



Algunas propuestas para revertir el deterioro de la educación.

La educación es un elemento clave para disminuir la pobreza y la desigualdad. A pesar de que nuestro país transita uno de los períodos de prosperidad económica más extensos de su historia y -más allá de la sanción de leyes que declaran prioritaria a la inversión en educación- el deterioro de los indicadores educativos es preocupante. La concentración de recursos públicos en la jurisdicción nacional cuando la gestión de las escuelas es responsabilidad de las provincias cobra especial protagonismo a la hora de encontrar una explicación a este fenómeno. En este número de Empleo y Desarrollo Social se discute la necesidad por una transformación del sistema educativo, basada en un régimen de financiamiento que incentive un buen desempeño y establezca un nuevo modelo de gestión.

La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC muestra que sólo el 49% de los jóvenes de 18 años habían terminado la secundaria al finalizar el ciclo lectivo 2006. Entre el resto, un 30% se encontraba retrasado y el 21% había abandonado los estudios. El Operativo Nacional de Evaluación (ONE) que lleva adelante el Ministerio de Educación de la Nación muestra resultados similares. Según este relevamiento, en el año 2005 el 37% de los jóvenes que cursaba el último año de la secundaria tenía bajo desempeño en Ciencias Sociales, el 38% en Lengua, el 47% en Ciencias Naturales y el 52% en Matemáticas. Estos datos se desprenden de una prueba realizada a 30.000 estudiantes pertenecientes a 1.200 escuelas de todo el país, de manera que son altamente representativos.

Pero los indicadores que tal vez ilustran de manera más contundente las deficiencias del sistema educativo argentino provienen de la evaluación PISA, desarrollada por la Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo (OECD). Este instrumento mide las capacidades de los jóvenes que se encuentran en el 9º año de la educación básica (2º año de la secundaria en el caso de Argentina) en lectura, matemáticas y ciencias. Naturalmente, el objetivo del estudio no es estimular la competencia entre países, sino diagnosticar debilidades y fortalezas en base a comparaciones. Se trata de un insumo valioso para el diagnóstico y la formulación de estrategias de cambio en educación.

En el año 2006 se evaluaron los sistemas educativos de 57 países que representan aproximadamente el 90% de la actividad productiva mundial. En capacidad de lectura los alumnos argentinos se ubicaron en el puesto 54º, siendo superados por todos los países de América Latina incluidos en el relevamiento (Chile, Uruguay, Brasil y Colombia, en ese orden). Argentina, además, resultó ser el país latinoamericano con la mayor cantidad de jóvenes que no superan el umbral a partir del cual se considera que la persona posee capacidades de lectura. El 58% de los estudiantes secundarios argentinos no alcanzó este nivel mínimo, en contraste con el 23% de los estudiantes correspondientes a países de la OECD, el 36% de Chile, el 47% de Uruguay y el 56% de Brasil y Colombia.

En la comparación de estos resultados con los obtenidos en el año 2000, Argentina aparece en el reducido grupo de países que exhiben fuertes retrocesos. Entre 2006 y 2000 nuestro país retrocedió 45 puntos, mientras que -en promedio- los países de la OCED empeoraron 6 puntos y Brasil 3 puntos; los jóvenes de Chile, en cambio, mejoraron 33 puntos. En el caso de Argentina, el deterioro es generalizado: afecta tanto a aquellos jóvenes que están entre el 5% de alumnos con menores calificaciones como a quienes están entre el 5% de las mejores calificaciones (Recuadro 1).

EMPLEO Y DESARROLLO SOCIAL es una publicación de la Escuela de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la UCA. Su objetivo es brindar elementos para el análisis de las políticas públicas en el campo del empleo y presentar propuestas que apunten a la reducción de la pobreza y al desarrollo social de la Argentina.

El contenido de este informe es responsabilidad de sus autores y no compromete a la Universidad Católica Argentina. Se autoriza su reproducción citando la fuente.

RECUADRO 1

Argentina en la evaluación PISA

Pisa es una evaluación trienal que busca medir los conocimientos que poseen en lectura, matemática y ciencias los jóvenes de 15 años que cursan la escuela secundaria. El relevamiento involucra a más de 400.000 estudiantes de 57 países y también extrae información sobre sus familias, su contexto socioeconómico y la organización institucional de los sistemas educativos.

En particular, si se consideran las evaluaciones de lectura -el posicionamiento de Argentina en matemáticas y ciencias no difiere sustancialmente- a la cabeza del ranking aparecen Corea y Finlandia con 556 y 547 puntos, respectivamente, seguidos por Hong Kong, Canadá, Japón, Nueva Zelanda, Irlanda y Australia. El promedio de los países agrupados en la OECD está alrededor de 492 puntos. Entre los países de América Latina, el mejor evaluado es Chile (442 puntos), seguido por Uruguay (413), Brasil (393), Colombia (385) y Argentina (374 puntos)(ver "Puntaje Promedio" en el Cuadro 1).

En el Cuadro 1, además del puntaje promedio obtenido por cada país, se presenta la distribución de las evaluaciones por niveles de puntajes. De esto surge que en Argentina el 22,1% de los jóvenes están en el Nivel 1, mientras que el 35,8% están por debajo de ese nivel. En el Nivel 1 se incluyen a aquellas personas con capacidades de lectura muy limitadas e inapropiadas para su desarrollo en la vida laboral. En este sentido, el déficit de calidad educativa de la Argentina podría resumirse en el hecho de que el 58% de sus jóvenes no está absorbiendo en la escuela secundaria los conocimientos mínimos necesarios como para tener la oportunidad de desarrollar una trayectoria ascendente en el mercado de trabajo. A modo de comparación puede observarse, por ejemplo, que en los países de la OECD la mayor parte de los jóvenes (77%) está por encima del Nivel 2 o que, en el caso de Chile como ejemplo cercano, el 63% está por encima del Nivel 2. Uruguay tiene más de la mitad de sus alumnos (53%) por encima de este nivel.

CUADRO 1

PISA - Evaluación de lectura

Puntajes promedios y distribución según niveles de calificación

PAIS	PUNTAJE PROMEDIO	DISTRIBUCIÓN SEGÚN NIVELES DE CALIFICACIÓN						TOTAL
		Inferior a 1 (<335)	NIVEL 1 (407)	NIVEL 2 (480)	NIVEL 3 (553)	NIVEL 4 (626)	NIVEL 5 (>626)	
OECD (promedio)	492	8,9%	14,2%	23,1%	26,6%	19,2%	8,1%	100%
CHILE	442	14,8%	21,5%	28,0%	21,1%	11,0%	3,5%	100%
URUGUAY	413	25,3%	21,3%	23,4%	18,0%	8,9%	3,1%	100%
BRASIL	393	27,8%	27,7%	25,3%	13,4%	4,7%	1,1%	100%
COLOMBIA	385	30,4%	25,3%	25,2%	14,5%	4,0%	0,6%	100%
ARGENTINA	374	35,8%	22,1%	21,8%	14,3%	5,1%	0,9%	100%

Fuente: PISA 2006. www.oecd.org

Otro resultado de interés es el que se presenta en el Cuadro 2, que compara el desempeño de los jóvenes que rindieron en el 2006 con el de los que lo hicieron en el año 2000. La evidencia al respecto es muy desalentadora para Argentina. Si bien en los países de la OECD se observa un retroceso (en 2006 los jóvenes tuvieron peor desempeño que en el 2000), la magnitud de este cambio es pequeña. En Brasil también hubo un retroceso, pero al menos entre los alumnos que tuvieron las mejores calificaciones (percentil 75° en adelante) hubo mejoras. En Chile, por el contrario, hubo mejoras en todos los segmentos, tanto los de bajas como los de altas calificaciones. En Argentina el retroceso fue generalizado: los jóvenes con calificaciones más bajas obtuvieron en promedio 78 puntos menos que en el año 2000, mientras que los jóvenes con calificaciones más altas obtuvieron 28 puntos menos.

CUADRO 2

PISA 2006 vs. PISA 2000

Diferencia de puntajes

PAIS	DIFERENCIA 2000 / 2006	DIFERENCIAS EN LOS PERCENTILES DE DESEMPEÑO EN LECTURA					
		5°	10°	25°	75°	90°	95°
OECD (promedio)	-6	-13	-10	-7	-4	-3	-2
CHILE	33	15	18	23	41	51	54
BRASIL	-3	-31	-24	-13	8	16	23
ARGENTINA	-45	-78	-61	-53	-31	-27	-28

Fuente: PISA 2006. www.oecd.org.

Los factores que explican el retroceso son numerosos y complejos. Naturalmente, una parte significativa se relaciona con el contexto en el que operan las escuelas: resultan obvias las dificultades para obtener logros educativos en una sociedad que aún posee un importante grado de segregación socioeconómica. Niños que viven en hogares pobres o en ambientes de marginalidad social tienen menos oportunidades para desarrollar con plenitud sus habilidades intelectuales y los resultados de PISA son consistentes con esto. De todas maneras y más allá de la correlación negativa entre pobreza y resultados educativos, la fragmentación socioeconómica no alcanza para explicar el fracaso educativo argentino. Brasil y Colombia están entre los países con mejores resultados que Argentina, pero sus sistemas educativos enfrentan contextos de desintegración aun más intensos, con graves problemas de violencia y con un grado extremo de desigualdad y marginalidad social.

Otro de los aspectos que se suele invocar a la hora de explicar el deterioro es la falta de recursos, un argumento persuasivo a la luz de los magros salarios, la precariedad edilicia y la carencia de insumos. No obstante, se trata de un fenómeno generalizado en sociedades de desarrollo similar al de Argentina y que explica porqué la mayoría de los países aspira a aumentar la inversión en educación: Argentina no es una excepción en este sentido. Esto lleva a pensar que, si bien un mayor esfuerzo por aumentar la inversión en educación está ampliamente justificado, los resultados seguirán siendo pobres porque son precisamente las deficiencias en la organización del sistema las que llevan a una inadecuada asignación de recursos y a una deficiente gestión.

La educación es responsabilidad de las provincias, pero los recursos se concentran en la Nación

En el arreglo constitucional argentino el sistema educativo es un área de competencia de las provincias, que se reservan expresamente para sí la responsabilidad de suministrar servicios educativos en los niveles primario y secundario. A su vez, desde el punto de vista del financiamiento, la Constitución establece que la Nación debe transferir a las provincias de manera automática y equitativa una parte de los recursos públicos que se generen a través del sistema tributario federal.

En los hechos, estos criterios no se aplican adecuadamente en el sistema educativo argentino. Esto no sólo implica una violación a reglas institucionales básicas, sino que deriva en un esquema de gestión que promueve ineficiencias e inequidades. El punto clave es la desproporcionada centralización de los recursos públicos (Gráfico 1). Del total de recursos impositivos y aduaneros que recauda la Nación, apenas el 33% es transferido a las provincias mientras que el 67% restante es administrado por el gobierno nacional. Con este 33% (\$55,2 mil millones en 2007, contra un total de \$165,8 mil millones) más los que recauden en forma propia, las provincias deben financiar la educación pero también la salud pública, la asistencia social, la policía, la justicia, los esquemas previsionales para empleados públicos, las obras públicas y los gastos de funcionamiento de la administración pública provincial.

El Gráfico 1 también muestra como se ha intensificado la concentración en el ámbito nacional: en 2001, el 39% de la recaudación nacional era transferida a las provincias, 6 puntos porcentuales más que en el 2007. Si bien esta situación responde a diferentes factores, son fundamentales el aumento en la incidencia de las retenciones a las exportaciones -que no son coparticipables- y el impuesto al cheque (el 70% se destina al Tesoro Nacional). La suma

de ambos conceptos pasó de \$3 mil millones en 2001 a \$35 mil millones en 2007, lo que en términos de incidencia dentro de los recursos impositivos y aduaneros nacionales, representa un incremento del 8% al 21%.

Gráfico 1:

Recaudación y coparticipación federal



Fuente: elaboración propia en base a MECON (2008)

La inconsistencia financiera promueve inconsistencias en la gestión

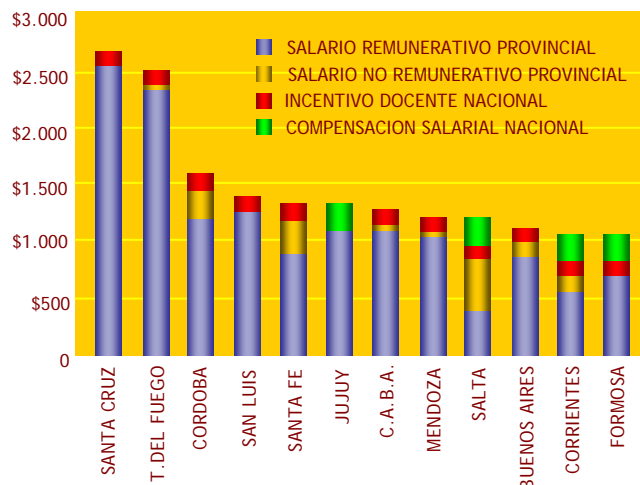
Esta inconsistencia en el régimen financiero -exceso de recursos a nivel nacional, carencias en las provincias- deriva en un modelo de gestión inconsistente. Aunque la responsabilidad por la administración de las escuelas es de las provincias, el gobierno nacional interviene de manera creciente y poco sistemática en la gestión educativa gracias a la relativa abundancia de recursos públicos que concentra. De esta manera, sobrepasa sus propias facultades, invade las que son propias de las provincias y diluye las responsabilidades por los magros resultados. La superposición de intervenciones afecta a la programación y el mantenimiento de las inversiones, a la compra de insumos y -con un impacto aún más decisivo- a la gestión de los recursos humanos. Al respecto, la política salarial constituye un testimonio muy ilustrativo.

Aunque las provincias padecen las consecuencias de la centralización de los recursos públicos, el esfuerzo que muchas de ellas vienen realizando en términos de recomposición salarial docente es importante. Según datos del Ministerio de Educación, entre 2001 y 2007 el salario de maestros que financian las provincias aumentó un 136% en promedio, un incremento similar al del salario formal del sector privado (132%). No obstante, la conflictividad laboral en el sector docente ha sido mucho más elevada. Paradójicamente, esta situación se da en un marco en el que de manera centralizada se interviene sobre las escalas remunerativas que aplican las provincias. En efecto, el gobierno nacional abona a los docentes un adicional no remunerativo -en negro- de \$110 mensuales bajo la denominación "Fondo Nacional de Incentivo Docente" y además, en 11 provincias financia un adicional de \$200 mensuales -también en negro- bajo la denominación "Compensación Salarial por Ley de Financiamiento Educativo".

El resultado final es una estructura salarial extremadamente compleja, integrada por los tradicionales componentes del estatuto docente (salario básico más antigüedad) y un sinnúmero de adicionales en blanco y en negro. Notablemente, alrededor de una cuarta parte del salario de bolsillo se integra por pagos no remunerativos o en negro (Gráfico 2).

Gráfico 2:

Salario docente en provincias seleccionadas (correspondiente a maestros de grado con 10 años de antigüedad)



Fuente: elaborado en base a Ministerio de Educación

Este esquema constituye un campo fértil para la conflictividad. Por un lado, porque se multiplican los actores y los ámbitos de negociación -en los hechos, el normal funcionamiento de las escuelas depende de que se negocien con éxito numerosos acuerdos, en diferentes ámbitos y con múltiples actores. Por otro lado, porque ante las dificultades que se enfrentan para conciliar posiciones suele apelarse a adicionales -remunerativos y no remunerativos- por fuera del estatuto docente. Esto permite destrabar los conflictos en el corto plazo pero realimenta una disconformidad estructural, ya que perpetúa el incumplimiento de derechos supuestamente garantizados a través de normas laborales y de la seguridad social. Bajo esta lógica, no resulta extraño que el común denominador del sistema educativo argentino sean los paros y la falta de clases, aún en un contexto de recuperación del salario real.

Algunos lineamientos para mejorar la educación

Está claro que para revertir el deterioro educativo es imprescindible avanzar en la reducción de la pobreza y en la búsqueda de una mayor equidad. También se requiere de un incremento en el presupuesto que se destina a la educación. Se trata de desafíos importantes, pero que apenas representan condiciones necesarias y no suficientes para revertir el actual proceso de deterioro. Para obtener avances importantes en esta dirección es fundamental impulsar una transformación del sistema educativo, que tenga por ejes a un régimen de financiamiento consistente y a un nuevo modelo de gestión, en el que tanto la escuela, como los maestros, los padres y los alumnos ocupen un rol central.

Esta reorganización requiere de un profundo cambio en el desempeño de cada jurisdicción y para que esto sea posible es necesario modificar el actual sistema de financiamiento, de acuerdo con lo estipulado en el Art. 75 de la Constitución Nacional. El cumplimiento de este mandato no sólo es una responsabilidad institucional, sino también una oportunidad para poner en marcha un sistema consistente, en el que quien detente la responsabilidad por el servicio disponga de los recursos necesarios para financiarlo. Se trata de un esquema muy desafiante para las provincias, ya que pasarían a ser responsables de manera directa e inte-

gral por los logros y fracasos de sus sistemas educativos. Así, los resultados dependerán de su capacidad de gestión y no como ocurre en la actualidad, que las responsabilidades quedan diluidas en la tarea de gestionar *ayudas* del gobierno nacional. A su vez, para la Nación significa un profundo replanteo de su propio rol. En lugar de intervenciones directas que interfieren en la gestión provincial, el nuevo esquema demandará intervenciones más acotadas y precisas, aunque no menos importantes. Entre estas, interesan particularmente aquellas dirigidas a la formación de capital social a través de mecanismos de evaluación educativa sistemáticos, integrales y confiables.

En lo que respecta a la gestión del sistema, el eje de la reforma debería girar alrededor de tres lineamientos básicos: la descentralización de recursos y responsabilidades, la medición de resultados y el apoyo a los alumnos más rezagados y en situación más vulnerable.

Descentralizar recursos y responsabilidades. El cambio tendría que apuntar a superar las prácticas tradicionales de la educación pública, donde conviven un esquema formal -con un alto nivel de centralización burocrática- para la asignación de docentes e inversiones, con esquemas informales de manejo de recursos (cooperadoras) destinados a administrar con flexibilidad necesidades colaterales como la compra de materiales para alumnos, gastos de mantenimiento, etc. La nueva institucionalidad debería tender hacia un concepto más moderno e innovador, en el que de manera centralizada a nivel provincial se asignen los recursos globales por establecimiento, teniendo en cuenta la matrícula y condiciones socioeconómicas de la población que el establecimiento vaya a atender. Esto es, una asignación en términos de recursos per capita, ajustados por factores socioeconómicos. En la administración tendrían participación los docentes y los padres, tal como ocurre hoy con algunas cooperadoras, aunque en el marco de un esquema formal y tomando la responsabilidad por todos los recursos del establecimiento.

Medir resultados. Junto con los recursos, es necesario dar la libertad y las responsabilidades para su administración, pero incorporando elementos de medición de resultados. En términos generales y sin ánimo de ser exhaustivos, pueden considerarse autoevaluaciones de las propias escuelas sobre el desempeño de sus alumnos; inspecciones periódicas de la autoridad provincial para controlar la aplicación de los recursos y los resultados obtenidos; exámenes ejecutados por la autoridad provincial para evaluar la calidad educativa por establecimiento; información específica para los padres sobre los resultados de las evaluaciones; información a la comunidad y la opinión pública en general sobre el desempeño de cada establecimiento; exámenes nacionales ejecutados desde el Ministerio de Educación, etc.

Apoyar a los más rezagados y vulnerables. Entre las acciones tendientes a reforzar esta estrategia tiene especial importancia la extensión de la jornada escolar, comenzando por aquellos establecimientos que atienden a la población más vulnerable. Esto resulta positivo a la hora de aumentar los contenidos de aprendizaje para todos los alumnos, pero fundamentalmente para apoyar a los que viven en un contexto social adverso y tienen serios rezagos de aprendizaje. Por otra parte, también debiera hacerse mayor uso de los programas sociales condicionados a la asistencia de los alumnos a las escuelas, así como expandir la educación preescolar, las salas cuna y los programas de becas.