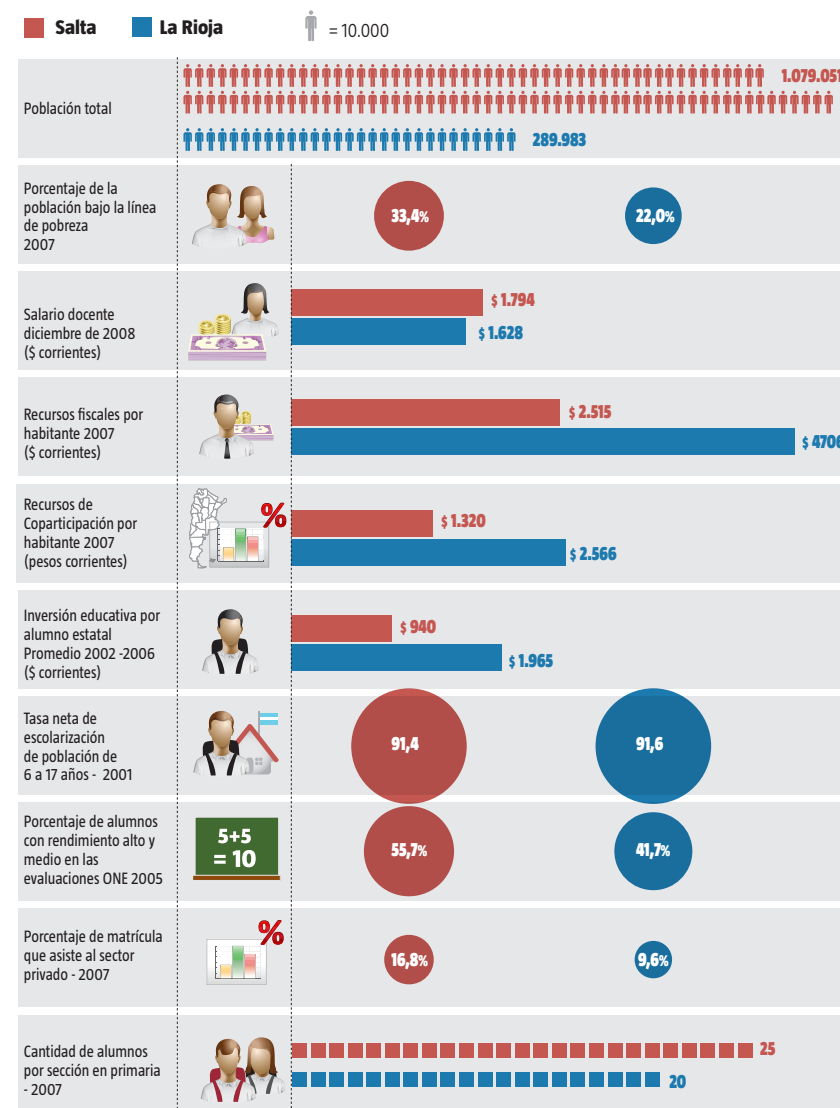
Una pregunta complementaria refiere a los resultados educativos. Pese a tener condiciones fiscales tan desfavorables y mayores niveles de pobreza que La Rioja (33,4% frente a 22,0% de pobreza en 2007), Salta no sólo tiene niveles similares de escolarización sino que en 2005 tenía resultados de aprendizaje medidos por las evaluaciones nacionales más altos que La Rioja.

Esto abre interrogantes en torno de los factores que afectan los aprendizajes de los alumnos. Indudablemente, la inversión educativa es una condición necesaria para mejorar la calidad, pero no es suficiente e incluso la comparación entre Salta y La Rioja muestra que hay muchos otros factores en juego que pasan por el terreno de la política educativa.

Las comparaciones provinciales muestran numerosas paradojas en el financiamiento y en los resultados educativos.

Gráfico 3.22

Comparación provincial



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de DINIECE, CGECSE, Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Producción, y Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, INDEC.

3.23. ¿Cuáles son las diferencias educativas en dos provincias vecinas como Neuquén y Río Negro?

Las desigualdades del federalismo fiscal argentino (véase **Tendencia 6**) denotan su arbitrariedad cuando se comparan dos provincias vecinas con características muy similares como Neuquén y Río Negro. Se trata de dos provincias que comparten la geografía patagónica, tienen una cantidad muy similar de habitantes e indicadores sociales comunes.

El factor que diferencia crucialmente sus sistemas educativos es el referido a los recursos fiscales por habitante, que en Neuquén casi duplican a los de Río Negro, gracias a cuantiosos recursos propios (principalmente por regalías petroleras). Así, pese a que Río Negro realiza un mayor esfuerzo presupuestario por la educación (**Gráfico 3.16**), Neuquén tuvo una inversión por alumno estatal de \$2.949 en promedio durante 2002-2006, mientras Río Negro invirtió \$1.912.

En la comparación de distintos indicadores no hay diferencias importantes: ambas provincias tienen una cantidad de alumnos por sección y un porcentaje de alumnos que asiste a escuelas de jornada completa muy similar (datos de 2007). Se observa una tendencia de mayor porcentaje de alumnos en escuelas privadas en Río Negro (17,5% frente a 3,1% en Neuquén), quizás como resultado de las peores condiciones de financiamiento de la educación estatal.

La diferencia en el financiamiento educativo se traduce directamente en el salario docente. Mientras en Río Negro un maestro de jornada simple recibía una remuneración de \$1.732 en diciembre de 2008, en Neuquén el salario era de \$2.501. Esta desigualdad salarial tiene un efecto más patente en provincias vecinas que comparten buena parte de sus fronteras. Así, muchos docentes de Río Negro se ven tentados a trabajar en Neuquén y recibir un salario sensiblemente más alto.

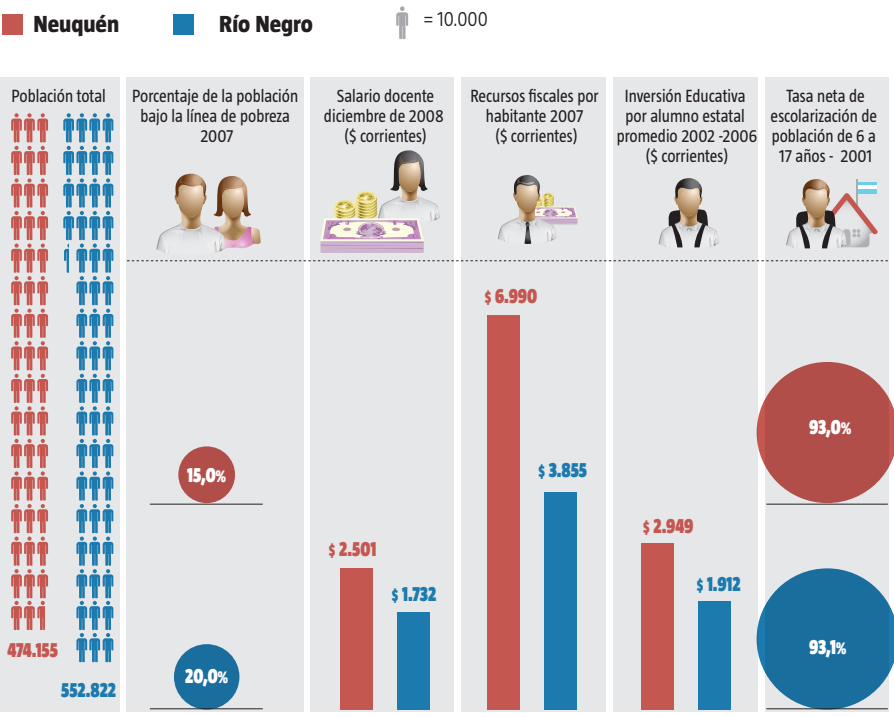
De todas formas, los indicadores de ambos sistemas educativos son muy parecidos y no parecen ser afectados por la dimensión del financiamiento. La tasa de escolarización es muy similar e incluso Río Negro se encuentra por encima de Neuquén en las evaluaciones nacionales de los años disponibles.

Quizás haya que analizar aspectos más cualitativos para comprender los factores que aíslan el rendimiento educativo de Río Negro de sus peores condiciones de financiamiento comparadas con las de Neuquén. Las capacidades vinculadas con la planificación y gestión de las políticas educativas, así como la gobernabilidad del sistema pueden ser factores en juego que merecen nuevos análisis (Rivas, 2004).

Río Negro tiene menor inversión educativa por ser una provincia más pobre que Neuquén, pero sus indicadores educativos son similares.

Gráfico 3.23

Comparación provincial



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de DINIECE, CGECSE, Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Producción, y Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, INDEC.



Capítulo 4

Cuestiones

Las “cuestiones” refieren a problemáticas nodales del sistema educativo, que se traducen en desafíos para la política pública. Muchas de estas cuestiones son evidentes y el trabajo consiste en graficar sus dimensiones, contextualizar su evolución en el tiempo o sintetizarlas mediante cifras. Muchas otras resultan “reveladas” a través de las estadísticas, que logran sacar a la luz aspectos o dimensiones ocultas de la educación argentina. Por estos motivos, el presente capítulo aborda las cuestiones con el doble objetivo de sistematizar saberes previos y abrir nuevas preguntas que permitan entrar en las distintas “cajas negras” de la educación, no sólo aquella que designa para muchos lo que ocurre en las aulas. Incluso, algunos de los datos que se presentan son poco conocidos para el público educativo y forman parte de distintas investigaciones desarrolladas por CIPPEC en los años recientes.

La forma de plantear las cuestiones invita de alguna manera más directa a la acción que el resto del libro. Las distintas injusticias reseñadas, las problemáticas referidas al financiamiento educativo, las desigualdades entre la educación estatal y privada, son sólo algunos ejemplos de una agrupación de temáticas que se postulan como parte de una agenda de política educativa en construcción.

En definitiva, las cuestiones intentan realizar tanto un trabajo de cierre del libro como de apertura de nuevas reflexiones educativas. De la mirada más estructural y sistemática del primer capítulo llegamos a un capítulo final que revela las diversas consecuencias de esas largas tendencias históricas del sistema educativo.

A su vez, la exposición de las cuestiones responde a diversas temáticas, que reflejan la complejidad de todos los fenómenos educativos. El propio ejercicio de síntesis al cual “sometimos” a las cuestiones es una forma de animar a continuar hurgando en el diagnóstico, a no detenerse ni conformarse con estos datos, a construir ese diagnóstico con acciones y políticas que lo tornen más justo.

4.1. ¿De dónde provienen los recursos para financiar a la educación?

En el año 2007 la Argentina invirtió casi 44 mil millones de pesos en su sistema educativo, lo que representó el 14,8% del gasto público consolidado nacional y provincial. Es a partir de ese financiamiento que se garantiza el derecho a la educación de alrededor de 10 millones de alumnos en todo el país.

Esos recursos se reparten entre la Nación y las provincias, las que a partir de la definitiva transferencia de los servicios educativos nacionales en 1991 tienen a su cargo la mayor carga fiscal de la educación, dado que todas las escuelas son provinciales. En total las provincias representan el 70% del gasto público en Educación y la Nación, el restante 30% (año 2007).

El origen de esos recursos no es otro que el esquema tributario argentino. La inversión que sustenta a la educación pública se origina en las formas de recaudación fiscal que implementa el Estado. La mejor forma de defender el presupuesto educativo es asegurar que se paguen los impuestos y que el Estado tenga adecuadas políticas fiscales. Por eso, cada discusión vinculada con la recaudación tributaria es una discusión educativa.

El sistema tributario argentino tiene distintas falencias (CIPPEC, 2008b), que deberían ser modificadas en el sentido de una mayor progresividad, es decir que los sectores de mayores ingresos realicen más aportes para redistribuir la riqueza. Con ese horizonte es importante observar los distintos componentes de la recaudación tributaria, para ver su envergadura en relación con la inversión educativa.

El principal ingreso fiscal es el Impuesto al Valor Agregado (IVA), o también conocido como "impuesto al consumo", que pagan todas las personas en igual proporción y, por este motivo, resulta un impuesto altamente regresivo pero de fácil recaudación. En segundo lugar, se encuentra el Impuesto a las Ganancias, que es claramente progresivo, ya que afecta a los sectores de mayores ingresos de la economía formal. Luego de las contribuciones sociales, se destacan en cuarto lugar los derechos de exportación, entre los que se encuentran las retenciones a los productos agrícolas, que han suscitado grandes batallas en los últimos tiempos por la presión de la Mesa de Enlace, que representa a los productores del agro.

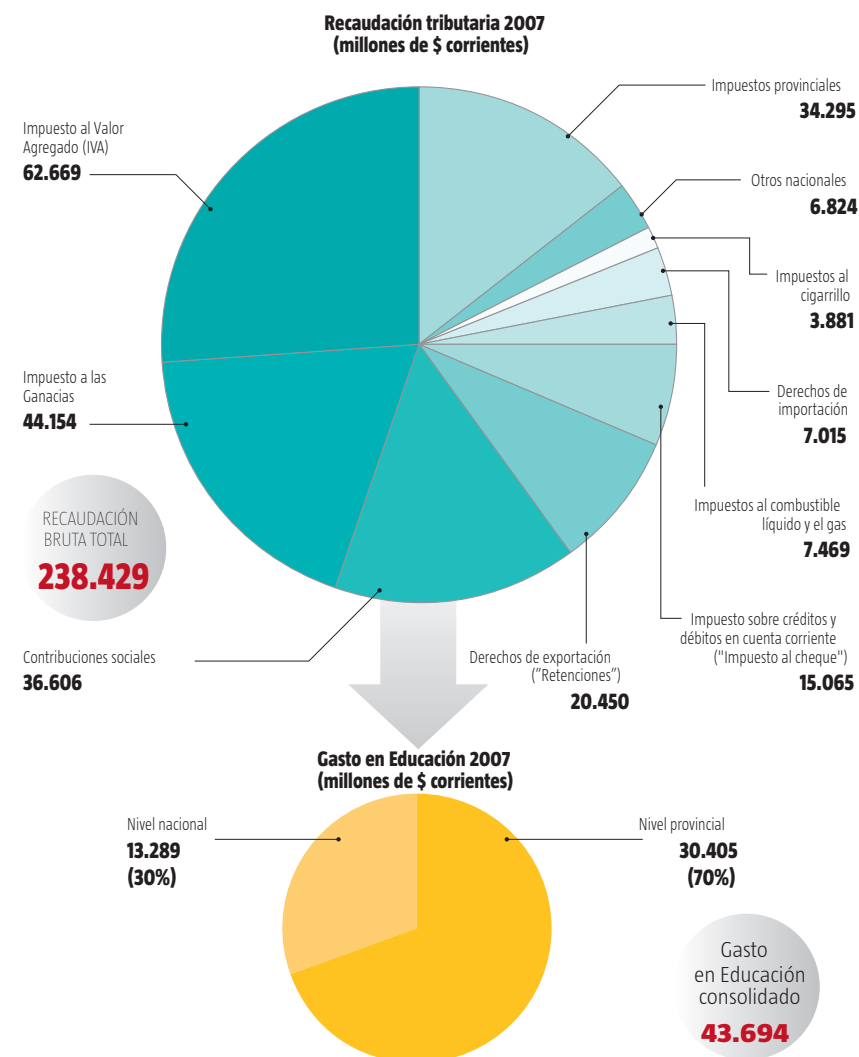
Dado que todos estos recursos son la principal fuente que sustenta la educación pública, es importante dimensionarlos, comprender a quiénes afectan, quiénes los recaudan, cómo se distribuyen y de qué forma se traducen en el financiamiento educativo. Los distintos ejemplos del presente libro ayudan a complementar esta mirada general (Gráficos 4.2 y 4.3), que la comunidad educativa debería comprender y discutir como un capítulo central de la defensa del derecho a la educación.

La recaudación tributaria determina la disponibilidad de recursos educativos.

Gráfico 4.1

Recaudación tributaria y gasto en educación del Gobierno nacional y las provincias

Año 2007



Nota: Se considera el gasto en Educación, Ciencia y Tecnología.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de la CGECSE, Ministerio de Educación, la Ejecución Presupuestaria Nacional 2007, la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, y la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Producción.

4.2. ¿Cuánto cuesta la Educación en la Argentina?

Luego de visualizar en un pantallazo los ingresos del Estado, cabe comparar cuánto cuesta la educación en relación con otras áreas del gasto público. Este ejercicio permite dimensionar las prioridades de política pública, que deben ser analizadas integralmente. Muchas veces la demanda de mayor inversión educativa no considera las otras áreas del Estado y puede ser una forma de promover la irresponsabilidad fiscal.

Es clave que las discusiones educativas analicen el origen de los recursos estatales y su distribución entre las distintas áreas de gobierno. Así se podrán complementar los reclamos con propuestas de redistribución impositiva o del gasto público.

Una primera comparación inmediata es la que se puede realizar entre el gasto en Educación y Salud, que fue muy similar para el año 2007 (en el consolidado de la Nación y las provincias). En los años recientes (2003 a 2007), en el contexto de la Ley de Financiamiento Educativo, en el conjunto del país el gasto educativo creció un 192% en términos nominales, mientras el gasto en salud aumentó un 151%.

En segundo lugar, se observa que los recursos destinados al pago de los servicios de la deuda pública representaban en 2007 un 45,4% del presupuesto educativo. Esta cifra varía mucho año a año, según los vencimientos de deuda que correspondan. Por ejemplo, en el año 2001 el gasto en servicios de la deuda pública fue superior al gasto nacional y provincial en educación (\$14.282 millones frente a \$13.581).

El monto de la deuda pública es un componente clave del gasto público nacional, que arrastra años de irresponsabilidad fiscal y se ha convertido en una carga profunda para los países en vías de desarrollo. Inclusive, en muchos de ellos se ha comenzado a discutir la posibilidad de canjear deuda por educación, para favorecer mejores condiciones de desarrollo y equidad (Mealla, 2007).

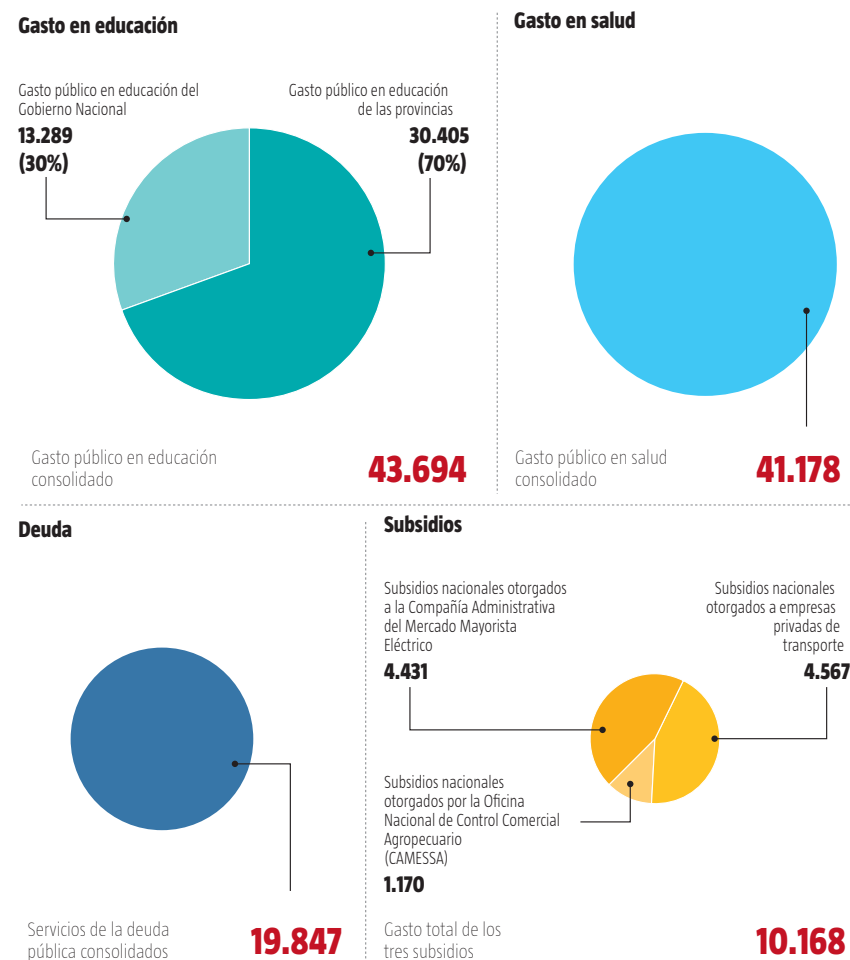
El gráfico también desataca el peso de los subsidios del Estado nacional, que se distribuyen entre la Energía, el Transporte y el Comercio agropecuario. En conjunto este rubro del presupuesto sumó 10.168 millones de pesos en 2007, apenas un 23% menos que el presupuesto educativo nacional. Este es uno de los rubros del presupuesto público que podría ser motivo de discusión a la hora de definir las prioridades de inversión del Estado, especialmente en lo referido a los subsidios que benefician a los sectores más pudientes de la sociedad.

En definitiva, esta breve aproximación al presupuesto público intenta señalar la importancia para las discusiones de política educativa de analizar los ingresos y los gastos del Estado, su evolución en el tiempo y la distribución entre los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal), así como la necesaria comparación del sistema impositivo argentino con aquellos vigentes en otros países (CIPPEC, 2008b).

Se invierte en educación lo mismo que en salud y apenas el doble de lo que se paga de deuda pública.

Gráfico 4.2

Gasto en educación consolidado comparado con otros rubros del gasto público Año 2007
En millones de pesos corrientes



Nota 1: Se considera el gasto en Educación, Ciencia y Tecnología.

Nota 2: Los subsidios otorgados a empresas privadas de transporte contemplados tienen la denominación presupuestaria de subsidios al Transporte Automotor y Ferroviario (\$1.566 millones) y el Fondo Fiduciario de Infraestructura del Transporte (\$3.001 millones).

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de la CGECSE, Ministerio de Educación, Ejecución Presupuestaria Nacional 2007, Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía y Producción, y el Programa de Transparencia de CIPPEC.

4.3. ¿Cuál es el efecto distributivo de la inversión educativa?

Otra perspectiva que permite situar el análisis de la inversión educativa refiere a la comparación de sus efectos distributivos en relación con otros componentes del gasto público (Feldman y Filc, 2008). Para ello, es útil tomar en cuenta el índice de progresividad, elaborado por el Programa de Política Fiscal de CIPPEC. Según este indicador, que se extiende entre 0 y 1, cuanto más alto es el valor asignado a un programa o función del gasto público más favorecidos son los sectores de mayor pobreza de la población por la inversión estatal.

El análisis de los datos permite observar que la inversión estatal en educación favorece a los sectores más pobres, especialmente en los niveles elemental (inicial y primario) y secundario. En esta medición se incluyen la educación estatal y privada, de manera que si se hiciese el mismo ejercicio sólo para los alumnos del sector estatal el nivel de progresividad aumentaría significativamente, dado que allí asisten los sectores más pobres de la población y el Estado invierte más por alumno que en el sector privado.

En cambio, la inversión en educación superior beneficia a los sectores medios y altos que acceden mayoritariamente a la universidad. Esto no quita que la inversión en educación superior genere otros beneficios sociales cruciales, pero señala que de este nivel del sistema educativo están todavía excluidos los sectores más pobres de la población.

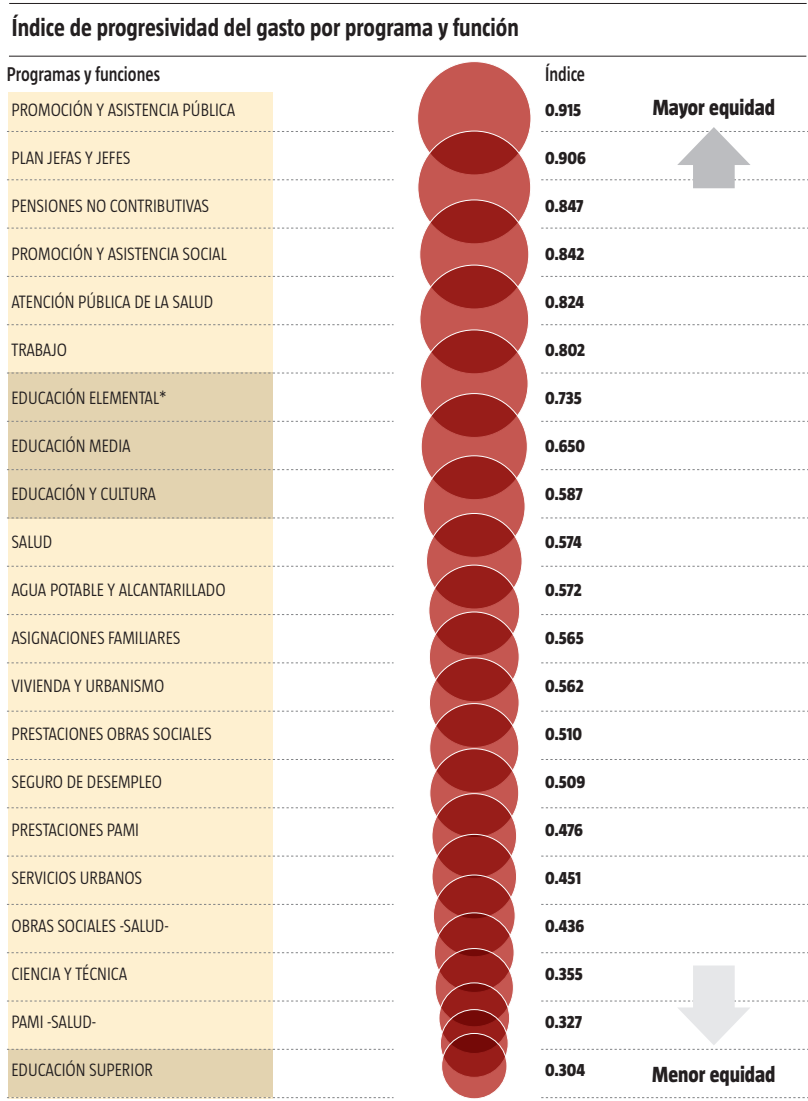
En la comparación con otros ejes de la inversión estatal, se observa que los programas sociales focalizados en los sectores más pobres (Promoción y asistencia pública, Plan jefas y jefes, Pensiones no contributivas) tienen un evidente efecto progresivo.

En conjunto, cabe destacar que el gasto social de todas las áreas del Estado tiene un efecto progresivo, es decir que beneficia a los sectores más pobres de la población. Así, la intervención del Estado logra reducir significativamente las brechas de ingresos. Antes de la intervención del Estado la brecha entre los quintiles 1 y 5 es de 27,5 veces, en cambio al contabilizar los ingresos por vía de los distintos servicios sociales y transferencias que presta el Estado se reduce a 5,6.

Estos datos son claves para defender el rol del Estado como un canal de redistribución del ingreso. Si bien el gasto social puede ser aún mejorado en su impacto progresivo, así como el sistema impositivo argentino dista de tener la capacidad redistributiva que logra en los países con mayor igualdad social, este hecho no debe ser subestimado en épocas donde se tiende a criticar la capacidad del Estado de mejorar las condiciones de vida de la población.

En la educación obligatoria es altamente progresivo: beneficia a los más pobres.

Gráfico 4.3



* La educación elemental incluye el nivel inicial y primario.
Nota: La progresividad se mide a través del índice de Kakwani que mide la magnitud con que la carga impositiva soportada por cada grupo de ingreso se aparta de la proporcionalidad.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de Feldman, Filc (2008).

4.4. ¿Cómo se distribuyen los recursos educativos nacionales y provinciales?

Una característica central del presupuesto educativo es su rigidez expansiva. Dado que en el sistema educativo predomina el modelo de enseñanza cara a cara frente a los alumnos, la participación del salario docente en el presupuesto es dominante. Justamente, el salario docente es un componente fijo y su crecimiento continuo va asociado con las necesidades permanentes de expansión del sistema educativo (véase **Tendencia 1**).

La división del gobierno de la educación entre la Nación y las provincias marca algunas diferencias en cuanto a la distribución de los componentes del presupuesto público. En las provincias, el peso de los salarios docentes en el presupuesto educativo es casi total: si se suman las transferencias a las escuelas privadas (que cubren porcentajes del salario docente) representan el 94,8% del total.

En el ámbito nacional, también el peso de los salarios docentes es mayoritario: predominan casi por completo en las políticas universitarias (que representan el 62,2% del presupuesto educativo nacional) y, representan un 20% de los recursos educativos nacionales a partir de las asignaciones destinadas al Fondo de Incentivo Docente (FONID).

En el resto de las áreas del Ministerio de Educación de la Nación existe mayor discrecionalidad para conducir reformas educativas estratégicas, construir escuelas, capacitar a los docentes, asignar políticas compensatorias, equipar a las escuelas técnicas o dar becas para los alumnos. Si bien la participación de estas acciones dentro del presupuesto educativo nacional es baja (18% del total), en términos cuantitativos se trata de una importante masa de recursos, dado que la inversión educativa nacional ha crecido mucho en los años recientes (véase **Tendencia 4**).

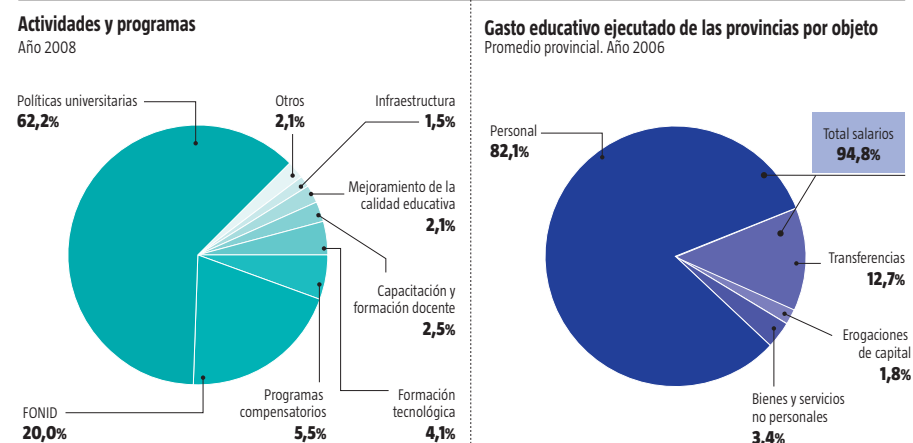
A partir de este diagrama de distribución de los recursos educativos pueden extraerse dos conclusiones claves. En primer lugar, se destaca la dependencia que muchas provincias tienen de la Nación para realizar inversiones estratégicas en el sector educativo. Así, por ejemplo, ocurre con las políticas de construcción de escuelas, equipamiento o los programas que plantean diversas innovaciones o compensaciones.

En segundo lugar, es importante desmitificar que el alto gasto provincial en salarios docentes no permite “hacer política educativa”. En realidad, la gran mayoría de las políticas educativas implican salarios docentes (por ejemplo, extender la jornada escolar, capacitar a los docentes, crear gabinetes o cargos de tutores). De hecho, el dato agregado de que el 94,8% del presupuesto educativo provincial es destinado al pago de salarios dice poco acerca de la enorme variabilidad de políticas y prioridades de cada jurisdicción (un ejemplo es la comparación entre Ciudad de Buenos Aires y Córdoba –véase **Gráfico 3.20**–).

La Nación tiene cierta flexibilidad para usar el presupuesto; en las provincias el 94,8% se destina a salarios docentes.

Gráfico 4.4

Presupuesto del Ministerio de Educación de la Nación y gasto educativo ejecutado de las provincias



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de CGECSE, Ministerio de Educación, y del Proyecto de Presupuesto 2008, Oficina Nacional de Presupuesto, Ministerio de Economía y Producción.

4.5. ¿Cómo han variado las desigualdades condiciones de inversión educativa en las provincias?

El federalismo argentino expresa dimensiones de desigualdad entre las provincias que agregan un elemento adicional a las desigualdades sociales de la población. Tal como se señala en la **Tendencia 6**, estas disparidades pueden ser reducidas o extendidas por las características institucionales del federalismo, especialmente a partir de la distribución de los recursos fiscales entre las provincias o mediante la intervención nacional.

En el análisis comparado de la inversión por alumno, se observa que entre 1996 y 2006 la enorme desigualdad entre provincias no sólo se mantuvo sino que inclusive aumentó levemente. En 2006 las seis provincias con menos recursos invertían dos veces y media menos que las seis provincias con más recursos.

Esta evolución en el tiempo se expresa de forma similar en el indicador referido a las brechas salariales docentes. Al analizar los salarios provinciales (sin contabilizar los aportes nacionales), la brecha entre las provincias, si bien tuvo vaivenes, terminó aumentando entre 1996 y 2008 de 1,97 a 2,16.

En cambio, cuando se considera el salario docente global, incluyendo los aportes nacionales, se observa que la brecha entre las provincias disminuyó levemente en el mismo período. La primera intervención nacional en los salarios docentes fue la sanción de la Ley de Fondo de Incentivo Docente (1998), que creó una cuota fija para todos los docentes del país. Este aporte tuvo un efecto muy leve en la disminución de las desigualdades salariales provinciales, dado que elevó por igual el salario de todas las provincias, sin importar sus dispares condiciones para financiar la educación.

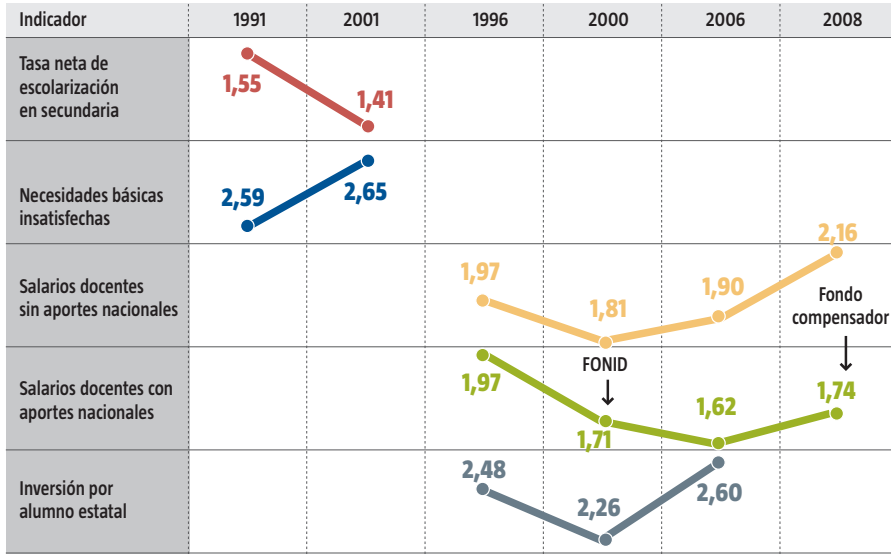
En cambio, el segundo aporte nacional tuvo un propósito explícito de reducir las desigualdades salariales entre las provincias. Creado por la Ley de Financiamiento Educativo en 2005, el Fondo Compensatorio Salarial aportó recursos a un grupo de provincias, seleccionadas por sus indicadores sociales más que por sus niveles salariales (**Gráfico 4.6**). Así, mientras la desigualdad salarial docente entre las seis provincias con más altos y bajos salarios era de 2,16 en el año 2008, al sumar los aportes nacionales del fondo compensador la brecha se redujo a 1,74.

En síntesis, este tipo de discusiones, que parecen ajenas al campo educativo, son centrales para comprender el incumplimiento del derecho a un salario docente más digno, al menos en la esfera de “igual remuneración por igual trabajo”.

Se mantienen, aunque la intervención nacional logró reducir parcialmente la desigualdad en los salarios docentes.

Gráfico 4.5

Brechas entre provincias en indicadores seleccionados*



* Las brechas se calculan como el cociente entre: 1) el promedio del indicador en las seis provincias que tienen el valor más elevado; 2) el promedio del mismo indicador en las seis provincias que presentan el valor más bajo.

Nota: Salario docente bruto de un docente de jornada simple de nivel primario con 10 años de antigüedad.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de DiNIECE, CGECSE, Ministerio de Educación e INDEC.

4.6. ¿Qué provincias reciben aportes salariales nacionales?

Luego de la transferencia de las escuelas nacionales a las provincias se ampliaron las desigualdades salariales entre los docentes, dadas las dispares capacidades fiscales de cada jurisdicción (Kisilevsky, 1998). En paralelo, las décadas de los ochenta y noventa acumularon una depreciación pronunciada del salario docente (véase **Tendencia 5**). La creación de los fondos salariales nacionales apuntaron a ambos objetivos: mejorar el salario docente y disminuir las disparidades provinciales.

El Fondo de Incentivo Docente (FONID), creado por Ley 25.053 en 1998 y aplicado desde 1999, sólo apuntó al primer objetivo (mejorar los salarios), desconociendo las inmensas desigualdades provinciales. Así, se dejó pasar una oportunidad clave para distribuir esos recursos, y beneficiar a las provincias con menos recursos estatales y que pagaban salarios docentes muy bajos.

En cambio, la creación del Fondo Compensatorio Salarial (FCS) a partir de la Ley de Financiamiento Educativo en 2005 apuntó a ambas estrategias: mejorar los salarios y privilegiar a las provincias más débiles. Se trató de un gran avance en términos de la equidad salarial interprovincial, como se destacó en el **Gráfico 4.5**.

Sin embargo, en el FCS persisten tres problemas. Primero, que no fue reglamentado y, por lo tanto, no existe una fórmula objetiva para distribuir los recursos entre las provincias, lo cual potencia la discrecionalidad. Segundo, su rigidez, en tanto su asignación se define “a todo o nada”, de modo tal que no existen niveles intermedios de aportes salariales según indicadores provinciales.

Tercero y principal, la ausencia de criterios objetivos de distribución hace que no necesariamente las provincias que realizan un mayor esfuerzo por financiar la educación sean beneficiadas por el FCS. Como se puede observar en el **Gráfico 4.6**, hay provincias que realizan un bajo esfuerzo financiero por la educación e igual reciben el fondo compensatorio.

Idealmente, todos los recursos salariales nacionales deberían integrar un único fondo que actúe con el fin de equiparar los salarios provinciales. Para ello, deberían considerarse los dos factores determinantes del nivel salarial de los docentes provinciales. A saber: los recursos fiscales por habitante, que dependen en gran medida de la injusta distribución de la Coparticipación (véase **Tendencia 6**), y el esfuerzo presupuestario por la educación, factor que debería premiar a aquellas provincias que más porcentaje de su presupuesto destinan a la educación.

No necesariamente se benefician las provincias que menos recursos tienen y más esfuerzo hacen para mejorar los salarios docentes.

Gráfico 4.6

Aportes nacionales al salario docente

	Jurisdicción	Gasto educativo como porcentaje del gasto total 2006	Salarios docentes provinciales sin aportes nacionales Diciembre de 2008 (pesos corrientes)	FONID por cargo docente 2008 (pesos corrientes)	Programa Nacional de Compensación Salarial Docente por cargo docente 2008 (pesos corrientes)
Esfuerzo financiero por la educación	"Esfuerzo alto"	Buenos Aires	35,9	1.871	110
		Jujuy	31,4	1.500	110
		Corrientes	31,1	1.226	110
		Santa Fe	30,7	2.096	110
		Chaco	30,3	1.838	110
	"Esfuerzo medio-alto"	Río Negro	27,5	1.622	110
		Mendoza	26,9	1.577	110
		CABA	25,6	1.862	110
		Córdoba	25,5	2.362	110
		Misiones	24,4	1.202	110
	"Esfuerzo medio-bajo"	Entre Ríos	24,2	1.754	110
		Salta	24,1	1.434	110
		Neuquén	23,8	2.391	110
		La Pampa	23,4	2.886	110
		Tierra del Fuego	23,4	3.385	110
		Catamarca	23,0	2.002	110
		San Juan	22,4	1.681	110
		Chubut	22,3	2.222	110
		Santiago del Estero	22,2	1.459	110
		Tucumán	20,5	1.450	110
	"Esfuerzo bajo"	Formosa	19,9	1.154	110
		San Luis	18,8	2.083	110
		La Rioja	18,6	1.268	110
		Santa Cruz	11,3	4.235	110
		Promedio provincias	24,5%	1.940	110

*La provincia de Buenos Aires ha recibido ayuda financiera de la Nación en los años 2007 y 2008, pero esta no ha sido otorgada en el marco del Programa Nacional de Compensación Salarial Docente y se desconoce su impacto por docente.

Nota 1: Se considera el salario bruto de un docente de jornada simple de nivel primario con 10 años de antigüedad.

Nota 2: El monto del FONID y Programa de Compensación Salarial Docente por docente corresponde a un cargo de jornada simple o equivalente.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de CGECSE, Ministerio de Educación, y la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Producción

4.7. ¿Cómo se reparten los recursos educativos nacionales no salariales?

El Gobierno nacional distribuye un amplio caudal de recursos educativos a las provincias a través de cuatro grandes líneas de intervención: los salarios docentes (**Gráfico 4.6**); las políticas compensatorias, las políticas de infraestructura y una categoría más amplia que puede denominarse "otros programas". En conjunto, la Nación aportó en 2007 \$508 por alumno, es decir un 18% en comparación con los \$3.300 promedio de inversión por alumno de las provincias.

Dadas las grandes disparidades en los recursos de las provincias y en las condiciones sociales de la población, es importante analizar cómo son distribuidos los recursos nacionales, que tienen el potencial de disminuir las brechas de inversión estatal de las provincias así como las desigualdades sociales de los alumnos.

La distribución de recursos nacionales por alumno en las provincias a través de los programas compensatorios es progresiva, dado que beneficia claramente a las provincias más pobres: la correlación entre inversión nacional por alumno y pobreza de las provincias es 0,83. Inclusive, se destaca el caso de Santa Cruz, la provincia de origen de los presidentes Néstor y Cristina Kirchner, que es la que menos recursos por alumno recibía en 2008 por políticas compensatorias nacionales.

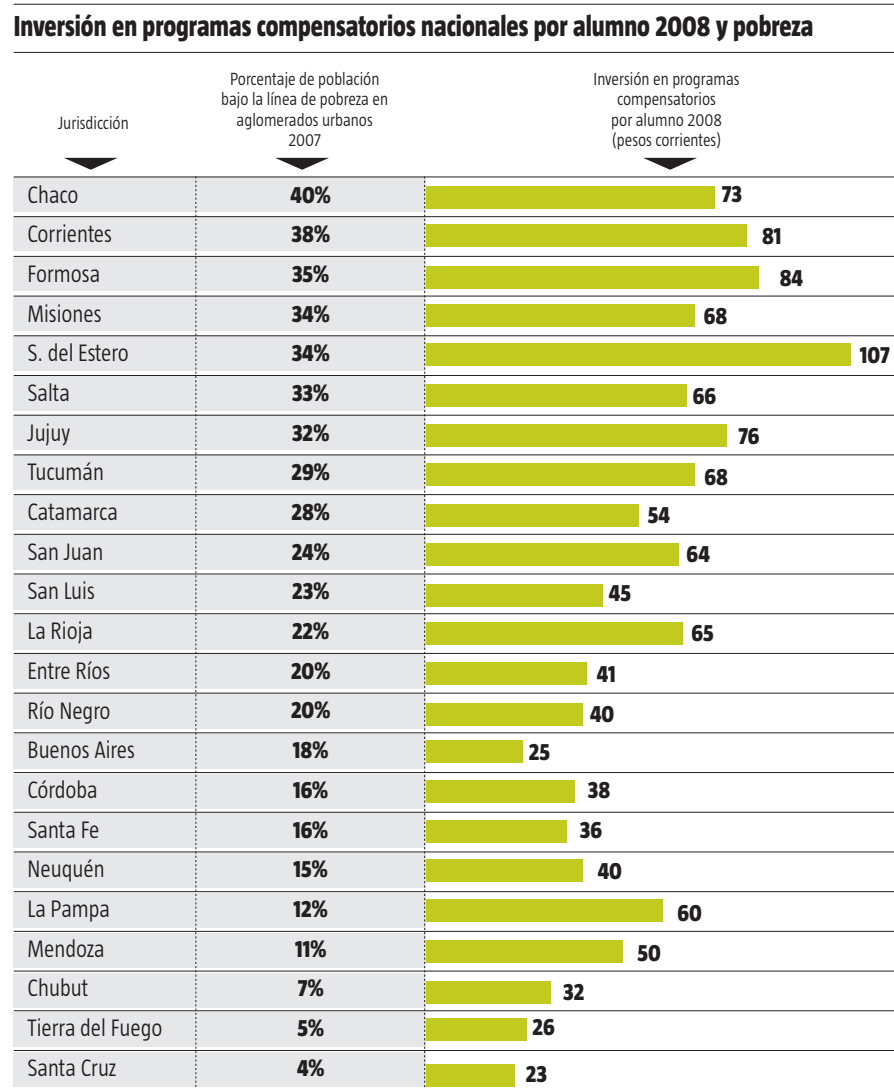
En cambio, la inversión en construcción de escuelas, a cargo del Ministerio de Planificación Federal, no tiene ninguna correlación con el nivel de pobreza de las provincias (período 2006-2008). En este caso, por ejemplo, son muy beneficiadas provincias con muchos recursos propios (como Tierra del Fuego, Santa Cruz o La Pampa) y muy perjudicadas provincias con grandes necesidades sociales (como Salta, Misiones y Corrientes) o con Estados pobres (como la provincia de Buenos Aires y Santa Fe).

Por último, los recursos de otros programas nacionales (gestión curricular, educación técnica, formación y capacitación docente) son más parejos en todo el país y tienen una correlación muy leve con la pobreza de las provincias (0,15). En este caso, se destaca la situación de injusticia en la que se encuentra la provincia de Buenos Aires, que es la que menos recursos por alumno recibe de todo el país, además de ser la provincia más perjudicada por la Coparticipación.

Si bien se trata de un tema complejo, todos estos fondos son importantes y su distribución debería ser más transparente. Las políticas nacionales compensatorias recientes han sido distribuidas con justeza entre las provincias, aunque quedan grandes deudas pendientes, especialmente en la distribución de los recursos de infraestructura.

Beneficiando a las provincias más pobres mediante políticas compensatorias.

Gráfico 4.7



Nota 1: No se incluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dado que no fue posible diferenciar las transferencias a la jurisdicción de los gastos centrales.
Nota 2: Se consideró para este gráfico el programa presupuestario "Acciones compensatorias en educación" que incluye principalmente líneas de becas educativas, dotación de libros a las escuelas y financiamiento de proyectos institucionales. Estos líneas forman parte de diferentes programas educativos del Ministerio de Educación de la Nación, como el Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (PROMEDU), el Programa Nacional para la Inclusión Educativa (PNIE) o el Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE).

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida del Sitio de Consulta Ciudadana del Presupuestos, Ministerio de Economía y Producción e INDEC.

4.8. ¿Cuál es el perfil de los docentes en la Argentina?

Las características de los docentes en la Argentina pueden ser estudiadas a partir de una muy amplia base estadística nacional (Censos Docentes de 1994 y 2004) y distintos estudios complementarios (Tenti, 2005; Navarro, 2002).

Una primera cuestión que se destaca en el análisis del perfil docente es la preponderancia de las mujeres, especialmente en los niveles inicial y primario, donde apenas el 5,6% y el 12%, respectivamente, de los docentes son hombres. En el nivel secundario la proporción de hombres sigue siendo minoritaria, pero representa ya el 34,7%.

Las características femeninas de la profesión docente son propias de la historia de un sistema educativo que se constituyó en base a condiciones de alto prestigio simbólico pero baja remuneración material (Alliaud, 2006). Esto generó históricamente un reclutamiento más dirigido hacia las mujeres. Sin embargo, las profundas modificaciones en la estructura laboral y familiar de las últimas décadas provocaron que muchas mujeres se transformasen en jefas de hogar.

Una de las consecuencias de estos cambios fue el aumento de la dedicación de horas de trabajo a la docencia para lograr una remuneración más alta, especialmente en los años de depreciación del salario docente (véase **Tendencia 5**). Así, se pasó de un 11,1% de docentes de nivel primario que trabajan más de 37 horas semanales a un 18,8% entre 1994 y 2004.

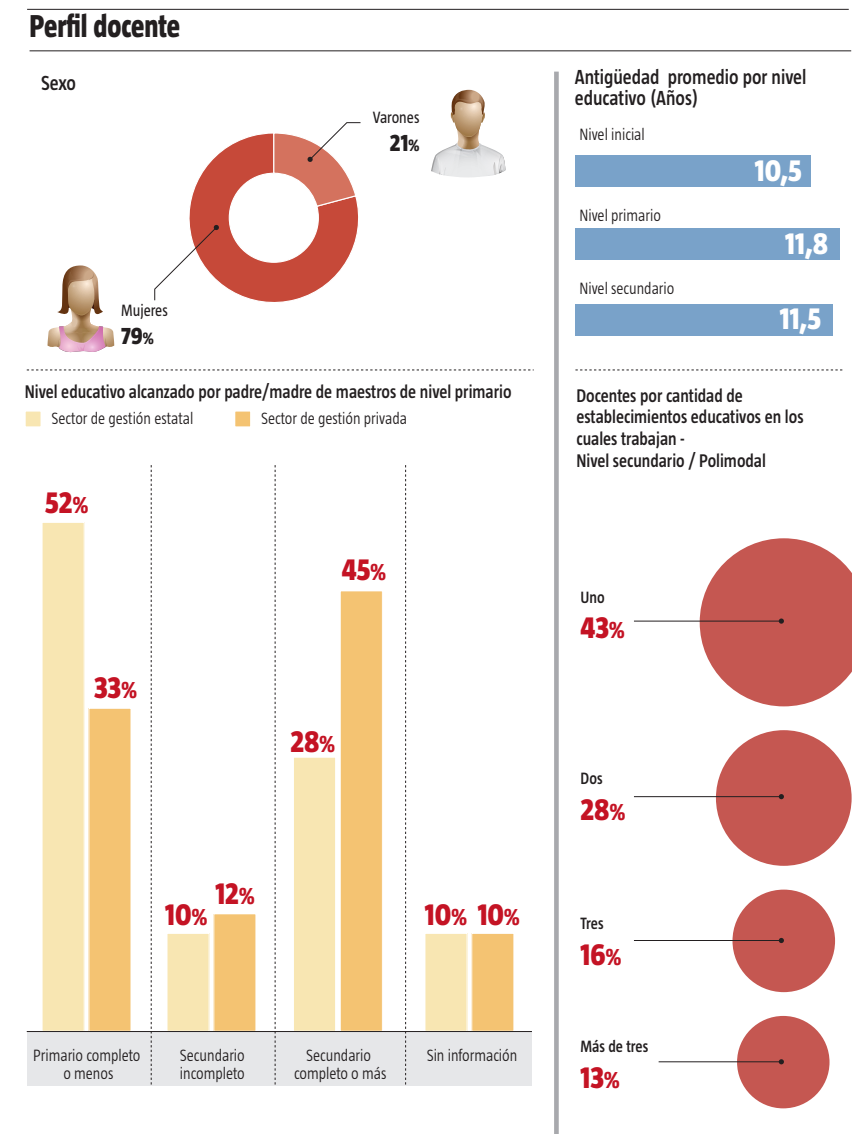
En cuanto al perfil de los docentes de nivel primario, se observa que existen ciertas diferencias entre el sector estatal y privado. En las escuelas estatales, el 52% de los docentes son hijos de padres sin instrucción o sin primaria completa (un indicador estrechamente vinculado con un bajo nivel socioeconómico), mientras en las escuelas privadas este porcentaje disminuye al 33%.

La antigüedad de los docentes es un dato relevante ya que se trata de un factor indicativo de su experiencia pedagógica. En los tres niveles de la educación básica la antigüedad docente promedio es similar: 10,5 años en inicial, 11,8 en primaria y 11,5 en secundaria. Cabe señalar que este dato es el que indica lo que se denomina el “cargo testigo” para analizar el salario docente promedio, que considera el pago por antigüedad en cada provincia (véanse **Gráficos 1.22 y 3.17**).

Un último dato, de los muchos que podrían analizarse, es el referido a la cantidad de escuelas en las que trabajan los/as profesores/as del nivel secundario. El **Gráfico 4.8** muestra que el 29% de los docentes trabajan en tres o más escuelas, una proporción no tan alta como a veces se supone. Sin embargo, en la comparación provincial se destaca especialmente el caso de la provincia de Buenos Aires, donde el 41% de los/as profesores/as trabaja en tres o más escuelas.

Mayoría de mujeres con bajo nivel educativo de sus padres y más de 10 años de antigüedad en el sistema.

Gráfico 4.8



Nota: Docentes en actividad

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida del Censo Nacional Docente 2004, Ministerio de Educación.

4.9. ¿Cuáles son las condiciones educativas en las zonas rurales del país?

En un mundo eminentemente urbano basado en crecientes flujos de comunicación, la educación rural queda muchas veces invisibilizada o relegada a un segundo plano. La escasez de recursos de los contextos rurales se transforma, a su vez, en un desafío de política educativa, tanto por la necesidad de revertir condiciones sociales adversas como por los costos extras que suponen las distancias y la menor densidad de alumnos por docente de los ámbitos rurales.

Una de las formas de respuesta ante este diagnóstico ha sido la conformación de sistemas de pago extra a los docentes por la situación de desfavorabilidad o ruralidad de las escuelas. Esta política, que varía según las provincias, es vital para compensar los costos extra de las distancias y el desarraigo de muchos docentes rurales, así como también para incentivar que docentes con alto puntaje elijan trabajar en este tipo de escuelas.

Una mirada a algunos datos de la educación rural muestra la gran disparidad regional de la oferta, que se concentra especialmente en el norte argentino. Mientras el 22% de los alumnos del NOA asiste a escuelas rurales, esta proporción apenas representa el 5% en la región central.

Entre las deudas con la educación rural se destaca en primer lugar la necesidad de extender la oferta de nivel inicial y, especialmente, secundaria. En el año 2007, en el total del país el porcentaje de alumnos en escuelas rurales ascendía al 13% en el nivel primario y apenas al 7% en la secundaria. Esto señala las grandes deficiencias en la oferta del nivel medio en las zonas rurales: en 2001 en áreas urbanas el 89% de los jóvenes de 12 a 17 años asistía a la escuela, mientras ese porcentaje bajaba a 72% en zonas rurales.

También en la educación de adultos se evidencian grandes disparidades: mientras el 16% de la población urbana tenía en 2001 primaria incompleta o ninguna instrucción, en el ámbito rural la proporción aumenta al 39% de los habitantes.

Pero las desigualdades en la oferta educativa no terminan allí. Una encuesta reciente aplicada por la Red Comunidades Rurales en 405 escuelas rurales del norte argentino, señala serias falencias en el equipamiento de las escuelas rurales, lo que pone en evidencia la desigualdad de condiciones para garantizar el derecho pleno a la educación.

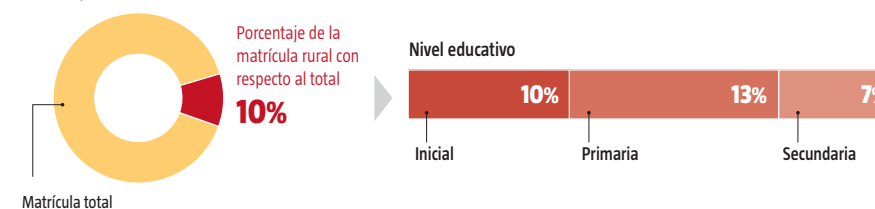
Entre otros datos significativos, la encuesta citada indica que el 41% de las escuelas rurales no tiene ninguna computadora y apenas el 3% tiene algún tipo de programa de alfabetización digital. Esto indica un desafío central para la política educativa, que es una de las pocas vías disponibles para achicar la brecha tecnológica según el contexto social de los alumnos.

Con bajo oferta en la educación secundaria y deudas pendientes en el equipamiento escolar.

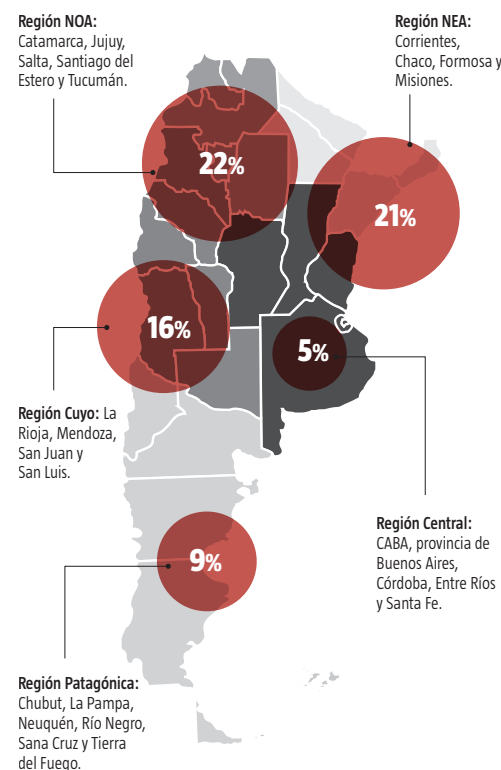
Gráfico 4.9

Educación rural

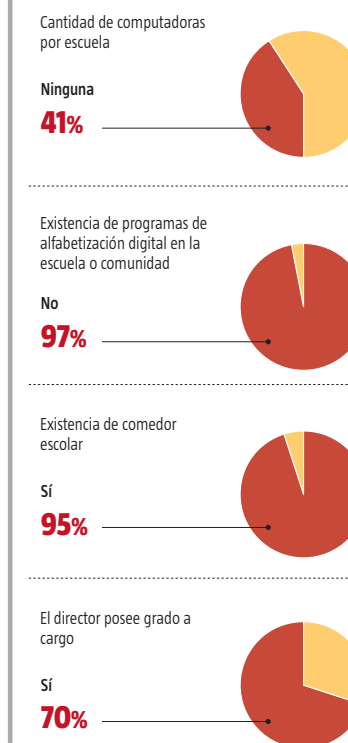
Porcentaje sobre la matrícula total. Año 2007



Porcentaje de matrícula rural sobre total por región. Año 2007



Resultado de la Encuesta sobre Educación y Desarrollo Rural en la región norte de la Argentina. Promedio NEA y NOA



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de DiNIECE, Ministerio de Educación y la Encuesta sobre educación y desarrollo rural 2008, Red Comunidades Rurales.

4.10. ¿La educación argentina garantiza condiciones y resultados similares para varones y mujeres?

Las diferencias de género constituyen una temática clave del derecho a la educación. Afortunadamente en la Argentina existe una importante fuerza histórica de igualdad de género en el acceso a la educación, que contrasta con la situación de otros países de América Latina, Asia y África. Inclusive, en la actualidad las mujeres tienen trayectorias de escolarización levemente más prolongadas que los varones.

Seguindo el Censo de 2001, se constata que los varones de 3 a 17 años que no asisten a la escuela representan un porcentaje levemente mayor al de las mujeres en esa condición: un 15,9% frente a un 14,5%. Esta diferencia es especialmente significativa en el nivel secundario: mientras el 16,1% de los varones no asistía en 2001, en las mujeres la proporción bajaba al 12,7%.

Esto indica las mayores dificultades de escolarización en el nivel secundario que atraviesan los jóvenes varones. Lo mismo se observa en los datos de atraso escolar (al menos un año de repitencia) especialmente en la franja etaria de 15 a 19 años: en los varones es del 28,1% y en las mujeres, disminuye al 18,7%.

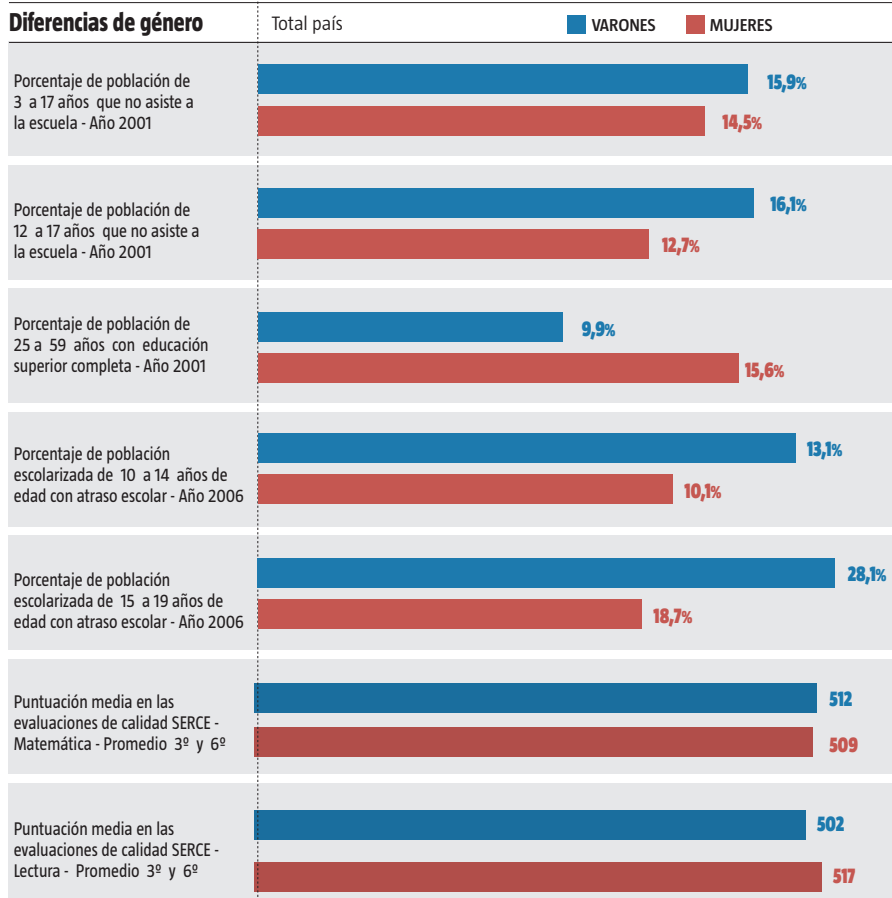
La diferencia más significativa entre varones y mujeres se observa en el indicador referido a la población adulta (de 25 a 59 años) con educación superior completa. Mientras sólo el 9,9% de los hombres había concluido este nivel, en las mujeres el porcentaje aumenta a un 15,6%. Si bien en el presente libro no se analizan suficientemente las características de la educación superior, este dato denota claramente el mayoritario perfil femenino de las carreras terciarias (especialmente de la docencia) y universitarias.

En cuanto a los resultados de calidad educativa, las diferencias entre varones y mujeres son muy leves. Lo más interesante de resaltar se vincula con las diferencias en las áreas de aprendizaje. Mientras las mujeres muestran mejores resultados en Lengua, los varones tienen muy leves mejores rendimientos en Matemática.

En síntesis, los principales indicadores del sistema educativo muestran que no sólo las mujeres no son discriminadas en el acceso y en sus trayectorias de escolarización, sino que son los varones los que afrontan mayores dificultades para concluir la secundaria y continuar sus estudios superiores. Es probable que esto se asocie con la más rápida salida hacia el mercado laboral de los varones, si bien en las últimas décadas ha aumentado notoriamente el porcentaje de mujeres que trabaja e, inclusive, que son sostén principal del hogar.

En muchas dimensiones se constata una igualdad de género e inclusive algunas ventajas comparativas para las mujeres.

Gráfico 4.10



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos de LLECE, UNESCO, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y EPH 3er. Trimestre 2006, INDEC.

4.11. ¿Qué porcentaje de los alumnos que comienzan primer grado termina la secundaria?

La trayectoria de los alumnos dentro del sistema educativo es una dimensión clásica del diagnóstico a partir de las estadísticas disponibles. Como se analizó en el **Gráfico 2.3**, el sistema educativo argentino tiene sus circuitos de escolarización basados en las características de la estructura de niveles y en los sistemas de evaluación, promoción y clasificación de los alumnos (Veleda, 2009).

Las formas de enseñanza y las falencias en el abordaje de la heterogeneidad de los alumnos son clave para comprender las causas profundas del fracaso escolar. Como se observa en el **Gráfico 4.11** sólo el 31% de los alumnos que ingresa en primer grado termina la secundaria. Esto indica la gravedad de la problemática de las trayectorias escolares de los alumnos, que muchas veces se naturaliza y se asume como inmodificable.

El gráfico permite observar los núcleos duros de la exclusión educativa en las trayectorias de escolarización. Allí se constata que es en la educación secundaria donde se concentra el problema del abandono. Mientras en ningún grado de la educación primaria el abandono supera el 2% de los alumnos, en la secundaria superior (ex Polimodal) es del 18,6% (año 2007) y trepa hasta el 25,4% en el año de finalización del nivel.

Una cuestión determinante de las trayectorias escolares es la estructura de niveles del sistema educativo, que fue modificada con la sanción de la Ley de Educación Federal en 1993. Hasta entonces la división entre la escuela primaria obligatoria y la secundaria selectiva hacía que para muchos alumnos –provenientes en su mayoría de sectores populares– el circuito escolar terminase en 7^{mo} grado.

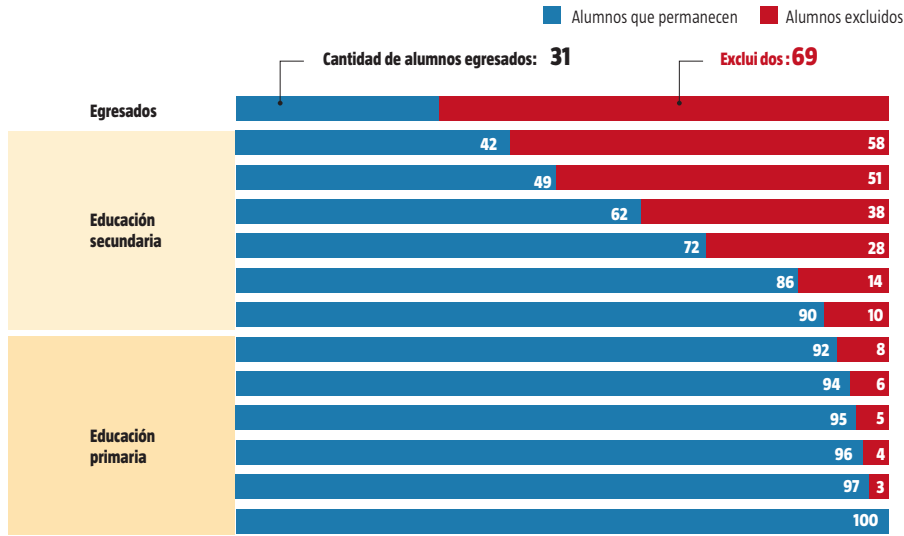
En cambio, la aplicación dispar de la reforma en las provincias se convirtió en un laboratorio de modelos de estructuras de niveles. Un estudio previo de CIPPEC indica que las provincias que aplicaron la nueva estructura (EGB y Polimodal) de forma masiva y gradual, localizando el Tercer Ciclo en modelos mixtos y con mayor orden en la planificación de la aplicación, fueron las que lograron un mayor impacto en el aumento de las tasas de escolarización y en la disminución del abandono escolar (Rivas, 2003). Los casos de La Pampa y Catamarca son los más destacados en esta materia.

Un desafío de la política educativa es lograr garantizar la universalización de la educación secundaria, que a partir de la Ley de Educación Nacional de 2006 se convirtió en obligatoria. Para ello será vital revisar los modelos de estructuras de niveles y aprender las lecciones de las provincias más exitosas en garantizar la escolarización secundaria sin perder calidad educativa.

El desgranamiento es muy alto: sólo el 31% termina la educación obligatoria.

Gráfico 4.11

Trayectoria educativa: evolución de una cohorte teórica



Nota 1: La cohorte teórica se compone por 100 niños que ingresan a primer grado en el año 2007.

Nota 2: Se utilizó la tasa de egreso para el cálculo de los alumnos que permanecen por año.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de DiNIECE, Ministerio de Educación.

4.12. ¿Cuál es el nivel de repitencia a lo largo de la trayectoria escolar?

La repitencia es un indicador clave de la trayectoria educativa de los alumnos. Arraigada en una concepción conductista que supone la necesidad de repetir todo un curso para lograr los aprendizajes, la repitencia es una medida que estigmatiza a los alumnos, ataca su autoestima y tiene muy altos costos presupuestarios. Además, no soluciona los problemas de aprendizaje: los repitentes están casi condenados al fracaso escolar futuro y al abandono temprano de su educación formal (Kit, Labate y España 2006).

Considerando esta mirada sobre la repitencia, es interesante analizar los tramos críticos en donde se produce. El **Gráfico 4.12** muestra que la tasa de repitencia total en la educación primaria era de 6,1% en 2006 y de 11% en el nivel secundario. Estos valores son muy altos a nivel internacional, siguiendo el promedio de América Latina, que tiene una tradición de muy alta repitencia en la escuela primaria. Algunos países de la región han logrado mejores resultados en la trayectoria de sus alumnos, como Chile que tiene una tasa de repitencia del 2% en el nivel primario, similar a los países desarrollados, donde la repitencia ronda el 1 o 2%.

El tramo más crítico de la educación primaria es el primer grado, donde la repitencia llega casi al 9%. De allí en adelante la tasa de repitencia disminuye cada año hasta llegar al 4,2% en 6° grado. Este punto es clave para la política educativa y para repensar las pedagogías, dado que los niños y niñas que repiten el primer grado quedan muy condicionados en su trayectoria escolar futura.

En el nivel secundario el problema es incluso mayor, especialmente en el ex Tercer Ciclo. En 8° año, la repitencia llegó al pico de 15,6% en 2006, seguramente por tratarse de un año que marca la entrada en la secundaria de muchos alumnos (dependiendo de la estructura de niveles aplicada en cada provincia).

En el 7° año, la reforma de la Ley Federal de Educación tuvo un fuerte impacto en el aumento de la repitencia especialmente en las provincias que localizaron aceleradamente ese grado en escuelas secundarias. Mientras en el año 1996 (antes de aplicarse la reforma) la tasa de repitencia era del 2% en 7° grado, en 2006 había llegado al 10,6%.

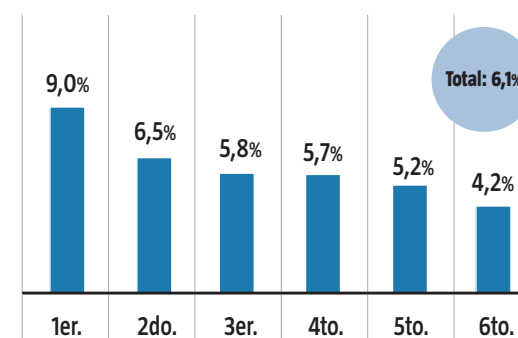
La problemática de la repitencia es una de las grandes batallas pendientes de la educación argentina. El seguimiento personalizado de las trayectorias educativas implica reconocer la particularidad de cada alumno para poder asistirlo y potenciar sus aprendizajes. Los docentes de apoyo, la extensión de la jornada escolar o la compensación preventiva son opciones de política (Veleda y Batiuk 2009) para evitar la repitencia como preludio del fracaso escolar, que afecta especialmente a los sectores más pobres de la población.

La repitencia sigue siendo muy alta, especialmente en primer grado y el inicio de la secundaria.

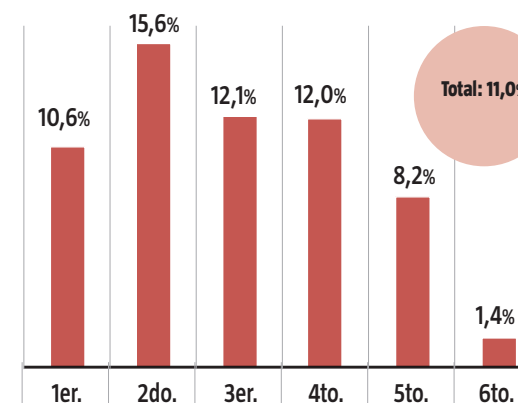
Gráfico 4.12

Tasa de repitencia por año de estudio en nivel primario y secundario Año 2006

Nivel primario (seis años de estudio)



Nivel secundario (seis años de estudio)



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

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de DI Niece, Ministerio de Educación.

4.13. ¿Cómo han evolucionado el abandono en la educación secundaria y la matrícula de adultos?

En las trayectorias educativas, el abandono es un fenómeno que se agrava a medida que se avanza desde los primeros años de escolaridad, donde es prácticamente inexistente, hacia los años comprendidos en la educación secundaria. Además, el pasaje de un nivel educativo a otro siempre constituye un momento crítico en la vida escolar de los estudiantes, donde el abandono crece. Así, el pasaje de la educación primaria a la secundaria o dentro de ella de un ciclo básico a uno superior son momentos con mayor riesgo de abandono.

Sobre fines de la década de los noventa el abandono en la educación secundaria tuvo una tendencia a la baja, motivada principalmente en los esfuerzos de escolarización que significó la implementación de la Ley Federal de Educación, que había establecido la obligatoriedad del entonces Tercer Ciclo de la EGB (el 7^{mo}, 8^{vo} y 9^{no} año de estudio). Entre 1996 y 2000 el abandono en este Ciclo disminuyó un 44%, hasta alcanzar un valor mínimo de 7,7%.

La crisis de principio de siglo marcó un cambio en esta tendencia, a partir del año 2001 el abandono comenzó a expandirse nuevamente en la educación secundaria y con particular gravedad en el ciclo superior (ex Polimodal). Mientras que la secundaria básica (EGB 3), aún con una tendencia creciente del abandono, pudo mantener parte de la matrícula incluida en los años anteriores, la secundaria superior (ex Polimodal) alcanzó indicadores de abandono superiores a los verificados en los últimos 10 años.

Estos valores nacionales encierran a su vez graves escenarios provinciales, con niveles de abandono que superan el 20% de la población escolar. Por ejemplo, los casos de provincia de Buenos Aires, Chubut y Santa Fe, siempre para el nivel secundario superior. Para el Tercer Ciclo de la EGB, el mayor abandono en 2006 se verificaba en Santiago del Estero (17%), y San Juan, Misiones y Entre Ríos (13% en los tres casos).

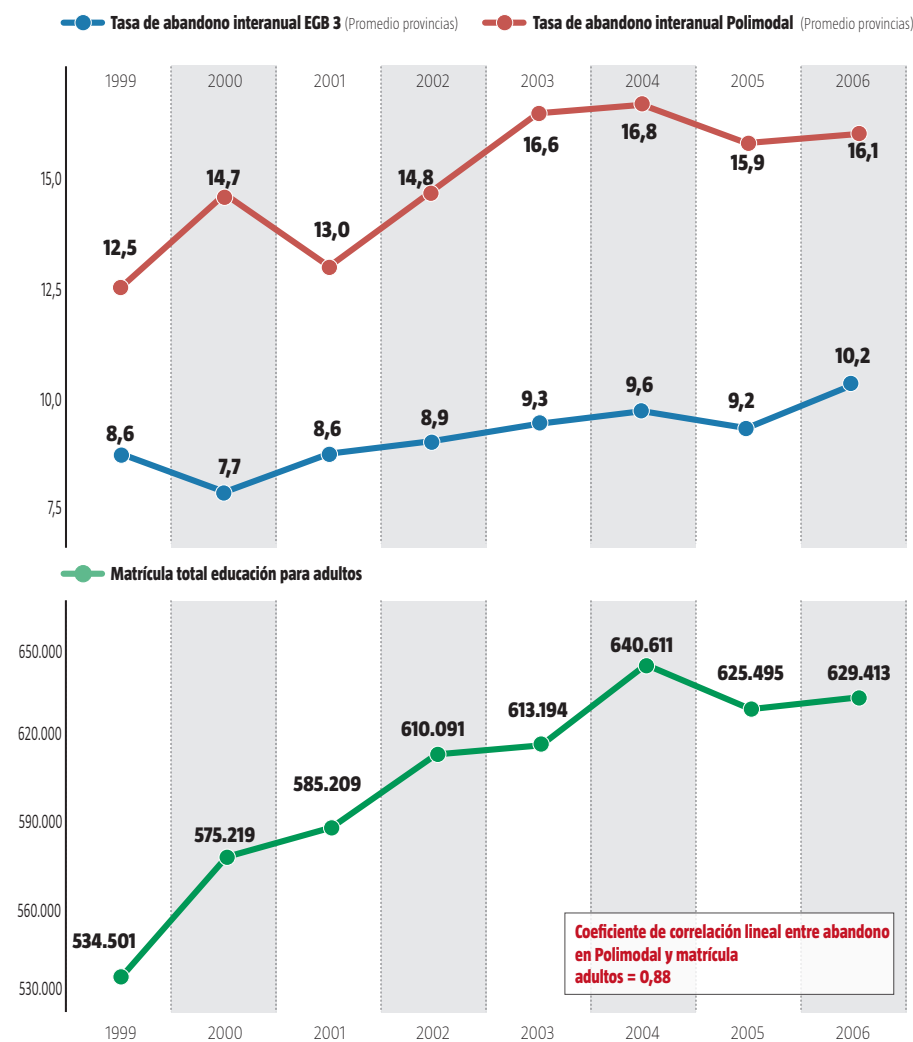
Un fenómeno reciente en el sistema educativo, que acompaña el crecimiento del abandono, es el aumento de la matrícula de educación de adultos: entre 1999 y 2006 esta oferta educativa incorporó un 18% más de alumnos. No se cuenta con datos precisos que permitan asegurar que algunos de los estudiantes que abandonaron la educación secundaria se hayan incorporado a la educación para adultos (Ministerio de Educación, 2008). Sin embargo, la leve caída de los niveles de sobreedad en los años correspondientes al secundario superior (ex Polimodal) acaecida en el mismo periodo apoya la hipótesis de este movimiento de alumnos.

La tendencia reciente marca el crecimiento del abandono en la secundaria y el pasaje de la matrícula con sobreedad a escuelas de adultos.

Gráfico 4.13

Tasa de abandono interanual en EGB 3 y Polimodal y matrícula total de educación para adultos
para adultos

Período 1999 a 2006



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de DiNIECE, Ministerio de Educación

4.14. ¿Cómo se distribuyen los recursos educativos según el nivel socioeconómico de los alumnos en las escuelas estatales?

El principal dato del sistema educativo que no es medido sistemáticamente a través de series estadísticas refiere al nivel socioeconómico de los alumnos por escuela. Se trata de una información clave para la toma de decisiones dado que permitiría orientar las políticas compensatorias y definir las prioridades de inversión por escuela (Rivas, Vera y Veleda, 2009). Una base objetiva censal con información sobre la situación social de los alumnos permitiría unificar los criterios de distribución de los recursos educativos, a los efectos de favorecer a los sectores más vulnerables.

La escasa información disponible sobre esta cuestión se reduce al cuestionario complementario con datos sobre el perfil social de los alumnos del Operativo Nacional de Evaluación de la Calidad, que realiza el Ministerio de Educación cada dos años. Tomando como base los únicos datos censales disponibles del año 2000, CIPPEC realizó un estudio sobre la justicia distributiva de ciertas dimensiones de la oferta educativa según el nivel socioeconómico de los alumnos en las escuelas estatales. El **Gráfico 4.14** destaca en qué dimensiones la escuela reduce, reproduce o amplía las desigualdades sociales, y permite observar las principales conclusiones del estudio (Rivas et ál., 2004).

Las políticas compensatorias muestran un evidente efecto de reducción de las desigualdades sociales: en 2000 la oferta de copa de leche y almuerzo privilegiaba a los sectores más pobres, aunque cabe señalar que no necesariamente se observaba esta relación en todas las provincias.

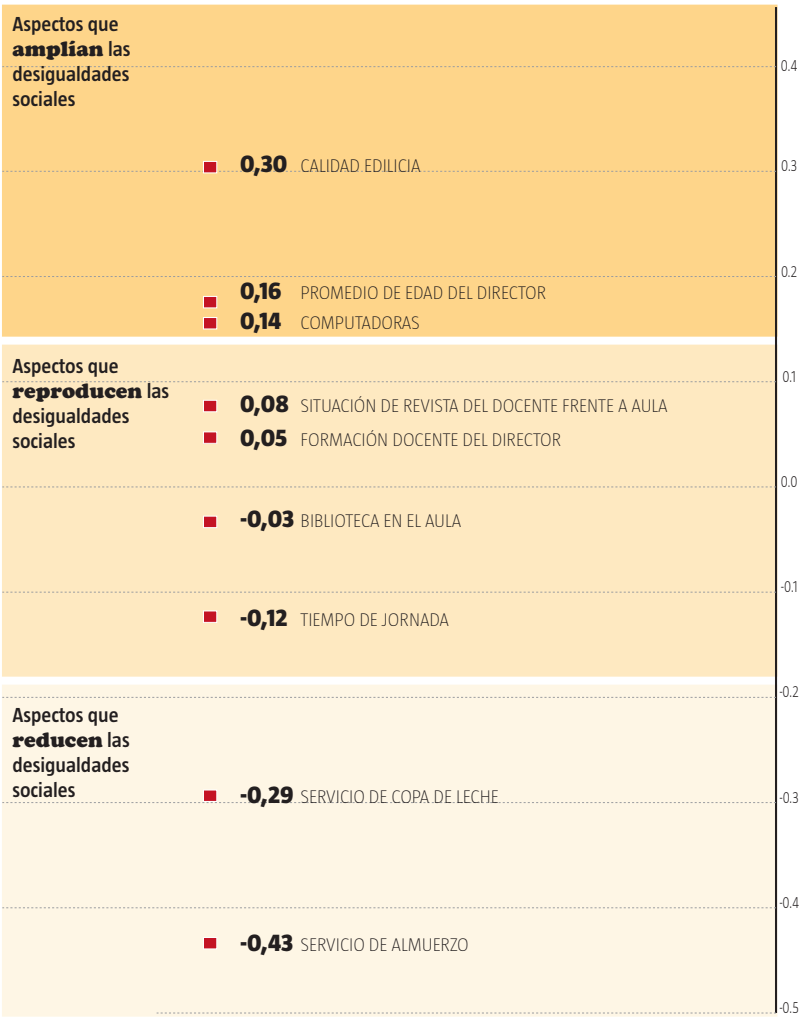
En cambio, otros recursos educativos se distribuyen homogéneamente en todo el sistema, siguiendo la pauta histórica de un sistema igualitario que no parece capaz de priorizar a los sectores más pobres. Así, la extensión de la jornada escolar, la formación de los directivos y de los docentes, la situación de revista de los docentes (su condición de titularidad) y la disponibilidad de bibliotecas en el aula son independientes del nivel socioeconómico de los alumnos.

El punto más grave es el referido a las dimensiones en las cuales la oferta educativa extiende las desigualdades sociales. Como ejemplo, se observa que las escuelas estatales con alumnos de mayor nivel socioeconómico tienen una oferta levemente mayor de computadoras y de edad de los directivos, así como amplias ventajas en la calidad edilicia. En este último aspecto se constata la mayor injusticia, ya que la infraestructura de las escuelas es una responsabilidad estatal y los sectores más pobres asisten a escuelas en peores condiciones edilicias.

Los servicios alimentarios reducen las desigualdades sociales, pero la calidad edilicia las amplía alarmanamente.

Gráfico 4.14

Coefficiente de correlación* entre las condiciones socioeconómicas de los alumnos y variables seleccionadas



Nota: Se utilizó el cuestionario complementario de las pruebas de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad autoadministrado por los alumnos de 6to año/grado de EGB/primaria durante el año 2000.

* Un alto coeficiente de correlación implica que existe una relación más estrecha (positiva o negativa) entre las variables de análisis. Por ejemplo, la alta correlación negativa entre el nivel socioeconómico y los servicios de almuerzo indica que los alumnos de menor nivel socioeconómico son quienes más reciben este servicio.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida del ONE 2000, DiNIECE y el Censo Nacional de Infraestructura Escolar 1998 (CENIE 98), Ministerio de Educación.

4.15. ¿Qué oferta extraescolar reciben los alumnos más pobres?

Uno de los aspectos pocas veces considerado por las estadísticas educativas refiere a la oferta extraescolar o a distintas áreas de aprendizaje que mantienen circuitos paralelos a la oferta formal de educación. Estas dimensiones cobran una relevancia cada vez mayor a la hora de pensar las políticas educativas con una visión más integral y multidimensional de la oferta educativa.

El relevamiento del Observatorio de la Deuda Social (UCA, 2009) permite conocer la situación de la oferta extraescolar según el nivel socioeconómico de los alumnos, en este caso a través de la comparación de los deciles extremos de la población: el 10% más pobre y el 10% más rico.

La primera dimensión que se analiza es el lugar donde se realizan las actividades extraescolares. El relevamiento permite dimensionar que los sectores más pobres se nutren casi exclusivamente de la oferta pública, tanto en la escuela como en otros ámbitos estatales. En cambio, los sectores de mayores ingresos recurren en más de un 50% a la oferta de instituciones privadas aranceladas.

En cuanto a la concurrencia a la colonia de vacaciones, en los núcleos urbanos considerados por el relevamiento se constata que sólo un 0,4% de los niños de 6 a 12 años del decil más bajo han concurrido. En cambio, este porcentaje aumenta sustantivamente en el decil más alto, hasta llegar al 17,9%.

En la oferta de computación y lenguas extranjeras en la educación formal se destacan nuevamente las distancias sociales. Mientras el 80,2% de los alumnos del decil más alto tiene computación en la escuela y el 77,3% aprende un idioma extranjero, apenas el 37% del decil más pobre recibe esta oferta.

Estos datos indican la existencia de circuitos paralelos de desigualdad educativa, si se considera a la educación como una dimensión que excede la oferta escolar formal. Los circuitos de la oferta extraescolar (deportes, actividades artísticas, idiomas, etc.), la posibilidad de tener un ámbito adecuado de socialización con coordinación educativa en el calendario no escolar de las vacaciones a través de las colonias, y la propia oferta de espacios curriculares como los idiomas extranjeros y computación en la escuela formal refuerzan las desigualdades sociales.

Es importante que estas dimensiones sean analizadas por las estadísticas educativas para poder comprender los distintos circuitos socioeducativos. Las trayectorias de los niños y niñas no son iguales en función de la condición social, y el contexto provincial y geográfico. Incluso, es posible que la mayor invisibilidad de la oferta extraescolar facilite la expansión de las desigualdades sociales. Por todo eso es necesario que la oferta extracurricular se convierta en parte sustancial de la política educativa.

La escuela es casi la única oferta, lo cual extiende las desigualdades con los sectores que acceden a otros bienes educativos y culturales.

Gráfico 4.15

Oferta extraescolar

Lugar donde niñas y niños suelen practicar actividades físicas, deportivas y/o artísticas o culturales extraescolares por estrato socioeconómico (1^{er} y 10^{mo} decil de ingreso)

Niñas y niños de 6 a 12 años.

Año 2008 (en porcentaje)

		¿Dónde suele realizar actividades extraescolares?				Concurrencia a colonia de vacaciones	
		En la escuela (espacio escolar)	Instituciones públicas	Instituciones parroquiales o iglesia	Instituciones privadas	Concurrió	No concurrió
1 ^{er} y 10 ^{er} Deciles	10% más bajo	63,3	53,1	0,3	29,6	0,4	99,6
	10% más alto	61,5	24,9	3,7	52,5	17,9	82,1

Oferta educativa en la enseñanza de computación e idioma extranjero en nivel primario

Año 2008 (en porcentaje)

		Enseñanza de computación		Enseñanza de idioma extranjero	
		SI	NO	SI	NO
1 ^{er} y 10 ^{er} Deciles	10% más bajo	37,1	62,9	37,3	62,7
	10% más alto	80,2	19,8	77,3	22,7

Nota: Los datos surgen de la Encuesta de la Deuda Social que se basa en un diseño muestral representativo del Gran Buenos Aires, Gran Córdoba, Gran Salta, Gran Mendoza, Gran Rosario, Gran Resistencia, Paraná, Neuquén-Plottier y Bahía Blanca.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida del "Barómetro de la Deuda Social de la Infancia: 2004-2008", Observatorio de la Deuda Social, UCA.

4.16. ¿Cómo ha variado la matrícula en escuelas estatales y privadas recientemente?

El **Gráfico 4.16** expresa las tendencias de crecimiento de cada sector de gestión de la educación. Por un lado, la matrícula del sector estatal sigue una curva de ascenso muy pronunciado durante el período 1995-2000, en plena aplicación de la reforma educativa y con la extensión de la obligatoriedad escolar. Luego de una desaceleración, la crisis de 2002 parece impactar un año más tarde y desde entonces la matrícula estatal cayó o se mantuvo casi sin variaciones.

En cambio, la tendencia del sector privado sigue de forma más directa al ciclo económico: crecimiento entre 1995 y 1998, recesión en 1999, nueva caída en 2002 y recuperación constante desde 2003. A partir de este último año, la matrícula del sector de gestión privada aumentó en promedio 2,2% anual. Esta evolución resulta congruente con un primer factor seguramente central en la decisión de las familias que eligen la educación privada: la disponibilidad de recursos particulares, que crece junto con los niveles de la economía y el empleo.

La educación estatal, al menos en el período analizado, parece estar atada a otras lógicas, además de al ciclo económico. En primer lugar, la aplicación de la Ley Federal de Educación en los años noventa impulsó un acceso masivo a la escuela estatal de sectores que antes abandonaban al terminar la primaria.

El declive posterior, que no muestra una recuperación concordante con el crecimiento de la economía desde 2003, puede deberse a que la reforma educativa no haya generado condiciones de sustentabilidad de la inclusión de los alumnos de sectores populares que ingresaron a la escuela secundaria. Esto se constata en un aumento del abandono posterior al pico de su aplicación. A su vez, el crecimiento del empleo, junto con la mejora de la economía, puede haber impulsado a los jóvenes a dejar la escuela para incorporarse tempranamente al mercado de trabajo; o bien los paros docentes, que parecen haber causado un pasaje al sector privado.

Por otra parte, en relación con los aportes financieros estatales a la educación privada, la mejor forma de analizar su evolución es el dato que relaciona la inversión por alumno del sector privado frente a la inversión por alumno estatal. Así se observa un correlato directo de lo expuesto: no varió sustantivamente la cantidad de aportes a las escuelas privadas, lo que sí varió fue la matrícula.

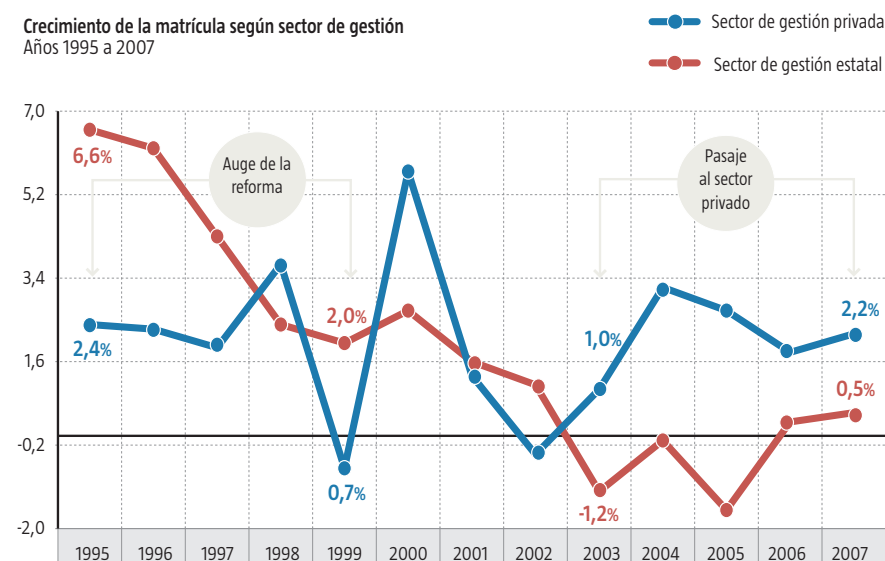
El resultado de este proceso es que en el momento que más creció la matrícula del sector estatal (1995-1999), la inversión pública por alumno del sector privado en relación con la inversión por alumno del sector estatal pasó de 0,42 en 1995 a 0,50 en 1999. En cambio, durante el período de estancamiento y caída de la matrícula del sector estatal (2003-2007), la inversión por alumno estatal es la que aumenta.

En los años noventa aumentó más la matrícula estatal, pero desde la crisis de 2002 hay mayor crecimiento de la educación privada.

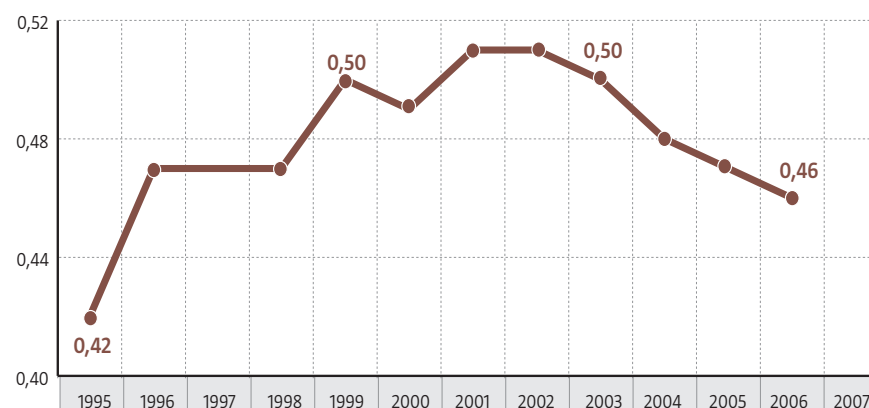
Gráfico 4.16

Pasaje al sector de gestión privada

Crecimiento de la matrícula según sector de gestión
Años 1995 a 2007



Inversión estatal por alumno del sector privado sobre inversión estatal por alumno del sector estatal
Años 1995 a 2006



Nota: En 1995 no se publicaron datos sobre matrícula y se realizó una extrapolación para calcularla.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de DiNIECE y CGECSE, Ministerio de Educación.

4.17. ¿Cuáles son las diferencias en las condiciones y resultados de la educación pública y privada?

Las características de la educación según el sector de gestión no son homogéneas. Existen enormes disparidades según provincias y contextos sociales, desde las escuelas privadas parroquiales para sectores pobres hasta las escuelas bilingües de elite. Algunos trabajos recientes, que han analizado los circuitos educativos, destacan la creciente segregación de los alumnos según su nivel socioeconómico (Veleda, 2008) y la fragmentación de la oferta institucional de acuerdo con rasgos sociales y culturales (Tiramonti, 2004).

Sin embargo, al comparar ambos sectores, estatal y privado, como dos grandes conjuntos de escuelas, se destacan disparidades y similitudes. El **Gráfico 4.17** pretende destacar la importancia de observar tres tipos de datos en paralelo: los referidos a las condiciones sociales de los alumnos, los indicadores de la oferta y los resultados educativos.

Los datos son elocuentes: a las escuelas estatales asisten los alumnos más vulnerables. Del tercil de menores ingresos, el 88,2% asiste a la escuela estatal y el restante 11,8% a la escuela privada. Esta proporción se invierte en el tercil de mayor poder adquisitivo: el 41,9% asiste a la escuela estatal y el 58,1% a la privada (véase **Apartado 3.8**).

Es interesante destacar que, al menos en dos dimensiones centrales, la oferta de ambos sectores es muy similar: en la proporción de escuelas que tienen jornada extendida y en la cantidad de alumnos por sección (que incluso es superior en las escuelas privadas). De todas formas, cabe señalar que al interior del sector privado existen grandes diferencias en la oferta de la jornada escolar según el nivel social, algo que se refleja generalmente en el arancel de los establecimientos.

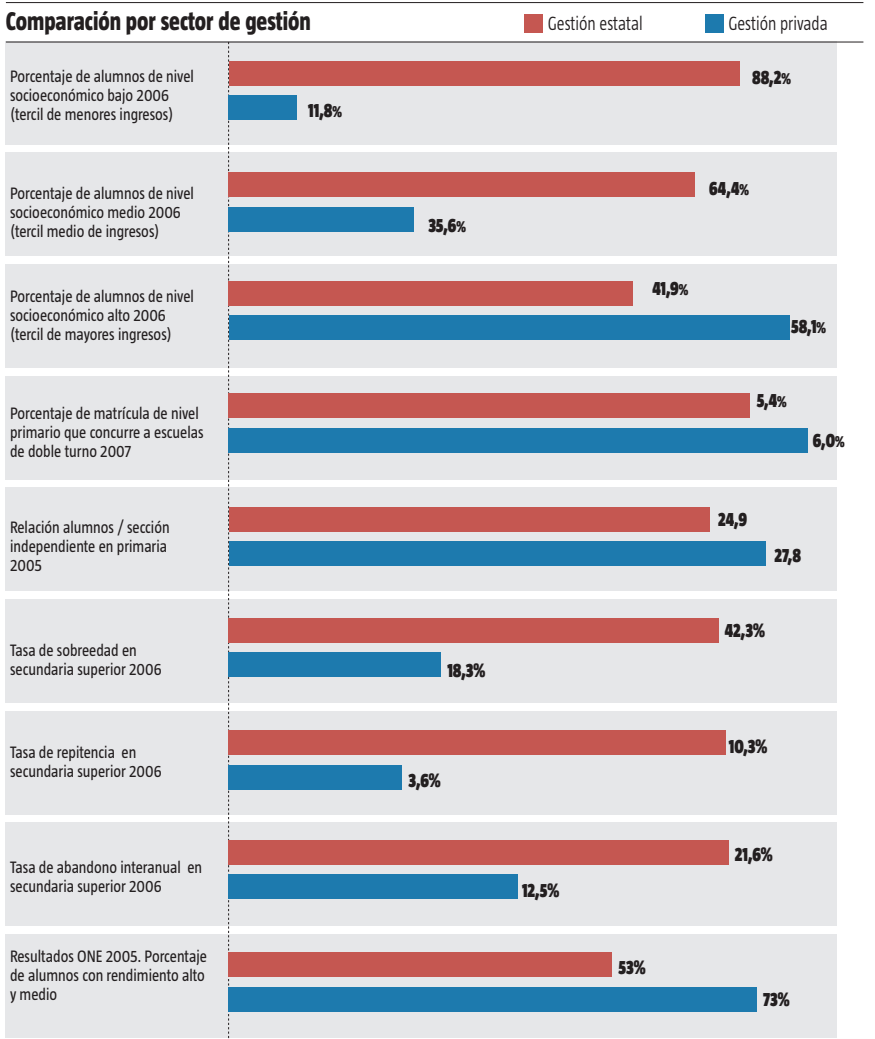
En los indicadores de resultados educativos se observa que las escuelas secundarias privadas tienen porcentajes muy inferiores de sobreedad, repitencia y abandono. A su vez, en las escuelas privadas es mayor el porcentaje de alumnos con rendimientos de aprendizaje medios y altos.

Cabe contextualizar estos datos con al menos dos señalamientos. En primer lugar, debe mencionarse el carácter excluyente de algunas escuelas privadas, algunas de las cuales derivan a los alumnos repitentes y generan un efecto de “descreme” que provoca el pasaje de los alumnos con atraso escolar al sector estatal.

En segundo lugar, la hipótesis de la eficiencia diferencial según el sector de gestión y abre muchas preguntas de investigación: ¿es realmente el tipo de gestión lo que favorece mejores resultados educativos? Para responder a esta pregunta es clave vincular el nivel socioeconómico de los alumnos con los resultados de la calidad educativa, como se propone en el **Gráfico 3.13**.

Las escuelas públicas tienen alumnos con mayores niveles de pobreza y las privadas mejores resultados educativos: ambas dimensiones están estrechamente vinculadas.

Gráfico 4.17



Nota 1: Los primeros tres indicadores dan cuenta del reparto de la matrícula en escuelas de gestión pública y privada por tercil de ingreso familiar.

Nota 2: Los resultados ONE corresponden al promedio simple del porcentaje de estudiantes con nivel de desempeño medio y alto de todos los niveles evaluados en Matemática, Lengua, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de DiNIECE, Ministerio de Educación y EPH - 3er. trimestre 2006, INDEC.

4.18. ¿Cuánto se invierte por alumno en la educación pública y privada?

Dos áreas opacas de las estadísticas educativas son las referidas a la inversión pública en la educación privada y a la inversión privada en ambos sectores de la educación. Poco se sabe acerca de los aportes que realiza el Estado según tipos de escuelas privadas¹ (véanse **Gráficos 3.6** y **3.7**). Tampoco hay suficiente información disponible sobre la inversión privada, tanto en aranceles para afrontar la educación privada, como en aportes a las cooperadoras, gasto en útiles escolares, etc. en el caso de las escuelas estatales, que no son completamente gratuitas.

Un estudio específico encargado por la Dirección General de Educación de la Provincia de Buenos Aires a CIPPEC en 2008 aporta datos de primera mano sobre ambos puntos. En lo referido a la inversión pública en la educación privada, el estudio halló que la enorme mayoría de las escuelas confesionales recibe aportes estatales (el 98% frente al 74% de las escuelas laicas) y que, si bien la distribución favorece a los sectores más pobres, existen muchas excepciones de escuelas a las que asisten sectores económicamente muy favorecidos e igualmente reciben aportes estatales.

Los datos que se exponen en el **Gráfico 4.18** permiten comparar la inversión real por alumno del sector estatal y privado. En 2005, el Estado de la provincia de Buenos Aires invertía anualmente \$ 2.121 por alumno del sector estatal y \$ 820 por alumno del sector privado (mediante los subsidios). Analizando una amplia muestra de escuelas privadas, el estudio de CIPPEC indica que la inversión anual de las familias en las escuelas privadas, medida únicamente a través de los aranceles, ascendía a \$1.946 por alumno en 2005.

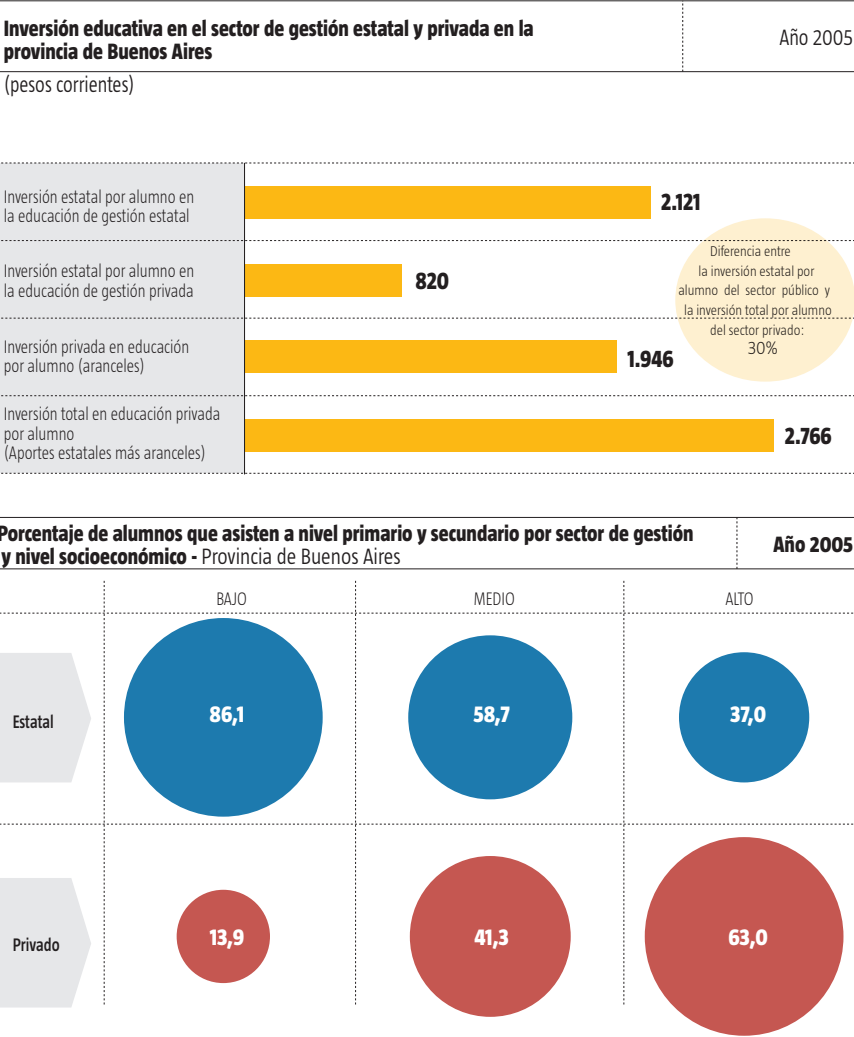
En síntesis, si se suman los aportes estatales y los aranceles particulares, las escuelas privadas de la provincia de Buenos Aires recibían \$2.766 anuales por alumno frente a los \$2.121 de las escuelas estatales. Esta diferencia del 30% permite entrever algunas de las disparidades en la oferta de ambos sectores de gestión, que reproducen las desigualdades sociales de la población, ya que los alumnos más pobres asisten a escuelas estatales.

El monto que el Estado destina proporcionalmente a las escuelas privadas merece amplias discusiones y nuevos estudios para comprender mejor hasta qué punto favorece o disminuye las desigualdades sociales a través de la oferta educativa privada. Dado que un cuarto de los alumnos en el total del país asiste a escuelas privadas (un alto porcentaje), se trata de una cuestión central para definir las condiciones de equidad del sistema educativo.

1. Las limitaciones de las estadísticas pueden constatare desde una perspectiva comparada. Chile, que tiene un modelo de financiamiento muy extendido a la educación privada, es un caso donde existe amplia información pública sobre las escuelas privadas que reciben aportes estatales (véase el detallado estudio de Brunner et ál, 2006).

Al sumar aportes estatales y pago de aranceles, la educación privada tiene un presupuesto un 30% mayor que su par estatal en la provincia de Buenos Aires.

Gráfico 4.18



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información suministrada por la Secretaría de Comercio Interior de la Nación, DINECE, CGECSE, Ministerio de Educación, y EPH. 3er. trimestre 2006, INDEC.

4.19. ¿Cómo varían los resultados de calidad educativa entre escuelas estatales y privadas?

Los resultados de calidad educativa tienen diversas lecturas e interpretaciones. Como toda estadística, el resultado puro, simplificado en un número, muchas veces esconde más de lo que expresa. En el caso de las evaluaciones estandarizadas de los aprendizajes es preciso observar los estudios más profundos que separan el “efecto escuela” del “efecto socioeconómico extraescolar”. A través de distintas técnicas estadísticas algunos estudios se han ocupado de medir el resultado de los alumnos quitando el efecto del nivel socioeconómico para comprender la verdadera magnitud de los efectos del sistema educativo.

Entre otras cuestiones, estos estudios permiten comparar en igualdad de condiciones los resultados de las escuelas estatales y privadas. Dado que los alumnos que asisten al sector estatal pertenecen al nivel socioeconómico más bajo (véase **Gráfico 3.8**), evidentemente este factor tiene un efecto externo al escolar en sus resultados de aprendizaje.

Las pruebas PISA desarrolladas por la OCDE demuestran para el caso argentino que los alumnos de las escuelas privadas tienen un rendimiento superior en un 21% a los alumnos de las escuelas estatales (similar a la diferencia que se observa en el **Gráfico 4.17** en los Operativos de Evaluación de la Calidad, implementados en la Argentina). En cambio, cuando se elimina el “efecto nivel socioeconómico” la disparidad se reduce a un 3%, (diferencia estadísticamente no significativa).

Esto indica que, al menos en las pruebas de Ciencias de la OCDE, los alumnos logran similares niveles de aprendizaje, tanto si asisten a escuelas estatales como a privadas, cuando se considera exclusivamente el efecto de la escuela y no los factores sociales externos. A idénticas conclusiones arriban los estudios de factores asociados en la Argentina, desarrollados por Cervini (2003) y el Ministerio de Educación de la Nación (2007a).

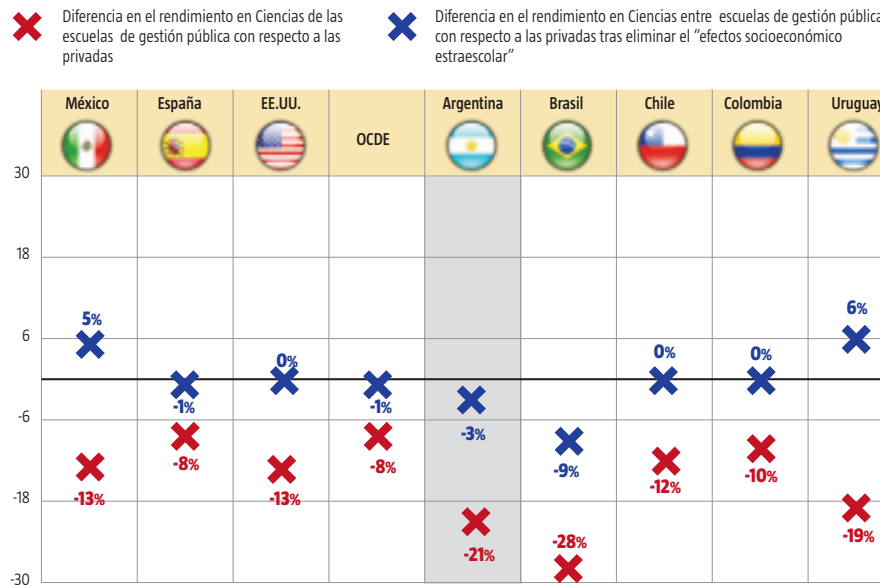
Esto mismo se repite en otros países, como lo demuestra la comparación internacional, con la excepción de Brasil, cuyas escuelas privadas mantienen una diferencia del 9% frente a las estatales. Incluso, en México y Uruguay son las escuelas estatales las que muestran leves mejores rendimientos cuando se anula el efecto socioeconómico de los alumnos.

Quizás las escuelas privadas brinden una mayor oferta, especialmente cuanto más alto es su arancel, pero los estudios citados muestran que no es el modelo de gestión aquello que define el nivel de aprendizaje de los alumnos. Esto indica que los docentes son muy similares y que enseñan de formas comunes en escuelas estatales y privadas. Incluso, muchos estudios sobre los factores asociados a la calidad señalan la importancia del clima educativo de las escuelas, más allá del tipo de gestión de las instituciones (ORALC/UNESCO, 2008).

Las diferencias de calidad educativa entre el sector estatal y privado desaparecen cuando se considera sólo el efecto de las escuelas y no el nivel socioeconómico de los alumnos.

Gráfico 4.19

Diferencia en los resultados de las evaluaciones de calidad entre escuelas de gestión pública y privada - PISA 2006



Nota: Para eliminar el “efecto socioeconómico extraescolar” se aplicó el índice elaborado por PISA sobre el estatus económico, social y cultural de estudiantes y escuelas.
Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de PISA 2006, OECD.

4.20. ¿La separación de alumnos en grupos homogéneos genera mejores resultados de calidad?

Una vieja práctica de organización de los sistemas de enseñanza señalaba que es mejor separar a los alumnos según sus niveles de aprendizaje para formar grupos homogéneos en las aulas. En la Argentina, diversas políticas y decisiones institucionales de las escuelas afianzaron hace décadas esta creencia pedagógica. Por ejemplo, el Reglamento General de Escuelas de la provincia de Buenos Aires (del año 1958) establecía la creación de los Grados A para los alumnos con dificultades de conducta o de aprendizaje, una norma que ya no se aplica pero que tuvo su auge hasta la última dictadura militar en la Argentina.

Estas prácticas fueron modificándose, especialmente a partir del retorno de la democracia en 1983, y comenzaron a afianzarse modelos de integración de todos los alumnos en las mismas aulas. No sólo se buscaba eliminar estereotipos que discriminaban a los alumnos, sino también fomentar el principio de la enseñanza en contextos de diversidad, con una mayor apertura al aprendizaje a partir de las diferencias.

Sin embargo, muchas escuelas y docentes siguieron defendiendo el supuesto pedagógico de los grupos homogéneos. La práctica no está en absoluto desterrada del sistema educativo argentino, pese a los grandes avances de la teoría pedagógica en pos de la integración. Las pruebas PISA muestran que el 22,4% de las escuelas secundarias argentinas todavía agrupa a los alumnos según sus capacidades (dentro de las aulas o entre ellas). Esto mismo ocurre en otros países de la región (especialmente en Brasil y Colombia) y, en menor medida, en los países de la OCDE.

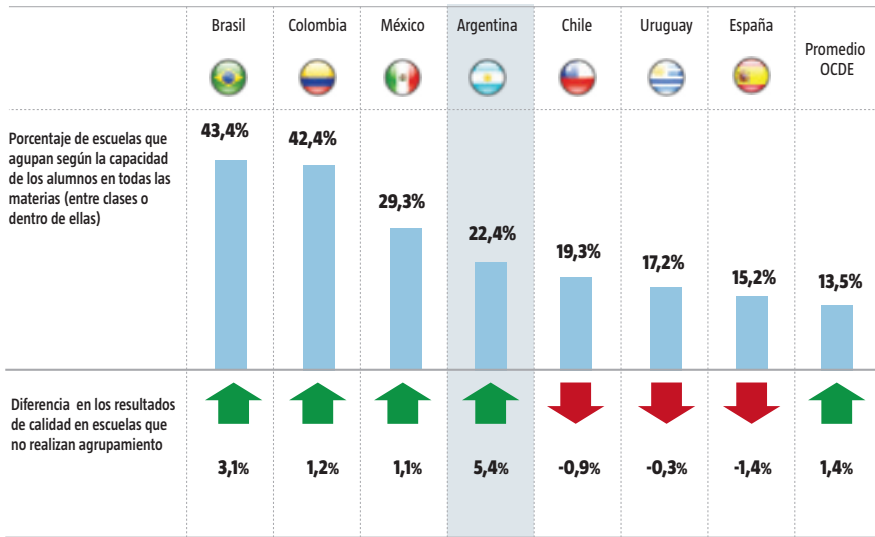
Cuando se comparan los resultados de aprendizaje de los alumnos eliminando el sesgo del nivel socioeconómico y considerando sólo el “efecto escuela”, se observa que las escuelas que trabajan con grupos heterogéneos tienen mejores resultados en un 5,4% que aquellas que clasifican según capacidades. Estos datos sustentan el postulado ético y democrático de la integración, a partir de evidencia pedagógica concreta.

En igual sentido, resulta destacable que en ningún país se observa una diferencia estadísticamente significativa a favor de los logros de aprendizaje en las escuelas que clasifican a los alumnos en grupos homogéneos según sus capacidades. Si bien la forma de organización de los grupos de alumnos es compleja y las estadísticas sólo captan un aspecto muy global de esta dimensión pedagógica, parece tratarse de un buen punto de partida para discutir cuáles son las formas de potenciar los aprendizajes a partir de la diversidad social y cultural de los alumnos.

No, inclusive son levemente mejores los resultados de las escuelas que privilegian la heterogeneidad en las aulas.

Gráfico 4.20

Porcentaje de estudiantes en escuelas secundarias que realizan agrupamiento por capacidad y diferencias en el rendimiento en Ciencias en las evaluaciones PISA 2006. Países seleccionados



Nota 1: Resultados basados en los informes de los directores de las escuelas e informados en proporción al número de estudiantes de 15 años matriculados.
Nota 2: El segundo indicador muestra la diferencia porcentual en los resultados de calidad de las escuelas que no realizan agrupamiento en todas las materias con respecto a las que sí lo hacen luego de considerar el nivel socioeconómico de los alumnos.
Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de PISA 2006, OECD.

4.21. ¿Cuántos alumnos habrá que escolarizar en el futuro?

El planeamiento de la educación requiere de una mirada al largo plazo. La aparición de nuevas tecnologías, vibrantes cambios culturales y acelerados procesos de comunicación global marcan desafíos para pensar la educación del futuro. Las estadísticas pregonan un escenario poblacional propicio para reflexionar sobre el sistema educativo, con la expectativa de lograr garantizar progresivamente el acceso universal a la educación básica obligatoria.

La tendencia poblacional muestra que entre 1950 y 2000 la población en edad escolar (3 a 17 años) se duplicó en la Argentina (**Gráfico 4.21**). Esto implicó una creciente carga presupuestaria para la educación, que además logró en ese período extender las tasas de escolarización, es decir ampliar la cobertura más allá del crecimiento poblacional (véase **Tendencia 1**). En buena medida el gran logro de la masificación de la educación fue una barrera para repensar el sistema educativo, que vivió bajo la presión constante de su crecimiento.

Las proyecciones demográficas muestran que en las próximas décadas la población en edad escolar crecerá levemente y a partir del año 2020 comenzará a descender, dada la baja tasa de natalidad. Se calcula que entre 2005 y 2050 la proporción de habitantes de 5 a 20 años disminuirá, y pasará de representar el 34% de la población al 24% (Rofman, 2007).

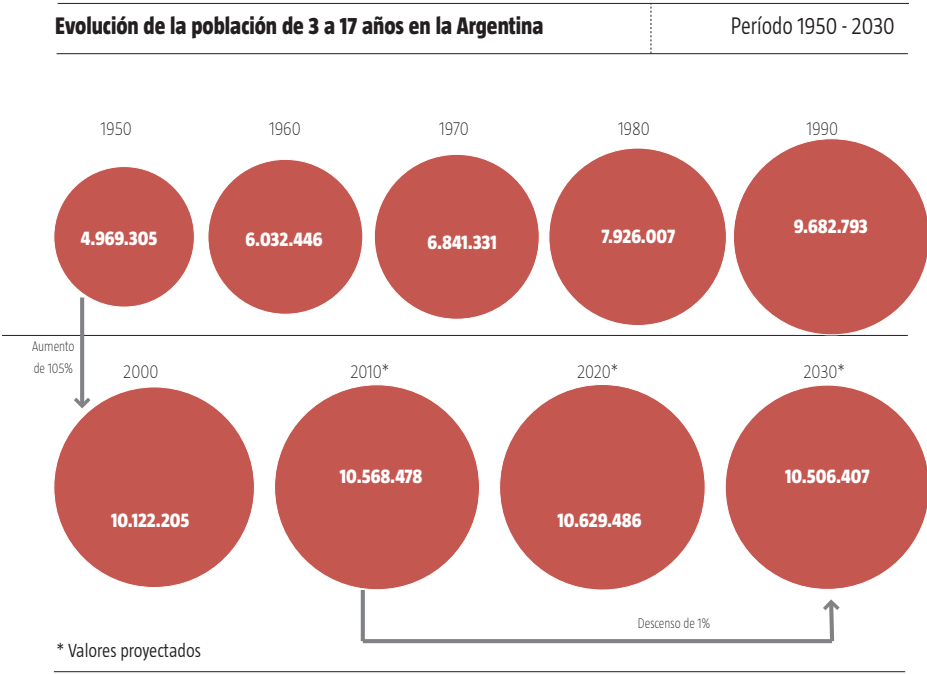
Esta tendencia abre un doble desafío para planificar la educación del futuro. Por un lado, la oportunidad de la disminución de la población en edad escolar facilitará el uso de recursos para lograr la universalización del nivel inicial y del secundario, e incluso, permitirá debatir la posibilidad de extender la jornada escolar en las escuelas primarias. Esto implica un desafío no sólo organizativo sino una gran oportunidad para repensar integralmente la política educativa, de cara a una sociedad dinámica y cambiante que debe garantizar nuevas formas de acceso y construcción de la cultura.

Por otra parte, la población adulta crecerá notablemente y esto implicará un alto costo presupuestario para el Estado en materia de jubilaciones. Además, es ya una tendencia firme la necesidad de actualización y capacitación de las personas adultas para mantenerse activas en el mercado laboral.

El paradigma de la educación a lo largo de la vida será un desafío creciente, que supone nuevas ingenierías de la oferta y de los formatos educativos, no necesariamente conducidos por las instituciones clásicas. Esos "mundos educativos" que ninguna estadística puede predecir deben comenzar a pensarse hoy, y requieren de toda la imaginación sociológica, política y pedagógica disponible.

La población en edad escolar no aumentará, lo cual abre una oportunidad para garantizar la cobertura universal en la educación inicial y secundaria.

Gráfico 4.21



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida del Boletín demográfico No. 66 de julio de 2000, División de Población, CEPAL / CELADE.

Fuentes estadísticas educativas y sociales

Las fuentes de datos que se utilizaron para la elaboración de todos los gráficos del presente libro pueden ser consultadas en la siguiente página web:

www.cippec.org/radiografiaeducacion.

Institución	Variabes	Fuente	Periodicidad
Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) Ministerio de Educación www.me.gov.ar/diniece/	Matrícula, unidades educativas y cargos docentes	Relevamientos Anuales	Anual
	Indicadores educativos		Anual
	Información sobre establecimientos educativos	Listado de Establecimientos Educativos	Anual
	Información sobre docentes	Censo Nacional de Docentes	1994 y 2004
	Resultados en pruebas estandarizadas	Operativos Nacionales de Evaluación (ONE)	Bianual
	Información socioeconómica de docentes y alumnos		
Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo Ministerio de Educación www.me.gov.ar/cgcese/	Edificios escolares y variables de infraestructura escolar	Censo Nacional de Infraestructura Escolar	1998 y 2010
	Salarios docentes	Información de los ministerios de educación provinciales	Trimestral
Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) Ministerio de Economía y Producción www.indec.gov.ar	Financiamiento educativo nacional y provincial	Información de los ministerios de educación provinciales	Trimestral
	Contexto social: población, características socio demográficas	Censos Nacionales de Población, Hogares y Vivienda	Cada 10 años
	Indicadores de pobreza y empleo	Encuesta Permanente de Hogares	Semestral
Oficina Nacional de Presupuesto (ONP). Ministerio de Economía y Producción www.mecon.gov.ar/onp	Valor de la canasta básica, índices de precios, índices de salarios	Relevamientos Específicos	Mensual
	Cuenta Ahorro-Inversión, ejecución presupuestaria, presupuesto anual (Administración Nacional)	Sistema de Información Financiera	Anual
Sitio de consulta ciudadana sobre el presupuesto. Ministerio de Economía y Producción http://www.mecon.gov.ar/consulta/index0a.html			Situación actual
Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias - Ministerio de Economía y Producción http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/index.html	Recursos tributarios, ejecuciones presupuestarias, endeudamiento y gasto medio salarial de las provincias	Información de los ministerios de hacienda provinciales	Trimestral

Dirección de Análisis del Gasto Público y Programas Sociales. Ministerio de Economía y Producción www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/gastosocial.html	Gasto público social nacional, provincial y municipal	Información de los ministerios de hacienda provinciales	Anual
Dirección Nacional de Cuentas Nacionales. Ministerio de Economía y Producción www.mecon.gov.ar/secpro/dir_cn/default1.htm	Producto interno bruto, producto interno geográfico, actividad económica, inversión, ahorro, consumo	Información de los ministerios de hacienda provinciales	Anual
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) www.cepal.org	Estadísticas e indicadores económicos y sociales por países	Información de los gobiernos nacionales	Anual
Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) IIPE y OEI www.siteal.iipe-oei.org	Indicadores educativos por países	Información estadística de los países latinoamericanos	Anual
Instituto de Estadísticas de UNESCO www.uis.unesco.org	Estadísticas e indicadores educativos por países	Información de los gobiernos nacionales	Anual
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) www.oecd.org www.pisa.oecd.org	Indicadores educativos por países	Información de los gobiernos nacionales	Anual
	Resultados en pruebas estandarizadas por países	Examen PISA	Cada 3 años
Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) www.unesco.cl	Resultados en pruebas estandarizadas por países	Exámenes PERCE y SERCE	1996 y 2006
International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) http://isc.bc.edu/	Resultados en pruebas estandarizadas por países	Exámenes TIMSS (Matemática) / PIRLS (Lengua)	Cada 4 años / 5 años

Bibliografía

Alexander, Robin: *Culture and Pedagogy. International Comparisons in Primary Education*, Blackwell Pub, Londres, 2001.

Alliaud, Andrea: *Los maestros y su historia: los orígenes del magisterio argentino*, Granica, Buenos Aires, 2006.

Baudelot, Christian y Leclercq, François: *Los efectos de la educación*, Del Estante, Buenos Aires, 2008.

Birgin, Alejandra: *El trabajo de enseñar. Entre la vocación y el mercado: las nuevas reglas del juego*, Troquel, Buenos Aires, 1999.

Braslavsky, Cecilia: *La discriminación educativa en Argentina*, FLACSO- Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, 1985.

Braslavsky, Cecilia y Krawczyk, Nora: *"La Escuela Pública"*, en: Cuadernos FLACSO, Miño y Dávila Editores. Buenos Aires, 1998.

Braslavsky, Cecilia y Filmus, Daniel: *"Último año de colegio secundario y discriminación educativa"*, en: FLACSO, Documentos e Informes de Investigación Nro. 50, FLACSO, Buenos Aires, 1987.

Brunner, José Joaquín et ál: *Calidad de la educación. Claves para el debate*, Universidad Adolfo Ibáñez y Ril, Santiago de Chile, 2006.

Carnoy, Martin: *Cuba's Academic Advantage: Why Students in Cuba Do Better in Schools*, Stanford University Press, Stanford, 2007.

Casassus, Juan: *La escuela y la (des)igualdad*, LOM Ediciones, Santiago de Chile, 2003.

CELADE/CEPAL: *Boletín demográfico N°66*. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE / CEPAL), Santiago de Chile, 2000. Disponible en Internet en: <http://www.eclac.org/celade/publica/bol66/BD66.html>.

Cervini, Ruben: *"Diferencias de resultados cognitivos y no-cognitivos entre estudiantes de escuelas públicas y privadas en la educación secundaria de Argentina: Un análisis multinivel"*, en: Education Policy Analysis Archives, 11(5), 10 de febrero de 2003. Disponible en Internet en: <http://epaa.asu.edu/epaa/v11n6/>.

CIPPEC: *"Los salarios docentes"*, en: Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo, Presentación N°2, CIPPEC, Buenos Aires, 2006.

CIPPEC: *"Aportes financieros estatales a la educación privada"*, en: Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo, Presentación N°6, CIPPEC, Buenos Aires, 2007.

CIPPEC: *Segundo informe anual de monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo*, CIPPEC, Buenos Aires, 2008a.

CIPPEC: *Las políticas fiscales en la Argentina: un complejo camino hacia la equidad y la eficiencia*, CIPPEC y Tinker Foundation, Buenos Aires, 2008b.

Cox, Cristián (Ed.): *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 2003.

Croce, Alberto: *Introducción al Índice de Financiamiento para la Equidad y la Calidad de la Educación Pública*, Fundación SES, Buenos Aires, 2009.

Escolar, Marcelo y Pírez, Pedro: *"¿La cabeza de Goliat? Región Metropolitana y organización federal en la Argentina"*, en: Badía, Gustavo y Pereyra, Elsa, *Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana del Gran Buenos Aires*, Ediciones Al Margen y Universidad de General Sarmiento, Buenos Aires, 2003.

Feijó, María del Carmen: *Equidad social y educación en los años '90*, IIPE-UNESCO, Buenos Aires, 2002.

Feldfeber, Miriam, Gluz, Nora, Gómez, Carmen: *"La Jornada Completa en la Ciudad de Buenos Aires"*, Serie Estudios de Base, Vol. 3, Secretaría de Educación, Dirección de Investigación, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2003.

Feldman, German y Filc, Gabriel: *"Una aproximación a la problemática de la equidad y la eficiencia en el gasto público"*, en: CIPPEC, *Las políticas fiscales en la Argentina: un complejo camino hacia la equidad y la eficiencia*, CIPPEC y Tinker Foundation, Buenos Aires, 2008.

Fernández Reiris, Adriana: *La importancia de ser llamado "libro de texto". Hegemonía y control del curriculum en el aula*, Miño y Dávila, Buenos Aires, 2005.

Gallart, María Antonia: *The evolution of Secondary Education in Argentina 1916-1970*, Ph.D. Dissertation, Chicago University, 1983.

Gamallo, Gustavo: *"Variaciones en el acceso a la educación de gestión estatal y privada en Argentina (1997-2006)"*, en: Fundación Centro de Estudios en Políticas Públicas (CEPP), Documento de Trabajo N°2/2008, Buenos Aires, 2008.

Gimeno, José: *El valor del tiempo en educación*, Morata, Madrid, 2008.

Gvirtz, Silvina, Larripa, Silvina y Oeslner, Verónica: *"Problemas técnicos y usos políticos de las evaluaciones nacionales en el sistema educativo argentino"*, en: Archivos Analíticos de Políticas Educativas, Volumen 14, Número 18, julio de 2006. Disponible en Internet en: <http://epaa.asu.edu/epaa/v14n18>.

Hirschberg, Sonia: *Implementación y localización del tercer ciclo de EGB. Las prescripciones y su impacto en los actores institucionales*, Ministerio de Educación de

la Nación, Unidad de Investigaciones Educativas, Buenos Aires, 2000.

IIPE-UNESCO: *Las TIC: del aula a la agenda política*. IIPE-UNESCO, Sede Buenos Aires, Buenos Aires, 2008.

IIPE-UNESCO y PNUD: *Abandono escolar y políticas de inclusión en la educación secundaria*, IIPE-UNESCO y PNUD, Buenos Aires, 2009.

Jacinto, Claudia y Terigi, Flavio: *¿Qué hacer ante las desigualdades en la educación secundaria?*, Santillana, OEA, IIPE-UNESCO, Buenos Aires, 2007.

Kisilevsky, Martha: *"Federalismo y educación: un espacio histórico de pugnas distributivas"*, Tesis de Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires, 1998.

Kit, Irene, Labate, Hugo y España, Sergio: *"Educación de calidad en tempo oportuno: realidades y posibilidades para la población de 6 a 14 años en Argentina"*, Asociación Civil Educación para Todos, Buenos Aires, 2006.

Llach, Juan José, Montoya, Silvia y Roldán, Flavia: *Educación para todos*, IERAL, Córdoba, 1999.

Llach, Juan José: *El Desafío de la Equidad Educativa. Diagnóstico y propuestas*, Granica, Buenos Aires, 2006.

Llinas, Paola: "Políticas de dotación de libros de texto en Argentina, Documento de ", CIPPEC, Buenos Aires, Noviembre de 2005.

Llomovate, Silvia: *"Analfabetismo y analfabetos en Argentina"*, en: Cuadernos FLACSO, Miño y Dávila, Buenos Aires, 1989.

López, Artemio y Romeo, Martín: *La declinación de la clase media argentina. Transformaciones en la estructura social (1974-2004)*, Aurelia Rivera, Buenos Aires, 2005.

López, Néstor: *Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos a la educación en el nuevo escenario latinoamericano*, IIPE-UNESCO, Buenos Aires, 2005.

López, Néstor y Tedesco, Juan Carlos: *Las condiciones de la educabilidad de los niños y adolescentes en América Latina*, IIPE-UNESCO, Buenos Aires, 2002.

Marchesi, Álvaro: *"Un sistema de indicadores de desigualdad educativa"*, en: Revista Iberoamericana de Educación, Nro. 23, mayo - agosto de 2000. Disponible en Internet en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=147583>.

Martínez, Rosalía: *Estructura social y estratificación. Reflexiones sobre las desigualdades sociales*, Miño y Dávila, Madrid, 1999.

Martinic, Sergio: *"El tiempo y el aprendizaje en América Latina"*, en: PREAL, Serie Políticas, Santiago de Chile, 2002.

Mealla, Eloy: *Mecanismos de conversión de deuda por educación*, Fundación SES, Buenos Aires, 2007.

Mezzadra, Florencia y Rivas, Axel: "Coparticipación y equidad educativa: un deba-

te pendiente en el campo de la educación”, *Documento de Políticas Públicas N°8*, CIPPEC, Buenos Aires, Marzo de 2005.

Mezzadra, Florencia y Vera, Alejandro: “Manual para entender y participar en el presupuesto educativo provincial”, Documento de Trabajo N°6, CIPPEC, Buenos Aires, Octubre de 2005.

Mezzadra, Florencia y Bilbao, Rocío: *Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en educación. Discusiones y opciones de política educativa*, CIPPEC, Buenos Aires, 2009 (en prensa).

Miller, Jane: *The Chicago Guide to Writing about Numbers*, University of Chicago Press, Chicago, 2004.

Ministerio de Cultura y Educación de la Nación: *Mejor Educación para todos. Programas compensatorios en educación de la República Argentina. 1993- 1999*. Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Buenos Aires, 1999.

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología: *Operativo Nacional de Evaluación 2005 – Aspectos conceptuales y resultados nacionales*. Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología - Dirección Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE), Buenos Aires, 2007a.

Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología: “Una mirada sobre la escuela II”, en: MECyT-DiNIECE, Serie Estado de situación del Sistema Educativo. Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología - Dirección Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE), Buenos Aires, 2007b.

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2007c): *Informe de gestión 2003-2007*, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Buenos Aires, 2007c.

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología: “El Nivel Inicial en la última década: desafíos para la universalización”, Boletín DiNIECE, Año 2 N° 2, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología - Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE), Buenos Aires, 2007d.

Ministerio de Educación de la Nación: *Operativo Nacional de Evaluación 2007. Informe de resultados*, Ministerio de Educación de la Nación Argentina - Dirección Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE), Buenos Aires, 2009.

Morduchowicz, Alejandro (Coord.): “La educación privada en la Argentina: Historia, regulaciones y asignación de recursos públicos”, Documento de Trabajo N°38, Fundación Gobierno y Sociedad, Buenos Aires, 2000.

Morduchowicz, Alejandro: *El Financiamiento educativo en Argentina: Problemas estructurales, soluciones coyunturales*, IPEE-UNESCO, Buenos Aires, 2002.

Navarro, Juan Carlos (Ed.): *¿Quiénes son los maestros? Carreras e incentivos en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, New York, 2002.

OECD-UNESCO: *Literacy skills for the world of tomorrow. further results from PISA*

2000, Organization for Economic Co-operation and Development, Paris, 2003.

OECD-UNESCO: *Science Competencies for Tomorrow's World. Pisa 2006*, Organization for Economic Co-operation and Development-UNESCO, 2007.

Olmeda, Juan Cruz y Cardini, Alejandra: “Informe jurisdiccional de la provincia de Buenos Aires”, en: Proyecto Las provincias Educativas, estudio comparado sobre el Estado, el Poder y la Educación en las 24 provincias argentinas, Informe Jurisdiccional N°4, CIPPEC, Buenos Aires, junio de 2003.

OREALC/UNESCO: *Los aprendizajes de los estudiantes en América Latina y el Caribe, Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo*, Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, Santiago de Chile, 2008.

PNUD: *Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina*, PNUD, Buenos Aires, 2002.

Red Comunidades Rurales: *Encuesta sobre educación y desarrollo rural. Informe de resultados. Red Comunidades Rurales, 2009*. Disponible en: <http://www.comunidadesrurales.org/>.

Riquelme, Graciela: *La educación secundaria antes y después de la reforma: efectos distributivos del gasto público*, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Buenos Aires, 2004.

Rivas, Axel: “Mirada comparada de los efectos de la reforma educativa en las provincias”, en: Serie de Estudios sobre el poder y la educación en Argentina, *Documento de Trabajo N°2*, CIPPEC, Buenos Aires, 2003.

Rivas, Axel: *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*, Granica, Buenos Aires, 2004.

Rivas, Axel et ál: “Los Estados provinciales frente a las brechas socioeducativas. Una sociología política de las desigualdades educativas en las provincias argentinas”, *Documento de trabajo N°4*, CIPPEC, Buenos Aires, 2004.

Rivas, Axel et ál: *El desafío del derecho a la educación en Argentina*, CIPPEC, Buenos Aires, 2007.

Rivas, Axel: *Lo uno y lo múltiple. Esferas de justicia del federalismo educativo*, Academia Nacional de Educación, 2009 (en prensa).

Rivas, Axel, Veleza, Cecilia y Vera, Alejandro: “Mayor justicia en la oferta educativa”, Documento de Políticas Públicas N° 64, CIPPEC, Buenos Aires, junio de 2009.

Rofman, Rafael: “Perspectivas de la población en el siglo XXI: los segundos doscientos años”, en: Torrado, Susana, Población y bienestar en la Argentina del primer al segundo Centenario. Una historia social del siglo XX. Tomo II, Edhasa, Buenos Aires, 2007.

Sarmiento, Domingo Faustino: *Viajes por Europa, África y América 1845-1847*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1993.

SIEMPRO: *"Educación y desigualdad: la distribución de los recursos educativos en hogares y población"*, Informe Nro. 7, Buenos Aires, Abril de 2001.

SITEAL: *Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2007*, OEI, IIPE-UNESCO, Buenos Aires, 2007.

SITEAL: *Resumen Estadístico I: Totales Nacionales. OEI, IIPE-UNESCO*, Buenos Aires, octubre de 2008.

SITEAL (SFa): *"La transmisión intergeneracional de las desigualdades educativas"*, Boletín N°3, OEI, IIPE-UNESCO. Disponible en Internet en: http://www.oei.es/SI-TEAL_Boletin-03.pdf.

SITEAL (SFb): *"Medidas de desigualdad para variables educativas"*, Boletín N°4, OEI, IIPE-UNESCO. Disponible en Internet en: http://www.siteal.iipe-oei.org/modulos/boletinesV1/upload/9/boletin_04.pdf.

SITEAL (SFc): *"Notas para la construcción de un sistema de indicadores sobre desigualdad y educación en América Latinas"*, Boletín N°5, OEI, IIPE-UNESCO. Disponible en Internet en: http://www.siteal.iipe-oei.org/boletin/pdf/SITEAL_Boletin-05.pdf.

Snyder, Richard y Samuels, David: *"Legislative Malapportionment in Latin America: Historical and Comparative Perspectives"*, en: Gibson, Edward, Federalism and Democracy in Latin America, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 2004.

Tedesco, Juan Carlos y Tenti Fanfani, Emilio: *La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades*, Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford/BID, Buenos Aires, 2001.

Tedesco, Juan Carlos, Braslavsky, Cecilia y Carciofi, Ricardo: *El proyecto educativo autoritario. Argentina 1976-1982*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, 1987.

Tenti Fanfani, Emilio (Comp.): *Educación media para todos. Los desafíos de la democratización del acceso*, Fundación Osde y UNESCO-IIPE, Buenos Aires, 2003.

Tenti Fanfani, Emilio: *La condición docente*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2005.

Tiramonti, Guillermina: *"La fragmentación educativa y los cambios en los factores de estratificación"*, en: Tiramonti, Guillermina (Comp.), La trama de la desigualdad educativa, Manantial, Buenos Aires, 2004.

Tomasevski, Catarina: *El asalto a la educación*, Ed. Intermon-Oxfam, Colección Libros de Encuentro, Barcelona, 2004.

Tufte, Edward: *The Visual Display of Quantitative Information*, Graphics Press, Connecticut, 1983.

UCA: *Barómetro de la Deuda Social de la Infancia, Observatorio de la Deuda Social Argentina*, Fundación Arcor y Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, 2009.

UNESCO: *Learning Divides: Ten Policy Questions About the Performance and Equity of Schools and Schooling Systems*, UNESCO, Montreal, 2006.

UNESCO: *EFA Global Monitoring Report 2008*. Oxford University Press-UNESCO, Paris, 2007.

UNESCO: *A view inside the primary school. A World Education Indicators (WEI) cross-national study*, UNESCO, Montreal, 2008a.

UNESCO: *Compendio mundial de la educación 2008*. Instituto de Estadística de la UNESCO, Montreal, 2008b.

Veleda, Cecilia: *"La política educativa de la provincia de La Pampa: un caso de buena práctica de gobierno"*, en: Llach, Juan José (Coord.), El renacer de lo local. Buenas prácticas de gobiernos subnacionales en América Latina, BIE-IAE, Buenos Aires, 2005.

Veleda, Cecilia : *La ségrégation scolaire dans la banlieue de Buenos Aires. Entre la polarisation des classes moyennes et la régulation atomisée*, Thèse de Doctorat, EHESS, Paris, 2008.

Veleda, Cecilia y Batiuk, Verona: *Normativas, reglamentaciones y criterios escolares y docentes en la definición de la evaluación y promoción en niveles inicial, EGB 1 y 2/primaria*, Ministerio de Educación de la Nación, Buenos Aires, 2009 (en prensa).

Vera, Alejandro y Bezem, Pablo: *El financiamiento de la educación inicial en la Argentina*, CIPPEC, Fundación ARCOR, Buenos Aires, 2009.

Viñao, Antonio: *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas*, Morata, Madrid, 2002.

Whitty, Geoff, Power, Sally y Halpin, David: *La escuela, el estado y el Mercado*, Morata, Madrid, 1999.

Acerca de los autores

Axel Rivas

Director del Programa de Educación de CIPPEC. Licenciado en Ciencias de la Comunicación, Universidad de Buenos Aires. Magíster en Ciencias Sociales y Educación, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Doctorado en curso, iniciado en la Universidad de Londres y continuado en la Universidad de Buenos Aires. Profesor (Jefe de Trabajos Prácticos) de Sociología de la Educación, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Profesor titular de Análisis y Formulación de Políticas Educativas, Universidad Alberto Hurtado, Chile. Profesor a cargo de Política Educativa, Universidad de San Andrés. Profesor co-titular de Política Educativa, Universidad Torcuato Di Tella. Ha sido consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE-UNESCO, de UNICEF Argentina y de diferentes gobiernos provinciales. Ha sido docente en escuelas secundarias. Es autor de distintos libros y artículos especializados en enfoques comparados y políticos de la educación.

Alejandro Vera

Coordinador de Proyectos del Programa de Educación de CIPPEC. Licenciado en Economía, Universidad Nacional de Córdoba. Magíster en Políticas Públicas, Universidad Torcuato de Tella. Ha sido consultor del Ministerio de Educación de la Nación. Es consultor de la Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación Argentina. Profesor co-titular de Desarrollo Económico, Gasto Público y Financiamiento Educativo, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Pablo Bezem

Analista del Programa de Educación de CIPPEC. Licenciado en Economía y candidato a Magíster en Relaciones Económicas Internacionales, Universidad de Buenos Aires (UBA). Trabajó en la Subsecretaría de Finanzas del Ministerio de Economía de la Nación. Fue becario investigador en el Instituto de Investigaciones Económicas, UBA. Profesor ayudante de Macroeconomía y Política Económica en la Facultad de Ciencias Económicas, UBA.

Las publicaciones de CIPPEC son de distribución gratuita y se encuentran disponibles en **www.cippec.org**. No está permitida su comercialización.

Acerca de CIPPEC

(Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones y Gestión Pública**, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

Queda hecho el depósito
que ordena la Ley 11.723.

Esta edición de 3.000 ejemplares
se terminó de imprimir en el mes de marzo de 2010,
en los talleres gráficos de Sevagraf S.A., Costa Rica
y Panamericana Km.35, Malvinas Argentinas,
Buenos Aires, Argentina