

Los procesos de descentralización educativa y sus resultados

Un análisis para Argentina

María Marta Formichella*
Natalia Krüger**
Mara Rojas***

* Licenciada en Economía. Departamento de Economía, Universidad Nacional del Sur-CONICET. mformichella@uns.edu.ar

** Licenciada en Economía. Departamento de Economía, Universidad Nacional del Sur-CONICET. nataliakruger@hotmail.com

*** Licenciada en Economía. Departamento de Economía, Universidad Nacional del Sur-CONICET. mrojas@uns.edu.ar

RESUMEN

La expansión del acceso a la educación media se ha convertido en un importante objetivo de desarrollo para los países de América Latina. La formulación de una política acorde con esta meta, demandaría la realización de un profundo análisis del sistema educativo, las reformas acaecidas en los últimos años y las interrelaciones con las distintas esferas sociales. El presente ensayo intentará avanzar sobre algunos de los tópicos relevantes a ser considerados posteriormente en una evaluación semejante, realizando una revisión de lo ocurrido en Argentina y estableciendo ciertas comparaciones con las transformaciones llevadas a cabo en México durante los últimos años.

Palabras claves: educación media – reforma – descentralización – resultados educativos – Argentina – México. Clasificación JEL: I210, I280

Fecha de recepción:
12 de septiembre
Fecha de aprobación:
13 de noviembre

I. Introducción

Durante las últimas décadas, se ha llevado a cabo una serie de transformaciones radicales a nivel político, económico y social en toda América Latina. En un marco de deterioro del contexto socioeconómico y de crisis del Estado de Bienestar, las reformas, guiadas por criterios que pregonaban la búsqueda de una mayor eficiencia, replantearon el funcionamiento de los diversos sectores de la economía y la sociedad. La anhelada modernización alcanzó a los sistemas de educación, los cuales fueron objeto de la aplicación de políticas similares, bajo los lineamientos de organismos internacionales como el Banco Mundial y la OCDE.

Entre las principales estrategias, se encontraba la descentralización de los servicios educativos que determinaba la transferencia del poder central a las colectividades regionales. Este proceso asumió diversas modalidades entre los distintos países, según el nivel de gobierno hacia donde se delegó la toma de decisiones, el tipo de decisiones traspasadas y la orientación de la descentralización. Sin embargo, es posible identificar múltiples puntos de contacto en torno a las metas, las lógicas de las políticas subyacentes o los resultados obtenidos.

El objetivo del presente trabajo es realizar una revisión de los principales rasgos asumidos por la transformación del sistema educativo en Argentina a partir de la década de los 90. Interesa estudiar si, en líneas generales, las medidas de reforma aplicadas han permitido alcanzar las metas propuestas. Asimismo, con el propósito de ofrecer algunos puntos de comparación en este tema, se expondrán a lo largo del trabajo algunas características generales que el proceso análogo de reforma educativa ha tenido en México.

En la siguiente sección se resumen las principales tendencias registradas en el contexto socioeconómico argentino en la etapa analizada. En el apartado III, se analiza el proceso de reforma educativa, con énfasis en la estrategia de descentralización de responsabilidades desde el gobierno central hacia los estados federales. En la sección IV, se presentan algunos indicadores que permiten evaluar la evolución de los resultados internos del sistema durante los últimos años, los cuales reflejan algunas de las deficiencias del proceso de reforma. En función de este análisis, se esbozan, en el apartado V, algunas posibles implicancias de la nueva etapa de reforma educativa iniciada en el año 2006 con la sanción de dos leyes: la Ley de Financiamiento N° 26.075 y la Ley de Educación Nacional N° 26.206. Por último, se presentan las consideraciones finales.

II. Contexto socioeconómico

El representar al sector educativo como sistema supone un reconocimiento de que su desempeño se encontrará fuertemente condicionado

por las características de su entorno socioeconómico. Esta afirmación cobra especial relevancia en las últimas décadas, ya que las sociedades latinoamericanas han experimentado profundas transformaciones, en el marco de un mundo globalizado y a partir de la aplicación de medidas de reforma estructural, algunas veces establecidas casi de manera forzosa. En Argentina, en base a un diagnóstico que señalaba como ideal a una economía de mercado, plenamente integrada al mundo y con estricta disciplina fiscal, toda política aplicada se vio estructurada en torno a tres ejes principales: i) Ley de Convertibilidad; ii) Reforma del Estado; iii) Reforma del mercado.

La convertibilidad de la moneda a partir de un tipo de cambio competitivo y unificado funcionó como regla disciplinadora para evitar la financiación monetaria del déficit fiscal y así combatir la inflación. A su vez, el margen de acción del Estado se vio restringido a través de estrategias tendientes a reducir su participación, tales como la privatización masiva de empresas públicas, el reordenamiento de prioridades y la descentralización del gasto. La mayor apertura de la economía fue garantizada por la eliminación de trabas al comercio de bienes y servicios, la liberación del movimiento de capitales y la atracción de inversión extranjera directa. Por otro lado, bajo el pretexto de la búsqueda de competitividad y eficiencia, se adoptó un proceso de desregulación de los mercados de bienes, servicios y factores, destacándose entre ellos el mercado laboral y los sectores de salud y educativo.

Bajo aquel esquema, se habría logrado en un primer momento el objetivo de recuperar la estabilidad macroeconómica y entrar en una senda de fuerte crecimiento. Sin embargo, tras los primeros años de bonanza, el modelo mostró serias contradicciones internas concluyendo en la ruptura del equilibrio social preexistente y erosionando la sustentabilidad del equilibrio económico alcanzado.

Durante la llamada “época de oro de la convertibilidad” (entre 1990 y fines de 1994), se logró impulsar la expansión de la actividad, se concretó la reducción de la inflación, se logró una masiva entrada de capitales extranjeros y un saneamiento de las cuentas públicas. Una primera dificultad se enfrentó ante el contagio de la crisis financiera mexicana, que generó una breve fase contractiva durante el año 1995. Aunque una nueva disponibilidad de liquidez internacional permitió lograr una rápida salida de la crisis, retomando tasas de crecimiento del PBI vigorosas hasta mediados de 1998, la acumulación de contradicciones internas y el empeoramiento del contexto externo, determinaron un deterioro sostenido del desempeño del producto culminando en una mega-crisis durante el período 2001-2002.

El saldo social de estos procesos fue altamente desfavorable. La reconversión transformó profundamente la relación Estado-economía-sociedad, atenuando sus posibilidades de actuar como red de contención social, cuando la desregulación de las relaciones labo-

rales y la mayor fragmentación del sistema productivo debilitaron el sistema previsional y el mercado de trabajo. La fuerte precarización del empleo condujo a una situación en la cual, aproximadamente, la mitad de la población activa tiene como destino el segmento informal del mercado.

La crisis del empleo alcanzó una virulencia inusitada durante el régimen de convertibilidad. La tasa de desempleo total prácticamente se duplicó entre 1992 y 1994, a pesar del marco de fuerte crecimiento anual del PBI. Durante la breve recesión luego del “efecto Tequila” la desocupación trepó a niveles superiores al 17%, y aunque en los años posteriores las cifras disminuyeron, se mantuvieron en los dos dígitos. Según el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS)¹, sólo a partir del año 2003 el desempleo registró una caída sostenida, aunque no lo suficiente como para alcanzar los valores de principios de los años 90.

Las mencionadas transformaciones no pueden sino estar acompañadas por una distribución más regresiva del ingreso. No sólo han disminuido las remuneraciones reales en promedio, sino que se verifica una mayor polarización de los salarios. Gasparini (2003), señala que durante las últimas tres décadas se ha registrado una tendencia creciente de la desigualdad en el país, empeorando su posición relativa dentro de Latinoamérica. En particular, entre 1992 y 2006 el ratio de ingresos entre el decil más rico y el más pobre ha crecido en un 50%, y el coeficiente de Gini se elevó de 0,45 a 0,483. En lo que respecta a la pobreza, ésta profundizó su cronicidad como consecuencia del aumento en la desigualdad. Luego de una moderada reducción o estabilidad durante los primeros años de aplicación de las reformas, la pobreza y la indigencia crecieron significativamente. Así, en el año 2006, un 27% de la población se encontraba bajo la línea de pobreza, mientras que casi un 9% no podía acceder a una canasta básica de alimentos.

Estas tendencias determinaron que la Argentina, tradicionalmente uno de los países con mejores indicadores socioeconómicos dentro de América Latina, perdiera posiciones durante el período analizado. La combinación de fenómenos como inestabilidad en el crecimiento, distribución más regresiva del ingreso, profundización de la pobreza, períodos de altísimo desempleo y precarización de los vínculos salariales, ha configurado un panorama social de amplio retroceso en materia de desarrollo económico, difícil de revertir aún después de varios años de recuperación económica. Los rasgos cohesivos e integradores que poseía tradicionalmente la sociedad argentina se han debilitado, redundando en una estructura social dual, donde abundan los espacios de exclusión y confrontación.

¹ El Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata mantiene estadísticas socioeconómicas actualizadas en www.depeco.econo.unlp.edu.ar/declas

Sin hacer una descripción detallada de los sucesos en México durante el mismo período puede decirse que, en el marco de *shocks* y posteriores resultados, la evolución económica y política ha sido muy similar. Según el informe del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (2002: 27), “el término *modernización* se volvió central en el discurso y en las políticas” de las autoridades mexicanas a partir de 1988. Se distinguen dos ejes ideológicos centrales: por una parte, la necesidad de un distanciamiento respecto a las posturas posrevolucionarias anteriores (de tendencias centralizadoras) y, por otro, el deseo de incorporar a México al grupo de países desarrollados. Ambas ideas coinciden en limitar el peso del Estado en la economía, incrementando el papel del mercado.

La reducción de las funciones estatales y el progreso económico fueron los pilares preponderantes de las políticas implementadas a partir los años ochenta. Ya no se trataba de mejorar la competitividad a través de las reducciones de precios por el uso de materias primas o mano de obra no calificada, sino que el mundo exigía mejoras tecnológicas constantes y esto incluía, como componente fundamental, la renovación del sistema educativo.

III. Reforma del sistema educativo en los años 90

Las etapas de reconfiguración de la estructura estatal impulsadas, tanto en Argentina como en México, propiciaron el marco lógico para las profundas reformas acontecidas en los sectores educativos de ambos países durante los años 90. Dichas reformas tuvieron como elemento clave la delegación de responsabilidades desde el nivel central de gobierno a los niveles federales. Esta política supuso una ruptura con las ideas que guiaron la política educativa anterior, ya que tanto en Argentina como en México, se había observado una tendencia unificadora en el surgimiento y la conformación de los sistemas educativos.

Para el caso de Argentina, ya en 1978, el gobierno de facto nacional había transferido a los niveles medios de gobierno (las provincias y a la ciudad de Buenos Aires) la administración, gestión y financiamiento de, prácticamente, la totalidad de los establecimientos de educación primaria. Esta primera fase se produjo en un contexto de crisis económica y de ideología neoliberal preponderante.

Hacia 1991, y con el antecedente del Congreso Pedagógico Nacional², se sancionó la Ley de Transferencia de Servicios Educativos

² Dicho Congreso fue convocado por el poder legislativo en el año 1984 y estuvo vigente durante cuatro años con el objetivo de debatir sobre el futuro de la educación argentina. Participaron todos los actores relacionados con el sector educativo: los docentes, las familias, los partidos políticos, las congregaciones religiosas, las corporaciones empresarias y sindicales y las entidades intermedias. Delgado (2000: 3) plantea que, si bien “el Congreso fue hegemonizado por una mayoría circunstancial que representaba a los sectores más conservadores de la sociedad” y que “Las propuestas de los sectores más

de la Nación a las Provincias, la cual autorizaba al Poder Ejecutivo a transferir a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires los servicios educativos correspondientes a los niveles medio y superior no universitario. El Estado Nacional encontró, en un principio, resistencia por parte de los gobiernos federales. Estos argumentaban que no se les podía imponer coercitivamente la responsabilidad sobre las escuelas medias, ya que la Constitución Nacional sólo hace referencia a la educación básica. La preocupación fundamental recaía sobre la cuestión del financiamiento, frente a los evidentes intereses del gobierno nacional. En este sentido, el debate más importante se generó a partir del planteo de dos posturas contrapuestas: aquellos que consideran la descentralización educativa como un medio para garantizar la oferta en función del contexto y las necesidades locales; y aquellos que suponen la descentralización como medida de ajuste del gasto público nacional, independientemente de cualquier mejora pedagógica (Delgado, 2000).

Así, del artículo 14 de la ley citada, se desprende una cuestión sumamente clara: las provincias recibirían el compromiso de brindar los servicios educativos transferidos, pero no verían incrementados sus ingresos para hacerlo. La Nación, simplemente, retendría una parte de los recursos coparticipables de la distribución impositiva secundaria (ingresos que ya recibían las provincias anteriormente, pero sin una asignación específica) para destinarla al financiamiento educativo³.

El proceso de descentralización fue sólo un eslabón del proceso de reforma educativa. Además, se formularon La Ley Federal de Educación, el Pacto Federal Educativo y el Plan Social Educativo (PSE).

Mediante la Ley Federal de Educación (sancionada y promulgada en 1993) se estableció el marco normativo general para el sistema educativo en su conjunto. Por ello, puede decirse que la verdadera transformación educativa fue principalmente marcada por este instrumento. Repetto y otros (2001) enumeran los siguientes aspectos como las disposiciones más importantes de esta ley: i) Definición

progresistas y de los representantes de la educación pública, quedaron en una peligrosa minoría”, “una de las propuestas de esos sectores progresistas que perduró en el documento final del Congreso es, precisamente, la de descentralizar al sistema educativo y adecuar el currículum a las necesidades regionales y locales. Hoy vemos claramente que esta propuesta pudo ser sostenida porque también era funcional al proyecto educativo de los sectores más reaccionarios que participaron en él.”

³ La ley dice, expresamente: “A partir del 1 de enero de 1992 y hasta tanto se modifique la ley N° 23.548 la Secretaría de Hacienda de la Nación retendrá de la participación correspondiente a las provincias en el Régimen de la citada ley, previamente a la distribución secundaria, un importe equivalente al monto total, que se incluye en la planilla anexa 1 A, con detalle para cada jurisdicción, con destino al financiamiento de los servicios educativos que se transfieren por la presente ley y los correspondientes al costo de servicios de Hospitales e Institutos Nacionales, Políticas Sociales Comunitarias y Programa Social Nutricional a transferir a las provincias según se convenga oportunamente.” (Ley 24.049, Transferencia de los servicios educativos de la Nación a las provincias y Municipalidad de Buenos Aires, Capítulo IV, Art. 14)

de una estructura nueva para el sistema educativo (cabe destacar la extensión de la obligatoriedad de la educación a 10 años: un año de nivel inicial y 9 años de educación general básica); ii) Renovación de los diseños curriculares; iii) Establecimiento de las responsabilidades de cada nivel de gobierno; iv) Establecimiento de las incumbencias del Consejo Federal de Cultura y Educación⁴; v) Establecimiento de los mecanismos federales para la toma de decisiones; vi) Puesta en marcha de un Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa a partir de 1993; vii) Establecimiento de los mecanismos de financiación, determinación de la prioridad del Estado en materia educativa y de su atención con recursos nacionales, provinciales o de la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, según corresponda, y fijación de pautas sobre el monto de la inversión pública en educación cuya meta se prefijó en un valor igual al 6% del producto bruto interno (PBI).

El Pacto Federal Educativo Argentino (1994) estableció las fuentes de financiamiento para el cumplimiento de la Ley Federal de Educación, la delimitación de responsabilidades acerca del mismo entre los distintos niveles de gobierno y la necesidad de mantener el equilibrio presupuestario (Repetto y otros, 2001). Este último punto puede tener una interpretación algo peligrosa, dado que el gasto en educación sería una variable de ajuste ante posibles desequilibrios fiscales continuos.

El PSE fue implementado en el año 1993. Su objetivo era mejorar la infraestructura y la calidad educativa. Resulta extraña una política centralizada como la que se vislumbra en el PSE en medio de un contexto descentralizador. El PSE se presentó como una política focalizada, en contraste con la cobertura social generalizada que planteaba el modelo de Estado de Bienestar. Implicaba la asistencia a los sectores más desfavorecidos y se aleja de la utopía integradora del sistema educativo moderno (Duschatzky y Redondo, 2000). El Programa Nacional de Becas, por su parte, buscaba la equidad mínima necesaria para que las prácticas educativas sean exitosas. Chitarroni (2002: 2) alude al gasto social destinado a “incentivar la demanda -y no solamente a fortalecer la oferta-” y establece que el programa de becas de \$600 anuales fue la causa del incremento en la asistencia escolar media. Esta noción puede ser cuestionada, ya que la realidad muestra que la asistencia se incrementó en todos los deciles, y no sólo en aquellos deciles receptores de las becas. Sólo que en los deciles de ingresos más altos, existe un “efecto techo” que evita un incremento aún mayor en la asistencia y sobreestima la importancia del incremento en los estratos más bajos.

El anteriormente mencionado informe del Instituto de Investi-

⁴ “El Consejo Federal de Cultura y Educación es el ámbito de coordinación y concertación del Sistema Nacional de Educación y está presidido por el ministro nacional del área e integrado por el responsable de la conducción educativa de cada jurisdicción y un representante del Consejo Interuniversitario.” (Ley Federal de Educación de la Nación Argentina, Capítulo II, Art. 54).

gaciones Legislativas del Senado de la República (2002), hace una descripción del proceso de reforma mexicano, el cuál también había comenzado durante las crisis de 1970. En 1973 una nueva Ley Federal de Educación proclamaba la necesidad de una mayor actualización de contenidos, apertura y flexibilidad. Entre 1976 y 1982 se diseñó el Plan Nacional de Educación. Durante su vigencia, se inició la regionalización de la Secretaría de Educación Pública (SEP)⁵ y la creación de las 31 delegaciones federales. Luego, el Plan Nacional de Desarrollo (1982-1988), incluyó un Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte. La prédica de una modificación estructural acusando deficiencias en el sistema educativo ya se dejaba entrever.

El Programa para la Modernización Educativa (1989-1994) planteó de manera prioritaria el logro de un sistema educativo de mayor calidad, en donde este último término se asocia a las modificaciones productivas y de mercado acaecidas recientemente. Establece como el primer reto a batir a la descentralización del sistema con el fin de ganar eficiencia. Así, en 1992, el Gobierno Federal de México, los 31 gobernadores de los estados de la República y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) suscribieron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB)⁶, a partir del cual el gobierno central transferiría a los estados federales el manejo y control de sus respectivos sistemas educativos. Del mismo modo que en Argentina, la transferencia de los servicios se implementaría mediante acuerdos parciales entre el gobierno central y los respectivos gobiernos estatales. La gran diferencia es que, en el caso mexicano, se detallarían en cada caso los recursos a ser transferidos (montos de dinero, así como recursos físicos). Según Rogel y Aguado (2006), se trató de una descentralización administrativa, simplificando la aplicación de los recursos financieros que comenzaron a entregarse globalmente a los gobiernos estatales, los cuales, por ley, asumían el compromiso de aplicarlos exclusivamente a la educación. Lo cierto es que, recién a partir de 1998, las transferencias pasaron a ser automáticas. Hasta ese momento, se continuó con una centralización de hecho. El gobierno central se reservó para sí las atribuciones normativas y de evaluación, y conservó la dirección y operación de los planteles de educación básica y de formación de maestros en el Distrito Federal.

⁵ La Secretaría de Educación Pública (SEP) fue creada en 1921 con el objetivo de digitalizar la centralización de la enseñanza y, en 1934, ciertas reformas constitucionales dieron al Congreso Federal la facultad de distribuir, coordinar y unificar la educación pública en todo el país, posicionándolo en materia educativa, por encima de los congresos estatales. Esto da una muestra fehaciente de las tendencias unificadoras al inicio.

⁶ El ANMEB 1989-1994 contaba con nueve capítulos relativos a la educación básica, la formación de docentes, la educación de adultos, la capacitación para el trabajo, la educación media superior; la educación superior, el postgrado y la investigación, los sistemas abiertos, la evaluación, y los inmuebles educativos.

Finalmente, el mismo año en que se establecía la Ley Federal de Educación en Argentina, México promulgaba su Ley General de Educación. En clara respuesta a las exigencias internacionales de evaluación de la calidad educativa, mientras Argentina implementaba su Sistema Nacional de Evaluación, tiene origen en México el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior. En el 2002 se crearía el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (Carvalho, 2005).

IV. Resultados internos

Los procesos visualizados desde una óptica macro, reflejados en los diversos indicadores que permiten evaluar la evolución del sistema educativo, son el resultado de la conjunción de múltiples decisiones individuales tomadas por los distintos actores del sistema. Desde el punto de vista de los estudiantes, las transformaciones registradas sin duda han impactado en los determinantes de sus estrategias, así como en sus logros en la escuela. Entre los determinantes se destacan tanto los relacionados con las expectativas y aspiraciones de los jóvenes, como los involucrados en la factibilidad del acceso y la permanencia educativa.

Voigt (1982) señala que una persona que toma una decisión se apoya en un sinnúmero de experiencias del pasado y del presente, en permanente elaboración. A partir de ellas realiza previsiones para el futuro. Frente a la opción de educarse, los individuos tendrán aspiraciones y realizarán previsiones tanto con respecto a los resultados en el ámbito educativo, como con respecto a los resultados en el mercado laboral. La historia familiar, la trayectoria educativa personal, la experiencia y actitudes de los pares y los estímulos recibidos en el hogar son cruciales para mantener viva la motivación del estudiante. Resultan también de importancia los factores institucionales o características del ambiente escolar. Las prácticas escolares pueden estimular o desincentivar a los alumnos, en función de su adecuación o no a las necesidades y rasgos culturales de aquellos. Máxime, cuando la escuela está llamada a compensar las diferencias de origen sociofamiliar. En este sentido, prácticas escolares no estimulantes podrían ser doblemente perjudiciales.

Posiblemente, el factor más reconocido como limitante sea la existencia de costos en la decisión de educarse, tanto directos como de oportunidad. La incidencia de los mismos en cada individuo estará determinada por su nivel socioeconómico, y por la ayuda que pueda recibir por parte del Estado. Este puede contribuir a atenuar los costos con políticas de oferta y de demanda de educación.

Así, además de las características del contexto familiar (nivel socioeconómico, clima educativo del hogar, estructura o composición familiar), las características del contexto sociocultural (nivel socioeco-

nómico y educativo promedio de la región, incidencia de la violencia y delincuencia juvenil, valores del grupo de pares, etc.) y de los atributos propios del alumno (capacidad cognitiva, género, inserción laboral); la literatura establece como condicionantes del acceso y la permanencia en el sistema educativo a las características del contexto institucional educativo y el accionar del Estado. Todos estos factores se han visto afectados por los procesos de cambio registrados en las economías argentina y mexicana durante los años 90.

Las repercusiones de los procesos de reforma educativa sobre los resultados internos de los sistemas, en el marco de un contexto socioeconómico en transformación son, efectivamente, muy complejas. En principio, puede afirmarse que, pese a las restricciones socioeconómicas, las oportunidades de acceso al nivel educativo medio han mejorado para el conjunto de ambas poblaciones. En el plano nacional argentino, la tasa de escolarización de los adolescentes de 13 a 17 años ha registrado un aumento sostenido desde los años 90. Según datos proporcionados por el CEDLAS, mientras que al principio de la década cerca de un 80% de los jóvenes asistía al colegio, para el año 2006 esta proporción había ascendido al 90%. Esta tendencia positiva se verificó dentro de cada quintil de ingresos, reduciéndose las brechas entre los distintos segmentos. Dicha situación constituye, ciertamente, un logro y un aspecto positivo a subrayar. En el caso mexicano, las cifras de cobertura y eficiencia terminal aumentaron para la educación básica general⁷, como resultado de la prioridad asignada a dicho nivel por sobre la educación media superior y superior, y de la disminución de la presión demográfica del grupo de 6 a 14 años de edad. Se llevó a cabo una importante reforma curricular de la primaria, una renovación del material bibliográfico y de las técnicas de enseñanza, así como de evaluación de la educación.

Sin embargo, sigue habiendo deficiencias importantes. El mismo gobierno mexicano reconoce que uno de los objetivos inconclusos ha sido la universalización de la educación primaria. El censo de 2000 mostró que alrededor de un millón de niños seguía fuera de la escuela (Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2002). En Argentina, la masificación educativa se ha dado en forma selectiva. Si bien la brecha entre los sectores más ricos y más pobres se ha reducido, aún continúa presente: el CEDLAS informa que en el año 2006 un 15% de los jóvenes pertenecientes al 20% más pobre de la población no se encontraba escolarizado, frente a un mínimo 2.2% para el sector de mayores ingresos.

Al explorar la cuestión del acceso al nivel secundario, se descubre un panorama aún menos favorable. Además de evidenciarse una selectividad en el proceso de masificación de la cobertura, la existencia de dificultades cualitativas en el logro de los aprendizajes relativiza

⁷ Incluye los primeros 9 años que, en Argentina, se denominaron de Educación General Básica.

la expansión cuantitativa expresada en más años de escolaridad. México y Argentina han extendido la obligatoriedad a 12 y 13 años, respectivamente, tomando en consideración el sistema de educación media superior. Pero la atención que se prestó en este nivel fue menor. Habiendo antecedido la ley de financiamiento a la ley de reforma educativa argentina, la extensión en la matriculación que produjo la segunda no fue tenida en cuenta como gasto educativo creciente que tendrían que afrontar las provincias. México, por su parte, careció de una reforma curricular en el nivel secundario y una redefinición de la educación media superior.

Entre los problemas importantes que presentan las escuelas secundarias argentinas y mexicanas, se encuentran la dificultad de lograr que los estudiantes permanezcan en el nivel correspondiente a su edad, el ausentismo, y la deserción. En relación a estos aspectos, no se han logrado avances significativos durante el período de interés. Indicadores como la tasa de extraedad, la repitencia, el abandono interanual y la tasa de egreso se han mantenido en los mismos niveles o incluso se han visto deteriorados. Se observa que los jóvenes menos favorecidos en el plano socioeconómico son los que enfrentan mayores dificultades en el colegio. Diversos estudios⁸ sostienen que no se han registrado variaciones significativas en los resultados de las pruebas de evaluación de la calidad. Una vez más, se deja en evidencia la fuerte incidencia del clima educativo y el nivel socioeconómico del hogar en el rendimiento de los alumnos.

Aún reconociendo la dificultad de definir y medir en forma precisa a la calidad educativa, se señala que existe consenso en que el aumento de la matrícula en Argentina ha contribuido a deteriorar la calidad de la educación que reciben los estudiantes secundarios (Filmus, 2001). Los grupos de menor nivel socioeconómico parecen ser quienes enfrentan mayores obstáculos, lo cual revela la existencia de una segmentación en el seno del sistema educativo⁹. Esta noción indica que el sector se encuentra fragmentado en circuitos de calidad diferenciada en los que se ubican los estudiantes en función de su nivel socioeconómico de pertenencia, determinando distintas trayectorias educativas y post-egreso. La existencia de disparidades en los resultados educativos se presenta también entre las distintas regiones del país, cuestión que ya se evidenciaba anteriormente a la reforma y que la misma no logró superar¹⁰.

Para México, el trabajo realizado por Sandoval (2007: 38) plantea que: “el hecho de que la inequidad en la distribución de las oportunidades de obtener rendimientos académicos satisfactorios, además

⁸ Pueden consultarse los Informes de Resultados ONE 2000 y 2003, publicados por el Ministerio de Educación de la Nación Argentina. Para México, se recomienda la lectura de Carvalho (2006) y Sandoval (2007)

⁹ Al respecto, ver los trabajos de Filmus (2001), Fiszbein (1999), Llach y Schumacher (2004), Sendón (2005)

¹⁰ Puede consultarse Feijoo et al. (2002) sobre datos del Sistema Federal de Indicadores Educativos del Ministerio de Educación de la Nación

de seguir existiendo, tienda a aumentar (...) aporta evidencia que soporta la hipótesis establecida (...) sobre la falta de pertinencia del modelo educativo que esta siendo implementado en las escuelas con contextos desfavorables, que aún con el refuerzo de algunos programas compensatorios no ha contribuido a la reducción de esta dimensión de la inequidad de oportunidades educativas¹¹. El autor sostiene que, si bien estos programas han ayudado a reducir las inequidades en las oportunidades de acceso y permanencia, no han surtido los mismos resultados en lo concerniente a la inequidad de las oportunidades de obtener rendimientos académicos satisfactorios, lo cual se relaciona con una brecha en la calidad de la enseñanza impartida.

En síntesis, pese al sostenido deterioro del contexto socioeconómico, se ha verificado un proceso de masificación el cual, si bien resultó selectivo, permitió incorporar a números crecientes de adolescentes al nivel medio. Lamentablemente, la masificación en términos cuantitativos ha sido diferenciada en términos cualitativos. Se evidencia la persistencia de problemas de permanencia y terminalidad, y de fuertes disparidades en los resultados entre las distintas regiones del país. Preocupan a su vez el deterioro general en la calidad de los aprendizajes y la segmentación del sistema educativo. Las barreras estructurales aún no han sido superadas y el acceso igual y universal sigue sin lograrse.

V. Nueva etapa de reforma y posibles dificultades

Recientemente, ha comenzado a gestarse un nuevo proceso de reforma, en Argentina a partir de la promulgación de dos nuevas leyes en el año 2006, en México desde el año 2001 con el establecimiento del nuevo Programa Nacional de Educación (PNE) 2001 – 2006. A la luz del análisis realizado en torno a las políticas educativas de los años 90, es posible esbozar algunas implicancias o debilidades de la nueva etapa iniciada.

Nuevamente en Argentina, antes que una ley que modificara la estructura educativa, se formuló una ley presupuestaria. La Ley de Financiamiento, promulgada en el 2006, establece que el Gobierno Nacional junto con los gobiernos provinciales deberán incrementar año a año la inversión en educación (en ese momento 4% del PBI) hasta llegar, en el año 2010, al 6% del PBI. El esfuerzo adicional recae, una vez más, en mayor medida sobre las jurisdicciones provinciales (60% del incremento solicitado). En el 2001, el porcentaje destinado a educación había sido del 5%¹¹. Del mismo modo, Llach (2006) resalta que la nueva Ley de Educación Nacional fija una meta inferior a la fijada por la Ley Federal, ya que si bien ambas estipulan una inversión del 6% del PBI, la nueva ley incluye la inversión en ciencia y tecnología.

¹¹ Para datos del financiamiento de la educación argentina, consultar Morduchowicz (2002).

En aquellos ejercicios fiscales donde no haya incremento del PBI o sea muy pequeño, la meta anual deberá adecuarse proporcionalmente al incremento de la recaudación.

El PNE mexicano, en materia de financiamiento, establece una meta del 8% del PBI y propone criterios de distribución con el objetivo de disminuir las desigualdades regionales. Cuando tuvo comienzos el proceso de reforma en el año 1993, se aprovecharon los recursos provenientes de la mejora económica de principios de los noventa. Pero los incrementos presupuestarios se vieron bruscamente detenidos en 1995 a causa de una nueva crisis económica. Los niveles iniciales de gasto educativo sólo lograron recuperarse hacia el año 2000, y fue a partir del año siguiente cuando algunos gobernadores comenzaron a solicitar la reversión del proceso de federalización argumentando falta de apoyo técnico y financiero por parte del estado central.

Como puede verse, en ambos casos los incrementos propuestos se destinarán a ganar posiciones perdidas. Cabe aclarar que hablar de porcentaje sobre PBI como un indicador de inversión quizás sea demasiado precipitado, dada la alta volatilidad del producto en las economías en desarrollo.

Con posterioridad a la promulgación de la Ley de Financiamiento, se promulga en Argentina la nueva Ley de Educación Nacional, fijando los fines y objetivos de la política educativa. Reiteradamente, se hace mención al logro de los equilibrios regionales y la equidad social, y se extiende la obligatoriedad a todo el nivel secundario (con una totalidad de 13 años de educación básica). Si bien esto último constituye un objetivo loable, hay que tener en cuenta que establecer la obligatoriedad por ley no implica su cumplimiento automático. El costo de oportunidad de educarse en lugar de ingresar al mercado laboral es muy alto para los adolescentes de los deciles de menores ingresos.

De acuerdo a la nueva Ley de Educación, es de preverse que la matrícula se incrementará, como sucedió en el período 1997– 001. Esta extensión debería ser monitoreada cuidadosamente. Un rápido crecimiento en la matrícula acarrea problemas de infraestructura, recursos humanos, financieros y físicos, afecta negativamente la calidad de la educación y genera desigualdades en la posibilidad de acceso al sistema. Lo que no se tiene en cuenta en esta ley, es de qué manera se financiará esa matrícula superior. Porque si el incremento anual establecido hasta el año 2010 es solamente para cubrir la matrícula creciente, no es ningún logro adicional. Para mejorar las condiciones del sistema educativo no debería hablarse de incrementos en el gasto educativo, sino de una profundización¹² del mismo.

Algunos de los límites que tuvo el proceso de descentralización en México fueron reconocidos por el PNE. El mismo, consta de

¹² Esto significa que la tasa de incremento en el gasto educativo debería ser mayor que la tasa de aumento en la matrícula para poder hablar de mejoras verdaderas en el sistema educativo.

diferentes subprogramas para los distintos tipos educativos y, lejos de prever los pedidos de los diferentes jefes de gobiernos federales, promueve la culminación de la descentralización de la educación media y superior con diferentes estados de corresponsabilidad (Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2002). Los acuerdos entre los estados federales y el estado central permanecen aún en discusión.

VI. Consideraciones finales

Los procesos de reforma educativa, llevados a cabo en medio de crisis económicas, de financiamiento y sociales, llevaron a que los resultados no fueran los esperados. En el caso de Argentina, se produjo de manera veloz con el afán de solucionar rápidamente el problema fiscal, transfiriendo el Estado Nacional responsabilidades pero no recursos a las provincias, ni prestando la ayuda técnica requerida. En México, según Rogel y Aguado (2006), se observarían ciertas paradojas a lo largo del proceso. Las delegaciones estatales creadas conservarían una dependencia funcional de los órganos centrales de la SEP, originando una mayor burocratización del sistema, con estructuras superpuestas e inconexas. Por supuesto, al igual que en Argentina, el peso del gobierno central siguió siendo excesivo; dado el federalismo fiscal y la potestad del establecimiento de planes y programas de estudio en todo el país.

Si bien se registró una tendencia creciente en el gasto educativo, se trata de un gasto pro-cíclico que es reducido ante eventuales crisis económicas. Asimismo, la dispersión de los niveles de gasto entre las diferentes jurisdicciones permite imaginar su traducción a resultados regionales dispares en el desempeño. En Argentina, al basarse el financiamiento en el sistema de coparticipación, las desigualdades intrínsecas de tal sistema se han transferido al sistema educativo. En forma similar, la distribución de los recursos en México no se establece en los hechos por criterios objetivos sino por factores históricos o de negociación gubernamental. En este sentido, a pesar de que se realice una transferencia de ingresos a los estados federales independiente para el sector educativo, puede establecerse un paralelismo con los problemas que aquejan a la transferencia de recursos coparticipables en Argentina, dado que los mismos también vienen determinados por factores históricos y de poder de negociación.

Una vez más, las políticas aplicadas parecen no haber resuelto los problemas de calidad y equidad, defectos endémicos en ambos sistemas. En México al igual que en Argentina, se aprovecharon en un principio los beneficios de la recuperación económica. Pero a partir de la crisis acontecida en 1994, los incrementos en el financiamiento educativo se vieron bruscamente frenados y las disyuntivas entre gobierno central y gobiernos federales reaparecieron con mayor

fuerza. Las tensiones sindicales también han sido moneda corriente en ambas naciones¹³.

Frente a la meta de garantizar el acceso universal a una educación básica de calidad, los logros han sido parciales. El éxito principal lo constituye el haber avanzado en la dirección de incrementar la cobertura del nivel medio. No obstante, las deficiencias en el plano de la retención de los alumnos y de la calidad de la enseñanza ofrecida relativizan los resultados en términos cuantitativos.

La realidad es que las descentralizaciones no han incluido recursos específicos y que el poder de decisión para ciertas cuestiones claves ha permanecido en el gobierno nacional, dificultando el hecho de que las peculiaridades de cada región sean tenidas en cuenta. Hay quienes consideran que las limitaciones que enfrentaron los procesos de descentralización han sido tan graves que debería volverse atrás para que los gobiernos centrales enfrentasen los problemas actuales. Parece, una vez más, ser una tendencia latinoamericana “remendar sobre lo hecho”.

Referencias bibliográficas

- Carvalho Pontón, M. (2005). “Análisis de los resultados obtenidos en estudios de eficacia escolar en México, comparados con los de otros países.” *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (REICE)*. Vol. 3, Nº 2, pp 80-108.
- Carvalho Pontón, M. (2006). “Factores que afectan el desempeño de los alumnos mexicanos en edad de educación secundaria: Un estudio dentro de la corriente de eficacia escolar.” *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (REICE)*. Vol. 4, Nº 3, pp 30-53. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS). *Estadísticas*. www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas
- Chitarroni, H. (2002) *Equidad del gasto educativo: una mirada desde la oferta y la demanda en el nivel medio*, Consejo de la Nación de Políticas Sociales, Buenos Aires, Argentina.
- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). (2002). *Programa de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo*.
- Delgado M. (2000). *Informe para el Honorable Senado de la Pcia. de Bs. As.* Reporte en su función de asesora a la Presidencia de la Comisión de Educación.
- DiNIECE. *Informe de Resultados ONE 2000 Y 2003*. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Disponible en www.megov.ar/diniece
- Duschatzky, S. y Redondo, P. (2005) *El Plan Social educativo y las crisis de la educación pública*; en Duschatzky, Silvia, eds.; *Tutelados y Asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Buenos Aires: Paidós.

¹³ Los datos presentados por el CIPPEC (2007) demuestran que el salario docente ha sufrido una importante caída en las últimas décadas. Los impactos negativos de los conflictos con el sector docente son variados, siendo el más visible la discontinuidad del funcionamiento escolar

- Feijoo M. del C., Castañeda Bernal E. y Navarro L. (2002) *Equidad social y educación en los años '90*, IPEE-UNESCO, Buenos Aires, Argentina.
- Filmus, D. (2001). *Cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente. Escuela media y mercado de trabajo en épocas de globalización*. Ed. Santillana. Bs. As.
- Fiszbein, A. (1999). *Institutions, Service Delivery and Social Exclusion: A Case Study of the Education Sector in Buenos Aires*. The World Bank Latin America and the Caribbean Regional Office. LCSHD Paper Series No. 47.
- Gasparini, L. (2003). *Argentina's Distributional Failure: The role of Integration and Public Policies*. CEDLAS – UNLP. La Plata, Argentina.
- Honorable Cámara de Diputados y Senadores de la Nación (1992). *Ley N° 24.049. Transferencia de los servicios educativos de la Nación a las provincias y Municipalidad de Buenos Aires*. Buenos Aires, Argentina.
- Honorable Cámara de Diputados y Senadores de la Nación (1993). *Ley N° 24195. Ley Federal de Educación*. Buenos Aires, Argentina.
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República de México (2002), *Aspectos Generales del Proceso de la Descentralización Educativa (estudios de caso)*, México.
- Llach, J.J. y Schumacher, F. (2004). *Escuelas ricas para los pobres. La discriminación social en la educación primaria argentina, sus efectos sobre el aprendizaje y propuestas para superarla*. Anales de la Asociación Argentina de Economía Política.
- Llach, Juan José (2006) *El desafío de la equidad educativa*. Ed. Granica. Buenos Aires, Argentina.
- Morduchowicz, A. (2002). *El financiamiento educativo en Argentina: Problemas estructurales, soluciones coyunturales*. IPEE-UNESCO, Buenos Aires, Argentina.
- Repetto F. y otros (2001): *Transferencia educativa hacia las provincias en los años '90: un estudio comparado*, Buenos Aires, Documento N° 57, elaborado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional - Fundación Gobierno y Sociedad y Fundación Grupo Sophia.
- Rogel Salazar, R. y Aguado López, E. (2006). *Desplazamiento conceptual de los discursos de descentralización educativa: Un análisis comparado entre México, Argentina, Brasil, Bolivia y Colombia*. IX Seminario de la RII. 17 al 19 de mayo. Bahía Blanca, Argentina.
- Sandoval Hernández, A. (2007). "La equidad en la distribución de oportunidades educativas en México. Un estudio con base en los datos EXANI-I". *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (REICE)*. Vol. 5, N° 1, pp 22-42.
- Sendon, M.A. (2005). *Las trayectorias de los egresados de la escuela media en una sociedad mutada*. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Enero-marzo. Año/vol 10. Nro. 024. México, D.F.
- Voigt, F. (1982). *Campo y horizonte de expectativas como determinantes de la política económica*. *Revista Estudios Económicos*. Vol I. Nro. 1/ 2.