



El Sistema Educativo Argentino. Tendencias actuales y desafíos futuros

Mg. Martha Espíndola

mespindola@prolatina.com.ar

El Sistema Educativo Argentino vivió intensas transformaciones en las décadas recientes, que marcaron ciertas tendencias según información provista por CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento)¹ en el libro “Radiografía de la Educación Argentina” publicado en Noviembre de 2009 y que condensa tres años de investigación en el marco del Programa de Educación de la mencionada organización.

Estas características pueden ser identificadas a partir de periodos históricos prolongados o especialmente intensos de los años recientes que marcan a fuego la educación argentina actual. Entre ellas se pueden destacar:

- El aumento progresivo de la escolarización en paralelo al incremento de las desigualdades sociales.
- La caída de la calidad educativa.
- Las oportunidades abiertas por el incremento reciente en el financiamiento y del salario docente.
- Las desigualdades del federalismo educativo.

En este artículo se resumen estas principales tendencias y se propone una mirada crítica a sus consecuencias y desafíos.

El aumento en la escolarización

La historia mundial del sistema educativo moderno es la de una expansión permanente desde su institucionalización definitiva a fines del siglo XIX. En este contexto, Argentina ha sido el país de América Latina con más temprano desarrollo masivo de su educación primaria, cuya universalización estuvo asegurada de manera continua desde la sanción de la Ley N° 1420 de 1884.

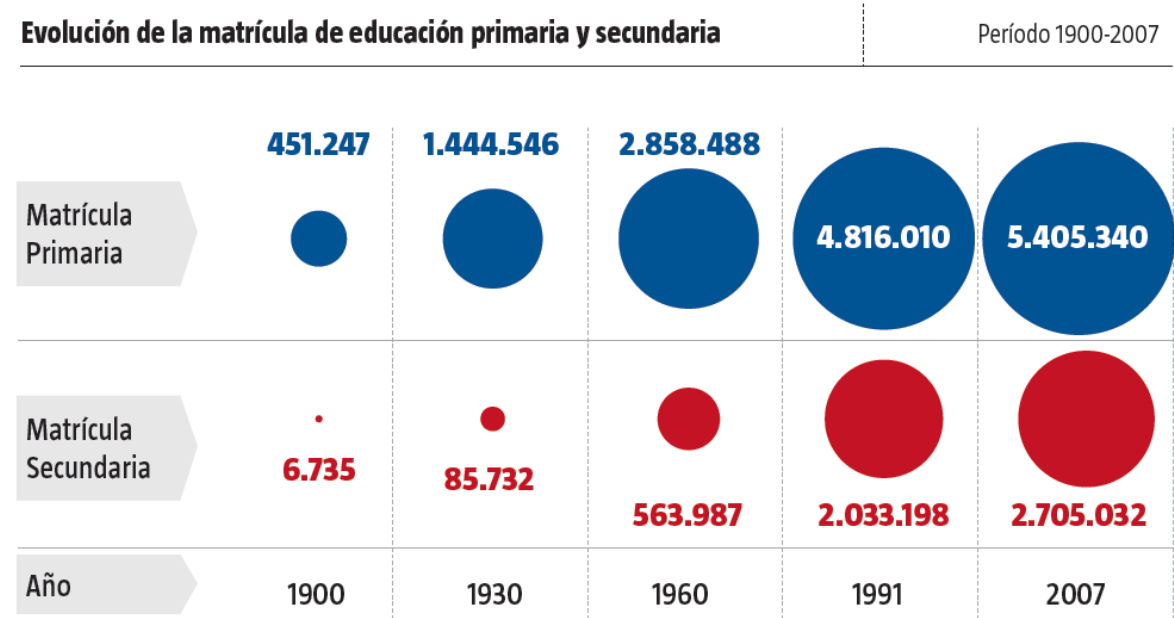
Sin embargo, la educación secundaria, no alcanzó hasta la década de 1990 la virtual universalización de la educación primaria. Recién a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación N° 14.195/93 se institucionaliza como parte de la educación obligatoria.

¹ CIPPEC es el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. El libro que se comenta tiene como autores a Axel Rivas, Alejandro Vera y Pablo Bezem



El Gráfico 1 muestra la evolución de la matrícula de alumnos de Nivel Primario y Secundario desde 1900 hasta 2007, destacándose la explosión que se produce a partir de la década de 1990.

Gráfico 1: Evolución de la matrícula de educación primaria y secundaria



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de DIEPE - Informaciones Estadísticas, Ministerio de Educación (1900 a 1960), Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, INDEC, y DiNIECE, Ministerio de Educación.

Esta tendencia en la dimensión de la oferta educativa implica profundas transformaciones del orden escolar. Para la política educativa supone una disminución sensible de la profundidad en favor de la extensión. Puesto que 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.

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, y de planificación de la oferta de escuelas y cargos docentes.

Desigualdad social y educativa

Se hace referencia aquí al hecho que las escuelas tienen hoy más alumnos que nunca. Y esto se debe a que 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.

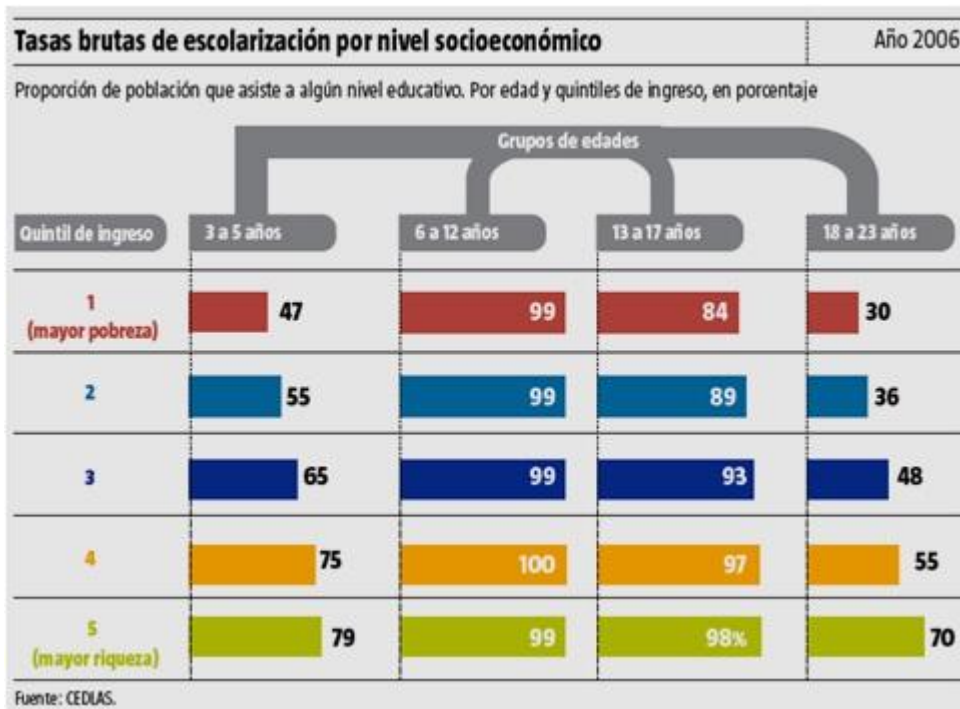
Sin embargo, la estructura social se ha vuelto progresivamente más desigual y la proporción de personas bajo la línea de pobreza ha aumentado significativamente desde 1975. En consecuencia, es en el interior del sistema educativo que comienzan



a profundizarse las brechas sociales, con circuitos educativos cada vez más diferenciados según el nivel socioeconómico de los alumnos.

El Gráfico 2 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.

Gráfico 2: Niveles de escolarización en relación con el nivel de ingresos de la población



Según los datos proporcionados por este gráfico, sólo el 47% de los niños 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.

Estos datos marcan un proceso de segregación que se presenta al interior del Sistema Educativo y que resulta riesgoso para la apuesta a la conformación de una sociedad democrática, con justicia e integración social. Puesto que 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.

La calidad

Es necesario aclarar que el término “calidad” es polisémico y admite, por lo tanto, muchas definiciones posibles.

En el contexto de este artículo, se entiende por calidad a los resultados alcanzados por los estudiantes argentinos en las diversas evaluaciones estandarizadas nacionales e internacionales a que son periódicamente sometidos. Haciendo la salvedad que la mirada sobre la calidad educativa no puede formularse de manera neutra o sin tener en cuenta el contexto sociocultural, político y económico en que se vive.

Las evaluaciones son, por lo tanto, sólo recortes muy específicos de los aprendizajes, que no reflejan la diversidad de situaciones que ocurren en las aulas.

Con estas advertencias se pueden señalar algunas cuestiones relativas a los resultados de las evaluaciones de la calidad educativa en la Argentina.

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 3 muestra los resultados de 2006² 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 se pone de manifiesto 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.

² Los datos de la Evaluación PISA 2009 están siendo procesados. Se puede consultar un resumen ejecutivo en:

http://dineece.me.gov.ar/images/stories/dineece/evaluacion_educativa/internacionales/PISA09_Resumen_ejecutivo.pdf



Gráfico 3: Resultados PISA año 2006



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.

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 4).

Gráfico 4: Resultados Evaluaciones PERCE y SERCE

| Rendimiento en las evaluaciones educativa de LLECE, UNESCO | | | | | |
|---|---------------|---------|---|---------------|---------|
| PERCE 1997 | | | SERCE 2006 | | |
| | Países | Mediana | | Países | Mediana |
|  | 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 del CIPPEC sobre la Base de LLECE, UNESCO.



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.

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.

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.

En relación con los resultados del año 2005 se puede resaltar 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.

El financiamiento educativo

Este apartado hace referencia al rol del Estado, como garante central del cumplimiento del derecho a la educación. Una manera de analizar esta responsabilidad 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.

El Gráfico 5 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), desde el año 1980 hasta 2007.

Como puede observarse recién en 2006 y 2007 comienza a darse 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.



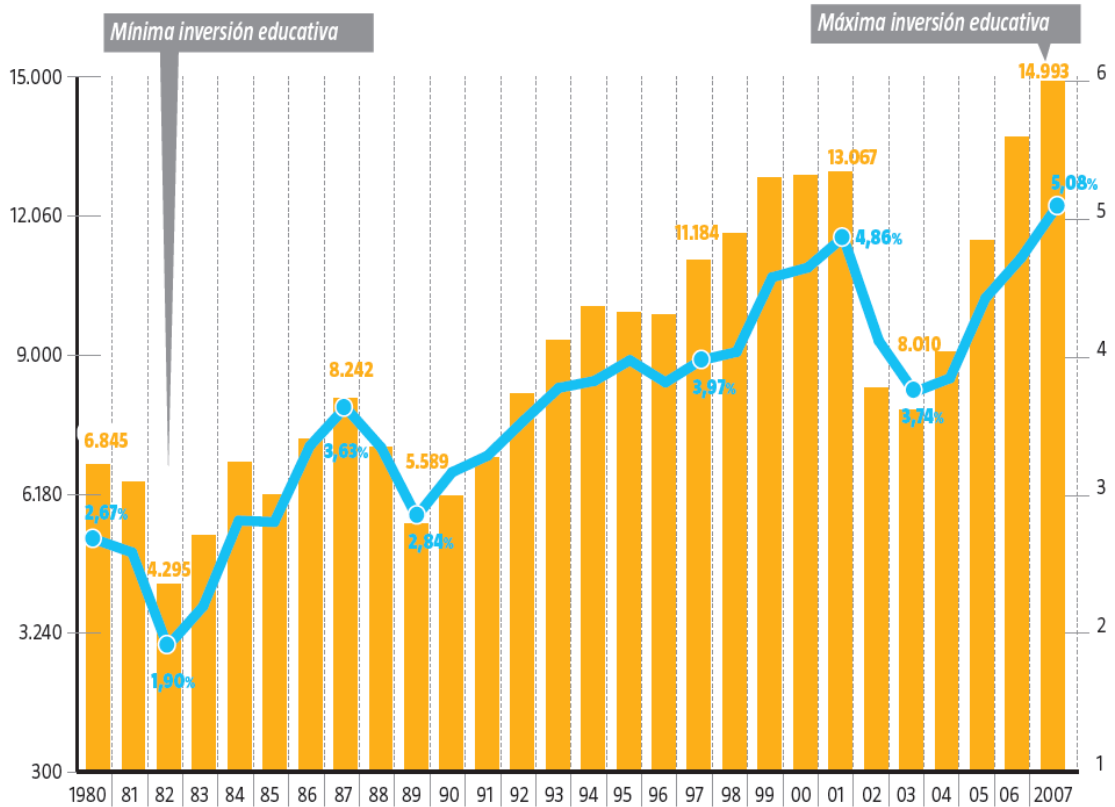
Gráfico 5: Evolución del gasto público en educación



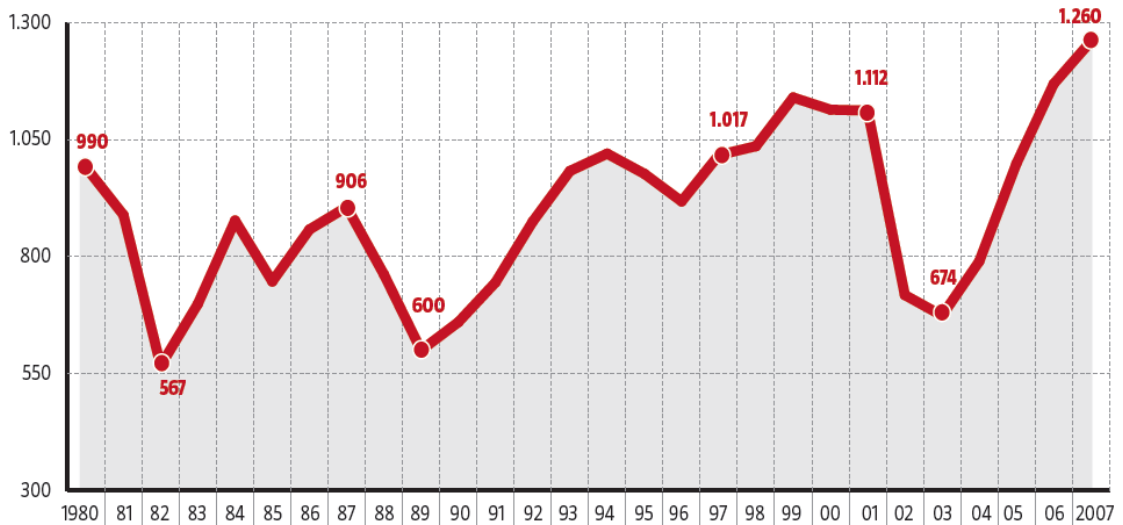
Gasto público consolidado en Educación

Años 1980 a 2007

■ Gasto educativo real (millones de pesos de 2001) ● Gasto educativo como porcentaje del PBI



● Inversión real por alumno en educación básica (pesos de 2001)



Nota 1: Cifras provisorias 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 DINECE, Ministerio de Educación.



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.

El salario docente

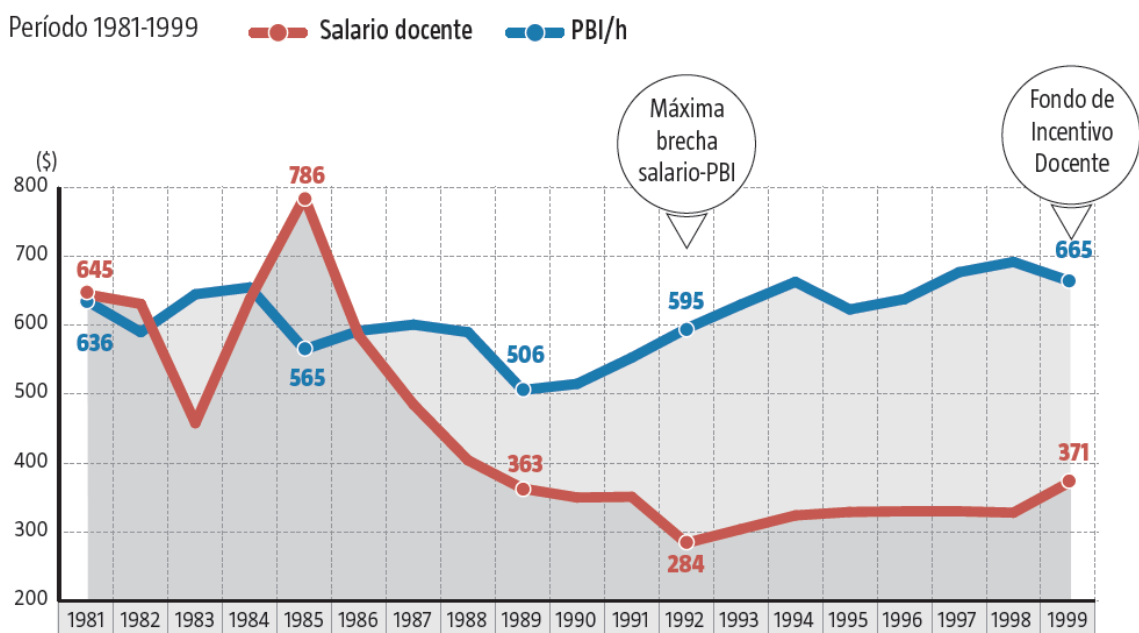
Durante mucho tiempo en la historia de la educación argentina el salario docente fue la variable de ajuste para lograr la inclusión educativa. Es decir que para garantizar la cobertura escolar se deterioró la condición salarial docente.

Algunos estudios muestran que el crecimiento de un 40% de los alumnos en los años ochenta tuvo un correlato en la depreciación de un 40% del salario docente, ya que la inversión educativa se mantuvo estable.

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 Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) cambió ese escenario al otorgar prioridad al salario docente frente al resto de la inversión educativa (Gráfico 6)

Gráfico 6: Salario docente y PBI por habitante

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.



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.

Justamente en el período reciente (2003-2008), que se enmarca en la prioridad de la inversión educativa establecida por la Ley de Financiamiento Educativo, se constata un crecimiento muy importante del salario docente.

El Gráfico 7 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 reales.

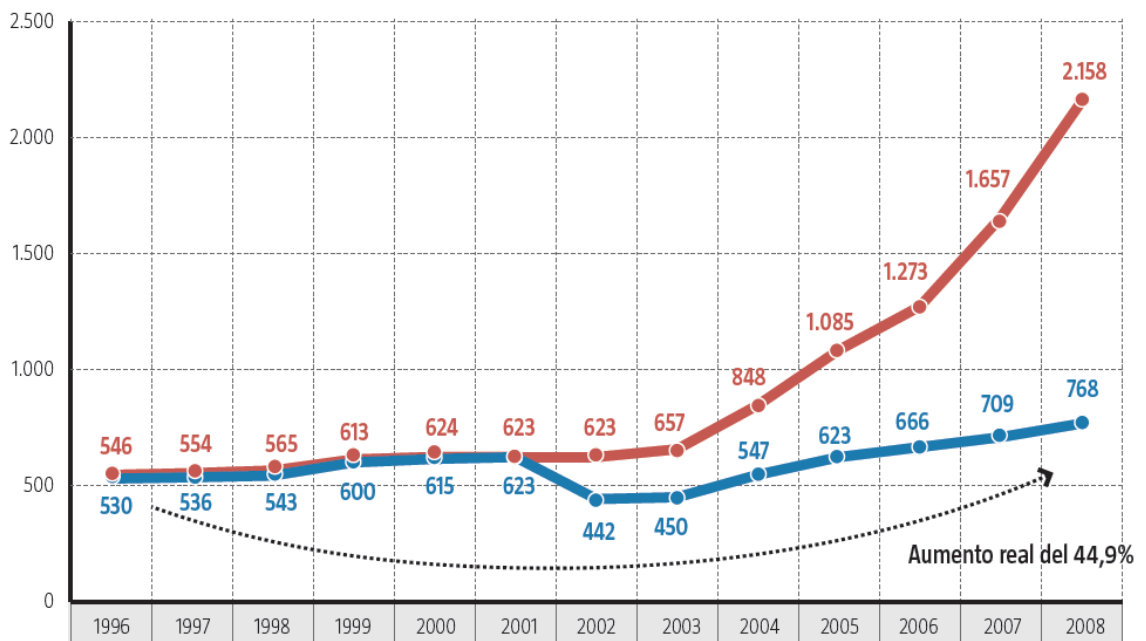
Gráfico 7: Evolución del salario nominal y real

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

Años 1996 a 2008

● Salario nominal (pesos corrientes)

● Salario real (pesos de 2001)



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 La Pampa, Río Negro, Santa Fe y Neuquén.



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, siguen existiendo enormes desigualdades en los salarios docentes según provincias.

El federalismo educativo

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.

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 tiene un correlato directo en la inversión por alumno.

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.

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 (Gráfico 8) y, como consecuencia, salarios docentes inferiores.

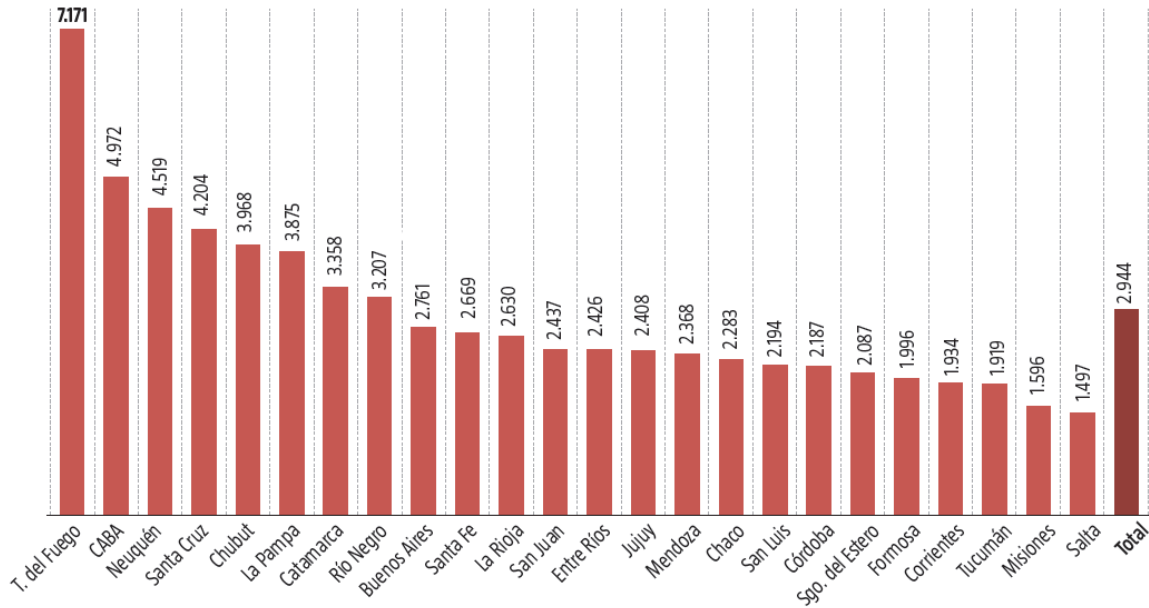


Gráfico 8: Inversión por alumno y esfuerzo financiero por la educación

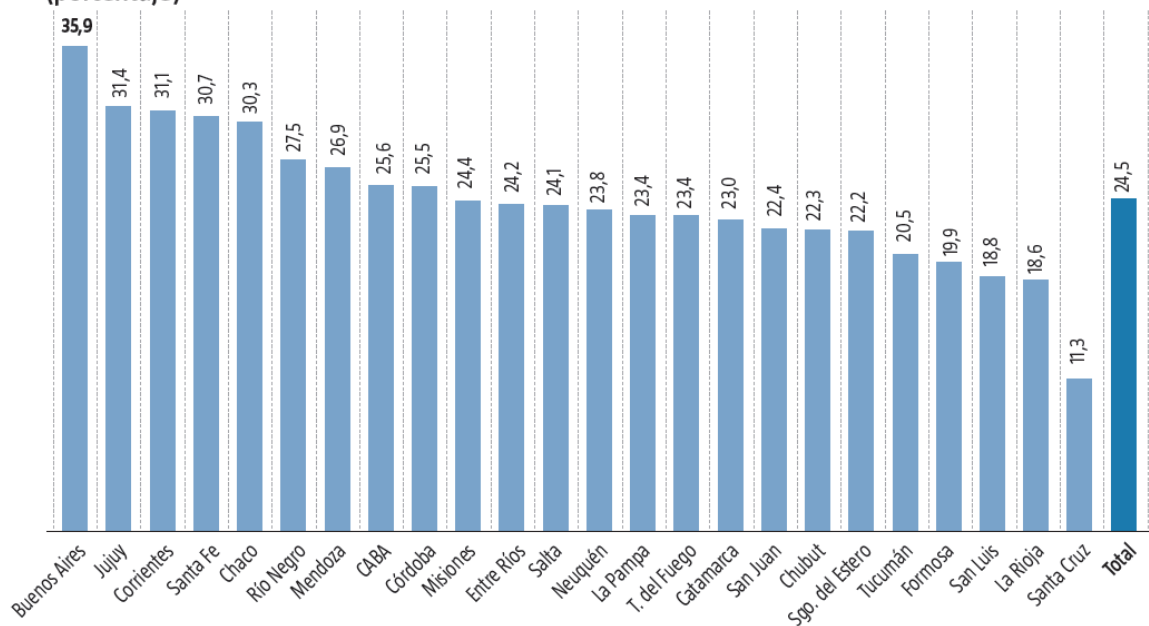
Inversión por alumno estatal y esfuerzo financiero por la educación

Año 2006

**Inversión educativa por alumno estatal
(pesos corrientes)**



**Gasto educativo sobre gasto total
(porcentaje)**



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

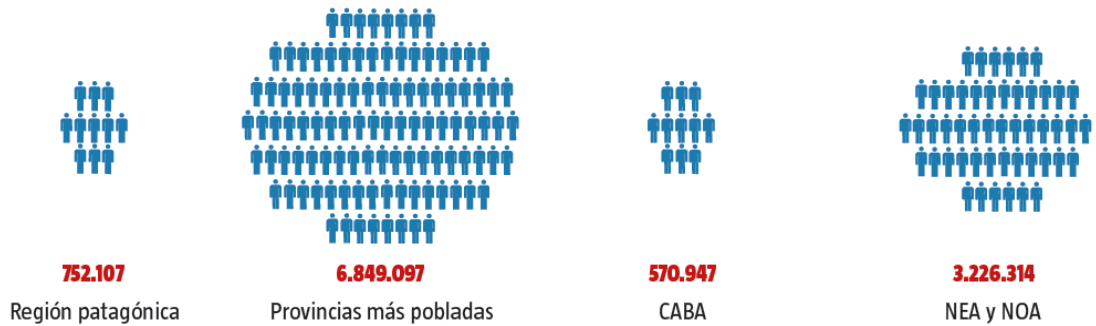


Por otra parte, el Gráfico 9 muestra cómo se traducen las desigualdades del federalismo fiscal en el terreno del financiamiento educativo, vulnerando el derecho igualitario a la educación.

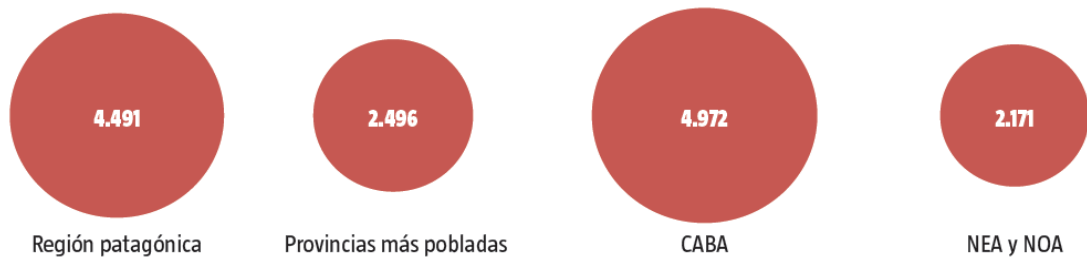
Gráfico 9: Inversión federal en educación

¿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.



En este gráfico 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).

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.

REFLEXIONES FINALES

Habiendo analizado las principales tendencias del Sistema Educativo Argentino, se plantean algunos interrogantes para debatir:

- ¿Cómo garantizar igualdad de acceso y permanencia en la educación para todos?
- ¿Qué estrategias políticas, financieras y pedagógicas podrían garantizar la calidad de la educación y la distribución justa y equitativa de los recursos?
- ¿Hacia dónde orientar las acciones de formación de los docentes argentinos?

Estas y otras muchas cuestiones representan el desafío de educar en un contexto sociocultural y económico de desigualdad y pobreza. Pero, a su vez, implica la decisión política de garantizar condiciones favorables para el acceso, permanencia y egreso del sistema educativo a todos los habitantes del país.