

UNA EDUCACIÓN PARA EL SIGLO XXI

UNA EDUCACIÓN PARA EL SIGLO XXI

Propuesta de reforma

ÍNDICE

Prefacio	11
Introducción.....	13
Capítulo I. Resumen y recomendaciones	17
A. Diagnóstico de la educación básica	17
El deterioro de la calidad educativa.....	17
La dispersión del rendimiento educativo	18
Aspectos curriculares	20
Incentivos escolares.....	21
La ineficiencia del sistema	22
La situación docente.....	24
La formación docente.....	25
Organización y financiamiento de la educación básica.....	28
B. Opciones y recomendaciones para la educación básica.....	30
Replantear las inconsistencias	30
Los principios básicos para una síntesis apropiada	32
C. Propuestas para la educación básica.....	35
Regulaciones curriculares.....	35
Medición de calidad educativa	37
Financiamiento.....	39
Regulación institucional	42
Régimen laboral docente	48
Formación Docente.....	49
Políticas compensatorias.....	51
La reforma como una totalidad no separable	52
Las consecuencias financieras de la reforma	53
D. Diagnóstico de la educación superior	56
E. Opciones y recomendaciones para la educación superior.....	60
El financiamiento	61
Los sistemas de préstamos estudiantiles.....	63
Sistemas de becas estudiantiles.....	64
La información como un valor esencial.....	66

Impreso en la Argentina
Hecho el depósito que marca la ley 11.723

© Fundación de Investigaciones
Económicas Latinoamericanas, 2000
Córdoba 637, 4º piso
Buenos Aires, Argentina
Tel.: 314-1990/7178

I.S.B.N.: 987-9329-06-6

Derechos reservados
Prohibida su reproducción total o parcial

Estructuración del sector: ¿organización unitaria o binaria?	69
El gobierno de las universidades nacionales	71
Capítulo II. Los objetivos del sistema educativo	77
¿Educación laica o religiosa?	78
¿Estandarización curricular o libertad de enseñanza?	79
¿Transmisión de una cultura nacional o educación cosmopolita?	79
¿Instrucción o transmisión de valores?	81
¿Calidad educativa o asistencialismo social a través de la escuela?	82
¿Formación del ciudadano o formación para el trabajo?	85
Conclusión	86
Capítulo III. ¿Qué y cómo enseñar?.....	89
¿Existe uniformidad en los contenidos de la enseñanza?	89
Las reformas curriculares de la década reciente	92
El debate pedagógico	94
La estructura de la oferta educativa.....	97
La educación preescolar.....	97
La organización de la educación básica	100
Trayectos en la enseñanza media	106
Conclusión	110
Capítulo IV. ¿Qué exigir de los alumnos y cómo incentivarlos?	113
El tratamiento de la obligatoriedad	113
Cobertura del sistema educativo	114
El cumplimiento de la obligatoriedad	118
Horas de enseñanza mínimas por año.....	118
La exigencia de tareas fuera de la escuela	120
El tratamiento de la diversidad de rendimientos	121
Evaluación externa para la promoción	126
Conclusión	128
Capítulo V: Medición de la calidad educativa	131
A. Los objetivos de las evaluaciones externas	131
B. La evidencia empírica	134
La información de los resultados.....	135
La naturaleza de los exámenes.....	136
El alcance de los exámenes.....	136
Edades que se evalúan	138
Diseño y administración	138
Conclusión	139
Capítulo VI: La estructuración de la política curricular	143
La homogeneización de la enseñanza y del aprendizaje.....	143
Instrumentos para la homogeneización	143
El conflicto entre homogeneización y libertad de enseñanza	144

El conflicto entre homogeneización de la enseñanza y federalismo.....	145
Opciones entre instrumentos	145
El rol de la evaluación de calidad educativa	147
La homogeneización de la enseñanza en la Argentina	147
Conclusión	151
Capítulo VII: Incentivos y capacitación docente.....	155
A. La profesión docente no es atractiva	155
Las remuneraciones docentes son muy bajas	155
B. La formación docente tiene muchas debilidades.....	156
No hay selectividad en el ingreso a la profesión docente	156
Existen demasiadas instituciones, lo que contribuye a una baja eficiencia y menor calidad	157
La formación de los formadores no es la apropiada.....	159
Hay un énfasis excesivo en una enseñanza teórico-pedagógica ..	161
No existe un buen sistema de control de calidad institucional ..	162
Falta un sistema de formación de directores de escuela.....	164
El sistema de capacitación de docentes en actividad no es el apropiado	165
C. El régimen laboral incentiva la ineficiencia y desincentiva la calidad	166
El estatuto del docente es demasiado permisivo	166
No existe un sistema de exámenes externos como requisito de la matriculación	168
Capítulo VIII: Financiamiento y organización de la educación básica	171
A. El modelo estatal tradicional.....	171
B. La educación estatal descentralizada	176
C. La educación privada libre	181
D. La educación privada regulada.....	182
E. Las alternativas intermedias	183
Financiamiento por alumno matriculado.....	183
La desregulación laboral	185
La limitación de otras regulaciones	185
Conclusión	188
Capítulo IX: La educación superior	193
A. Objetivos de la educación superior.....	193
Los argumentos insostenibles a favor de la intervención estatal	194
Los argumentos válidos a favor de la intervención estatal.....	196
Conclusión	198
B. Modelos de Educación Superior	198
Coexistencia de segmentos de educación superior “académica” e “irrestricta”.....	199
Coexistencia de instituciones universitarias y no universitarias	199
Coexistencia del financiamiento privado y público.....	200

Coexistencia de instituciones públicas y privadas	202
C. Tendencias actuales de la educación superior	202
Arancelamiento	203
Cambios en los métodos de financiamiento de las instituciones estatales	204
El control de la calidad educativa.....	206
Los sistemas de evaluación de la calidad institucional.....	206
Exámenes externos como mecanismo de control de la calidad educativa.....	207
Los mecanismos de información pública	208
La estructuración de la oferta	209
D. Diagnóstico de la educación superior en la Argentina: aspectos cuantitativos	210
¿Qué explica el bajo nivel de gasto en educación superior en la Argentina?	211
Conclusión	214
E. Diagnóstico de la educación superior en la Argentina: aspectos cualitativos.....	214

PREFACIO

En la determinación de la calidad educativa de las generaciones jóvenes intervienen diversos factores relevantes, tales como el entorno familiar, las diferentes instituciones de carácter social y los medios de comunicación, entre otros, que van configurando el medio social y cultural en el cual deberá insertarse la escuela para desarrollar su labor. Es indudable que la tarea escolar se facilita en presencia de un contexto cultural y familiar que se constituya en un marco de apoyo al esfuerzo educativo. La paradoja es sin embargo que cuando menos hospitalario es el medio cultural y familiar, más se acentúa la necesidad de una escuela que transmita valores y saberes de una manera efectiva, al mismo tiempo que compense las falencias del medio.

Frente a la inhospitalidad del contexto es posible asumir dos actitudes. Una es la del pesimismo cultural, que supone una imposibilidad de mejorar la situación educativa mientras la sociedad en su conjunto no tome conciencia de la importancia de la educación. La posición alternativa se fundamenta en la evidencia de que las falencias educativas tienen un elevado porcentaje de explicación en fallas de diseño del sistema. La falta de exigencia escolar, las limitaciones de formación y capacitación del cuerpo docente y la carencia de incentivos que, dentro de un sistema de planificación estatal, enfrentan alumnos, docentes y escuelas, son percibidas como las razones fundamentales para la decadencia educativa. La conclusión de este enfoque es la necesidad de modificar el sistema educativo a fin de remover los incentivos contrapuestos a la excelencia educativa.

Dentro de este marco de referencia se ha desarrollado la propuesta educativa que se acompaña reconociendo como punto de partida, que los problemas culturales, si bien es cierto que pueden constituirse en rémoras para la mejora autónoma de la calidad educativa, no pueden ser considerados tan profundos como para convertirse en un obstáculo insalvable para la mejora de la educación, reconociéndose, sin embargo, que deben ser especialmente considerados en sectores desfavorecidos de la población.

Esta propuesta asume que es necesario mejorar a partir de las restricciones que el contexto social impone, recuperando una actitud positiva frente al problema educativo que reclama y propone cambios profundos

de la oferta educativa junto con la mejora sustancial de la información, concientización y participación de los padres. Esta preocupación que despierta la educación en nuestro país desde distintas posiciones de análisis pero fundamentalmente desde la perspectiva de los resultados que se obtienen y de las políticas seguidas para la prestación del servicio, nos han llevado a realizar un análisis de la educación contemplando los principales aspectos que incluye la complejidad del tema.

La publicación presente, elaborada por Mario Teijeiro, forma parte de un conjunto de trabajos realizados como parte del programa de investigación encarado en 1998. Se trata de un esfuerzo conjunto entre la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, FIEL, y el Centro de Estudios Públicos, CEP, que sintetiza en esta propuesta de reforma educativa, la tarea de estudio e investigación realizada en los diversos temas que conforman el campo de la educación. Entre ellos merecen mencionarse aspectos tales como curriculum, medición de la calidad, formación y capacitación docente, educación para el trabajo, modelos de administración y gestión del sistema y de las escuelas, así como la experiencia internacional en un conjunto de países desarrollados.

Para llevar a cabo el programa de investigación se conformó un equipo de trabajo que estuvo bajo la coordinación de Mario Teijeiro, Consejero Académico de FIEL y Presidente del CEP. Participaron como líderes de proyectos María Echart, Mónica Panadeiros, Horacio Piffano, Luis Soto, Julio Saguir y Graciela Cousinet. Contribuyeron con colaboraciones específicas, Roberto Cortés Conde, Hilda Weissmann y Stella Maris Vazquez. Los trabajos de investigación tuvieron como principales asistentes a Nuria Susmel, Paola Bohorquez, Florencia Mezzadra, Walter Chiarvesio, Milagros Nores, Carlos Trapaglia, Cecilia Pasman y María Angélica Comolli. María Nicholson fue la coordinadora de reuniones, conferencias y seminarios con académicos locales y del exterior; asimismo tuvo a su cargo la responsabilidad de realizar la encuesta sobre los sistemas de evaluación de la calidad en diferentes países, asistida en este tema por Karina Seijo. El trabajo de campo realizado en una muestra de escuelas públicas y privadas de la ciudad de Buenos Aires y del Conurbano Bonaerense fue coordinado por Constanza Ortiz del Grupo Sofía quien compartió la tarea con Blanca Ferroni. Participaron como encuestadores: Rodrigo Aybar, Agustina Blanco Etchegaray, Diego Bravo Aguilar, Natalia Catalano Dupuy, Pablo Godoy, Paula Hontakly, Mónica Ledesma, Paola Llinás, Gonzalo Lloret, Macarena Lucero Schmitt, Carolina Malla y Patricio Naveyra.

La elaboración del trabajo fue posible gracias a la coordinación no remunerada del CEP y al aporte permanente de las empresas patrocinantes de FIEL. Es necesario destacar que el estudio forma parte del programa de investigaciones de FIEL, aprobado por el Consejo Directivo, aunque los resultados no comprometen la opinión individual de sus miembros, ni de las entidades fundadoras de FIEL, ni de sus empresas y organizaciones patrocinantes.

MARIO TEJEIRO
Presidente CEP

JUAN P. MUNRO
Presidente FIEL

INTRODUCCIÓN

La calidad educativa de las generaciones jóvenes está afectada por múltiples factores relevantes. La escuela es un instrumento importante dentro de un conjunto de protagonistas que incluye la familia, los medios de comunicación y los modelos sociales que éstos contribuyen a difundir. Es indudable que la tarea de la escuela en la búsqueda de un aprendizaje de calidad, se dificulta cuando la cultura familiar no acompaña o la familia directamente está desintegrada. La escuela también debe luchar contra el impacto de los medios masivos, que son poderosos medios de influencia, no siempre convergentes con la tarea que debe realizar la escuela. La tarea escolar seguramente se facilitaría si, tal como ocurre en otros países, el contexto cultural y familiar constituyera un marco de apoyo al esfuerzo educativo. La paradoja es sin embargo que cuando menos hospitalario es el contexto cultural y familiar, más necesidad existe de una escuela que transmita valores y saberes y compense las falencias del medio.

Frente a la inhospitalidad del contexto es posible asumir dos actitudes. Una es la del pesimismo cultural, que supone una imposibilidad de mejorar la situación educativa mientras la sociedad en su conjunto no tome conciencia de la importancia de la educación. Este enfoque enfatiza la importancia decisiva de la actitud de la familia y del alumno en el rendimiento escolar. Para esta posición, un cambio cultural y de actitudes es una condición necesaria previa para el cambio educativo. Si de alguna manera no cambia la valoración de la educación por parte de la sociedad y la familia, estaríamos condenados a un círculo vicioso de decadencia en el que un contexto cultural inhóspito para la educación tendería a consolidarse y a agravarse a través de una educación cada vez más pobre para las nuevas generaciones. Este enfoque lleva a insistir en la concientización de la ciudadanía como condición previa, necesaria e insoslayable, para cualquier mejora educativa.

La actitud alternativa se fundamenta en el diagnóstico que las falencias educativas tienen un elevado porcentaje de explicación en fallas de diseño del sistema. La falta de exigencia escolar, la declinante calidad del cuerpo docente y la falta de incentivos que dentro de un sistema de pla-

nificación estatal enfrentan alumnos, docentes y escuelas, son percibidas como las razones fundamentales para la decadencia educativa. El énfasis de este enfoque está por lo tanto en las falencias de la oferta educativa, en oposición al enfoque anterior que hace hincapié en la responsabilidad de la familia y los alumnos. El énfasis en los problemas de oferta se justifica también porque la familia, desinformada y carente de instrumentos para influir el rumbo de la política educativa, ha tenido un protagonismo menor frente a un sistema de planificación estatal dominado por decisiones burocráticas centralizadas e intereses gremiales. La conclusión de este enfoque es la necesidad de modificar el sistema educativo para remover los incentivos perversos para la excelencia educativa.

El desarrollo de la propuesta educativa que se acompaña reconoce como punto de partida que los problemas culturales, si bien es cierto no contribuyen a una mejora autónoma de la calidad educativa, no son tan profundos como para constituir un obstáculo insalvable para la mejora de la educación. Se reconoce sin embargo que este factor cultural debe ser especialmente considerado en sectores marginales de la población, pero lejos de sugerir un pesimismo sociológico, el trabajo parte del convencimiento de que en esos sectores es necesario un esfuerzo “paternalista” especial, como única manera de reducir las brechas educativas y económicas de las generaciones jóvenes. La propuesta comparte la premisa que una mayor concientización de la población sobre la importancia de la educación y las falencias actuales, coadyuvaría a lograr el apoyo para las reformas necesarias. Es por esta razón que en concordancia con el primer enfoque, se enfatiza el uso de instrumentos de medición de calidad educativa capaces de informar a los padres sobre el estado de la educación en general y de sus hijos en particular. El diagnóstico básico es que en la mayor parte de la población existe un problema de desinformación (y no de escasa valoración) de los padres, lo que condiciona su comportamiento y exigencia de cambios para mejorar la política educativa.

Sin dejar de reconocer la influencia del contexto cultural, esta propuesta asume que es necesario mejorar a partir de las restricciones que ese contexto impone. La única actitud positiva frente al problema educativo es aquella que reclama y propone cambios profundos para mejorar la calidad de la oferta educativa y para mejorar la información, concientización y participación de los padres. Las mejoras que son alcanzables a través de esas reformas sistémicas, constituyen el único camino posible para reiniciar un círculo virtuoso de mejor educación de las generaciones jóvenes y mayor reconocimiento en la población de la importancia de la educación.

Ha sido una conclusión evidente de este trabajo que el gasto por alumno en educación está significativamente por debajo de una muestra de países de la OCDE. Este hecho ha debido compatibilizarse al momento de elaborar las propuestas, con las realidades de una situación fiscal que tiene cada vez menos márgenes de maniobra. Los compromisos asumidos por el sistema de seguridad social ya superan la recaudación del IVA y los intereses sobre la deuda pública son similares a la recaudación del Impuesto a la Renta. Una recaudación equivalente a la de los dos im-

puestos principales de nuestro sistema tributario, está comprometida para financiar los compromisos asumidos en el pasado. Los márgenes para atender las necesidades presentes y la inversión en educación de las generaciones jóvenes enfrentan restricciones cada vez más agudas, si no se logra detener el peso creciente de la deuda pública. La propuesta que se presenta en este estudio ha tratado de conciliar la prioridad que en él se le concede al tema educativo con la realidad de unas finanzas públicas que tienen cada vez menos margen de respuesta para los intereses de la generación joven. Debe tomarse conciencia sin embargo de que el mero mantenimiento del gasto educativo total que se propone en este informe, significa un tratamiento privilegiado frente a la necesidad de un fuerte ajuste del gasto que la realidad fiscal planteará para los próximos ejercicios.

Una de las conclusiones centrales de este trabajo es que el problema educativo engloba una variedad de problemas relevantes que hacen imposible identificar una medida que tomada aisladamente, pueda mejorar significativamente el rumbo de nuestra educación. Hay varios temas decisivos, y por lo tanto cualquier reforma educativa con probabilidades de éxito debe contemplar un conjunto de políticas, coordinadas y coherentes entre sí. La complejidad se alimenta en la necesidad de fijar objetivos y utilizar instrumentos distintos según sea el nivel educativo y el segmento poblacional de que se trate. La dificultad de instrumentar cualquier reforma se fundamenta en la magnitud del sector y en los tiempos necesarios para incluir en la misma a 10.000.000 de alumnos y 600.000 docentes. Es por esta razón que la coordinación en el tiempo de las reformas propuestas adquiere una gran importancia. Esta propuesta sin embargo no ha tenido como alcance explicitar un calendario temporal de reformas, sino se ha limitado a establecer los objetivos finales que una reforma educativa moderna y adaptada a nuestra realidad, debe fijarse.

Capítulo I

RESUMEN Y RECOMENDACIONES

A. DIAGNÓSTICO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

El deterioro de la calidad educativa

La educación básica argentina ofrece indicadores aislados pero alarmantes de deterioro de su calidad. Desafortunadamente hasta 1999 el Ministerio de Educación Nacional y los provinciales se habían negado sistemáticamente a que una muestra de escuelas argentinas participara de la medición de calidad educativa internacional organizada por TIMSS.¹ Esa participación hubiera permitido un diagnóstico preciso sobre el estado de situación relativa de la educación argentina comparada con un grupo de cuarenta y cinco países, desarrollados y en desarrollo. Existe sí una convicción entre expertos interesados en la cuestión educativa, que el deterioro que se ha producido en las últimas décadas es muy importante. Las falencias del alumnado en los cursos de ingreso a la universidad constituyen la evidencia de mayor trascendencia pública, aunque la ausencia de un instrumento evaluativo generalizado y confiable para medir el rendimiento escolar al final del secundario, no ha permitido determinar con certeza la magnitud del deterioro producido.

A pesar de la falta de información general es posible mencionar estudios que, aunque parciales, presentan evidencias claras en tal sentido. Un estudio publicado recientemente por la Academia Nacional de Educación² resulta ilustrativo. Se trata de un trabajo sobre jóvenes entre 17 y 22 años de edad, que terminaron su formación secundaria y se presentan para ingresar a la universidad.³

Los resultados en las pruebas que miden el uso de funciones lógico-matemáticas estrechamente relacionadas con la actividad científica, en particular las ciencias exactas, muestran el deterioro significativo en la educación en el período analizado. En efecto en el lustro 1990-1995 sólo el 17,8% de los alumnos obtuvo un puntaje superior a 70 mientras que en la década del setenta, la proporción era de 71,1%.

En el caso de las funciones verbales también se manifiesta un deterioro significativo. Estas funciones están relacionadas con las llamadas

RESULTADOS EN PRUEBAS EN EL USO DE FUNCIONES LÓGICAS (1971-1995)
1% DE ALUMNOS POR RANGO DE RENDIMIENTO

Rango de rendimiento	Porcentaje de alumnos, según rendimiento			
	1971-80	1981-85	1986-90	1991-95
Funciones lógico-matemáticas				
0-49%	3,3	3,8	19,8	26,0
50-69%	25,6	32,1	55,6	56,2
70-100%	71,1	64,1	24,6	17,8
	100,0	100,0	100,0	100,0
Funciones lógico-verbales				
0-49%	4,7	9,6	9,7	10,5
50-69%	33,4	44,3	52,8	52,0
70-100%	61,9	46,1	37,5	37,5
	100,0	100,0	100,0	100,0
Funciones lógico-espaciales				
0-49%	15,2	29,7	34,9	31,6
50-69%	35,2	40,9	43,2	47,9
70-100%	49,6	29,4	21,9	20,5
	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Leibovich de Geventer, *op. cit.*, Buenos Aires, 1997.

ciencias sociales o humanidades y con todas las formas de comunicación, incluida la científica. En el caso de las funciones lógico-espaciales también el rendimiento de los estudiantes se ve empobrecido en los últimos años, si bien se observa una leve recuperación en los puntajes intermedios. De confirmarse un deterioro educativo como el insinuado por estos indicadores y por la percepción intuitiva de los especialistas, estaríamos frente a un problema de una enorme magnitud, cuya reversión requeriría cambios muy drásticos en la política educativa y tiempo para que sus resultados maduraran.

La dispersión del rendimiento educativo

El problema no radica solamente en el bajo rendimiento educativo sino en la gran dispersión de rendimientos entre jurisdicciones, escuelas y alumnos. Uno de los objetivos centrales del sistema educativo es la igualdad de oportunidades educativas. Ese objetivo debe plasmarse en rendimientos escolares similares, particularmente durante los primeros años de escolaridad. El fracaso del sistema se manifiesta no sólo en una

RESULTADO DE LAS EVALUACIONES EDUCATIVAS (1999)
1% DE RESPUESTAS CORRECTAS

	Nivel primario				Nivel Secundario				
	Lengua		Matemáticas		Lengua		Matemáticas		
	Estatal	Privada	Estatal	Privada	Estatal	Privada	Estatal	Privada	
Capital Federal	67,9	80,2	62,5	73,9	68,2	76,7	68,9	77,2	
Avanzadas:									
Buenos Aires	60,4	72,5	52,1	64,7	68,5	75,0	71,4	76,6	
Córdoba	57,1	64,1	52,2	54,9	68,0	72,3	68,4	72,3	
Mendoza	57,2	69,6	56,4	67,4	62,5	67,2	66,9	69,8	
Santa Fe	59,2	67,7	58,6	70,5	67,0	74,4	70,2	76,0	
Baja densidad:									
Chubut	53,2	68,3	47,3	58,5	58,5	70,6	59,4	72,7	
La Pampa	60,3	77,2	57,7	72,2	60,1	67,1	62,9	69,0	
Neuquén	54,1	65,4	49,6	56,6	54,5	66,6	60,2	70,1	
Río Negro	57,5	65,8	54,1	63,9	60,6	73,1	65,1	75,3	
Santa Cruz	57,0	60,8	51,0	52,5	53,0	61,5	54,8	64,6	
T. del Fuego					52,4	64,6	53,4	65,3	
Intermedias:									
Entre Ríos	60,0	67,1	53,3	59,4	64,1	71,1	65,1	71,3	
Salta	52,6	61,3	49,4	56,6	52,6	66,7	55,2	69,5	
San Juan	46,6	71,7	40,6	64,9	53,2	61,9	56,7	66,0	
San Luis	57,4	73,9	50,7	64,3	60,9	70,8	62,3	71,9	
Tucumán	49,5	70,9	41,8	60,8	51,5	64,1	57,2	68,0	
Rezagadas:									
Catamarca	50,1	72,7	43,2	59,4	45,6	58,0	48,7	56,3	
Chaco	52,8	63,6	47,3	60,4	52,2	65,1	51,9	63,5	
Corrientes									
Formosa	52,0	55,2	48,0	62,4	50,9	66,5	52,2	67,3	
Jujuy	51,7	65,1	49,0	57,6	51,7	66,8	55,4	70,0	
La Rioja	48,0	56,2	43,7	54,2	52,2	61,8	53,7	63,7	
Misiones	50,0	62,0	44,0	53,6	52,4	63,3	54,5	62,5	
S. del Estero	48,1	72,3	43,0	62,7	48,4	66,6	48,3	65,1	
Total del país	54,7	67,7	49,7	61,6	57,4	68,0	59,7	69,4	

Fuente: Ministerio de Cultura y Educación.

baja calidad educativa promedio sino también por una gran dispersión de los rendimientos escolares. El cuadro adjunto pone de manifiesto diferencias significativas entre jurisdicciones y entre escuelas públicas y privadas.

Aspectos curriculares

La reforma de los ciclos educativos en la década del noventa estuvo dirigida particularmente a los aspectos formales del sistema y no atendió objetivos sustanciales. Aspectos importantes como la edad obligatoria, cambios curriculares sustantivos y la medición de la calidad educativa, podrían haberse introducido sin cambiar la estructura de la educación. La reforma formal sólo se explica por la intención de postergar la oferta de trayectos diferenciados hasta los quince años y por el deseo de una estructuración por áreas en el tercer ciclo de la enseñanza básica, siendo ambas reformas de dudosa justificación. En el mejor de los casos esas reformas debieron haber sido encaradas gradualmente, teniendo en cuenta que la adaptación docente es un proceso esencial pero lento. El problema para la nueva administración educativa es que se encuentra con una reforma de méritos intrínsecos muy discutibles, con una implementación a mitad de camino y muy despareja entre las jurisdicciones, pero que tiene como contrapartida elevados costos de reversión.

Desde el punto de vista curricular, los Contenidos Básicos Comunes aprobados en 1993 se han planteado como un objetivo ideal y no como una exigencia mínima deseable para todos los alumnos del sistema. Los criterios provinciales en cuanto a la definición del currículum difieren significativamente y la mayoría de ellos permiten márgenes de maniobra para que las escuelas “contextualicen” la enseñanza a las realidades locales. Esta flexibilidad en cuanto a la enseñanza no ha sido limitada por objetivos claros y específicos relativos a los resultados que se pretenden en el aprendizaje, ya sea a través de expectativas de logro bien especificadas por grado o por ciclo educativo y/o a través de un sistema nacional de evaluación de la calidad educativa con consecuencias para la promoción y certificación de estudios. Como consecuencia, la dispersión de los contenidos efectivamente enseñados y de los resultados del aprendizaje es enorme.

La implementación de la nueva política educativa se ha realizado en muchas provincias con una idea de “contextualizar” los estándares exigidos de acuerdo con el nivel socioeconómico de los alumnos. Esta política implica adecuar la exigencia a las limitaciones del alumno, sin realizar (por parte de la escuela) ni exigir (al alumno) un esfuerzo compensatorio. No existe una actitud de mayor exigencia al alumno con dificultades de aprendizaje, para permitirle seguir el ritmo de sus compañeros. El objetivo central es que los niños no abandonen el colegio y por lo tanto, se evita la exigencia escolar y la repitencia por temor a la deserción. Por ello existe un uso cada vez más generalizado de la promoción automática en la escuela primaria y media.

El resultado de estas políticas es un deterioro generalizado de la calidad educativa y una ocultación de los problemas hasta edades avanzadas, cuando ya corregir ese estado de cosas es virtualmente imposible. No existe una política definida que enfrente la diversidad de rendimientos en el contexto de una política educativa que tenga como objetivo la elevación de la calidad educativa promedio, sin comprometer una cobertura universal en la educación básica. La mayoría de los países desarrollados intentan esta conciliación, ya sea con políticas compensatorias adecuadas según zonas escolares y alumnos; o a través de una oferta educativa diversificada que incluye segmentos que combinan una menor exigencia académica con una formación para la vida laboral; o a través del agrupamiento de estudiantes con dificultades en clases o escuelas que tienen como objetivo final un aprendizaje mínimo común, aunque diferido en el tiempo. Ninguna de estas variantes está presente de manera formal y sistemática en la política educativa argentina.

La contextualización de la enseñanza al medio socioeconómico del alumno es una política absolutamente contradictoria con un objetivo de igualdad de oportunidades, de reducción de la brecha educativa y de reducción de las disparidades de ingreso de las generaciones jóvenes cuando accedan a la vida laboral. Los principales afectados por una política de reducción de los estándares educativos y ausencia de exigencias son los niños de los hogares más carenciados, quienes no cuentan con un contexto familiar que les compense las deficiencias de la escuela.

Incentivos escolares

Las deficiencias del sistema educativo argentino en materia de incentivos apropiados para la escolarización y el esfuerzo personal, son particularmente alarmantes. Si bien es cierto que la escolaridad obligatoria comprende un número de años similar a los que se observan en países más desarrollados, la cobertura no es universal y existen aún bolsones importantes de deserción escolar. La obligatoriedad legal no es complementada con medios efectivos para hacerla cumplir universalmente. El número de horas/año de clase está entre los más bajos de los países analizados y esto no está compensado por un mayor esfuerzo de los niños a través de tareas en el hogar. En varias provincias afectadas por huelgas y ausentismo, las horas efectivas de clase son sustancialmente inferiores a las legalmente establecidas. A diferencia de la mayoría de los países desarrollados, no existen exámenes nacionales de graduación o promoción que establezcan un incentivo cierto al esfuerzo académico.

La idea de que la medición de calidad externa sea un instrumento central de la política educativa, no está aún establecida en nuestro país. Las iniciativas que comenzaron en la presente década han sido insuficientes porque no han pretendido constituirse en elementos decisivos en los procesos de promoción, graduación o selección de estudiantes. Tampoco han tenido por objetivo informar a los padres sobre el comportamiento académico de sus hijos ni proveer un indicador indirecto de la calidad de los colegios a los que pueden concurrir. Tampoco existe evi-

dencia de que los exámenes muestrales estén siendo utilizados para guiar una política educativa compensatoria. El temor a que la información sobre los resultados pudiera poner en tela de juicio la política educativa, ha conducido al Ministerio Nacional a elaborar pruebas de estándares poco exigentes, se resista sistemáticamente a informar detalladamente sobre los resultados de las pruebas nacionales y a evitar que (una muestra de) las escuelas argentinas participen en las evaluaciones de calidad internacionales (TIMSS). De haberlo hecho, hoy estaríamos en condiciones de conocer con mayor precisión los resultados comparativos de la educación argentina y se podría haber concientizado a la población sobre la importancia del tema y la necesidad de cambios importantes.

La ineficiencia del sistema

La Argentina presenta indicadores particularmente dramáticos de la ineficiencia de su sistema estatal de educación, cuando se la compara con los países de la OCDE. El gasto por alumno en términos del PBI per cápita (13.9%) es el más bajo de los países de la muestra (cuyo promedio es 22,1%).⁴ El análisis de los factores que contribuyen a esa baja relación pone en evidencia los problemas de la administración estatal en nuestro país.⁵ El bajo nivel de gasto público por alumno en las escuelas estatales se explica por:

- Un nivel salarial por hora trabajada muy bajo, inferior en aproximadamente el 50% del promedio de los países de la muestra.
- Un gasto no salarial, como proporción del gasto salarial, relativamente reducido.
- En lo que respecta a las horas trabajadas por maestro, no es un factor explicativo de las diferencias, ya que es similar al promedio.
- El gasto por alumno es bajo a pesar de que la cantidad de alumnos por docente (11) es muy inferior al de los países analizados (16). En este aspecto la Argentina es también un caso excepcional ya que la relación alumnos por docente es similar a la de países con mayor nivel de gasto, como Austria, Dinamarca o Suecia.

Estas relaciones permiten extraer dos conclusiones muy claras. La primera es que el exceso de personal docente, reflejada en una relación muy baja entre alumnos y docentes, contribuye significativamente a apropiarse del presupuesto educativo en detrimento del nivel salarial promedio. Si la relación de alumnos por docente se aumentara hasta alcanzar el nivel promedio de los países analizados (de 11 a 16 alumnos por docente), sería posible aumentar los salarios docentes en un 45% sin alterar el presupuesto educativo. Si éste fuera el caso, el costo medio de la compensación docente horaria aumentaría de 0,18% a 0,26% del PBI per cápita, reduciéndose una parte substancial de la brecha salarial que se observa actualmente.⁶

La segunda conclusión importante es que la mayoría de los gobiernos provinciales ha fallado en otorgarle la prioridad necesaria a los gastos en

GASTO PÚBLICO EN ESCUELAS PÚBLICAS

País	Gasto por alumno/ PBI per cápita (%)	Alumnos por docente	Horas de enseñanza por docente	Salario por hora de enseñanza/ PBI per cápita (%)	Gasto total/ gasto salarial
Austria	28,5	11	652	0,34	1,41
Dinamarca	29,9	10	695	0,34	1,31
Francia	25,3	15	728	0,41	1,30
Alemania	19,6	19	711	0,43	1,22
Irlanda	15,9	19	808	0,33	1,14
Japón	20,7	17	546	0,49	1,29
Corea	18,1	28			1,24
Holanda	18,0	20	950	0,30	1,25
España	25,2	15	773	0,40	1,22
Suecia	29,0	13	598	0,35	1,79
Inglaterra	21,2	18	768	0,32	1,56
EE.UU.	23,3	17	950	0,30	1,34
Argentina	13,9	11	747	0,18	1,15
Grecia	20,4	13	688	0,32	1,20
Hungría	23,3	11	497	0,36	1,43
Promedio	22,1	16	722	0,35	1,31

Notas:

El gasto computado es exclusivamente público en escuelas públicas.

La matrícula y la cantidad de maestros son medidos en equivalentes de tiempo completo.

Las horas de enseñanza son las reglamentarias para cada país en escuelas públicas.

El gasto en personal incluye toda la dotación, esto es personal de dirección, apoyo pedagógico, etc.

En Holanda se incluyen las instituciones privadas subsidiadas por el gobierno.

La relación gasto salarial/gasto total para la Argentina se estimó en base a datos de la provincia de Buenos Aires, Río Negro, Mendoza y ciudad de Buenos Aires. Los datos de educación primaria incluyen la educación inicial en el caso de la Argentina.

Fuente: OCDE, *Education Database*, 1995.

educación. El gasto por alumno es decididamente insuficiente en comparación a los países analizados. Si se toma como referencia el promedio de gasto en esos países, el esfuerzo presupuestario adicional debería de ser de alrededor del 1,7% del PBI para poder alcanzar un nivel remunerativo

y un nivel de gasto no docente similar al promedio. Un efecto similar pero sin mayor esfuerzo presupuestario, podría lograrse si la cantidad de alumnos atendidos en escuelas estatales se redujera como consecuencia de una mayor participación de la educación privada, o porque se permitiera un arancelamiento parcial en las actuales escuelas estatales o se produjera una combinación de ambos factores.

La situación docente

Uno de los rasgos más notables de la situación educativa actual en la Argentina es el bajo nivel de ingresos de los docentes. Comparando los salarios de acuerdo con estatutos y el PBI per cápita, surge que la Argentina tiene en promedio⁷ los salarios más bajos de los países de la muestra. El salario inicial del docente es en promedio sólo un 60% del ingreso per cápita y el salario máximo de la escala apenas excede ese nivel. Estos valores contrastan marcadamente con el promedio en los países de la

DIFERENCIA ENTRE REMUNERACIÓN DOCENTE Y PBI PER CÁPITA
(En porcentajes)

	Salario inicial	Salario con 15 años de antigüedad	Salario máximo
Alemania	30	70	89
Argentina	-40	-20	2
Austria	-10	20	91
Belgica	-10	20	53
Brasil	-30	-10	34
Chile	-10	10	48
Dinamarca	0	30	36
EE.UU.	-10	20	51
España	60	90	157
Francia	30	70	83
Holanda	10	40	76
Inglaterra	0	60	68
Irlanda	20	80	141
Italia	-10	10	33
Suecia	-20	10	
Suiza	30	70	100
Promedio	2	36	71

Fuente: *Education at a Glance*, OCDE, 1998.

muestra, que ubica al salario inicial ligeramente por encima del ingreso per cápita y al salario máximo en un nivel 70% superior.

Una primera consecuencia negativa de las bajas remuneraciones docentes es la escasa atracción de la profesión para la juventud. La profesión no puede competir con carreras que prometen ingresos mucho mayores para atraer candidatos de mérito. La escasez de candidatos de nivel aceptable imposibilita así cualquier proceso de selección al ingreso de la carrera, que tenga como objetivo garantizar una calidad mínima de los aspirantes.

La formación docente

En la Argentina no existe ningún tipo de filtro por el cual se seleccionen los candidatos a ingresar a la profesión docente. Cualquier persona con un título secundario tiene prácticamente garantizado el ingreso a cualquier institución de formación docente. Ésta no sería una característica necesariamente negativa, si existiese un alto nivel de exigencia dentro de las instituciones para que se graduaran solamente los candidatos realmente capacitados. Sin embargo, las estadísticas de los alumnos matriculados respecto de los alumnos graduados, comparándolas con aquellas correspondientes a otras carreras, muestran índices de graduación mucho más elevados.

En los institutos de formación docente el porcentaje de alumnos que se gradúan con respecto al total de alumnos matriculados es del 22%. Suponiendo que la carrera docente dura 4 años, con un 25% de alumnos en cada año, se concluye que prácticamente se gradúa en tiempo normal el 100% de los alumnos que ingresan a la carrera.

Otro rasgo notable de la formación docente es que hay demasiadas instituciones, lo que contribuye a una baja eficiencia y menor calidad. La desproporción de la cantidad de instituciones queda reflejada ya se las relacione con la cantidad de población en edad escolar o con el número de docentes en actividad. Las relaciones indican que para igualar la relación del país con más instituciones, el número de instituciones en la Ar-

GRADUADOS POR ALUMNO EN INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN
SUPERIOR EN LA ARGENTINA

	Graduados por alumno
Institutos de Formación Docente	0,226
Universidades	0,034

Fuentes: Institutos de Formación Docente: Ministerio de Educación. Dirección General Red Federal de Información, 1998. Universidades: Piffano, Horacio L.P., "Educación universitaria: inversión, financiamiento y otras cuestiones de una organización en una perspectiva comparada", documento elaborado para el Centro de Estudios Públicos, Buenos Aires, diciembre de 1998, pág. 99.

gentina debería reducirse de 1,117 a 250 aproximadamente. En rigor la disminución debería ser mucho mayor si se tomara como punto de referencia cualquiera de los otros países europeos, que tienen una concentración muy marcada de la formación docente en (relativamente) pocas instituciones.

INSTITUCIONES DE FORMACIÓN DOCENTE. RELACIÓN CON POBLACIÓN EN EDAD ESCOLAR Y DOCENTES EN ACTIVIDAD

Países	Población en edad escolar	Cantidad de instituciones de formación docente	Población entre 5 y 19 años/instituciones	Cantidad de docentes en actividad	Docentes en actividad/instituciones
EE.UU.	58.088.360	1.363	42.618	3.118.000	2.288
Inglaterra	10.863.595	102	106.506	3.646.000	35.745
Argentina	10.213.688	1.117	9.103	655.750	584
Francia	11.651.176	28	416.113	813.028	29.036
Alemania	13.090.800	109	120.099	656.165	6.020

Fuentes: Elaboración propia sobre la base de datos de *Education at a Glance OECD Indicators 1998*, el Censo Nacional de Docentes y Establecimientos educativos 1994, y fuentes varias de los países analizados.

El nivel de capacitación de los profesores en las carreras docentes plantea también una desventaja notoria. En el plantel de docentes de los institutos superiores no universitarios, el 13% de los docentes no continúa con sus estudios una vez finalizado el colegio secundario, el 46,9% tiene un título terciario, solamente el 28,5% es universitario y apenas el 5% ha realizado algún posgrado. Las nuevas exigencias de titulación de los profesores de los institutos tampoco se relacionan con las exigencias de una formación docente de calidad. No parece suficiente la exigencia de que el 75% del plantel de profesores debe tener un título superior pero no necesariamente de nivel universitario. Esta situación se agrava si tenemos en cuenta que los profesores que no poseen el título adecuado pueden ejercer si participan en el Programa de Actualización Académica para el Profesorado. Es decir, si aprueban un curso de capacitación docente que los habilite para enseñar en un instituto superior no universitario.

Las estadísticas del Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos 1994 revelan también una excesiva concentración de docentes dedicados a las "Ciencias Sociales, Pedagógicas y Jurídicas". Esta concentración confirma un sesgo hacia una formación docente de alto contenido teórico y pedagógico, en detrimento de una formación más disciplinar, especialmente científica.

PROFESORES DE LOS INSTITUTOS DE FORMACIÓN DOCENTE, POR TIPO DE ACTIVIDAD

Actividad que realizan	Porcentaje ⁸
Profesor de matemática, estadística y afines	7,6
Profesor de lengua, castellano, literatura o afines	7,8
Profesor de ciencias físico-químicas o afines	3,6
Profesor de ciencias biológicas o afines	7,5
Profesor de cs. sociales, pedagógicas, jurídicas	41,2
Profesor de idiomas extranjeros	3,9
Profesor de disciplinas contables	2
Profesor de áreas técnicas y tecnológicas	1,8
Profesor de area artística	12,3
Profesor de educación física, deportes	8,2
Profesor de ciencias agrarias, veterinarias	0,4
Profesor de otras materias	9
Maestro de taller	0,6

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo Nacional de Docentes y Establecimientos educativos 1994. Los docentes de los institutos de formación docente. Resultados Definitivos, Serie CN° 5, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, República Argentina, 1997.

La capacitación de docentes en actividad es uno de los puntos más críticos. La reforma educativa de los noventa fue demasiado drástica y rápida como para ser absorbida por el plantel docente. Se pretendió remediar esta situación a través de un reentrenamiento masivo y de incurrir en un gran costo económico. Pero la calidad e intensidad del mismo no fueron suficientes para solucionar las falencias docentes y la adaptación a las nuevas disposiciones curriculares. Se pretendió reentrenar a través de cursos de la Red que duraban en general, alrededor de cuarenta horas, y muchos de ellos no requerían ser presenciales. Esto no es suficiente para capacitar a un docente en Geografía, cuando antes enseñaba solamente Historia.⁹ Más allá de la calidad de estos cursos, sobre los que existe una opinión generalizada de mediocridad cuando no de inutilidad, no parece razonable que un docente pueda aprender y dominar una disciplina en cuarenta horas, cuando usualmente requiere varios años de formación. La improvisación y el desperdicio de esfuerzos y recursos caracterizaron el reentrenamiento docente en la última década.

Organización y financiamiento de la educación básica

La organización y el financiamiento de la educación primaria y secundaria son uno de los aspectos más débiles. Los indicadores básicos muestran que la administración de la educación estatal es particularmente ineficiente en la Argentina, habida cuenta de la cantidad excesiva de docentes con relación a los alumnos matriculados, la incapacidad de remunerar adecuadamente a los docentes y el fracaso de las jurisdicciones provinciales en priorizar el gasto en educación con relación a otros gastos administrativos y clientelistas.

Además, el sistema estatal, que tiene el 72% de la matriculación, combina todas las debilidades de una educación estatal planificada con las inconsistencias de un sistema federal, que deviene en condiciones muy dispares entre provincias, lo que resulta incompatible con un objetivo de igualdad de oportunidades educativas. En materia de gasto por alumno, la dispersión entre jurisdicciones es notable, tal como lo indica el cuadro adjunto.

La disparidad de criterios que las provincias aplican para administrar las políticas educativas afecta a la mayor parte de los instrumentos, como el nivel de exigencia escolar, el gasto por alumno, el nivel de remuneraciones y la formación docente. En este sentido la situación en la Argentina difiere marcadamente de la educación estatal en la mayoría de los países desarrollados, que logran una mayor homogeneidad en las condiciones que afectan a alumnos, escuelas y docentes.

El otro inconveniente sustancial de la educación estatal es su ineficiencia, consecuencia del tipo de financiamiento y de la regulación laboral. El financiamiento consiste en asignar un presupuesto por escuela aprobado básicamente en función de una resolución burocrática acerca de cuál es el plantel profesional adecuado para el colegio. La determinación del plantel profesional implica decidir:

- El total de alumnos que se le autoriza al colegio,
- Cuántos alumnos por clase se supone que se deben atender, y
- Cuántos maestros por clase se decide financiar.¹⁰

Los problemas que estos sistemas presupuestarios tienen son idénticos a los de cualquier sistema de planificación centralizada. La ineficiencia se origina en la ausencia de competencia entre escuelas y en la falta de incentivos para ahorrar recursos. Durante la discusión presupuestaria, las unidades escolares tienen todo el interés en sobrestimar sus necesidades de recursos, ya sea exagerando la proyección de matriculación o argumentando a favor de un menor número de alumnos por clase o por una mayor asignación de docentes por clase. Una vez que se determina el presupuesto sin embargo, no hay incentivos para aumentar la relación entre alumnos y docentes por sección, ya sea incrementando la matriculación o reduciendo la cantidad de docentes por clase.

La carencia de incentivos para la adecuación de los planteles docentes es particularmente grave cuando el número de alumnos declina por

GASTO PÚBLICO POR ALUMNO (1995)

Jurisdicción	Educación primaria	Educación secundaria
Más avanzadas:		
Ciudad de Buenos Aires	1.932	2.381
Provincia de Buenos Aires	592	1.116
Córdoba	881	2.028
Mendoza	846	1.612
Santa Fe	999	1.774
De baja densidad:		
Chubut	1.035	1.383
La Pampa	1.479	2.347
Neuquén	1.664	3.218
Río Negro	1.196	1.858
Santa Cruz	1.962	3.953
Tierra del Fuego	1.840	1.749
Intermedias:		
Entre Ríos	1.069	1.985
Salta	688	949
San Juan	1.211	2.004
San Luis	846	1.472
Tucumán	998	1.408
Más pobres:		
Catamarca	1.288	2.840
Chaco	803	1.455
Corrientes	474	1.283
Formosa	567	1.149
Jujuy	881	1.276
La Rioja	1.211	2.781
Misiones	664	1.658
Santiago del Estero	678	1.757
Promedio	1.075	1.893
Dispersión (%)	40,3	38,2

Fuente: Dirección Nacional de Programación del Gasto Social. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

algún motivo. En estos casos, a la falta de interés de las autoridades de la escuela y de la burocracia central, se suma el impacto de una legislación laboral que le otorga al docente el derecho a permanecer en un cargo y en una escuela particular. La reasignación de docentes se dificulta y el exceso de maestros por escuela no se resuelve. Tampoco hay incentivos para mejorar la calidad del colegio y competir para atraer una mayor matriculación. El sistema se esclerotiza, al no fomentar la transferencia de recursos desde las escuelas con matriculación declinante hacia las que presentan exceso de demanda. Un sistema en el que las escuelas no compiten sobre la base de la calidad, en el que las instituciones deficientes no se achican o desaparecen y las buenas escuelas no se expanden, está condenado a la ineficiencia y al fracaso.¹¹

Con respecto al segmento de las escuelas privadas, la excesiva regulación impuesta a todas ellas, agravada con el sistema de subsidios a la nómina salarial en el caso de las instituciones subsidiadas, no hace más que aplicar las mismas reglas de juego observadas en las escuelas estatales, así como introducir incentivos opuestos a la asignación eficiente de recursos. Impide asimismo los beneficios que se obtendrían de una gestión autónoma de las escuelas, neutralizando los efectos positivos de un comportamiento competitivo y de emulación de los mejores ejemplos.

B. OPCIONES Y RECOMENDACIONES PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA

El desafío para la política educativa es revertir la ineficiencia del sistema y aumentar la calidad educativa, afianzando simultáneamente el objetivo de igualdad de oportunidades educativas con el propósito de reducir las brechas educativas y de ingreso de las generaciones jóvenes. Una educación de calidad para todos es un camino lento pero el único sostenible y seguro para el crecimiento con equidad. Es además una necesidad imperiosa para competir exitosamente en un mundo globalizado.

Replantear las inconsistencias

En la búsqueda de la síntesis entre eficiencia e igualdad de oportunidades es imprescindible reemplazar los instrumentos que generan ineficiencia e iniquidad y adoptar aquellos que promuevan simultáneamente ambos objetivos. Las principales inconsistencias de la política educativa actual son en este sentido:

- *Confundir igualdad de oportunidades con igualdad de resultados.* La política más nociva en este sentido es la falta de exigencia y la promoción automática de alumnos, supeditando la calidad educativa a un objetivo de asegurar la permanencia del alumno en el sistema escolar. La falta de exigencia y de premios y castigos académicos es la principal causante de la declinación de la calidad educativa. El otorgamiento de títulos masivos sin un mantenimiento de la calidad educativa, sólo desprestigia los títulos y provoca que se los reemplace por nue-

vas exigencias, en los que los promocionados sin mérito quedan siempre desplazados. No puede haber una reducción de las brechas educativas y de ingresos sin una educación básica exigente para los niños de sectores económicos más desfavorecidos.

- *Pretender una igualdad de oportunidades educativas con una amplia disparidad de políticas educativas sustantivas entre provincias.* El objetivo de igualar oportunidades educativas se deteriora seriamente cuando las diferencias curriculares, las diferencias de calidad en la formación docente, las diferencias remunerativas y de condiciones laborales y el distinto nivel de gasto por alumno, permiten una amplia discrepancia de calidad educativa entre provincias y entre escuelas de una misma provincia. Nuestro país es un ejemplo de las discrepancias que se pueden plantear en una gestión educativa estatal descentralizada. Cuando esto ocurre, existe una política educativa nacional única sólo en los aspectos formales, pero de hecho coexisten tantas políticas educativas como jurisdicciones. La igualdad de oportunidades educativas entre jurisdicciones de distinto nivel socioeconómico se hace irrealizable y la educación de gestión estatal pierde su principal argumento.¹²
- *Identificar igualdad de oportunidades y equidad educativa con gratuidad de la enseñanza para todos los sectores y en todos los niveles educativos.* La gratuidad es un instrumento útil para asegurar la obligatoriedad de la enseñanza básica en aquellos sectores con incapacidad económica para encarar la educación de sus hijos al nivel mínimo que se pretende socialmente. Pero la colaboración del arancelamiento privado puede complementar el aporte público una vez que el mínimo está garantizado, aliviando las necesidades fiscales. Más aún, el argumento de la gratuidad masiva es insostenible cuando se trata de la educación superior. Desde un punto de vista equitativo resulta injustificable que los sectores más ricos de la sociedad se beneficien con la gratuidad de la educación superior.
- *Identificar igualdad de oportunidades con gestión estatal de la educación.* La necesidad de asegurar que toda la población reciba una educación básica de una calidad mínima requiere el subsidio estatal (preferentemente focalizado), pero no necesariamente la gestión estatal de los establecimientos escolares. El subsidio público es esencial para asegurar la educación mínima pretendida para los sectores de menores recursos, pero la gestión estatal de las escuelas es en muchos casos y particularmente en nuestro país, un sistema ineficiente para alcanzar una calidad educativa satisfactoria.
- *Identificar el problema educativo como un problema gremial.* La calidad del docente es un ingrediente esencial en el proceso educativo. Es también evidente que sin salarios docentes comparativamente atractivos es imposible atraer a la profesión a aquellos más capacitados. Los intereses de los niños y de los buenos docentes son siempre coincidentes. Pero el proceso de discusión de la política educativa se distorsiona totalmente cuando prevalecen los intereses gremiales defensores de las prebendas del Estatuto del Docente y de los malos

maestros que se cobijan en sus disposiciones. Es esencial que sean los intereses de los alumnos y sus padres y de los buenos (actuales o potenciales) maestros, los que prevalezcan al momento de decidir y gestionar la política educativa. De esta manera se estará en condiciones de avanzar en instrumentos que permitan simultáneamente aumentar las remuneraciones y mejorar la calidad del plantel docente.

Los principios básicos para una síntesis apropiada

Los principios que hoy subyacen a la política educativa son perversos y condenan al sistema a una educación ineficiente, inequitativa y de baja calidad. Para poder cambiar es necesario previamente reconocer estas limitaciones conceptuales y acordar sobre principios básicos esenciales para alcanzar simultáneamente eficiencia, equidad y calidad educativa.

- *Educación básica de calidad para todos.* El objetivo de igualdad de oportunidades y reducción de las brechas educativas y económicas sólo puede lograrse elevando el piso de la calidad educativa que reciben los segmentos sociales más desfavorecidos y acercándolo paulatinamente al nivel de educación que ofrecen los mejores colegios públicos y privados. Este objetivo sin embargo no es posible lograrlo sólo con mejores edificios y computadoras en las aulas. Es necesario esencialmente mejorar la calidad docente y restablecer la cultura del esfuerzo y responsabilidad entre los alumnos. El principal enemigo de la igualdad de oportunidades y la reducción de las brechas educativas es un “populismo” educativo que se contenta con la asistencia al colegio, “contextualiza” la enseñanza y la exigencia al nivel socioeconómico del alumno, minimiza la exigencia escolar, promueve los alumnos sin merecimientos y los obliga a más años de concurrencia obligatoria para obtener certificaciones de estudio que, sin conocimientos que las respalden, de nada les servirán. Es esencial por el contrario restablecer los premios y castigos académicos, proveyendo simultáneamente soluciones para recuperar la situación de los alumnos con rendimientos insatisfactorios. Es también esencial que los estándares de exigencia educativa tomen como referencia y se acerquen paulatinamente a los vigentes en los países más desarrollados.
- *Atención a la diversidad.* El objetivo de reducir las brechas educativas no se logra sin embargo por mera actitud voluntarista. Los problemas culturales y familiares son influencias muy poderosas, difíciles de compensar totalmente. El enfoque sugerido es una exigencia igualitaria durante los primeros años de escolaridad, acompañada por políticas y exigencias compensatorias, pero una previsión de que en muchos casos subsistirán diferencias de rendimiento que se agrandarán con el correr de los años y que es necesario atender con la existencia de una oferta diversificada. Estas diferencias se harán más evidentes si se adopta una política de exigencia académica uniforme durante los primeros años de la educación básica. La reforma educativa de los noventa atiende el tema de la diversidad sólo dentro de la enseñanza

académica (polimodal) y a partir de los quince años de edad. Esto no es apropiado para los segmentos más desfavorecidos, que necesitan motivaciones más tempranas para no abandonar la escuela. Los aspectos centrales de un segmento educativo diferencial que atienda a los segmentos de rendimiento académico insatisfactorio, deben ser el diferimiento en el tiempo de la aprobación de la educación básica y la complementación simultánea con una enseñanza de oficios, que permita una salida laboral una vez obtenida la certificación de la educación básica.

- *Uniformidad interprovincial de las políticas educativas sustantivas.* Una política de igualdad de oportunidades y reducción de las brechas educativas tiene que tener una administración uniforme de las políticas educativas en todo el ámbito nacional o está condenada al fracaso por errores de diseño. No es posible alcanzar esos objetivos con diferencias sustanciales entre provincias y entre escuelas en materia de exigencia académica, financiamiento por alumno y remuneración y formación docente. Estas diferencias existen y son inevitables cuando las provincias pueden aplicar criterios propios en cada uno de esos aspectos. Es imprescindible por lo tanto que las políticas educativas se administren con uniformidad de criterios e instrumentos en todo el ámbito nacional, al menos con respecto a los aspectos sustanciales de la política educativa.
- *Segmentación de la política educativa según sectores y según nivel educativo.*¹³ No todos los sectores sociales necesitan el mismo apoyo estatal para garantizar una educación básica para sus hijos. Tampoco la intervención estatal se justifica en la misma medida en la educación básica que en la educación superior. Los argumentos de la igualdad de oportunidades y de reducción de brechas educativas tienen mucho más sustento en la educación básica que en la educación superior y las formas y grados de la intervención estatal tienen que ser por lo tanto distintos. La aplicación generalizada de la gratuidad educativa para todos los sectores y para todos los segmentos educativos, es una fuente de desperdicio de recursos fiscales, ineficiencia económica e iniquidad distributiva. Tampoco es posible que los criterios que corresponden a una educación compensatoria se apliquen masivamente en todas las escuelas, cuando deberían adquirir relevancia sólo en algunos segmentos educativos específicos. El criterio de segmentación de la política educativa y de focalización de los instrumentos sólo a los sectores y segmentos educativos que ameritan intervenciones estatales específicas, es insoslayable si se pretende conciliar eficiencia, calidad y equidad educativa.
- *Separación de la responsabilidad académica y asistencial.* La única justificación para la intervención del Estado en la educación básica es asegurar la igualdad de oportunidades y la disminución de las brechas educativas. Esto requiere una focalización del esfuerzo financiero en la educación de los sectores de ingresos con menores niveles socioeconómicos. La tarea compensatoria comprende aspectos académicos, como extensión de las horas y días de clase para alumnos re-

zagados, y aspectos asistenciales, como asegurar una alimentación adecuada de alumnos con carencias. Es esencial sin embargo que las circunstancias económicas y sociales adversas no constituyan una excusa para la falta de exigencia educativa. Para ello es necesario quitarle al maestro las responsabilidades de asistente social. La responsabilidad de la escuela y el maestro debe ser primordialmente la de la calidad educativa, no la de un asistente social. La responsabilidad de asegurar que el alumno llegue a la clase en condiciones de aprender, podrá realizarse en la ubicación del colegio, pero tiene que tener un responsable social distinto al maestro. La confusión de las responsabilidades es una excusa común para una enseñanza de baja calidad, que condena a los más pobres a perpetuar la situación de sus padres.

- *Privilegio a los intereses de padres y alumnos.* El diseño de la política educativa debe responder fundamentalmente al interés de los padres y alumnos, es decir, el lado de la demanda. Esto implica entre otras cosas el derecho a elegir el tipo de educación que desean, el derecho a ser informados sobre la calidad relativa de los colegios entre los que pueden optar, el derecho a una oferta educativa diversificada y finalmente, que los intereses gremiales no interfieran en la buena educación de sus hijos. En un régimen genuinamente democrático es esencial que el poder cambie de las corporaciones a los ciudadanos y la forma de hacerlo en el área educativa es dotar a los padres de los instrumentos que le permitan moldear el tipo de educación que prefieren para sus hijos.
- *Incentivos apropiados para alumnos, maestros y escuelas.* La calidad y eficiencia del sistema educativo dependen esencialmente de que los principales actores del proceso educativo enfrenten los incentivos apropiados para la excelencia. Los alumnos deben enfrentar un sistema exigente, con premios y castigos adecuados al esfuerzo académico. Los docentes deben estar motivados con sistemas remunerativos que premien la capacidad y el esfuerzo y no tengan acceso a privilegios que incentivan la desidia laboral. Las escuelas deben estar forzadas a competir en un mercado libre, a través de la mejora de sus resultados educativos, para lo cual deben renovar y mejorar continuamente sus planteles docentes y hacer un uso eficiente de sus recursos económicos. Fundamentar la expectativa de comportamientos adecuados en la “buena voluntad” de los actores puede funcionar para casos excepcionales, pero no para la generalidad del sistema. Alumnos, docentes y escuelas necesitan incentivos apropiados para un comportamiento que asegure la mejora de los resultados educativos.
- *Políticas públicas, pero administración y gestión privada.* La gestión pública de la educación es causante de grandes ineficiencias y falta de calidad. Las falencias de la gestión estatal son similares sea el administrador el Estado nacional, el provincial y aun el municipal.¹⁴ Esto ocurre ya que por su naturaleza, la administración estatal se basa en la discreción y la falta de incentivos para un comportamiento au-

tónomo responsable de los actores educativos. Además, si hay algo que distingue a nuestro país con respecto a los países desarrollados, es la ausencia de un servicio civil profesionalizado, con capacidad de funcionar eficientemente al margen de la conducción política momentánea. Esto hace aún más difícil que una gestión de planificación burocrática pueda ser aceptablemente eficiente. La síntesis apropiada para superar esta situación es limitar la función del Estado a la determinación de las políticas públicas, asegurando una homogeneidad de criterios de aplicación en todo el ámbito nacional. Los criterios que determine la legislación deben estar basados en circunstancias objetivas que enfrenten escuelas y alumnos y no sólo en criterios políticos provinciales o regionales. Otro aspecto esencial es evitar la politización e ineficiencia originada en la supervisión y el control estatal de las políticas educativas; la solución consiste en poner en manos de instituciones independientes y ajenas a los intereses partidarios circunstanciales, la administración de las políticas educativas. Por último, es necesario otorgar una autonomía responsable a la gestión de la educación subsidiada por el Estado, permitiendo que las escuelas sean liberadas de controles burocráticos y sean administradas por fundaciones privadas u organismos directivos conformados por los padres o quienes representen sus intereses. Este conjunto de principios es lo que permitiría conciliar igualdad de oportunidades con eficiencia y calidad educativa, en un contexto en el que la educación responda a los intereses de los padres en lugar de los intereses burocráticos y gremiales.

C. PROPUESTAS PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA

El estado de situación del sistema educativo así como las inconsistencias básicas para alcanzar simultáneamente eficiencia, calidad, igualdad de oportunidades educativas y una reducción de las brechas educativas, exigen un cambio radical en las políticas educativas. Estos cambios deben responder a los principios recién enumerados y deben constituir una política homogénea en todo el ámbito del país. Las propuestas se ordenan a continuación por temas. Debe aclararse sin embargo que se trata de un conjunto de propuestas que adquieren sentido como tal y ninguna de ellas tomada aisladamente es suficiente para resolver el problema educativo que se enfrenta.

Regulaciones curriculares

En este tema, la recomendación es construir a partir de las reformas ya realizadas. Las reformas de los noventa tienen varios aspectos criticables, ya que muchas de ellas no deberían haber sido encaradas y las que sí, deberían haberse ejecutado una vez que otras condiciones se hubieran cumplido. Pero el costo de reversión de las mismas es ahora mayor que el de una alternativa que contemple complementar las reformas rea-

lizadas con cambios muy específicos en aspectos sustantivos de la política educativa.

El aspecto más rescatable de la situación curricular es la flexibilidad que en términos de contenidos y enfoques pedagógicos tienen las jurisdicciones provinciales y las escuelas. También es destacable la libertad editorial para producir libros de textos y la libertad de elección que tienen los maestros. Éstos son rasgos que deben ser preservados. Pero simultáneamente debe privilegiarse un objetivo de homogeneización de los resultados educativos en todo el país a través de una jerarquización y generalización de la evaluación de la calidad educativa, de acuerdo con los parámetros que se recomiendan más adelante. Para ello hay algunos aspectos centrales referidos a aspectos curriculares y de diseño del sistema, que deben ser modificados.

Recomendación N° 1

Especificar y uniformar los objetivos del aprendizaje al final de cada ciclo educativo, de tal manera que exista una base acordada a escala nacional para diseñar las pruebas de evaluación nacional. La especificación de estos objetivos del aprendizaje, que comprende sólo al conjunto de materias y contenidos centrales, no deberá realizarse con el objetivo de adaptar el estándar nacional a los criterios de las provincias con mayores problemas de rendimiento escolar, sino por el contrario, con el propósito de una adopción paulatina de objetivos de rendimiento similares a los de los países más desarrollados, a ser aplicados uniformemente en todo el ámbito nacional.

Recomendación N° 2

A partir del inicio del tercer ciclo (7° grado), debería crearse un trayecto diferenciado con el objetivo de absorber el alumnado que, pese a los esfuerzos compensatorios realizados en los primeros dos ciclos, tuviera problemas de rendimiento académico. Este trayecto diferenciado debería tener el mismo objetivo académico exigido para graduarse de la Educación General Básica, aunque diferido en el tiempo hasta la edad de 16/17 años. Debería comprender asimismo un programa no académico de artes y oficios que le otorgue a los sectores del alumnado más propensos al abandono escolar, el incentivo del aprendizaje de un oficio con salida laboral. Las actuales escuelas técnicas deberían considerarse como un caso particular de este trayecto, que puede reconocer muchas especializaciones.

Recomendación N° 3

La obligatoriedad educativa debe redefinirse en términos de la aprobación de un examen nacional que certifique un rendimiento adecuado al nivel educativo correspondiente a la finalización de la educación básica, sea cual fuere el trayecto educativo elegido y la edad hasta la cual se asistió a un establecimiento educativo.

Medición de la calidad educativa

La medición de la calidad educativa debe convertirse en un eje central de la política educativa nacional. Esto se justifica pues se trata de un instrumento capaz de contribuir simultáneamente a la atención de varios de los principios básicos enumerados. La adhesión a sistemas de evaluación de calidad internacional permitiría conocer los resultados comparados de nuestro sistema educativo y eventualmente, lograría despertar conciencia ciudadana con respecto a la necesidad de cambios importantes en nuestro sistema. Un sistema de evaluación de calidad nacional promovería una reducción de las brechas de rendimiento educativo, preservando simultáneamente grados de flexibilidad importantes para las provincias, las escuelas y los maestros con respecto a contenidos no esenciales y a enfoques pedagógicos adecuados para alcanzar los resultados pretendidos. Además, si tuviera consecuencias importantes para la promoción o certificación de estudios, establecería los incentivos adecuados para un mayor esfuerzo académico de los alumnos. Sería también un instrumento esencial para mejorar la información de los padres con respecto a la calidad educativa de los colegios entre los que puede optar.

Recomendación N° 4

La Argentina debe adherir en forma inmediata al sistema de evaluación de calidad educativa internacional (TIMSS) y al sistema de evaluación del nivel educativo de la población adulta (Adult Literacy Test).

Recomendación N° 5

Los exámenes de evaluación educativa nacionales serán obligatorios para todos los alumnos que cursen los grados 3°, 6° y 9° de la educación básica y el último año de la educación polimodal. Los alumnos de las escuelas de artes y oficios podrán rendir el examen equivalente al 9° grado de la educación básica, en los grados 10°, 11° o 12°. La obligación de rendir estos exámenes recae sobre todos los alumnos, sean de escuelas públicas o privadas, subsidia-

das o no. Se tomarán en el mes de noviembre y quienes fallen podrán repetirlos en el mes de marzo. Estos exámenes tendrán para los alumnos de escuelas públicas o privadas subsidiadas, las siguientes consecuencias:

- En todos los casos, el fracaso en el mes de noviembre exigirá a la escuela dar veinticinco días de clase adicionales a los alumnos reprobados durante los meses de verano.
- En el 3º grado, el fracaso en el mes de marzo obligará a la escuela a hacer repetir el grado al alumno, pero no podrá rechazar su rematriculación.
- En el 6º grado, el fracaso en el mes de marzo impedirá que el alumno consiga el certificado de aprobación de la educación primaria. Las escuelas subsidiadas que estén autorizadas a fijar su propia política de admisiones, podrán en este caso rechazar la rematriculación del alumno. El alumno reprobado tendrá en estas circunstancias la opción de repetir el 6º grado en una escuela normal de ciclo básico que lo admita, o ingresar en una escuela de artes y oficios.¹⁵
- Los exámenes de los grados 9º y 12º son los que permiten la obtención del certificado de educación básica y del certificado del polimodal, respectivamente. Estos certificados serán otorgados en caso de aprobación con tres niveles diferenciados, según haya sido el rendimiento del alumno en el examen. En el caso del grado 12º, habrá un examen por cada trayecto diferenciado, pero de exigencia y prestigio equivalentes.
- La reprobación del examen del 9º grado en el mes de marzo exige la repetición del grado, la cual puede hacerse dentro del sistema de escuelas de ciclo normal siempre y cuando la edad del alumno no exceda los quince años, en la misma escuela si su rematriculación es aceptada o en la escuela que sea aceptado. Los alumnos reprobados de dieciséis años o más no tendrán la obligación de una concurrencia adicional, siendo para ellos optativo repetir el examen por su cuenta o concurrir a una escuela de artes y oficios.
- La reprobación del examen del 12º grado en el mes de marzo no requiere la repetición de grado, la que es optativa para el alumno y para la institución escolar. El alumno tiene derecho a repetir el examen dentro del ciclo normal en que éste se tome.
- En las escuelas privadas no subsidiadas, los exámenes de los niveles 3º y 6º se tomarán solamente en el mes de noviembre y sus resultados tendrán consecuencias sólo informativas para los padres, quedando al arbitrio del colegio la asociación de cualquier otra consecuencia. Los exámenes de los grados 9º y 12º por el contrario, tendrán el mismo régimen de repetición en marzo, pero la escuela privada no queda obligada a la oferta de días de clase adicionales durante los meses de verano.

La importancia y trascendencia del instrumento requiere sin embargo una instrumentación y administración que garantice su validez, objetividad y despolitización. La importancia del tema institucional radica en los incentivos perversos que muchas veces la administración estatal conlleva. Es evidente que la información con resultados negativos sea temida por el gobierno de turno como un indicador de fracaso de su gestión educativa, con eventuales repercusiones políticas en su contra. En estas circunstancias existe una presión permanente para reducir estándares, relajarse las condiciones del proceso, ocultar y hasta manipular los resultados. Son éstas las razones que conducen a sugerir que la administración del proceso por una entidad independiente, constituye un punto de partida insoslayable para garantizar la objetividad y utilidad del instrumento. Por estas razones, también se recomienda:

Recomendación N° 6

Todo el proceso de diseño, administración y publicidad de los exámenes externos será controlado por una institución independiente, organizada como una institución pública no estatal, cuyos directivos serán elegidos de tal manera que prevalezcan los intereses de los padres. Esta institución tendrá un presupuesto asegurado a través del cobro de un arancel por examen a cargo de las escuelas y tendrá la capacidad de subcontratar, total o parcialmente, el diseño y la administración de los exámenes. Los estatutos de creación de la institución deberán fijar con claridad los objetivos que se enfatizan en esta propuesta, principalmente un diseño que tenga como objetivo un acercamiento paulatino a los estándares de rendimiento de los países más desarrollados, una administración uniforme para todas las jurisdicciones y segmentos educativos y una administración impecable del proceso que asegure la validez y transparencia de los resultados.

Financiamiento

El esquema de financiamiento debe cambiar radicalmente si se pretende mejorar la calidad y el impacto igualitario de la educación. Las fallencias a corregir comprenden tanto la escasez actual de los recursos que se dedican a la educación básica, como su distribución heterogénea e inequitativa entre provincias, sectores económicos y segmentos educativos, y la incapacidad de los sistemas de financiamiento actuales para proveer incentivos para una mejora de la calidad educativa. El primer objetivo debe ser una distribución del apoyo público que se concentre en la educación básica y dentro de este segmento, en los sectores de menores ingresos. El segundo objetivo debe ser una concurrencia del sector privado al financiamiento de la educación, cuando las condiciones económicas de los padres lo permiten. Ambos enfoques deben coadyuvar a

un aumento de los recursos totales dedicados a la educación básica, sin comprometer más recursos presupuestarios, contribuyendo también a una distribución más equitativa del apoyo estatal. Pero es esencial asimismo que la forma en que se otorgue el financiamiento provea incentivos a las escuelas para un manejo eficiente de sus recursos y para una sana competencia sobre la base de mejoras de la calidad educativa. Cambios de esta naturaleza no son posibles si se continúa con tantas políticas de financiamiento como jurisdicciones provinciales existentes y con una administración burocrática de las partidas presupuestarias. Por estas razones se recomienda:

Recomendación N° 7

El monto que le corresponde a las provincias por coparticipación federal de impuestos deberá reducirse en \$ 9.160 millones¹⁶ para constituir un presupuesto equivalente que se asignará a un fondo educativo para la educación inicial, la educación básica y el Polimodal, a ser distribuido directamente a las escuelas estatales y privadas subsidiadas. Este fondo también será engrosado por una reducción del presupuesto del Ministerio de Educación Nacional por \$ 225 millones.¹⁷ Las provincias y los municipios quedarán relevados de cualquier responsabilidad financiera sobre los servicios escolares, incluyendo sus responsabilidades actuales con respecto a la formación docente, pero no de las responsabilidades asistenciales del alumnado que estimen pertinentes.

Recomendación N° 8

El financiamiento presupuestario basado en el financiamiento de la nómina salarial deberá reemplazarse por un financiamiento mensual basado en la cantidad de alumnos que concurren a cada establecimiento educativo. Este financiamiento, que será uniforme para escuelas estatales y privadas subsidiadas, tendrá dos componentes:

Un componente destinado a gastos corrientes, que tendrá un valor básico de \$ 800 anuales por alumno. Las escuelas podrán destinar este subsidio a gastos salariales o gastos de funcionamiento, en las proporciones que estimen conveniente.¹⁸ Este aporte no será sin embargo uniforme sino discriminado en función del segmento poblacional y del nivel educativo que atienden, de acuerdo con los lineamientos de la siguiente tabla:

	Segmento poblacional 39% inferior	Segmento poblacional intermedio
Preescolar	800	400
Básica, ciclos 1 y 2	1.600 ¹⁹	800
Básica, ciclo 3	800 más becas individuales	800
Artes y oficios	1.600	1.600
Polimodal	800 más becas individuales	800

Un componente destinado a compensar gastos de infraestructura, sea inversiones en terrenos o edificios, que se estima en \$ 250 por alumno por año. Este monto, que sería uniforme para todos los alumnos del país, podrá ser utilizado por las escuelas directamente para financiar obras o adquisiciones o para garantizar préstamos obtenidos para los mismos fines. En el caso de las escuelas públicas, a la transferencia correspondiente (según el valor referido y el número de alumnos de la institución), se le deducirá previamente un valor estimado de renta (alquiler) de la infraestructura que el colegio usufructúa. Este alquiler implícito se calculará de acuerdo a una autodeclaración del valor inmobiliario hecha por la provincia (o municipio) correspondiente.²⁰

Recomendación N° 9

Los alumnos que hubieran cursado los ciclos 1 y 2 en escuelas con subsidio doble y que hubieran aprobado el examen nacional al final del 6° grado en un tiempo normal, serán admitidos en cualquier escuela del ciclo básico 3 no arancelada o podrán aplicar para cursar el ciclo básico 3 en una institución escolar que cobre aranceles. En caso de ser admitidos en una institución arancelada, el Estado se hará cargo de los aranceles que cobra la institución, hasta un máximo de \$ 800 por año. En el caso de que los aranceles cobrados por la institución excedan ese monto, la propia institución podrá optar voluntariamente por becar parcialmente al alumno. El Estado se hará cargo de aranceles que excedan ese monto y hasta el máximo de \$ 1.200 sólo si se cumplen dos condiciones:

El colegio hubiera obtenido en el examen nacional para la clase correspondiente un promedio igual o superior al valor que delimita al tercio superior del alumnado.

El alumno aplicante hubiera obtenido una puntuación igual o superior a la que delimita el tercio superior del alumnado.

Un criterio similar se aplicará para alumnos que habiendo cursado los ciclos 1 y 2 de la educación básica, y habiendo aprobado satisfactoriamente el examen al final del 9° grado, deseen continuar el Polimodal en una institución subsidiada pero arancelada.

En este caso el Estado se hará cargo de los aranceles del alumno, hasta un máximo de \$ 800 por año, y bajo las mismas circunstancias de mérito excepcional del colegio y del alumno, se haría cargo de los aranceles hasta un máximo de \$ 1.600 por año.

Recomendación N° 10

La administración de las transferencias a las escuelas públicas y privadas subsidiadas será realizada por una institución pública no estatal autogestionada, financiada con un cargo administrativo que se deducirá del subsidio por alumno, pero con un directorio de personalidades independientes que represente el interés general de los padres. Entre las funciones principales de este organismo estarán las de:

- Determinar el universo de escuelas sujetas a un subsidio diferencial para gastos corrientes, según las pautas de zonificación previstas por la ley pertinente.
- Administrar la base de datos de la infraestructura escolar, según surja de los valores autodeclarados por provincias y municipios y determinar sobre la base de ella, el valor de renta de los inmuebles actualmente utilizados por las escuelas.
- Administrar eficientemente la base de datos del alumnado y el mecanismo de transferencias automáticas a las escuelas públicas y privadas subsidiadas, según las pautas establecidas por las leyes pertinentes.
- Auditar el número de alumnos concurrentes a las escuelas públicas y privadas subsidiadas y administrar el sistema de penalidades previsto por la ley para casos de fraude.
- Apoyar la contabilización y liquidación de haberes de las escuelas públicas y privadas a través de un servicio de software conectado por medio de internet.
- Autorizar los procesos de apertura, fusión, transformación y cierre de escuelas públicas y privadas subsidiadas, según las pautas establecidas por ley.

Regulación institucional

La mejora de la calidad educativa requiere un cambio sustancial del actual régimen escolar basado en la planificación centralizada hacia un régimen basado en la autonomía de decisiones de la escuela, en un contexto de reglas de juego con incentivos apropiados para la eficiencia, la competencia y la calidad educativa. Los aspectos relevantes comprenden:

- la liberación de regulaciones administrativas innecesarias en las escuelas privadas no subsidiadas,

- la definición clara de los aspectos institucionales bajo los cuales deben actuar escuelas públicas y privadas subsidiadas,
- la definición de un conjunto mínimo de regulaciones necesarias para asegurar los objetivos de la educación pública cuando es provista por instituciones privadas subsidiadas o entidades públicas autónomas.

Las recomendaciones en estos aspectos son:

Recomendación N° 11

Las escuelas privadas no subsidiadas, que cubren aproximadamente el 4% de la matrícula, deben ser liberadas de las regulaciones y normas administrativas que traban su autorización y funcionamiento. Deben quedar obligadas sin embargo al cumplimiento de las regulaciones mínimas en términos de estructuración de la enseñanza, contenidos curriculares y adhesión al sistema nacional de evaluación de calidad educativa. Gozarán de una libertad irrestricta en materia de aranceles, políticas de admisión de alumnos y apertura de nuevos colegios, pero quedando también sujetas a la obligación de proveer información veraz, académica o financiera, con destino estadístico.

Recomendación N° 12

La educación pública apoyada financieramente por el Estado podrá ser atendida indistintamente por tres tipos de instituciones escolares:

- Escuelas públicas autónomas, que responderán a la figura jurídica de una entidad pública no estatal autogestionada y que estarán sujetas a un nuevo régimen legal especial, con normas estatutarias estandarizadas.
- Escuelas públicas de administración privada, que responden a la figura de un contrato de concesión de la administración de la escuela pública autogestionada, otorgado a una asociación civil o fundación privada sin fines de lucro.
- Escuelas privadas reguladas, que deberán constituirse bajo la forma de asociaciones civiles o fundaciones privadas sin fines de lucro.

Las regulaciones (que se detallan a continuación) garantizarán un tratamiento no discriminatorio entre estas distintas tipologías institucionales. En particular, gozarán de un tratamiento igualitario en materia de financiamiento corriente y de gastos de inversión, autorización para cobrar aranceles adicionales, admisión y retención de alumnos y régimen laboral del personal docente.

Recomendación N° 13

Las escuelas públicas y privadas subsidiadas gozarán de autonomía decisoria, restringida sólo por las siguientes limitaciones:

- Podrán cobrar aranceles adicionales al subsidio estatal sólo las instituciones que reciban el subsidio básico, pero no las que reciben el subsidio pleno para gastos corrientes.²¹ Los aranceles adicionales no podrán exceder el 100% del subsidio estatal en el caso de la educación preescolar y el primer y segundo ciclo de la educación básica; no podrán exceder el 150% del subsidio estatal en el tercer ciclo de la educación básica y no podrán exceder el 200% en el caso del Polimodal. El cobro de estos aranceles adicionales estará sujeto a la condición de una oferta educativa de doble escolaridad, salvo en la educación preescolar. Los ingresos máximos por alumno y por año que una escuela puede recibir en los distintos casos, serán por lo tanto los siguientes:

Escuelas según nivel y segmento	Asignación para gastos corrientes	Asignación para gastos de capital ²²	Asignación estatal total	Aporte privado máximo	Ingreso máximo por alumno
Preescolar zona pobre	800	100	900	0	900
Preescolar intermedio	400	100	500	400	900
Ciclos 1 y 2 zona pobre	1.600 ²³	200	1.800	0	1.800
Ciclos 1 y 2 básica inter.	800	200	1.000	800	1.800
Artes y oficios	1.600	200	1.800	0	1.800
Ciclo 3 básica	800 ²⁴	200	1.000	1.200	2.200
Polimodal	800 ²⁵	200	1.000	1.600	2.600

- Tanto las escuelas públicas como las privadas subsidiadas quedarán sujetas a un tope (global, pero no individual) en materia de remuneraciones al personal directivo, que no podrá exceder un determinado porcentaje de la masa salarial docente de la escuela.
- Las escuelas que no tengan ingresos por aranceles privados no podrán rechazar alumnos, salvo por imposibilidad transitoria de capacidad, en cuyo caso deberán utilizar el sorteo como método de asignación de vacantes. Por el contrario, las escuelas que cobren aranceles adicionales que excedan como mínimo en un 50% al subsidio estatal, estarán en condiciones de fijar su propia política de admisión, bajo la condición de publicidad previa y sostenibilidad en el tiempo.
- Deberán respetar un número mínimo de 4 horas de clase diarias (6 para las escuelas con subsidio pleno), un número míni-

mo de 182 días de clase (192 para las escuelas con subsidio pleno) y proveer un número mínimo de 21 días de clase compensatorias durante los meses de verano, a los alumnos que no aprueben los exámenes nacionales en el mes de noviembre. El subsidio estatal por alumno se reducirá proporcionalmente por incumplimiento de estas condiciones y por ausentismo del alumno.

- Las escuelas públicas podrán contraer préstamos para gastos de infraestructura, sujetos a aprobación según disposiciones estatutarias, pero ofreciendo como única garantía el flujo de ingresos del subsidio estatal para gastos de infraestructura.

Recomendación N° 14

Las escuelas públicas autónomas tendrán un régimen especial dentro de la categoría de entidades públicas no estatales. La propiedad del inmueble será transferida gratuitamente por la provincia o el municipio, según sea el propietario actual, a la institución autónoma a crearse.²⁶ La propiedad transferida deberá destinarse exclusivamente a fines educativos y la provincia (o municipio según corresponda) tendrá derecho a reclamar la devolución (gratuita) de la propiedad si ésta cesa de utilizarse para fines exclusivamente educativos, y a recibir el monto actualizado de la venta de la propiedad escolar, en caso de que se decida su transferencia a una entidad privada.

El órgano máximo de dirección de la institución autónoma será la Asamblea de Padres. En caso de que los padres no logren constituir la asamblea, el municipio tendrá facultades automáticas para subrogarse los poderes que los estatutos le otorgan a los padres, hasta tanto éstos decidan retomarlos.²⁷

La dimensión del cuerpo directivo y las facultades de la asamblea de padres serán estandarizadas según sea el tamaño de la institución. En cualquier caso deberá contemplarse la separación de una función de dirección académica, una dirección administrativa y una dirección legal. Las personas que tomen esas responsabilidades constituirán el Consejo Directivo que decidirá colectivamente temas importantes como remuneraciones, nombramientos y despidos de personal. Todos los cargos directivos serán remunerados, sin límite individual pero con un tope de remuneraciones directivas totales con relación a la nómina salarial del personal docente.

Los estatutos especificarán qué decisiones críticas quedarán sujetas a aprobación de la Asamblea de Padres (o del municipio, si no estuviera constituida). Éstas deberían incluir como mínimo el nombramiento, la remuneración y remoción de los directores miembros del Consejo Directivo, los cambios en la política de cobros de aranceles, los cambios en la política de admisión de alumnos, la apro-

bación de cualquier contrato de concesión de la administración o cesión definitiva del colegio a una institución privada, las decisiones de inversión en infraestructura y la obtención de préstamos para tal fin. También la Asamblea de Padres podrá constituir una comisión especial que actuará como mecanismo de apelación en caso de decisiones de despido del personal.

Recomendación N° 15

La Asamblea de Padres (o en su defecto, el municipio), podrá decidir la concesión de la administración de la escuela a una entidad privada sin fines de lucro. El contrato de concesión, que tendrá una estructura estándar en todo el país, consistirá esencialmente en una concesión a la entidad privada de las atribuciones administrativas del Consejo Directivo y de la Asamblea de Padres, previstas dentro del Estatuto de las escuelas públicas autónomas.

La Asamblea de Padres retendrá la facultad de autorizar cambios en la política de cobros de aranceles y cambios en la política de admisión de alumnos, así como revocar el contrato cuando se den las condiciones previstas en la concesión.²⁸ El contrato de concesión no podrá alterar ninguna de las condiciones que deben respetar las escuelas que participan de la educación pública, incluso la norma que establece un tope remunerativo para el cuerpo directivo (en este caso, la remuneración global de la institución privada concesionaria) como proporción de la masa salarial docente.²⁹

Recomendación N° 16

La Asamblea de Padres (o en su defecto el municipio) podrá aprobar la transferencia definitiva de la escuela a una entidad privada. La transferencia definitiva requerirá además la adquisición del inmueble por parte de la entidad privada a la provincia o municipio, según fuere el caso. El precio de transferencia será el autodeclarado por la provincia o el municipio al inicio de este nuevo régimen institucional, menos un factor de depreciación desde el momento de la declaración hasta el momento de la compra.

La gestión de la educación pública por una entidad privada regulada podrá surgir también por adhesión voluntaria (sin necesidad de autorización previa) al nuevo régimen legal de las actuales instituciones privadas subsidiadas. Las instituciones privadas no subsidiadas podrán también adherirse automáticamente al nuevo régimen, siempre y cuando sus estatutos se adecuen a los requisitos del nuevo régimen, incluyendo la naturaleza de institución sin fines de lucro sujeta a un tope remunerativo para su cuerpo directivo.

Con respecto a instituciones nuevas que deseen fundar nuevos

colegios dentro del régimen subsidiado, el proceso de autorización será automático para el preescolar (edades 3, 4 y 5). La aprobación para los primeros dos ciclos de la educación básica requerirá solamente el consentimiento de una mayoría de los padres de niños del preescolar. La aprobación para operar en el tercer ciclo de la educación básica y en el Polimodal se obtendrá automáticamente si el rendimiento de los alumnos del colegio en los exámenes nacionales del 6° grado no es inferior al promedio nacional o en su defecto, con la aprobación de una mayoría de padres.

La legislación deberá prever la resolución de casos de fraude, los mecanismos de resolución de controversias, las penalidades a la institución infractora, las causales del cese de la autorización a funcionar del operador escolar y la protección del alumnado a través de un régimen excepcional de administración del colegio durante la transición y de alternativas de solución permanente.

El régimen institucional propuesto permite una máxima flexibilidad para que la oferta educativa se adecue a las realidades del contexto y a las preferencias de los padres. En aquellos sectores económicos de baja capacidad de liderazgo de los padres y de los directores, está previsto la acción supletoria del municipio para decidir sobre la constitución del Consejo Directivo, la concesión de la administración del colegio o directamente la cesión del colegio a una organización privada sin fines de lucro. Las organizaciones privadas que decidan hacerse cargo de la administración o de la propiedad institucional, pueden originarse en instituciones actualmente existentes, en nuevos liderazgos personales, en grupos de maestros, de profesores o de padres. Todas las formas posibles de participación comunitaria son posibles dentro del régimen propuesto y es la iniciativa pública (municipal) y privada la que irá determinando sobre la marcha qué tipo de régimen legal y de asociaciones civiles mejor se adaptan al contexto y a las preferencias sociales. Los resultados de los exámenes nacionales, debidamente ajustados por el contexto socioeconómico, permitirán ir extrayendo conclusiones sobre el tipo de organización que mejor se adapte a las demandas de calidad educativa.

El régimen propuesto también constituye una oportunidad para que se incorporen distintas formas de iniciativas privadas. Las instituciones privadas existentes tienen la capacidad para tener rápidamente una mayor participación. Pero también surgirán nuevas iniciativas originadas en grupos de docentes, en grupos de padres o en asociaciones civiles, religiosas o empresarias. Una mayor participación de organizaciones empresarias es particularmente conveniente en la educación pública de los tramos técnicos del Polimodal y particularmente en el segmento propuesto de artes y oficios.

Régimen laboral docente

El régimen laboral docente es un aspecto clave para la mejora de la calidad educativa. Las soluciones de mediano plazo para la calidad docente son buenas remuneraciones, restablecimiento del prestigio, autoestima y sentido de misión del maestro. Pero estos objetivos son inalcanzables con una legislación que favorece la desidia laboral y el sobreempleo. El restablecimiento de la calidad docente exige entonces buenos salarios pero con la flexibilidad laboral necesaria para que sean los maestros capaces y motivados (actuales o potenciales) los beneficiarios de mayores salarios. El objetivo de mejores niveles de remuneración debe atenderse a través de la magnitud del subsidio público para gastos corrientes, que es lo que determinará la capacidad de las escuelas para remunerar a sus docentes.³⁰ Paralelamente, las autoridades de cada escuela deben tener la capacidad de decidir la dimensión de su plantel profesional, así como la contratación, la remoción y el nivel remunerativo de cada docente. Para ello el Estatuto del Docente debería modificarse para permitir que:

Recomendación N° 17

La estabilidad laboral absoluta debe ser eliminada, quedando en poder de los órganos directivos de las escuelas públicas autónomas y de las escuelas privadas, sin distinción, la decisión de contratar, transferir y rescindir los contratos docentes. En el caso de las escuelas privadas o de las escuelas públicas de administración privada, estas decisiones serán responsabilidad de los órganos directivos de la fundación, según lo dispongan sus propios estatutos. En el caso de las escuelas públicas de gestión autónoma, las propuestas de remuneración, contratación y despido, tendrán que ser aprobadas por el Consejo Directivo y en el caso de despido, tendrán además un mecanismo de apelación ante una comisión de padres que, especialmente para esos fines, autoricen los estatutos.

Recomendación N° 18

Debe eliminarse la remuneración por antigüedad y cualquier otro concepto que implique la fijación de valores remunerativos mínimos por cualquier motivo. La escuela tiene que tener la flexibilidad de negociar compensaciones por localización, dedicación, mérito y cualquier otro atributo, en la magnitud y por el tiempo que resulte conveniente para cada caso particular.

Recomendación N° 19

El nuevo régimen laboral básico debe limitarse a tipificar formas de contratación laboral apropiadas para escuelas de doble turno, de turno simple, para la docencia contratada por hora de cátedra, para tareas compensatorias en los meses de verano y para el personal no docente. Entre las especificaciones generales caben destacar:

- Los contratos deben prever horas adicionales a las teóricas al frente de grado, para facilitar las tareas de coordinación de la enseñanza.
- También deben prever días adicionales a los lectivos, para planificación escolar y capacitación.
- Las especificaciones referidas al régimen de licencias por enfermedad, maternidad y otras razones distintas al régimen anual de vacaciones, deben ser las normales de la ley de contrato de trabajo.
- Las licencias destinadas a capacitación del personal no deben constituir una carga laboral, sino ser atendidas a través de un régimen especial de financiamiento a la formación docente.
- Deben eliminarse las restricciones a la contratación como maestros o profesores de profesionales que no hayan hecho una carrera docente, pero que tengan un nivel de estudios similar al mínimo exigido para el plantel de las escuelas de formación docente.

Formación docente

Un buen sistema de formación docente es un factor clave para mejorar el conjunto de la enseñanza en el mediano plazo. Este objetivo plantea sin embargo varios desafíos. En primer lugar es necesario hacer la profesión docente atractiva, para poder atraer buenos candidatos. Buenos salarios para los docentes en actividad son una condición necesaria, pero también son determinantes las facilidades financieras durante la educación superior y las perspectivas a largo plazo de la carrera docente en su conjunto. Solamente cuando la profesión es lo suficientemente atractiva puede haber selectividad en la aceptación de candidatos y exigencias académicas importantes para la graduación y matriculación de docentes. Otro tema relevante es la estructuración de una educación superior de calidad para el aspirante a docente, aspecto que involucra tanto un diseño curricular apropiado como un cuerpo de profesores de excelencia. Las recomendaciones principales son por lo tanto las siguientes:

Recomendación N° 20³¹

La formación docente tendrá un régimen exclusivo de becas, que cubran tanto los gastos de mantenimiento como los aranceles. Estas becas tendrán un cupo relacionado con las necesidades anuales de personal docente y se asignarán por criterio estrictamente meritocrático.³² Estas becas cubrirán tanto la formación docente inicial como cursos de capacitación docente o de dirección de establecimientos para personal en actividad, también concedidas por criterios estrictamente meritocráticos. Las becas otorgadas serán tratadas como un préstamo que se amortiza automáticamente por cada año de servicio en la profesión docente, hasta un total de quince años, pero que se torna exigible (en proporción a los años incumplidos) si el docente abandona la profesión.

Recomendación N° 21

La graduación y matriculación docente requerirá la aprobación de un examen nacional de aptitud docente. El examen podrá ser repetido en caso de fracaso y su aprobación estará graduada en tres niveles de mérito, que se harán públicos para información de las escuelas empleadoras y de los aspirantes a la docencia que deseen informarse sobre la calidad de las instituciones entre las que pueden optar para su capacitación.

Recomendación N° 22

El Ministerio de Educación deberá convocar a la brevedad a la realización de propuestas para una revisión integral de la formación docente en la Argentina, con el objetivo de lograr un salto cualitativo en la misma. Los términos de referencia para la convocatoria deben comprender los siguientes criterios:

- Mejorar la eficiencia y calidad de la educación superior docente a través de una reducción drástica del número de instituciones y su reemplazo por instituciones de mayor escala.
- Cambiar el currículum de las escuelas de formación docente para lograr una mayor participación de contenidos disciplinarios.
- Mejorar la calidad del profesorado en los cursos de formación docente, con una mayor participación de especialistas disciplinarios.
- Estructurar una carrera docente, con requerimientos de capacitación eslabonados y consecutivos para maestros de educación básica, profesores del tercer ciclo y profesores del Polimodal.
- Replantear integralmente la capacitación de docentes en actividad.

- Instrumentar una oferta de capacitación para directivos de establecimientos escolares.
Entre los temas relevantes a resolver, caben destacar:
- El diseño de una carrera docente, con exigencias diferenciales pero integradas para maestros/profesores que atienden distintos niveles educativos.
- El contenido curricular de los programas de formación de docentes para la educación básica y polimodal.
- La naturaleza, el contenido y la administración de la evaluación nacional para la graduación docente.
- Los criterios para un programa de fusión de instituciones de formación docente.
- Los criterios para calificar instituciones y/o programas de formación docente como potenciales receptoras de estudiantes becados.³³
- La naturaleza y el financiamiento de la capacitación de docentes en actividad.
- La naturaleza y el financiamiento de la capacitación de directivos escolares.

Políticas compensatorias

Las políticas compensatorias son esenciales para un sistema educativo que se plantea como objetivo central la igualdad de oportunidades y la reducción de las brechas educativas. Las secciones anteriores reconocen un cúmulo de políticas discriminatorias que apuntan en esta dirección. En particular se ha sugerido un financiamiento que discrimina a favor de las escuelas que atienden alumnos de sectores de menores ingresos, pero exigiendo como contrapartida un esfuerzo compensatorio de la escuela y el alumno en términos de mayor número de días y horas de clase y recuperación de alumnos reprobados durante el verano. También se sugiere un financiamiento diferencial a favor de escuelas de artes y oficios, que deben atender a alumnos en riesgo de abandono escolar y que requieren un esfuerzo académico especial para lograr un nivel de educación mínimo y el aprendizaje de un oficio que les sirve para su vida laboral.

Pero las políticas compensatorias necesarias requieren componentes no académicos de asistencia social. La compensación de falencias familiares graves y de problemas básicos de alimentación, es en muchos casos un complemento esencial de la tarea escolar. El punto central es sin embargo que las responsabilidades académicas y asistenciales deben estar claramente separadas para permitirle al docente concentrarse en su tarea de enseñar y exigir rendimiento por parte del alumno. Para lograr este objetivo se recomienda:

Recomendación N° 23

Las tareas compensatorias de carácter asistencial estarán completamente separadas de la función académica. La tarea asistencial deberá ser diseñada en el ámbito provincial, planificada en el ámbito municipal y preferentemente ejecutada por organizaciones no gubernamentales (ONG). Para el financiamiento de esta tarea asistencial se recomienda un financiamiento compartido entre el gobierno provincial, el municipal, el nacional y eventualmente, la ONG a cargo de la ejecución.

La reforma como una totalidad no separable

La reforma educativa que se ha sugerido constituye un todo coherente que no admite instrumentaciones parciales. Hay varios aspectos en los cuales la complementariedad de las partes se manifiesta:

Primero, es imposible pretender una política educativa uniforme si el régimen de coparticipación federal de impuestos se mantiene para financiar la educación. Si las provincias continúan controlando incondicionalmente los fondos destinados a la educación, será imposible por ejemplo mantener a lo largo del tiempo una política de exámenes nacionales con un estándar único para todo el país. Esto es así pues las provincias con resultados más pobres en los exámenes nacionales argumentarán que los estándares no pueden ser los mismos en todo el país. Si los recursos financieros continúan bajo su control, las provincias retendrán el poder de demandar a las escuelas de su jurisdicción el reemplazo de los exámenes nacionales por exámenes diseñados por la propia provincia.³⁴

Tampoco es posible pretender que la autonomía escolar tenga consecuencias importantes si el régimen laboral no se modifica drásticamente. El principal insumo del proceso educativo son los maestros. La calidad de los mismos es un factor absolutamente dominante en comparación con otros elementos del proceso escolar. Muy poco se ganaría con la autonomía escolar si ella se limitara a la capacidad de decidir reparaciones u otras decisiones administrativas. Lo que más importa es la capacidad de reemplazar maestros con un rendimiento insatisfactorio por otros mejores. La autonomía escolar, tanto en escuelas públicas como privadas, tiene sentido sólo cuando existe simultáneamente un régimen de contratación de maestros perfectamente flexible.

Pero también la reforma del régimen laboral sería inútil si las decisiones laborales no se descentralizaran al nivel de la escuela. La eliminación legal de la estabilidad laboral del maestro tendría escasas consecuencias si se mantuviera una administración centralizada (nacional o provincial) del personal escolar. Si ello ocurriera, la estabilidad legal sería sustituida por una estabilidad de facto como consecuencia de la influencia de los sindicatos sobre las decisiones de las burocracias centrales. Tanto una reforma drástica del régimen laboral como una descentra-

lización plena de la administración de personal al nivel de la escuela, son reformas absolutamente complementarias y condiciones necesarias para mejorar la calidad de la profesión docente.

Resulta también incompatible mantener una absoluta gratuidad y pretender aumentar los recursos dedicados a la educación. La magnitud de las crisis fiscales nacional y provincial limita seriamente la posibilidad de aumentar los recursos públicos durante los próximos años. Una mayor participación del arancelamiento escolar es la única manera de conciliar el equilibrio fiscal con la necesidad de mayores recursos dedicados a la educación. Esta propuesta sugiere el pago (opcional) de aranceles en colegios que atienden sectores de ingresos medios y altos, mientras que los recursos públicos se focalizan al financiamiento pleno de la educación en los sectores de menores ingresos.

Finalmente, es incompatible mantener una administración centralizada de la educación, sea nacional o provincial, al mismo tiempo que se pretende mejorar la eficiencia y la transparencia del sistema. Un ejemplo notable lo constituye la administración de las evaluaciones nacionales. La incompatibilidad se origina porque una administración estatal de los exámenes implica que la auditoría del sistema queda en manos del último responsable de la política educativa. La administración estatal tiene en este caso incentivos perversos para reducir los estándares, manipular los resultados y esconder información, puesto que la imagen de la administración educativa y del mismo gobierno está en juego. La política siempre demanda control sobre la información inconveniente. No existe otra manera de evitar estos incentivos perversos que poner la administración de las evaluaciones nacionales en manos de instituciones independientes.³⁵

Las consecuencias financieras de la reforma

Las consecuencias de la propuesta serían una mayor disponibilidad de recursos públicos para la educación básica, más horas/año de clase, mayores sueldos docentes y una mayor equidad en la distribución de los fondos públicos. Una descripción sintética del origen y destino de los cambios en el financiamiento puede verse en el cuadro de la página siguiente.

Los mayores recursos para el financiamiento de la propuesta provienen de los aranceles privados, los menores gastos burocráticos centrales y la reducción del presupuesto universitario.

El aumento de los aranceles privados supone que la totalidad de las escuelas utilizarán el margen máximo de arancelamiento que se ha propuesto. Consecuentemente, el arancel por alumno que concurra a escuelas parcialmente subsidiadas y que no sea becado, sería de \$ 300 anuales en el preescolar, \$ 768 en el primer y segundo ciclo de la EGB, \$ 1.152 en el tercer ciclo de la EGB y \$ 1.536 en el Polimodal.

La reducción de los gastos centralizados se relaciona con el desmantelamiento de una estructura provincial centralizada de administración y supervisión y parcialmente, con la eliminación del presupuesto de construcción escolar.

La reducción del presupuesto universitario, en concordancia con la

CONSECUENCIAS DE LA PROPUESTA

(En millones de pesos)

	Antes	Propuesta	Diferencia inicial	Diferencia final
Origen de los mayores fondos:				
Baja presupuesto universitario	1.800	1.220/600	580	1.200
Mayores aranceles privados	800	4.870	4.070	4.070
Menores gastos burocráticos	1.400	150	1.250	1.250
Total de mayores ingresos			5.900	6.520
Uso de los fondos adicionales:				
Mayor cobertura del Polimodal				620
Mayores gastos autónomos			1.481	1.481
(Gastos corrientes)	1.640	2.284	(644)	(644)
(Gastos de inversión)	0	837	(837)	(837)
Mayores gastos salariales			4420	4.420
(Aumento de la relación alumnos/docente)	6.560	4.738	(-1.822)	(-1.822)
(Mayor remuneración docente, \$/hora)			(1.540)	(1.540)
Más horas de clase por año)			(4.702)	(4.702)
Total de mayores usos de fondos			5.900	6.520
Memorandum ítem (\$/año):				
Salario docente inicial (4 horas)	5.000	6.600		
Salario docente inicial (7 horas)		11.600		
Salario 15 años (4 horas)	8.000	10.600		
Salario 15 años (7 horas)		18.600		

propuesta de arancelamiento que se sugiere en el capítulo siguiente, se especifica en dos etapas. La reducción inicial se supone en el equivalente a \$ 580 millones y la reducción final, al cabo de 5 años, se estima en \$ 1.200 millones. El presupuesto remanente de \$ 600 millones sería el máximo a ser destinado anualmente a los programas de becas, a subsidiar la tasa de interés de los préstamos estudiantiles y a cubrir la morosidad de los mismos. A este monto se le sumarían los \$ 580 millones destinados a la formación docente, asignados también a través de un régimen de becas con selección meritocrática.

Los nuevos recursos que se originan (\$ 6.520 millones) se destinan a mejorar la remuneración docente por hora trabajada, a aumentar el nú-

mero de horas de clase, a financiar los mayores gastos administrativos y de construcción escolar que pasan a ser responsabilidad de las escuelas y a aumentar la cobertura escolar entre los 15 y los 17 años, según el siguiente detalle.

Se ha estimado inicialmente que las decisiones autónomas de las escuelas permitirán un ahorro de recursos como consecuencia de una mejora de la relación alumnos por docente. El ahorro de \$ 1.822 millones supone que esta relación se eleve hasta alcanzar niveles similares al entorno del promedio de los países de la muestra realizada en este trabajo. Debe destacarse sin embargo que la nueva relación utilizada (18 alumnos por docente) no constituye un objetivo de máxima, ya que son muchos los países con un rendimiento escolar satisfactorio, que tienen relaciones sustancialmente superiores.

Se ha estimado inicialmente que los mayores salarios docentes correspondientes a una doble escolaridad generalizada equivalen a \$ 4.700 millones. Ésta es una hipótesis de máxima que será aproximada a medida que en los colegios parcialmente subsidiados, los padres decidan pagar aranceles y pasar a un sistema de doble escolaridad y se vayan solucionando las limitaciones edilicias originadas actualmente en la existencia de escuelas que atienden dos turnos.

Las mayores remuneraciones docentes por hora trabajada se estiman en \$ 1.540 millones. Esta estimación supone un crecimiento de la remuneración por hora trabajada de aproximadamente un 32%. El incremento será porcentualmente idéntico para la remuneración total del docente a tiempo parcial (20 horas semanales). Los incrementos remunerativos para docentes que decidan pasar a un régimen laboral de 35 horas semanales serían sin embargo sustancialmente mayores (alrededor de 132%).

Los incrementos de gastos no docentes en cabeza de las escuelas mismas, se explican por un aumento en los costos de administración y por mayores gastos de mantenimiento y construcción edilicia. La estimación ha tenido en cuenta que la escuela deberá hacerse cargo de mayores gastos para el plantel directivo, gastos de asesoramiento curricular, los costos de los exámenes nacionales y los costos de apoyo a alumnos rezagados, entre otros gastos administrativos.

En un período de 5 años se supone que será necesario enfrentar los costos financieros asociados a un aumento de la cobertura escolar entre los 15 y 17 años, segmento en el cual la Argentina tiene indicadores particularmente deficientes. Dado que el 80% del crecimiento de la matrícula se estima que se dará entre los sectores de menores recursos, el costo de la mayor cobertura recaerá fundamentalmente sobre los recursos públicos. El mayor costo presupuestario asumido (\$ 620 millones) es suficiente para financiar un aumento de la cobertura en ese segmento del 60% actual a un 80% proyectado.

Debe destacarse que en la hipótesis de un arancelamiento privado intermedio, las consecuencias no deberían manifestarse en una menor remuneración horaria, sino en la cantidad de horas trabajadas, ya que la doble escolaridad es condición necesaria para el arancelamiento.

D. DIAGNÓSTICO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La evidencia cuantitativa, recogida entre un grupo de países de la OCDE y algunos latinoamericanos, indica que la educación superior en la Argentina tiene varias deficiencias notables:

- Su nivel de cobertura, medido por la relación entre alumnos matriculados con respecto a los jóvenes en edades universitarias, es superior a la media de los países encuestados, pero el índice de graduados con relación a la población en edad de graduarse, es comparativamente bajo. En tanto en el promedio de países se gradúa el 19,2% de la población en edad de graduación, en la Argentina sólo lo hace el 11,6%.
- El costo por graduado (ajustado por el PBI per cápita) es superior al de la mayoría de los países desarrollados, pero el gasto por alumno (ajustado por el PBI per cápita) es muy bajo, aproximadamente la mitad del promedio de países de la muestra.
- Las dicotomías entre un nivel aceptable de cobertura y un bajo nivel de graduación por un lado, y entre un gasto por alumno reducido y un alto costo por graduado por el otro, se explican por la ineficiencia del sistema de educación superior medida por la relación alumnos-/graduados. Mientras que en el promedio de países hay 8,9 alumnos matriculados por cada graduado, en la Argentina esta relación es de 16,3 para el conjunto del sistema y de 21,7 en el caso de las universidades estatales. Este indicador refleja el grado de fracaso y abandono de las carreras y las demoras en graduarse, que son consecuencia de las falencias de la educación básica y del grado de tolerancia a la mediocridad en la educación superior.
- El efecto combinado de estos factores arroja un gasto público en educación superior en términos del PBI relativamente bajo (0,95% frente a un promedio de 1,45% para el promedio de países de la muestra), a lo que se agrega un uso ineficiente del mismo.

Estas comparaciones, útiles para describir un estado de situación, no permiten sin embargo extraer conclusiones inmediatas sobre la política en educación superior. En primer lugar, estos indicadores no aportan elemento alguno en cuanto a la calidad de la educación, que puede diferir significativamente. Por ejemplo, no importa solamente la cantidad de graduados (en comparación a la población en edad de graduarse), sino también cuál es la calidad de esos graduados, para lo cual no existen datos comparativos. Dada la evidencia disponible acerca del deterioro en la calidad de la enseñanza primaria y media, es por ello posible que la Argentina deba sumar a la brecha cuantitativa referida, una brecha de calidad educativa con relación a los países más desarrollados que no puede cuantificarse.

Estos indicadores básicos tampoco permiten concluir sobre las causas que están detrás de los resultados obtenidos. Por ejemplo, el fracaso escolar evidenciado en la altísima relación entre matriculados y graduados, puede atribuirse en principio a una educación básica deficiente, que

EDUCACIÓN SUPERIOR. INDICADORES DE GASTO, MATRÍCULA Y GRADUACIÓN

	Gasto por graduado (en % del PBI per cápita)	Gastos por alumno (en % del PBI per cápita)	Matriculados/ población (entre 17 y 34 años)	Graduados/ población (en edad normal de graduación)	Matriculado por graduado
Brasil	8,5	1,18	S/d	13,0	6,7
México	5,3	0,74	4,6	11,0	7,2
Suecia	5,4	0,73	9,2	16,0	10,7
Chile	5,3	0,67	8,6	13,0	15,0
Suiza	2,0	0,66	7,9	9,0	5,2
Turquía	8,5	0,66	5,5	8,0	13,2
EE.UU.	3,7	0,61	16,0	32,0	5,8
Rep. Checa	4,1	0,60	6,5	13,0	8,5
Canadá	3,2	0,56	16,2	31,0	4,8
Australia	3,8	0,52	14,4	34,0	4,7
N. Zelandia	3,0	0,50	12,5	21,0	6,5
Irlanda	S/d	0,48	12,1	20,0	S/d
Holanda	5,3	0,46	10,7	19,0	11,4
Corea	3,4	0,44	12,4	23,0	8,6
Inglaterra	1,7	0,43	9,3	31,0	4,2
Austria	S/d	0,43	9,1	S/d	S/d
Alemania	3,3	0,43	9,3	16,0	11,3
Japón	1,5	0,42	11,9	23,0	5,1
Dinamarca	2,5	0,42	10,7	29,0	6,8
Finlandia	3,1	0,37	14,0	21,0	12,8
Francia	S/d	0,31	14,0	21,0	S/d
España	2,8	0,30	11,7	24,0	9,7
Argentina	4,4	0,27	13,2	11,6	16,3
Italia	S/d	0,26	11,5	12,0	S/d
Grecia	3,0	0,23	10,5	14,0	12,1
Promedio	4,0	0,51	10,9	19,4	8,9

no le permite a una gran cantidad de alumnos concluir exitosamente la educación superior. Esta hipótesis sería complementaria de un diagnóstico que enfatizara que ante la realidad de una educación básica deficiente, un acceso irrestricto es la causa principal de la ineficiencia de la

enseñanza superior. Pero también resulta posible plantear como hipótesis que a este fracaso contribuye un débil apoyo compensador y nivelador al inicio de la educación superior, falencia posiblemente originada en un gasto por alumno reducido.

Estos diagnósticos competitivos insinúan soluciones diferentes para la educación superior. ¿Es la respuesta apropiada un mayor gasto público por alumno, que asegure un mayor apoyo para los ingresantes con falencias de arranque? O por el contrario, ¿el énfasis tiene que estar en mejorar la educación básica, recurriendo mientras tanto a mecanismos estrictos de cupos de ingreso que permitan concentrar los recursos escasos en mejorar la calidad de la educación de alumnos con capacidad de graduarse?

El debate entre cupos más estrictos o presupuestos más holgados es sin embargo un debate limitado a un modelo de planificación estatal de la educación superior. La discusión no se agota sin embargo dentro del paradigma tradicional de la educación estatal y gratuita. Los países desarrollados se están moviendo en forma creciente a otorgarle una participación cada vez mayor al sector privado, a través del pago de aranceles en instituciones públicas y de la apertura de instituciones privadas no subsidiadas. Incluso en aquellos países en los que la educación estatal y gratuita está muy fuertemente arraigada, se están produciendo profundos cambios en los métodos de financiamiento, en el control de la calidad educativa y en regulaciones que apuntan a remover los incentivos más perversos de la gratuidad y la planificación estatal. Es a la luz de estas tendencias internacionales que es posible marcar las siguientes diferencias cualitativas con la educación superior en la Argentina.

- La apertura de nuevas universidades públicas se sigue realizando por criterios exclusivamente políticos y el financiamiento institucional continúa realizándose sin condicionamientos. Un sistema de financiamiento basado en consideraciones históricas o políticas no provee incentivos para una mejora de la eficiencia educacional. El financiamiento público, a diferencia de los desarrollos más recientes en los países con fuerte intervención estatal, no se realiza en función de indicadores de demanda (número de matriculados o de graduados) o de calidad educativa (por ejemplo, según el resultado obtenido por los ingresantes a una determinada institución de educación superior, en exámenes nacionales de fin del secundario). No existen por lo tanto incentivos para una sana competencia entre instituciones que conduzca a una administración más eficiente del gasto, mejore la calidad y adecue los programas a las demandas del alumnado. La consecuencia inevitable son los pésimos indicadores de eficiencia detallados anteriormente.
- Si bien es cierto la Ley de Educación Superior eliminó la cláusula que prohibía el arancelamiento en las universidades estatales, la participación de aranceles en instituciones públicas es un proceso embrionario e insignificante que está limitado a algunos cursos de posgrado.³⁶ Esto marca una diferencia importante con respecto a los países

que por razones concurrentes de eficiencia y equidad, están recurriendo crecientemente al arancelamiento de las carreras de grado, con asistencia financiera para alumnos meritorios de ingresos bajos. El tema central es que la provisión gratuita de educación superior para una gran parte del alumnado que está en condiciones de pagar sus estudios o de contraer préstamos, es al mismo tiempo una injusticia social y un incentivo indebido a la concurrencia de alumnos no preparados o insuficientemente motivados.

- La participación de la educación privada, si bien es cierto tiene mayores facilidades regulatorias que en los países europeos, no ha tenido un desarrollo similar al de los Estados Unidos, los países orientales o Chile, como consecuencia de la desventaja competitiva que significa la gratuidad en la educación pública y por restricciones a la apertura de nuevas instituciones.
- La evaluación de la calidad educativa se limita a la evaluación institucional realizada por el CONEAU, a imagen y semejanza de mecanismos similares desarrollados en los Estados Unidos y más recientemente en Europa. Estos sistemas tienen serias falencias de origen, pues se basan en el juicio de pares que carecen de incentivos para realizar evaluaciones objetivas y desinteresadas. La consecuencia inevitable de estos sistemas es la realización de informes que carecen de profundidad, objetividad y trascendencia, que no son públicos y no tienen por lo tanto ninguna utilidad para la toma de decisiones de padres y alumnos.
- No se han institucionalizado exámenes externos de ingreso, graduación o matriculación cuyos resultados sean públicos y provean un indicador objetivo de la calidad de las instituciones a través de la calidad de sus alumnos y graduados.
- No existen, como en los Estados Unidos y embrionariamente en algunos países europeos, estadísticas públicas sobre la empleabilidad y remuneración de los graduados de distintas disciplinas e instituciones, falencia que impide una información esencial para la selección de programas e instituciones que deben realizar padres y alumnos.
- La ley 24.521 ha establecido una segmentación de la educación superior que atenta contra un sistema integrado y contra un tratamiento regulatorio y financiero equitativo entre instituciones, ocupaciones y distintos segmentos sociales. La ley discrimina drásticamente entre entidades universitarias, que son reguladas y financiadas por el Estado Nacional, y entidades no universitarias, que son reguladas por las jurisdicciones provinciales y que, salvo en el caso de la formación docente, no tienen apoyo estatal. Esta situación cristaliza una discriminación injusta e inequitativa y dificulta la existencia de una política común.³⁷ La situación de la formación docente, realizada mayoritariamente por instituciones terciarias no universitarias de jurisdicción provincial, es particularmente crítica por su trascendencia.
- No existe una participación adecuada de instituciones privadas (asociaciones profesionales, entidades empresarias, organizaciones de consumidores) para contribuir a un desarrollo institucional que ase-

gure un mayor equilibrio de los intereses involucrados. La falencia es particularmente notoria en el proceso de estandarización y acreditación de programas de estudio y en el desarrollo de un sistema de evaluación externa de la calidad de los graduados.

E. OPCIONES Y RECOMENDACIONES PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Los objetivos fundamentales de la educación superior son distintos de los de la educación básica. El alcance de una aceptable integración social e igualdad de oportunidades educativas debe producirse en los años de la educación básica. La experiencia indica claramente que las desventajas de los años iniciales no son recuperables a edades más avanzadas. Las desventajas originadas en las limitaciones familiares de los grupos sociales de bajos ingresos, deben ser compensadas a través de programas focalizados antes y durante la educación inicial. En la educación superior por el contrario, el objetivo prioritario es una enseñanza de excelencia para desarrollar capacidades para la vida laboral, ya que la formación para la civilidad debe incluir a todos los ciudadanos por igual y por lo tanto debe realizarse durante los años de la educación básica obligatoria.

El sistema de educación superior en la Argentina necesita cambios radicales para superar su ineficiencia e inequidad. La experiencia mundial refleja el abandono mayoritario del viejo modelo basado en una planificación centralizada y en un financiamiento sin condicionamientos. La tendencia moderna es la búsqueda de sistemas que respondan a las preferencias de los alumnos y a las necesidades del mercado laboral a través de una oferta flexible, eficiente y de alta calidad. La alternativa “reformista” de los países europeos continentales se caracteriza por un abandono de la planificación centralizada hacia un modelo de provisión estatal con decisiones descentralizadas, con financiamiento condicionado y control de resultados “ex post”. La alternativa de mercado en cambio, más representada en los países sajones y en Asia, está reduciendo progresivamente la intervención pública a través de una mayor participación de las instituciones privadas y de un arancelamiento progresivo de las instituciones públicas.

Estos modelos polares no representan adecuadamente sin embargo las opciones que se presentan para reformar la educación superior en la Argentina. Las opciones relevantes no son excluyentes entre educación pública o privada o entre libre mercado e intervención estatal. Existen muchas instituciones públicas de calidad que tienen el potencial de continuar siendo partícipes importantes en la educación superior. Existen también argumentos importantes, diferentes de los tradicionales, que exigen cierta regulación estatal en el sector. El tema central pasa entonces por elegir los instrumentos adecuados de intervención estatal que incentiven a un sistema en el que convivan instituciones públicas y privadas, a desarrollar una oferta eficiente en cuanto a calidad y costos, con el mínimo compromiso de recursos públicos. Para ello es necesario que

la intervención estatal provea un marco regulatorio y financiero que incentive la eficiencia y la competencia entre instituciones, desarrolle un sistema de información apropiado para la toma de decisiones de padres y alumnos, compense las debilidades del mercado de capitales y apoye diferencialmente algunas carreras de interés social.

El financiamiento

Ante la alternativa de abandonar un financiamiento estatal no condicionado, surgen básicamente tres opciones:

- La alternativa del financiamiento público condicionado, consistente en asignar los fondos públicos según fórmulas que reflejen las preferencias de los alumnos (número de matriculados, estudiantes a tiempo completo o graduados). Estos sistemas están demostrando en la práctica limitaciones importantes. Ante todo, la valoración de cada carrera (la cantidad de recursos que se asigna a cada una por alumno) requiere decisiones arbitrarias sobre el costo relativo de las mismas. Estas decisiones administrativas pueden alejarse significativamente de la realidad y no contemplan la posibilidad de carreras similares ofrecidas con grados muy dispares de calidad, sea por el nivel de profesores u otros factores. En la práctica el uso de fórmulas también crea incentivos perversos que limitan su eficiencia. Fórmulas basadas en la cantidad de matriculados incentivan políticas de ingreso poco selectivas. Aquellas otras que se basan en el número de graduados, fomentan la disminución de los estándares de calidad para graduar a los alumnos. En general todos estos sistemas fomentan la “contabilidad creativa”, con problemas de fraude de muy difícil auditoría. Otro aspecto negativo de estos sistemas es que mantienen la gratuidad como principio, por lo que sobreincentivan la demanda de educación superior, maximizan las demandas sobre el presupuesto público y generan fuertes inequidades al subsidiar a sectores medios y altos que tienen la capacidad de enfrentar los costos de sus estudios o de contraer préstamos. Por último, estas fórmulas se limitan al financiamiento de instituciones estatales, manteniendo la discriminación en contra de la provisión privada de educación superior.
- La alternativa del voucher o cheque estudiantil, presenta algunas ventajas con respecto al financiamiento público condicionado, pero mantiene la mayoría de sus inconvenientes. La principal ventaja es que no discrimina entre alumnos de instituciones estatales y privadas, lo que incentiva una mayor competencia en el sistema. Otra ventaja es que cuando se instrumenta a través de un subsidio directo al alumno, los problemas de auditoría y control de la contabilidad creativa de las instituciones desaparece. Pero la mayoría de las otras limitaciones permanece y la regresividad inherente al subsidio a estudiantes de ingresos medios y altos puede verse agravada cuando las instituciones privadas congregan una mayor proporción de estudiantes de altos ingresos.

- La alternativa del arancelamiento tiene la ventaja de enfrentar a la mayoría de los estudiantes con el costo real de la educación superior, incentivando una evaluación individual cuidadosa de los costos y beneficios de la inversión educativa. Esto es un aspecto muy positivo pues la magnitud del esfuerzo económico en la educación superior queda supeditado así a la decisión de los beneficiarios. El impacto positivo no se limita sin embargo a una correcta decisión sobre la asignación total de recursos a la educación superior, sino que abarca también la distribución entre distintas instituciones y orientaciones curriculares. En un esquema de libertad de aranceles, éstos se ajustarán libremente para reflejar los costos diferenciales por carrera (que pueden ser muy dispares según la calidad que se ofrezca) y las preferencias de los estudiantes, quienes decidirán en función de sus preferencias, los costos relativos y las perspectivas de empleo, discriminando también entre instituciones por la calidad de los programas y enseñanza. En un esquema de esta naturaleza prosperan y crecen las instituciones que adecuan sus programas y carreras a la demanda de los alumnos y a las necesidades del mercado y los desarrollan con más calidad y menores costos. El arancelamiento también remueve la injusticia de una financiación gratuita a sectores que no lo ameritan, pero distorsiona el principio de igualdad de oportunidades cuando se trata de alumnos de sectores que no pueden afrontar los aranceles y que tienen suficiente mérito y capacidad para los estudios superiores. Es por esta razón que una política de arancelamiento generalizado debe ir acompañada por un sistema de becas y préstamos. Esta combinación es decididamente superior desde el punto de vista de eficiencia y equidad, ya que al igual que el esquema gratuito, permite la educación superior de estudiantes meritorios sin capacidad financiera, pero a diferencia de aquél, elimina el subsidio regresivo que la gratuidad otorga indebidamente a los estudiantes de altos ingresos (actuales o futuros).

Recomendación N° 1

El financiamiento de la educación superior deberá realizarse fundamentalmente a través de aranceles, complementados con un sistema de becas y préstamos estudiantiles. Los actuales aportes a las universidades nacionales deberán reducirse gradualmente hasta su eliminación en un lapso no mayor de cinco años, lapso durante el cual se desarrollará el sistema de becas y préstamos que sustituya el actual esquema de financiamiento.

Recomendación N° 2

El financiamiento de la investigación no debe responder a una política universitaria ad hoc sino a una política general en la ma-

teria. Las universidades, públicas o privadas, deberán competir con otros tipos de institutos investigadores, para adjudicarse los proyectos de investigación que se definan como prioritarios para una política nacional.

Los sistemas de préstamos estudiantiles

El atractivo de los préstamos como forma de financiar la educación superior se fundamenta en el hecho de que los beneficios de la educación superior los recibe el graduado en la forma de sustanciales diferencias de ingresos futuros, y la mayoría de quienes estudian estarán por lo tanto en condiciones de devolver los préstamos independientemente de su situación económica inicial. Existe sin embargo una imperfección en el mercado de capitales privado que impide un financiamiento espontáneo a la educación superior. El obstáculo natural proviene de la incertidumbre respecto al flujo de ingresos futuros del estudiante y de la imposibilidad de obtener garantías alternativas para la recuperación de los préstamos cuando se trata de estudiantes meritorios pero de bajos ingresos. El riesgo de migración del estudiante a otros países es otro ejemplo de los riesgos asumidos en este tipo de operatoria. Estos impedimentos requieren la intervención del Estado como condición necesaria para el desarrollo de un sistema de préstamos.

Las alternativas que se presentan y se verifican en la práctica, son múltiples. Desde el punto de vista institucional, hay sistemas de préstamos administrados por el propio Estado, otros administrados por agencias especiales creadas a ese solo efecto y hay sistemas administrados por el sistema bancario bajo condiciones contractuales con el Estado. Los préstamos también difieren en cuanto a su tipología: largamente se han debatido en la literatura las alternativas de un impuesto al graduado, de préstamos tradicionales tipo hipotecario y de préstamos con devolución contingente según sea la evolución de los ingresos del graduado. En cuanto a las condiciones, hay préstamos subsidiados y préstamos a tasas de mercado. Otra característica importante desde el punto de vista de incentivos, es sobre quién recae el riesgo de morosidad: en algunos casos el riesgo es asumido totalmente por el Estado, pero en otros casos es compartido con quienes administran el sistema, sean éstos los bancos (Estados Unidos) o las instituciones educativas (Chile).

La alternativa de un impuesto al graduado es inferior a los préstamos tradicionales dado que los pagos no están relacionados con los recursos que el estudiante pudiera haber demandado. Un sistema arancelado financiado con préstamos de tipo tradicional, crea incentivos para minimizar el tiempo de estudio, maximizar el pago en efectivo y minimizar el endeudamiento,³⁸ incentivo que no está presente cuando la educación es gratuita y luego se cobra un impuesto al graduado que no tiene relación con los recursos educativos utilizados.

La alternativa de los préstamos de devolución contingente a los futuros ingresos del graduado, es una alternativa adoptada recientemente en

Inglaterra y Australia que tiene la ventaja de adecuar el ritmo de las amortizaciones del préstamo al nivel de ingresos del graduado. Esta particularidad sin embargo tiene el grave inconveniente de incentivar aún más la subdeclaración de ingresos, práctica altamente difundida ya en nuestro país entre los graduados universitarios que ejercen una profesión independiente.

La administración del sistema de préstamos directamente por el Estado o por medio de una agencia estatal, es otra alternativa que debe ser evitada. En un país acostumbrado a que los préstamos oficiales no deben ser devueltos, existe un altísimo riesgo de que los estudiantes asuman deuda sin preocuparse por las condiciones de su devolución y con el tiempo, el tema de la deuda estudiantil se politice.

Es por estas razones que la intervención de la banca comercial como administradora del sistema y asumiendo una parte de los riesgos, es altamente recomendable para asegurar que el sistema cuente con los suficientes incentivos para no degenerar en una indisciplina generalizada en la devolución de los préstamos.³⁹ Sin embargo, la función del Estado como asegurador en un mercado de préstamos de riesgos elevados, es ineludible para el funcionamiento del sistema.⁴⁰ Pero el Estado no debe avalar toda la operatoria. Hay fuertes argumentos para que el riesgo sea compartido por la banca comercial. En el proceso, quien evalúa, otorga y realiza el seguimiento del crédito debe enfrentar al menos parte del riesgo para que exista un incentivo importante para una eficiente administración del crédito. La evaluación del potencial del alumno así como la calidad de la institución en la cual éste planea seguir sus estudios, y el seguimiento de su comportamiento académico, son aspectos fundamentales en la evaluación del riesgo, para lo cual la institución administradora debe contar con los incentivos apropiados.⁴¹

Recomendación N° 3

El Estado deberá asegurar el desarrollo de un sistema de préstamos estudiantiles, administrado por la banca comercial y con el riesgo compartido entre el Estado y los bancos.⁴² El sistema de préstamos no discriminará al candidato por la naturaleza de las instituciones educativas a las que concurra, sean éstas públicas o privadas, universitarias o no universitarias.⁴³ Los préstamos serán otorgados sobre la base de los méritos personales y los ingresos potenciales del futuro graduado.

Sistemas de becas estudiantiles

En un sistema arancelado, la función relativa de becas y préstamos puede seguir distintos criterios. Así puede seguirse un criterio dependiente del nivel económico del estudiante, pero también otro que depende del tipo de gasto (mantenimiento o matrícula). Según el primer crite-

rio, las becas quedarían reservadas para aquellos estudiantes meritorios que provengan de sectores de bajos ingresos, dejando los préstamos para atender las necesidades financieras de estudiantes de ingresos medios⁴⁴. De seguirse el segundo criterio, se destinarían las becas a financiar exclusivamente los gastos de mantenimiento, dejando que el sistema de préstamos financie los gastos de aranceles de cualquier tipo de estudiante.

Ninguno de los criterios mencionados parece justificar por sí mismo la concesión de becas en vez de préstamos. El criterio de estudiantes de bajos ingresos actuales no es suficiente, ya que existe la posibilidad de una mejora sustancial en los ingresos personales luego de la graduación. La concesión de becas para financiar el pago de matrícula de estudiantes de bajos ingresos, tampoco resulta apropiada en presencia de carreras de distinto costo y aranceles diferenciados.⁴⁵ El criterio de las becas para mantenimiento personal no se justifica para estudiantes de clases medias y altas. La justificación de las becas tiene sentido entonces cuando concurren simultáneamente los dos criterios mencionados. Esto es, el régimen de becas se justifica cuando se trata de estudiantes meritorios, provenientes de sectores de bajos ingresos y con el objetivo de financiar sus gastos de mantenimiento exclusivamente.

Recomendación N° 4

El Estado administrará un sistema de becas que tenga por objetivo cubrir (solamente) el mantenimiento de estudiantes meritorios, de probadas falencias económicas.⁴⁶ Estas becas, cuyo objetivo central es el de otorgar igualdad de oportunidades educativas a estudiantes que demuestren una destacada competencia académica, no discriminarán ni por la disciplina de estudio ni por la naturaleza de la institución educativa elegida por el candidato, sea esta pública o privada, universitaria o no universitaria.

La utilización de becas para estudios superiores se justifica también con carácter general en aquellas carreras o disciplinas que tengan un objetivo social y que no tengan una remuneración esperada suficiente para atraer candidatos de mérito. En estos casos, y mientras las expectativas remunerativas no sean mejoradas, puede resultar necesario subsidiar la formación superior como única manera de atraer a la profesión un caudal suficiente de candidatos de mérito. Tal es el caso por ejemplo, de un sistema de becas que favorezca la formación docente.⁴⁷ En este caso, en que el objetivo central sería remediar una situación anómala en cuanto a la calidad de los docentes, se justifica un sistema de becas que financie tanto la matrícula como los gastos de mantenimiento y que no distinga por el origen socioeconómico de los candidatos, de tal manera de generar una oferta de candidatos suficiente para poder realizar una selección meritocrática satisfactoria.

Recomendación N° 5

El Estado también administrará un sistema de becas destinado a la formación docente, en este caso con el objetivo de cubrir tanto costos de mantenimiento como de arancel. La asignación de las becas no discriminará ni por la situación económica del aplicante ni por la naturaleza de las instituciones que provean el entrenamiento, sean públicas o privadas, universitarias o no universitarias, sino que se realizará exclusivamente en función del mérito académico de los solicitantes. Las becas otorgadas serán tratadas como un préstamo que se amortiza automáticamente por cada año de servicio en la profesión docente, hasta un total de quince años, pero que se tornaría (proporcionalmente) exigible si el docente abandonara la profesión.

La información como un valor esencial

Cuando el principio básico es responder a los intereses de los clientes (los alumnos y sus padres), la información pasa a constituir un elemento crítico. La calidad de la información disponible es lo que permite a los estudiantes y a sus padres tomar las decisiones apropiadas e influir positivamente sobre la asignación de recursos educativos entre instituciones y programas, beneficiando a quienes ofrecen mejor diseño curricular, mejor calidad de la enseñanza y menores aranceles.

Una función esencial de la política de educación superior es entonces desarrollar instituciones que le permitan a padres, alumnos y empleadores disponer de información calificada sobre la calidad de la enseñanza. La opción que se enfrenta en este sentido es entre mecanismos de auditoría externa de la calidad institucional (calidad del currículum, de los procesos, del plantel de profesores, etc.) y aquellos que apuntan a informar sobre la calidad de los graduados y su inserción en los mercados laborales.

En el caso de la evaluación de la calidad institucional, la primera pregunta relevante es a quién le corresponde evaluar la calidad educativa. ¿Son las propias instituciones de educación superior las que deben evaluarse a sí mismas en cuanto a sus procesos y calidad de la enseñanza y son también ellas las que deben determinar por sí mismas los estándares de evaluación y graduación de sus propios alumnos? Para los postulados de la universidad académica y autónoma, la respuesta es indudablemente positiva. Pero las dudas se plantean cuando se reconoce que los sistemas de autoevaluación violan un principio fundamental de todo proceso de auditoría, que para ser exitoso requiere una contraposición de intereses entre el auditor y el auditado. Un principio de mínima es que nadie puede (válidamente) auditarse a sí mismo y un principio ideal es que en el proceso de auditoría, el auditor represente los intereses de los principales beneficiarios (los alumnos y sus empleadores). Ninguna

de las dos condiciones se cumple cuando la evaluación de calidad se realiza a través de procesos de autoevaluación.

La evaluación externa practicada por instituciones intermedias (por ejemplo, el CONEAU) o departamentos ministeriales, al menos cumple con el requisito de que es un tercero quien la ejecuta. Pero estas evaluaciones institucionales muestran en los países que las practican, varias limitaciones importantes. En muchos casos son dirigidas por instituciones intermedias creadas y sostenidas por las mismas instituciones auditadas. En casi todos los casos la ejecución de las auditorías es hecha por pares, que muchas veces carecen de la objetividad necesaria. En algunos casos son optativas. En otros son obligatorias pero no tienen consecuencias para las instituciones, ni en cuanto a las asignaciones presupuestarias ni en cuanto al prestigio institucional, pues no se hace pública la evaluación. Se ha verificado en la práctica la influencia política de la corporación académica, que ha impedido que estas instituciones desarrollen su labor con el objetivo esencial de defender los intereses de padres y alumnos.

Estas limitaciones serían en principio superables en un contexto político que valorizara debidamente el interés de los alumnos y sus padres. Es teóricamente posible crear una entidad independiente de las instituciones auditadas, que realice auditorías obligatorias y produzca informes públicos. Es posible también que el gobierno utilice el resultado de las auditorías para las decisiones de apoyo presupuestario. Sin embargo, los inconvenientes técnicos de este instrumento son varios y plantean dudas sobre su utilidad, aun bajo condiciones ideales de diseño institucional. Las auditorías de este tipo tienen serias limitaciones para cuantificar y ponderar indicadores sobre la calidad de insumos y procesos y resumir los hallazgos en un indicador global que sea de utilidad para juzgar la calidad media de la institución auditada. La subjetividad es inevitable y ello daría sustento también a presiones corporativas para sesgar las conclusiones de los informes a favor de las instituciones auditadas. La falta de precisión y objetividad es un impedimento serio al uso del instrumento para premiar o penalizar instituciones a través de la información pública o de las asignaciones presupuestarias.

El problema de fondo es que es prácticamente imposible evaluar objetivamente una institución a través de un análisis individual de la calidad de sus insumos y procesos. En última instancia es la calidad del producto final, la calidad de los graduados, lo que cuenta. También importa conocer el valor agregado de la institución, ya que la calidad de los alumnos puede diferir desde el inicio. Pero en cualquier alternativa, una evaluación de la calidad de los graduados (inicial y final) es la manera de acercarse de una manera objetiva a la calidad de la institución educativa. Los exámenes externos de posgraduación tienen un doble beneficio: por un lado informan a los potenciales ingresantes sobre la calidad promedio de los graduados de cada institución y por el otro le permite a los empleadores y a los clientes de profesionales independientes conocer el comportamiento académico de la persona que planean contratar. A estos beneficios informativos caben agregar los incentivos positivos que la vi-

sualización externa tiene sobre el esfuerzo académico de instituciones y alumnos.

Recomendación N° 6

El Estado debe implementar un examen externo al final del Polimodal, administrado por una institución independiente, que sea simultáneamente un requisito de graduación, un instrumento de selección para el otorgamiento de becas y préstamos estudiantiles en la educación superior y un instrumento de información al público acerca de la calidad promedio de los estudiantes admitidos por las instituciones de educación superior.

Recomendación N° 7

Con el esfuerzo conjunto del Ministerio de Educación, las instituciones de educación superior e instituciones intermedias (asociaciones profesionales y organizaciones empresarias), deberá desarrollarse un sistema de exámenes externos a las instituciones de enseñanza. Estos exámenes, que deberán ser administrados por una institución independiente, deben utilizarse como requisito de titulación o matriculación, deben estar graduados en por lo menos tres niveles de rendimiento y sus resultados deben darse a conocer por graduado y por institución educativa.

Un instrumento informativo complementario a los exámenes de graduados lo constituyen sistemas de información sobre la empleabilidad y remuneración de graduados de distintas carreras e instituciones. Estos indicadores, que se emplean extensivamente en los Estados Unidos, son un mecanismo alternativo para informar a los estudiantes y sus padres, pero no cumplen con la función de informar a los empleadores sobre la calidad de los graduados. Es por lo tanto un instrumento atractivo para complementar una evaluación de calidad basada en exámenes externos de graduación. En aquellas disciplinas en que el desarrollo de exámenes externos no sea posible, este mecanismo de información se constituiría en el único mecanismo objetivo a través del cual diseminar información sobre la calidad de las instituciones y la valoración de los programas en el mercado laboral.

Recomendación N° 8

El INDEC o una institución privada contratada por el Estado, debe desarrollar un sistema estadístico permanente sobre la empleabilidad y remuneración de los graduados, con una discrimina-

ción por carreras, por instituciones de educación superior, por sector económico de empleo y por edad del graduado.

Estructuración del sector: ¿organización unitaria o binaria?

La opción entre un sistema de educación superior único y otro binario (que marca diferencias claras entre instituciones universitarias y no universitarias), puede tener distinta importancia según sea el alcance de la integración en un sistema unitario y las consecuencias regulatorias que la ley prescriba en el caso de que se legislen regímenes diferenciados.

La regulación estatal puede afectar aspectos curriculares, aspectos de financiamiento o ambos. Un régimen binario por lo general delimita claramente las ofertas curriculares de uno y otro sector, reservando para la educación superior no universitaria las carreras más técnicas, de menor duración temporal y destinadas a satisfacer demandas específicas de personal técnico e intermedio en el mercado laboral. Es posible que la regulación también establezca una diferenciación en temas tales como requisitos de aprobación para nuevas instituciones, exigencias para la acreditación de graduados y control de la calidad educativa. Pero también es posible que se establezcan diferencias en materia de financiamiento, reservando como ocurre en nuestro país, el aporte estatal para la educación universitaria y dejando que la educación superior no universitaria se financie vía aranceles u otras formas de apoyo institucional. En el caso de países federales, es posible que las jurisdicciones que regulan ambos segmentos sean diferentes, elemento que dificulta cualquier objetivo de integración del sistema de educación superior, como ocurre en nuestro caso.

Varias preguntas se plantean frente a estas opciones. ¿Es lógico que en el caso que haya un aporte público, se discrimine entre instituciones universitarias y no universitarias? La legislación argentina es un ejemplo de discriminación indebida con fuertes connotaciones de injusticia. Es paradójico que los sectores de altos ingresos que acuden a la universidad pública se beneficien de la gratuidad mientras que sectores sociales de menores recursos, que tienen que capacitarse en tecnicaturas varias para poder postularse a un trabajo, deban pagarse sus matrículas.

Otra pregunta relevante se refiere a la conveniencia de limitar taxativamente las carreras que cada sector puede ofrecer. Un régimen muy estricto impediría por ejemplo que las universidades pudieran competir desarrollando programas en tecnicaturas ofrecidas por instituciones no universitarias. Similarmente, le impediría a instituciones no universitarias ofrecer títulos de grado que fueran una continuidad natural de las tecnicaturas en las que estuvieran originalmente especializadas.⁴⁸ Estas rigideces atentarían contra una sana competencia por mejorar la oferta educativa.

Estos argumentos favorecen indudablemente la adopción de políticas de no-discriminación y competencia en un pie de igualdad, que implican de hecho un régimen prácticamente unitario. Por un motivo de identifi-

cación pública, es posible que convenga el mantenimiento de una diferenciación de nombres, reservando la categoría de universidad para aquellas instituciones que desarrollen carreras de cuatro o más años de duración. Sin embargo, la diferenciación de nombres no debe llevarse al extremo de consolidar una diferenciación de status que es dañina a una sana competencia. La diferenciación entre instituciones debe producirse el público basado en la difusión de información referida a la calidad de los graduados y su nivel de empleo y de remuneración, y no por diferencias en status otorgado por decisiones burocráticas subjetivas. Es por ello que la diferenciación de nombres no debería llevarse más allá de “Universidad” e “Instituto Universitario”.

Recomendación N° 9

La legislación debería eliminar la actual segmentación jurisdiccional que distingue entre instituciones universitarias reguladas en el ámbito nacional e instituciones no universitarias reguladas en el ámbito provincial, y reemplazarlo por una regulación nacional que trate en un pie de igualdad a todas las instituciones de educación superior. La diferenciación institucional debería limitarse a la denominación de las instituciones, a asignarse en función de la duración de las carreras y de los títulos que conceden: institutos universitarios, que atienden solamente carreras de corta duración (dos años) y universidades que atienden, además de carreras cortas, carreras de grado y posgrado.

Un tema particularmente relevante es el de la autorización de nuevas instituciones y el de recategorización como universidad de instituciones no universitarias preexistentes. El objetivo central debe ser el de promover un esquema competitivo y desde este punto de vista debería facilitar la apertura de nuevas instituciones y la recategorización de las preexistentes. El problema radica sin embargo en que, aun institucionalizado un sistema informativo que le permita al público juzgar la calidad de las instituciones, este indicador no estará disponible por varios años para instituciones nuevas. Pero la intención de proteger a estudiantes de instituciones nuevas a través de restricciones a la entrada impuestas por organismos regulatorios controlados por las instituciones establecidas, puede coartar indebidamente la competencia de nuevos y eficientes proveedores de educación superior. La solución a este dilema consiste en un sistema ágil de aprobación provisional para operar, con un límite inicial al número de programas que pueden ofrecer y alumnos que pueden atender y a una condición de publicidad de ese carácter provisional. La aprobación definitiva así como la autorización para expandir sus actividades, debería condicionarse al comportamiento de los graduados de la institución en los exámenes externos de titulación o matriculación recomendados anteriormente.

Recomendación N° 10

Establecer un régimen más objetivo y liberal para autorizar el funcionamiento de nuevas instituciones y para recategorizar y ampliar las actividades de instituciones existentes.⁴⁹ El objetivo prioritario debe ser favorecer al estudiante con una sana competencia entre entidades existentes y potenciales proveedores. Es esencial que esta función se le asigne a un organismo independiente de los intereses de las instituciones existentes.

El gobierno de las universidades nacionales

El objetivo básico de esta propuesta es crear un contexto competitivo en educación superior que redunde en beneficio de los estudiantes en la forma de una mejor calidad educativa a un menor costo. Un elemento esencial de una competencia justa es que las instituciones privadas y estatales enfrenten condiciones similares. Una política esencial para ello es la eliminación de subsidios a las universidades nacionales y la instauración de un sistema de préstamos y becas disponibles tanto para estudiantes de instituciones privadas como de las públicas. Existe también otro privilegio de las universidades estatales que debe ser removido: la ausencia de un costo de alquiler sobre las propiedades usufructuadas por las universidades públicas.

Una vez que sean establecidas regulaciones competitivas justas, la competencia entre instituciones públicas y privadas demandará una administración eficiente. La cuestión relevante es si el actual régimen administrativo y de gobierno de las universidades públicas es el apropiado para sobrevivir y prosperar en un contexto competitivo. Si no lo fuera, hay un riesgo de quiebra de instituciones estatales con un elevado capital social. Este peligro debe ser evitado. Una revisión del régimen administrativo y de gobierno de las instituciones universitarias estatales es imprescindible para asegurar su viabilidad. Por estas razones se recomienda:

Recomendación N° 11

Las normas que regulan el gobierno, el sistema de información y la auditoría de las universidades estatales, deben ser revisadas con el objetivo de permitir una administración eficiente en un mercado competitivo. Resulta necesario también que las regulaciones financieras prevean un pago de renta al Estado Nacional por el uso de la infraestructura inmobiliaria. El régimen regulatorio debe reconocer una administración autónoma, propia de una entidad pública no estatal, pero sujeta a los controles externos que le permitan al Estado controlar su interés en preservar el capital eco-

nómico y social de las universidades estatales. Mecanismos especiales de intervención deben ser previstos para casos de administración deficiente que ponga en peligro el capital académico y financiero de las instituciones.

Notas

1. Third International Mathematics and Science Studies.
2. Leibovich de Gueventter, Elida, Buenos Aires, 1997.
3. El interés del trabajo se centra en analizar las conductas de dichos jóvenes, dando especial importancia a su relación con lo educacional en tres aspectos: las aptitudes (conocimiento), las valorizaciones (manifestaciones de la cultura) y la afectividad (relaciones sociales). Comprende un periodo de 25 años (1971-1995) y cuenta con una base de información que incluye a 2.218 alumnos de la ciudad de Buenos Aires. Las pruebas que se aplicaron miden el comportamiento mental de un alumno antes y después de adquirir conocimientos y no tanto la incorporación de conocimientos en sí mismos. Dichas pruebas miden funciones operatorias específicas que tienen gran compromiso con las actividades educacionales y las áreas del conocimiento más empleadas, esto es funciones lógico matemáticas, lógico verbales y lógico espaciales. Se utilizó, la misma batería de pruebas durante los 25 años, fueron aplicadas además en las mismas condiciones de manera tal que sus resultados son estrictamente comparables.
4. El indicador de gasto público por alumno en escuelas públicas, tal como ha sido estimado en el cuadro de la página 23, puede reflejar distorsionadamente la prioridad que cada país le otorga a la educación. El grado de cobertura del sistema educativo y la participación del arancelamiento privado deberían considerarse si se deseara hacer una comparación del esfuerzo integral de la sociedad.
5. El indicador de gasto público por alumno se ajusta por el PBI per cápita de cada país para hacer comparable un indicador que de otra manera estaría afectado por problemas de distinto poder adquisitivo de la población. El indicador elegido corresponde sólo a las escuelas estatales, para evitar la distorsión que se hubiera originado por el gasto privado en escuelas privadas. El indicador global se descompone en cuatro factores que permiten identificar las causas de los desvíos con respecto a la muestra de países. Esos factores son el número de alumnos por docente, las horas trabajadas por docente, la remuneración docente por hora trabajada (ajustada por el PBI per cápita) y la relación entre gasto total y gasto en personal.
6. Para el caso de la escuela primaria, la Argentina tiene una relación de 13 alumnos por docente, mientras que el promedio de los países encuestados es de 18. Dado que el promedio actual de alumnos por sección es de 25,2, se requeriría que los establecimientos primarios funcionaran con 1,4 docentes por sección para alcanzar una relación de alumnos por docentes de 18. La situación actual de cargos por sección es de 1,9 para todo el país, siendo el caso máximo el de la ciudad de Buenos Aires con 3 cargos por sección y el mínimo es el caso de la provincia de Misiones con 1,7 docentes por sección. Calculado de esta manera, el "exceso" de cargos docentes en todo el país es aproximadamente 160.000.
7. Es necesario señalar sin embargo, la elevada dispersión de remuneraciones entre provincias. A modo de ejemplo basta señalar que la amplitud de dicha variación, para los docentes con 15 años de antigüedad, expresada en términos relativos respecto del PBI per cápita, fluctúa entre 0,68 y 2,23.
8. Aquellos docentes que realizan más de una actividad fueron contabilizados en cada una de ellas. Por ello la suma de porcentajes resulta mayor a 100%.

9. Éste es el tipo de reentrenamiento que necesita un profesor de Historia que debe convertirse en un profesor de Ciencias Sociales para el tercer ciclo de la educación básica.

10. Dependiendo del sistema laboral que tenga el país, el monto salarial por maestro entrará o no en la ecuación. En sistemas como el de nuestro país en que la remuneración del maestro queda determinada básicamente por antigüedad, no hay prácticamente lugar para una discusión sobre el monto salarial por maestro.

11. Los incentivos que el sistema establece son determinantes del comportamiento general. Siempre hay comportamientos ejemplares de directores y maestros que con motivaciones personales excepcionales, explican un comportamiento fuera de lo común en la educación estatal. Pero no es posible confiar en los comportamientos excepcionales para lograr que un sistema educativo funcione bien en la generalidad de los casos.

12. La educación de gestión estatal no es la única manera de lograr el objetivo de lograr la igualdad de oportunidades. La igualdad de oportunidades justifica la intervención estatal a través del financiamiento público de la educación básica, pero no justifica la gestión estatal de las escuelas.

13. Existe una segmentación de hecho entre la educación de gestión estatal y la educación privada. Este criterio apunta sin embargo a la necesidad de generalizar los criterios de segmentación a lo que hoy constituye la gestión estatal.

14. La administración por parte de los gobiernos locales en lugar del gobierno nacional puede tener más incentivos a la eficiencia económica cuando son las jurisdicciones locales las que financian con sus propios impuestos la educación. Ese ha sido el fundamento central de FIEL (1992) al recomendar la descentralización del sistema educativo. Este incentivo a la eficiencia no está presente sin embargo en la Argentina, dado que el financiamiento no se realiza a través de impuestos locales sino a través del régimen de coparticipación federal de impuestos. Por otro lado, la administración local de la educación permite una diversidad de criterios de administración de la política educativa que es por naturaleza inconsistente con un objetivo de igualdad de oportunidades en todo el ámbito nacional.

15. Para lo que se requeriría sólo un certificado de asistencia a la escuela primaria.

16. Las provincias podrán disminuir la incidencia de esta reducción a través de menores transferencias a los municipios que vean cortadas sus responsabilidades financieras en materia educativa.

17. El presupuesto universitario se mantiene en el mismo monto de 1999 \$ 1.800 millones, pero como a partir de la adopción de la reforma tendría que comprender la formación docente, esto implica una reducción inicial del actual presupuesto universitario en un monto de \$ 580 millones.

18. El manejo presupuestario del colegio debe prever que cuando un niño repite su grado, al colegio se le deducirá el subsidio recibido durante el año de la repetencia y que cuando el alumno fracasa en el examen nacional en el mes de noviembre, el colegio debe prever el costo de veinticinco días adicionales de clase, que no serán compensados por el sistema de subsidio escolar. El cálculo del subsidio por alumno ha reconocido la existencia de estos elementos en promedio para el sistema en su conjunto, y la falta de reconocimiento caso por caso pretende otorgar fuertes incentivos para que el colegio exija y colabore para una calidad educativa satisfactoria durante el año escolar normal.

19. Un financiamiento doble para gastos corrientes se justifica para estas escuelas por la exigencia de mayor número de horas de clase (6 horas diarias en lugar del mínimo de 4), por la exigencia de más días de clase por año (192 en vez de los 182 días mínimos requeridos en los otros casos), por la conveniencia de prever un menor número de alumnos por maestro, por mayores salarios docentes nece-

sarios para compensar factores zonales, por la mayor incidencia de alumnos que fallan el examen del mes de noviembre y deben recibir clases en los meses de verano (a cargo del colegio) y por la mayor incidencia de alumnos repetidores (cuya repetición reduce los ingresos del colegio en el equivalente de un alumno/año).

20. En principio las provincias tendrían un incentivo para subdeklarar el valor de la propiedad escolar, pues ello aumentaría el valor neto de las transferencias para gastos de inversión a las escuelas públicas de su provincia. Para que este incentivo perverso no se verifique, se sugiere que en el caso de transformación de la escuela pública en privada, el precio que reciba la provincia sea aquel que haya autodeclarado (ver Recomendación N° 16).

21. La prohibición de cobrar aranceles no afecta el cobro de contribuciones voluntarias para actividades extracurriculares.

22. La asignación para gastos de capital se reduce a la mitad para las escuelas que operen a doble turno, excepto las dedicadas a la educación preescolar.

23. Las escuelas que por razones edilicias o de otra naturaleza no implementen la doble escolaridad y un calendario escolar extendido a 192 días por año, recibirán transitoriamente \$ 1.100 por alumno, hasta que estén en condiciones de implementar esas exigencias.

24. De acuerdo con la Recomendación N° 9, para alumnos que hubieran aprobado los ciclos 1 y 2 en escuelas con doble subsidio, el Estado se haría también cargo de los aranceles del alumno, hasta un total máximo de \$ 800 en condiciones normales y de hasta \$ 1.200 en casos de mérito especial del colegio y del alumno.

25. De acuerdo con la Recomendación N° 9, para alumnos que hubieran aprobado los ciclos 1 y 2 en escuelas con doble subsidio y que hubieran aprobado el examen final del ciclo básico, el Estado se haría también cargo de los aranceles del alumno hasta un total máximo de \$ 800 en condiciones normales y de hasta \$ 1.600 en casos de mérito especial del colegio y del alumno.

26. La provincia o el municipio, según sea el propietario actual, deberán autorizar la transferencia de la propiedad a toda nueva institución escolar que surja con motivo de la fusión de entidades escolares preexistentes al momento de sanción de la nueva legislación.

27. La facultad municipal pretende compensar la falencia de los padres, que puede ocurrir en zonas y escuelas marginales en las que una actitud responsable de los padres puede estar ausente.

28. La naturaleza exclusivamente administrativa de la concesión y el hecho de que las facultades administrativas sean las mismas independientemente del régimen institucional de la escuela, hacen que la revocación contractual no tenga por qué estar sujeta a condiciones especiales que protejan al concesionario. El interés de los padres y sus hijos es prioritario y desde ese punto de vista el régimen de concesión administrativa debería prever una revocación a voluntad de las partes, en cualquier momento y sin una justificación especial.

29. El contrato de concesión administrativa podrá negociar una remuneración global de la entidad concesionaria que puede ser igual o inferior al tope previsto por la norma general.

30. Este instrumento permitirá además que todas las escuelas del país tengan una capacidad de pago salarial básico uniforme.

31. Esta recomendación se incluye también más adelante entre las propuestas para la educación superior (Recomendación N° 4).

32. Los resultados de la evaluación nacional al final del Polimodal, una vez establecida su vigencia, puede ser el mejor indicador para el proceso de selección de candidatos. Estas becas no deben discriminar por nivel socioeconómico de los aspirantes, ya que uno de los objetivos centrales debe ser incorporar un personal

docente que provenga esencialmente (aunque no exclusivamente) de estratos socioeconómicos medios.

33. La elección de los estudiantes en presencia de un sistema de evaluación para la graduación docente hará innecesaria cualquier calificación institucional. Sin embargo, para instituciones nuevas sin un historial previo, será necesaria una aprobación y calificación transitoria.

34. Debe quedar claro sin embargo que esta propuesta de ninguna manera implica reemplazar los poderes provinciales por una regresión a un control nacional centralizado de las políticas educativas. Por el contrario, la propuesta elimina los poderes discrecionales de cualquier tipo de burocracia, sea ésta nacional o provincial, transfiriendo la responsabilidad de la administración de la política educativa y la administración de las escuelas a entidades independientes que respondan al interés de los padres.

35. Por razones similares también se ha sugerido que sean instituciones independientes las que administren los fondos de subsidio a las escuelas. El mantenimiento de la distribución de los fondos en manos de burocracias nacionales o provinciales conlleva el riesgo de que las decisiones se tomen en función de presiones políticas, violando así el espíritu objetivo de la legislación propuesta.

36. El arancelamiento de los cursos de posgrado establece además una diferencia que crea incentivos para una mayor dedicación de los profesores calificados a cursos de posgrado y una desatención creciente de los cursos de grado.

37. Así resulta paradójico que alumnos de sectores de bajos ingresos que desean realizar cursos técnicos en institutos no universitarios deben pagarse los estudios, mientras que hijos de familias de ingresos medios y altos que tienen además la perspectiva de altos ingresos futuros, tengan acceso a la gratuidad.

38. Esto es así sólo si el nivel de subsidio a la tasa de los préstamos no es exagerado, poniendo su costo por ejemplo por debajo de la tasa de depósitos.

39. El sistema chileno ha puesto la administración del sistema en manos de las instituciones de educación superior. Este sistema tiene la ventaja de facilitar el monitoreo del comportamiento académico del estudiante. Pero para asegurar que las instituciones tengan un incentivo apropiado en la recuperación de los préstamos, el gobierno ha debido “donar” el capital inicial de becas de las instituciones. Esta donación tiene el grave inconveniente de asignarle una ventaja competitiva enorme a las instituciones que califican para la asignación inicial, en detrimento de nuevos competidores que puedan entrar en el mercado en el futuro. Este mecanismo consagra un oligopolio de las instituciones preexistentes que atenta contra el principio de competitividad.

40. Dependiendo de cómo se diseñe el sistema, el Estado puede asumir una responsabilidad de preselección de los candidatos en función de su situación de ingresos. Esto sería necesario en un sistema que discrimine las condiciones de los préstamos según sea la situación económica de los estudiantes. Esta alternativa es sin embargo desaconsejable por sus altos costos de administración y control.

41. En los Estados Unidos los bancos comerciales enfrentan una porción pequeña del riesgo de *default*. Los parámetros cruciales en esta materia son el porcentaje asumido por el banco y el privilegio de cobro en caso de *default*. Si el porcentaje de pérdida que le corresponde al banco es pequeño, al menos el sistema debería privilegiar el cobro del Estado, dejando el recupero del banco contingente a que el Estado haya cobrado previamente su parte.

42. Para mantener el incentivo de los bancos comerciales por una eficiente administración y cobro de los préstamos, el Estado debe ser el acreedor privilegiado y la participación de la institución comercial en el riesgo no debe ser inferior a un 30%.

43. Para mantener el incentivo para un cumplimiento de las obligaciones fi-

nancieras, los préstamos deberán devengar una tasa de interés positiva similar a la tasa pasiva para depósitos de más de un año de plazo, pero los préstamos a más de veinte años de plazo a partir de la graduación o aquéllos que deban ser re-financiados, devengarán una tasa superior similar a la de préstamos hipotecarios.

44. Éste es el criterio predominante en la reforma anunciada recientemente en Inglaterra por el Partido Laborista.

45. Carreras de distinto costo se corresponderán seguramente con ingresos proporcionalmente diferentes durante la vida laboral. Si las becas cubrieran aranceles, la demanda de becas se concentraría en carreras más costosas. Esto justifica utilizar solamente préstamos para el financiamiento de aranceles o como máximo, la concesión de becas por un monto equivalente a los aranceles de la carrera de menor costo, siendo la diferencia financiada por el sistema de préstamos.

46. El financiamiento de los aranceles debe hacerse aun en estos casos a través del sistema de préstamos.

47. La formación de médicos podría ser otra profesión meritosa que soportara el mismo argumento. Sin embargo la elevada relación actual de médicos por habitante es un reflejo de las altas expectativas de ingreso que esa profesión tiene, lo que hace innecesario un régimen especial de becas para esta disciplina. Para esta profesión, un sistema normal de becas de mantenimiento y préstamos para financiar el arancelamiento, deberían ser suficientes.

48. Esta limitación competitiva de un régimen binario podría alternativamente compensarse con un sistema que facilitara la conversión de instituciones no universitarias en instituciones universitarias.

49. Es imprescindible remover el mecanismo de autorización ministerial basado en informes del CONEAU y reemplazarlo por un régimen automático que imponga en todo instrumento de publicidad o divulgación, la obligación de destacar el carácter de institución con autorización provisoria para operar por el período de funcionamiento que va desde el inicio de actividades hasta que los exámenes de un número relevante de graduados permitan una autorización definitiva sobre bases objetivas.

Capítulo II

LOS OBJETIVOS DEL SISTEMA EDUCATIVO

Desde el siglo XIX, la injerencia del Estado en la educación básica de la generalidad de los países ha perseguido como principales objetivos la integración social y la igualdad de oportunidades educativas de todos los ciudadanos. Estos objetivos universales –subyacentes también en el sistema argentino– se tradujeron en un principio en una meta de carácter cuantitativo, la de universalizar la cobertura de la educación básica. La obligatoriedad y la gratuidad fueron los instrumentos principales y prácticamente universales que se adoptaron para asegurar esos objetivos.

A medida que las metas iniciales de cobertura se fueron cumpliendo, en algunas sociedades se fue modificando la interpretación del principio de igualdad de oportunidades, dando lugar a la implementación de políticas compensatorias (tales como en Holanda y Francia, entre otros países) que facilitarían la incorporación, el rendimiento y la permanencia en el sistema educativo de los grupos más vulnerables de la sociedad. Paralelamente, en muchos sistemas –y al ritmo de una demanda de mayor calificación del mercado laboral– ha ido sufriendo cambios el concepto de educación básica, en términos del cúmulo de conocimientos, destrezas y actitudes que debe brindarse a través del sistema educativo. Ello se ha traducido, por un lado, en una extensión de la educación obligatoria en lo que respecta a las edades comprendidas (España, Holanda y Chile), medida acompañada generalmente por un cambio en la organización de los estudios que amplía la duración del primer segmento de enseñanzas; y por el otro, en una ampliación de los contenidos, tal como ocurrió en España, Holanda y Alemania. A su vez, el logro de las metas de cobertura universal en la educación obligatoria, dio paso en la mayor parte de las sociedades a un cambio de enfoque, más orientado a mejorar el nivel de calidad educativa.

Esta coincidencia de objetivos esconde sin embargo enfoques muy diferentes entre países, que no se explicitan en las intenciones legislativas sino que se verifica en la práctica según sea la forma en que se organiza la enseñanza, cómo se seleccionan los contenidos, qué enfoques pedagógicos se adoptan y qué nivel de excelencia académica se pretende. Entre las diferencias de enfoques más relevantes, caben destacar las siguientes opciones:

¿Educación laica o religiosa?

Las luchas por el control de la educación entre el Estado y las Iglesias se remontan en Europa al siglo XVIII y la forma en la que se resolvieron estas disputas difirió según los países. Un ejemplo ilustrativo de ello lo constituyen los sistemas educativos de Holanda, Francia y Alemania. En el caso holandés, el conflicto se resolvió a favor del principio fundamental de libertad para proveer educación. Este principio de libertad se instrumentó a través del financiamiento público automático de cualquier escuela fundada por agrupaciones confesionales o no confesionales, sobre la base de un subsidio por alumno matriculado. Por el contrario, en Francia, el sistema educativo siguió los principios de la tradición republicana, para la cual la educación desempeñaba un papel fundamental en el afianzamiento del Estado laico. A raíz de ello, se desarrolló un sistema fuertemente centralizado, regulado, homogéneo, con escasa diversidad de escuelas y reducida capacidad de elección de los padres. Alemania representa la solución intermedia ya que en el currículum se prevé la enseñanza de la religión según el credo de elección de cada familia y de ética en el caso de aquellas que se manifiesten agnósticas.

La discusión entre educación laica y religiosa frecuentemente se identificó con la controversia entre educación monopolizada por el Estado y una opción de educación provista por entidades privadas. Es decir, en polarización, generalmente se identificó a la opción laica con la gestión estatal de la educación y a la educación religiosa se la asoció con la idea de educación privada. Esta identificación de conceptos, que tiene sus razones históricas, parece estar perdiendo relevancia en las presentes circunstancias, aunque prevalece aún con distintos modos de expresión. Con el creciente proceso de democratización que se ha desarrollado durante el siglo XX, las luchas históricas entre el Estado y las Iglesias para dirimir e imponer opciones polares a las familias, parecen haber perdido sentido. En sociedades democráticas y crecientemente participativas, las decisiones de los padres deben primar al momento de decidir el tipo de educación que habrán de recibir los niños.

Por otra parte, la provisión de una educación pública laica no implica necesariamente la oferta estatal de la educación. Existe en el mundo un número sustancial de ejemplos institucionales de gestión privada de la educación pública, a través de instituciones no confesionales sin fines de lucro. Las opciones que se presentan hoy entonces, no se limitan a la de la escuela laica estatal y a la escuela privada religiosa. Escuelas públicas de gestión privada, regentadas por organizaciones confesionales o no confesionales sin fines de lucro, que ofrezcan un currículum nacional con la flexibilidad de acomodar una educación religiosa para los padres que así lo deseen, constituyen opciones intermedias que satisfacen mucho más equilibradamente los objetivos de una educación común, que sea un factor de integración social y tienda a igualar oportunidades educativas, pero que al mismo tiempo garantice la libertad de enseñanza recogiendo las preferencias de los padres en cuanto a los valores éticos y morales que desean para sus hijos.

¿Estandarización curricular o libertad de enseñanza?

La opción entre educación estatal y educación privada podría relacionarse también con la alternativa entre una educación uniforme y homogénea para todos, que se implementaría a través de un currículum nacional único, y una de libertad de enseñanza que maximizara las opciones a disposición de los padres. Formulada de esta manera, la elección ofrecería un conflicto de objetivos entre el propósito de una integración cultural con igualdad de oportunidades educativas y una educación privada, con libertad de enseñanza y libertad de elección de los padres. Se trata sin embargo de un falso conflicto.

Existen maneras de lograr simultáneamente una integración cultural con igualdad de oportunidades preservando al mismo tiempo el rol importante de los padres de decidir el tipo de educación que desean para sus hijos. La resolución del (aparente) conflicto pasa por el reconocimiento de la posibilidad efectiva de contar con un currículum medular que sea prescriptivo para escuelas públicas y privadas, que abarque sólo los contenidos académicos centrales de la enseñanza y al mismo tiempo deje grados de libertad amplios a las escuelas para enfatizar aspectos no esenciales del currículum, para aplicar enfoques pedagógicos de su preferencia u optar por la enseñanza religiosa o de valores que se acomode a la preferencia de los padres.

La implantación de un currículum nacional medular de esta naturaleza puede además ser la base que facilite la instalación de un sistema nacional de medición de calidad educativa, el cual es un instrumento esencial para que los padres cuenten con información apropiada para ejercer plenamente sus posibilidades de opción. En este caso más que un conflicto, existe una complementariedad entre un currículum nacional que permite una medición de calidad, y la capacidad de elección de los padres facilitada a través de la información provista por las evaluaciones nacionales.

¿Transmisión de una cultura nacional o educación cosmopolita?

El tema de la educación común es central al concepto de Nación. Muchas de las naciones más desarrolladas se han constituido en algún momento de su historia a través de un proceso de integración de regionalismos o etnias diferentes. En esa tarea de integración, ha sido generalmente pilar fundamental la adopción de un idioma común, que sustituyó diversas lenguas preexistentes, y su enseñanza a través de un sistema educativo nacional. Lo mismo ha ocurrido con países que se han desarrollado sobre la base de fuertes corrientes inmigratorias, en los cuales la educación común, sustentada en un idioma diferente a las lenguas indígenas y al idioma nativo de muchos inmigrantes, ha sido esencial para el desarrollo de una población que pueda compartir una cultura común. Estos procesos de integración y homogeneización, en general traumáticos, se han realizado a costa de abandonar lenguas nati-

vas y de imponer una culturización distinta a los hijos de minorías regionales, indígenas e inmigrantes.

La cultura (e incluso la lengua) común elegida como patrón de integración, tienen en general un elevado grado de arbitrariedad, pero los procesos de integración se justifican y se producen por los enormes beneficios derivados de la interacción económica y social que permiten entre segmentos poblacionales previamente aislados.

Pero el grado de arbitrariedad no se agota con la elección de la lengua. Una primera decisión relevante es si el proceso de culturización se realiza con el criterio de adoptar una tradición cultural externa; o por el contrario, se resuelve a través de un currículum totalmente autóctono, que enfatice las características nacionales y tienda a diferenciar la población nacional de cualquier etnia o nacionalidad externa; o se opta por una situación intermedia que integre la tradición aportada por los pueblos que constituyeron las corrientes migratorias del país. La decisión es también de tremenda relevancia, pues afecta las posibilidades de integrarse exitosamente al mundo.

Otra decisión, de extrema importancia en el mundo contemporáneo, está referida al nivel educativo que se pretende. Cuando el punto de partida se caracteriza por un nivel de educación muy dispar entre distintos segmentos de la población, la homogeneización puede intentarse alrededor del nivel educativo de los segmentos menos ilustrados o el de los sectores más educados, o una combinación intermedia. Las opciones posibles combinan las alternativas de definición del currículum en términos de su caracterización con las dos posiciones esquemáticas en cuanto a la adopción de estándares, es decir, rendimientos cercanos a los segmentos poblacionales menos culturizados, o la elevación de los estándares escolares hacia los niveles de los sectores más culturizados (homogeneizar hacia arriba). Esta decisión tampoco es intrascendente pues implica una opción entre igualar para arriba o igualar para abajo, lo que es determinante del nivel cultural y económico de las futuras generaciones.

La inserción de nuestro país en un mundo globalizado tiene como consecuencia la necesidad de otorgar una importancia relativa mayor a los elementos de una educación cosmopolita. Esta opción no es por supuesto absoluta, particularmente para un país como la Argentina cuya historia ya le ha permitido incorporar en su sistema educativo muchos componentes de la cultura europea. Sin embargo, las políticas educativas pueden acercarnos o no a ese objetivo. El logro de una educación apta para el mundo globalizado requiere la adopción de contenidos curriculares similares a los de los países más avanzados y una exigencia de rendimiento escolar también similar a la de dichos países. Este énfasis de ninguna manera se contradice con la necesidad de transmitir el componente cultural propio a través de la enseñanza de nuestra historia, nuestra literatura y nuestras instituciones. Pero hay un enorme campo en la enseñanza de las disciplinas universales para acercar el currículum y las metas educativas al nivel de los países más desarrollados.

¿Instrucción o transmisión de valores?

¿El objetivo de la educación debe limitarse a una mera instrucción de conocimientos y habilidades? O por el contrario, ¿la transmisión de valores y la formación del carácter constituyen aspectos esenciales del proceso educativo? Esta también constituye una falsa polarización de alternativas. Por supuesto, en la práctica existe un amplio margen para énfasis distintos, con una instrucción de una mayor o menor calidad y una formación con un mayor o menor contenido de valores. Pero ese margen no plantea opciones equivalentes. Es indudable que un sistema educativo que provea una instrucción de calidad y al mismo tiempo inculque los valores necesarios para el desarrollo de personalidades con responsabilidad e iniciativa propias y capaces de una fructífera convivencia, es definitivamente superior a otro que descuide alguno o ambos aspectos.

Los argumentos para oponerse a la transmisión de valores en la escuela generalmente se basan en el derecho de las familias a inculcar dichos valores a sus hijos. Este posicionamiento se manifiesta particularmente cuando está en discusión la enseñanza religiosa o el tratamiento de temas conflictivos en el aula.¹ Pero más allá de estos casos, quíéralo o no, sea por acción u omisión, la escuela es una transmisora importante de valores para la formación personal, la que en buena medida está asociada al desarrollo del currículum. Las lecturas e historias que se cuentan crean a edad temprana los modelos de referencia para los más pequeños. Las personalidades de la historia se presentan con virtudes que tienden a consolidarse como valores positivos.

Pero la transmisión de valores no se agota en los relatos o fábulas que se cuentan ni en los modelos de la historia que se presentan, sino que está también, y quizás esencialmente, es transmitida a través de las normas por las que se rige el funcionamiento del colegio y por el ejemplo de los propios maestros. En efecto, la actitud del colegio (exigente o permisiva) frente a las dificultades del aprendizaje es determinante para la adquisición (o no) de hábitos positivos frente al trabajo, de perseverancia frente a la adversidad y de responsabilidad frente al cumplimiento de deberes y objetivos. El código de convivencia y la manera en que se resuelven los conflictos dentro del colegio son también determinantes de la actitud de los niños y jóvenes en el trato social. La propia actitud de los maestros en todos los aspectos relevantes del comportamiento humano, es otro determinante esencial de los valores que transmite la escuela a través del ejemplo.

Una educación académica de calidad y la transmisión de valores, más que alternativas, constituyen complementos para la formación integral de la personalidad. Una instrucción de calidad requiere el esfuerzo del estudiante y este mismo proceso, crea hábitos de trabajo al mismo tiempo que comienza a experimentarse la recompensa por la perseverancia y el esfuerzo. Esta complementariedad no es sin embargo compartida por una visión más romántica o progresista de la educación de las personas. En particular, un ambiente de esfuerzo académico es considerado violatorio del principio según el cual el niño no debe ser exigido sino que de-

be ser dejado para que aprenda sin mayores exigencias al ritmo de su propio grado de maduración. Según esta posición de la escuela romántica, una desconsideración de los ritmos diferentes de maduración de cada niño acarrea consecuencias traumáticas para la formación y el desarrollo de la personalidad. Los contextos de exigencia académica también son asociados con reglas de juego competitivas que exaltan el éxito personal y denigran los hábitos de solidaridad hacia el grupo.

No es posible desconocer que exigencias excesivas pueden acarrear problemas psicológicos negativos y que un exagerado énfasis en el éxito competitivo puede desarrollar personalidades excesivamente individualistas. Pero también es cierto que no es necesario llegar a extremos de exigencia y fomento de la competencia para lograr una interacción benéfica entre una educación de calidad y el desarrollo de virtudes de la personalidad esenciales para enfrentar exitosamente los desafíos de la vida. Los problemas en nuestro país no radican en una educación demasiado exigente sino por el contrario se originan, entre otras causas, en una actitud demasiado permisiva con respecto al esfuerzo personal y la responsabilidad individual. La ausencia de una escuela exigente es particularmente perjudicial para los chicos que provienen de contextos familiares incapaces de aportar valores necesarios y aun esenciales para su formación exitosa. A diferencia de los niños de mayores recursos o que provienen de familias más educadas, para ellos la escuela constituye la única posibilidad de educarse y adquirir valores y hábitos personales esenciales para su desarrollo personal.

En conclusión, una educación de alto contenido académico junto con la transmisión de valores para el ejercicio responsable de la ciudadanía así como la incorporación plena a la vida laboral, son complementos esenciales de una buena educación. Por otro lado, si bien es cierto que hay principios filosóficos, éticos y morales sujetos a controversia que es necesario evitar en la educación impartida al menos en las escuelas públicas, existe consenso universal sobre una enorme cantidad de valores, virtudes y actitudes personales que es conveniente inculcar en los niños. El tema central no es entonces una opción entre instrucción y transmisión de valores, sino identificar cuáles son los elementos del proceso de enseñanza que aseguran el logro simultáneo de ambos objetivos.

¿Calidad educativa o asistencialismo social a través de la escuela?

La mayoría de los sistemas reconoce la igualdad de oportunidades educativas como un objetivo prioritario. Sin embargo, los medios para lograr esa igualdad de oportunidades dan lugar a debates relevantes pero aún inconclusos. Es universalmente reconocido que los niños no inician la escolaridad en un pie de igualdad. Las falencias y desventajas de los que provienen de hogares más pobres se originan en algunos casos en problemas de desarrollo fruto de carencias alimentarias o asistenciales en sus primeros años de vida, pero también son producto de la debilidad relativa de contextos familiares incapaces de motivar positivamente y

transmitir valores culturales básicos a sus hijos. Estas carencias iniciales son motivo de desventajas que impiden a muchos niños progresar al ritmo de sus compañeros de clase. La brecha inicial por lo general se agranda con el correr del tiempo, ya que a la incomprensión originada en el retraso inicial, se le suma el desaliento y la desmotivación por el fracaso relativo.

Este diagnóstico compartido no da lugar sin embargo a un consenso sobre las soluciones. Frente a este problema existen enfoques conducentes a propuestas distintas. El enfoque “populista”, que se origina en un pesimismo sociológico, asume que el contexto socioeconómico plantea diferencias culturales en el punto de partida que no podrán ser revertidas mientras no se mejore la distribución del ingreso. Para este enfoque, la intervención del Estado en la educación debe orientarse a paliar las consecuencias más negativas del contexto socioeconómico. La educación pública es vista así como un brazo más del Estado para desarrollar una política social tendiente a paliar los problemas originados por el mercado en la distribución del ingreso. El énfasis se pone en políticas asistenciales, como puede ser el ofrecimiento de una alimentación básica a través de comedores escolares. En materia escolar, la prioridad máxima se le otorga a la concurrencia al colegio, como forma de evitar los problemas derivados de niños vagando por la calle. Los indicadores de cobertura escolar adquieren así una valoración prioritaria. La extensión de la escolaridad obligatoria es también visualizada como un instrumento eficaz para postergar la entrada de los jóvenes al mercado laboral y reducir los índices de desempleo. El rendimiento escolar pasa en cambio a ser un objetivo secundario y subordinado al de cobertura. No existe en este caso un estándar mínimo que se pretende de cada alumno, sino que los objetivos curriculares se adaptan (“contextualizan”) a las posibilidades de los alumnos según sea su contexto socioeconómico. Además, cuando la exigencia escolar puede transformarse en un escollo para retener los niños en la escuela, se recurre a promoverlos de grado aun cuando su nivel de aprendizaje no lo amerite.

Apartado 1. Modelos de asistencialismo social a través de la escuela

Diversos estudios han confirmado la hipótesis de que el rendimiento escolar, y también la tasa de deserción, se encuentran estrechamente vinculados al nivel socioeconómico de los hogares. En virtud de ello, y ante la creciente preocupación por hacer efectivo el objetivo de “igualdad de oportunidades” que sostienen los diversos sistemas educativos, un conjunto de países realiza esfuerzos que apuntan a compensar de alguna manera estas desventajas.

Francia es un ejemplo en este sentido. En este país existe desde comienzos de los ochenta un programa nacional denominado Escuelas de Educación Prioritaria (ZEP), que brinda asistencia compensatoria a ciertas escuelas que aglutinan grupos de niños

con desventajas sociales. Los criterios para la designación de las escuelas ZEP son indicadores de logros académicos (el número de años de atraso de los niños al ingreso al colegio, la tasa de repitencia, y los resultados en los exámenes nacionales, entre otros), la situación geográfica, y las condiciones demográficas y socioeconómicas. Las medidas de asistencia consisten en un aumento en los recursos disponibles de estas escuelas: fondos directamente asignados, puestos adicionales de enseñanza para reducir el tamaño de las clases, e incentivos a la docencia. Entre 1982 y 1993 el número de escuelas bajo este régimen pasó de 4.350 a 6.500, lo que representa alrededor de un 10% de todas las escuelas, y alcanzó a 2 millones de estudiantes (aproximadamente 13% de los estudiantes de educación primaria, 15% de los estudiantes de los colegios y 10% de los estudiantes de los liceos).

En forma más reciente, en Holanda se ha comenzado a desarrollar una política nacional compensatoria, por la cual las escuelas que se encuentren en áreas donde el 75% o más de los alumnos provengan de hogares con antecedentes desventajosos (clases sociales más bajas, minorías étnicas, etc.) pueden recibir recursos extras si cooperan con el objetivo de eliminar y prevenir la marginación social, recibiendo asesoramiento, materiales de enseñanza especiales, sistema específico de monitoreo de alumnos, etc.

Un enfoque totalmente opuesto es el que reconoce a la educación de calidad como el único medio de reducir las diferencias iniciales y la dispersión en materia de distribución del ingreso en el mediano y largo plazo. Más aún, este enfoque alternativo considera que la igualdad de oportunidades es posible a pesar de las dificultades de inicio. La subordinación de la calidad educativa a la retención del alumno en el colegio es vista como una mera y costosa postergación del problema, no como una solución del mismo. La desatención de la calidad es conducente en el mediano plazo a una reducción de los estándares de vida de las nuevas generaciones, pero además es considerada causal de agrandamiento de la dispersión de ingresos. El argumento en este caso es que los principales perjudicados de una educación pobre son los alumnos de contextos sociales bajos, pues para ellos es la escuela el único medio para compensar sus desventajas iniciales. Los alumnos de sectores sociales medios y superiores tienen en cambio a la familia y su contexto social como compensadores de las eventuales falencias de la escuela. El énfasis de este enfoque está por lo tanto centrado en una educación de alta calidad que establezca objetivos mínimos exigentes para todos los alumnos por igual.

Es evidente que cualesquiera de los dos enfoques tomados aisladamente, son incapaces de alcanzar resultados satisfactorios. Una prioridad absoluta de la cobertura provoca problemas de calidad educativa que atentan contra el nivel de ingresos de las futuras generaciones y agranda las diferencias socioeconómicas. Por otro lado un enfoque que enfatice exclusivamente la calidad educativa, dejará por el camino a mu-

chos alumnos que no pueden sobreponerse a sus handicaps iniciales. El tema entonces no es optar entre cobertura y calidad sino en plantear las políticas educativas necesarias para alcanzar ambos objetivos simultáneamente. En la búsqueda de una solución equilibrada debe tenerse en cuenta que el énfasis en políticas asistenciales y compensatorias no es apropiado para la totalidad del alumnado sino sólo para un porcentaje menor del mismo. Una exigencia de calidad sin condicionamientos debe ser el objetivo primario para la mayor parte del sistema educativo, mientras que la concurrencia simultánea de medidas compensatorias que permitan alcanzar un nivel educativo aceptable a todos los alumnos, debe caracterizar las políticas educativas orientadas a los segmentos sociales más desfavorecidos.

¿Formación del ciudadano o formación para el trabajo?

El (aparente) conflicto entre educar para la civilidad y educar para el trabajo es mencionado repetidamente como un elemento crítico al momento de definir una política educativa. El planteo se origina básicamente entre quienes abogan por una educación humanista, que aleje a la persona de las preocupaciones puramente materiales. En su visión, las posiciones que enfatizan la conveniencia de una educación para el trabajo están viciadas por la presencia de intereses espurios del sector empresarial, cuya motivación exclusiva sería la de contar con una fuerza laboral eficiente y abundante para mejorar la rentabilidad de sus negocios. Asimismo, se argumenta que el desempleo moderno es un indicador de la incapacidad del modelo económico globalizado para incluir a todos, y por lo tanto la educación para el trabajo ha dejado de ser una prioridad frente a la alternativa de una educación para la civilidad.²

Esta posición, que plantea una disyuntiva polar entre educación para la civilidad y educación para el trabajo, no se sustenta por varios motivos. En primer lugar, son los ciudadanos y no los empresarios los principales beneficiarios de una mejor educación. La información disponible para un conjunto amplio de países revela que al aumentar el grado de escolaridad de los individuos, la tasa de desempleo se reduce y el salario promedio se incrementa. Estos resultados son consistentes con diversos estudios sobre distribución del ingreso,³ en los que se encuentra que el nivel educativo constituye una de las principales variables explicativas de la dispersión en los ingresos laborales, dispersión que además se ha ido ampliando en las últimas décadas. Al respecto, existe consenso acerca de que los cambios tecnológicos han desplazado la demanda de trabajadores no calificados en favor de los trabajadores calificados y profesionales, así la educación cobra una importancia creciente en la determinación de los ingresos laborales de la población, incluyendo la probabilidad de conseguir empleo. En un mundo globalizado, en donde el capital puede optar por invertir en distintos países, serán aquellos con una fuerza laboral más capacitada los que presentarán ventajas para atraer la inversión productiva. Los países con un menor grado de calificación y productividad de su fuerza laboral tendrán problemas de desempleo crónico y los

salarios de sus trabajadores serán inferiores a fin de compensar sus desventajas de productividad.

En segundo lugar, la importancia de la educación para el trabajo adquiere un perfil especial recién en los años superiores de la escuela media. En la etapa de la educación básica, el contenido académico requerido por una educación para la civilidad no difiere de las necesidades que plantea una formación para el trabajo. El aprendizaje de la lectura y escritura, la adquisición de una cultura general que permita una efectiva comunicación oral y escrita, el aprendizaje del razonamiento lógico a través de la enseñanza de las ciencias duras, el desarrollo del carácter que permita la iniciativa personal y la capacidad de interactuar socialmente, son todas habilidades necesarias tanto para el desempeño como ciudadano como para el desenvolvimiento laboral. Es recién durante la transición de la escuela al trabajo –ya sea en el ciclo superior del nivel medio como en la educación terciaria–, que el tema de la definición precisa acerca de la educación apropiada para el trabajo, adquiere un significado particular.

Estos argumentos son algunos de los que podrían citarse para señalar la falta de relevancia de polarizar las opciones entre una educación para la ciudadanía y otra para el mundo del trabajo. En cambio los temas relevantes se relacionan con la estructura y ejecución de una educación básica de calidad y con el diseño de la transición de la escuela al trabajo en los años posteriores a la educación básica, de manera tal que desarrolle capacidades útiles para el mundo laboral.

Conclusión

Si bien es cierto que la mayoría de los sistemas educativos comparten objetivos de integración social e igualdad de oportunidades educativas, las formas en que tratan de alcanzarlos son muy diferentes. Las diferencias no se originan exclusivamente en distintos enfoques referidos a la naturaleza de las políticas compensatorias destinadas a igualar oportunidades, sino también en distintos enfoques ideológicos referidos a aspectos tan variados como la naturaleza laica o religiosa de la educación, el énfasis relativo entre una formación para la ciudadanía y otra para el trabajo, el nivel de exigencia con respecto a los logros académicos y el grado de diferenciación nacional del currículum.

Estas diferencias plantean dos reflexiones. La primera es que los distintos enfoques, tal como se los observa, son frecuentemente opciones demasiado polares o constituyen falsas antinomias. Tal es el caso por ejemplo de la aparente distinción entre educación para la civilidad y formación para el trabajo o entre instrucción académica y educación con transmisión de valores. En verdad, los objetivos que se plantean, no son generalmente alternativas entre las que es necesario optar sino complementos, de tal manera que el tema central pasa a ser la elección de instrumentos de política educativa que puedan lograr simultáneamente los propósitos falsamente planteados como opciones. Asimismo puede decirse que la opción por la naturaleza nacional o cosmopolita del currícu-

lum, requiere el logro de una síntesis coherente que contemple la necesidad de mantener el acervo cultural nacional pero al mismo tiempo introduzca nuestra identidad en un mundo cada vez más globalizado.

La tarea central entonces de este trabajo ha consistido en observar la experiencia mundial y la argentina con el objetivo de diagnosticar comparativamente nuestra situación e identificar los mejores instrumentos de política educativa capaces de:

- Alcanzar un nivel aceptable de integración social e igualdad de oportunidades educativas.
- Proveer un currículum medular para la educación básica que sintetice apropiadamente la necesidad de transmitir una cultura nacional con la de integrarse a un mundo globalizado.
- Privilegiar la libertad de los padres en la elección del tipo de educación que desean para sus hijos.
- Proveer una educación básica de cobertura universal y de elevada calidad.
- Proveer una oferta educativa que forme simultáneamente para la civilidad y la vida laboral.
- Proveer una oferta educativa que complemente calidad en la instrucción con transmisión de valores esenciales para el desarrollo de la personalidad y la vida comunitaria.

Con estos objetivos generales como marco de referencia, el desarrollo de los próximos capítulos procura evaluar los instrumentos de política educativa utilizados en nuestro país y en un conjunto selecto de naciones en las áreas curriculares, regulatorias e institucionales.

Notas

1. Tal ha sido el caso de la educación sexual en los colegios.
2. Este argumento fue expuesto por el Sr. Juan Carlos Tedesco en ocasión de su conferencia en el CEDI en 1998.
3. Ver Atkinson, A. B. (1997) y FIEL (1999).

Capítulo III

¿QUÉ Y CÓMO ENSEÑAR?

Este capítulo se propone explicitar los principales aspectos curriculares que caracterizan a los países de la OCDE y a la Argentina. Los temas tratados comprenden los contenidos de la enseñanza, aspectos pedagógicos relevantes para la política educativa, la forma en que se estructuran la educación preescolar y la educación básica, la diversidad de trayectos en la escuela media y los distintos modelos de organización de la transición de la escuela al trabajo.

¿Existe uniformidad en los contenidos de la enseñanza?

La primera observación que es posible realizar en un estudio comparado es que existe un tronco común en los contenidos de la enseñanza básica de todos los países. Ese tronco común está constituido por un conjunto de disciplinas que se enseñan en casi todos los años, y a las que se dedica, aunque con distinta intensidad, un número considerable de horas de enseñanza. Dentro de este grupo ocupan un lugar destacado matemáticas y lengua, y con importancia creciente a medida que se avanza en los estudios, ciencias naturales y sociales.

La enseñanza de la lengua y las matemáticas constituyen las disciplinas básicas en los años iniciales. La comparación curricular para niños de 7 años de edad indica que la participación sobre el total de horas de clase que se destina a la enseñanza de la lengua natal varía desde un mínimo del 24% en Alemania a un máximo de 45% en Dinamarca,¹ en tanto que las horas destinadas a matemáticas representan entre un 17% (Irlanda) y un 22% (Alemania), conformando ambas disciplinas no menos del 45% de las horas de clase. Para los alumnos de 10 años de edad, la incidencia de estas asignaturas por lo general se reduce, aunque manteniéndose siempre, en conjunto, por encima del 35%, y aumentan en contrapartida fundamentalmente las horas destinadas a ciencias, las que en esta etapa varían en un rango del 7% (Luxemburgo) al 22% (Bélgica). Es de destacar, sin embargo, que con el transcurso de los años se incorporan nuevas disciplinas que amplían las diferencias curriculares. Las materias que generan la diversidad curricular son principalmente las len-

CUADRO II.1.1.
DISTRIBUCIÓN ANUAL DE HORAS EN MATERIAS
OBLIGATORIAS A LOS 7 AÑOS DE EDAD
1996

	Lengua natal	Matemáticas	Ciencias naturales	Idiomas extranjeros	Deportes	Activ. artísticas	Religión y ética	Horas flexibles	Horas totales
Argentina*	180	180	216	0	72	72	0	0	720
%	25	25	30	0	10	10	0	0	100
Bélgica	272	153	110	59	59	136	59		848
%	32	18	13	7	7	16	7	0	100
Dinamarca	270	120	30		30	60	60	30	600
%	45	20	5	0	5	10	10	5	100
Alemania	147	135	81		75	102	56	17	613
%	24	22	13	0	12	17	9	3	100
Japón	230	128			77	102	26	102	663
%	35	19	0	0	12	15	4	15	100
España	216	144	180		108	108	54		810
%	27	18	22	0	13	13	7	0	100
Francia	293	163			98	98	126	68	846
%	35	19	0	0	12	12	15	8	100
Irlanda	342	145	94		43	137	94		855
%	40	17	11	0	5	16	11	0	100
Luxemburgo	38	187	92	251	92	92	92	92	936
%	4	20	10	27	10	10	10	10	100
Holanda	1	1	1	1	1	880	880		
%								100	100
Austria	210	120	90		60	90	60		630
%	33	19	14	0	10	14	10	0	100
Suecia ²									
%								100	100
Inglaterra	3	3	3		3	3		840	840
%								100	100

* Provincia de Buenos Aires.

1. En Holanda, las escuelas tienen autonomía para determinar la carga horaria por materia, pero la legislación determina estos campos de conocimientos para ser incluidos por las mismas.

2. En Suecia, las escuelas tienen la libertad de introducir materiales y determinar la carga horaria.

3. Materias implementadas en el currículum nacional. Los establecimientos poseen la libertad de asignar la carga horaria.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Eurydice, *Key Data on Education in the European Union*.

DISTRIBUCIÓN ANUAL DE HORAS EN MATERIAS OBLIGATORIAS
A LOS 13 AÑOS DE EDAD
1996

	Len-gua Natal	Mate-máticas	Cs. natu- rales	Cs. socia- les	Idio- mas ex- tran- jeros	Educa- ción física	Activi- dades artís- ticas	Materias opcio- nales	Horas flexi- bles	Otras	Horas totales
Argentina*	144	144	144	144	72	72	72	0	0	0	792
%	18	18	18	18	9	9	9	0	0	0	100
Belgica	121	121	30	61	121	61	61	152		121	849
%	14	14	4	7	14	7	7	18	0	14	100
Dinamarca	180	120	120	120	180	60	90			30	900
%	20	13	13	13	20	7	10	0	0	3	100
Alemania	115	114	115	115	210	71	57			77	874
%	13	13	13	13	24	8	7	0	0	9	100
Japón	146	88	88	117		88	175		117	58	875
%	17	10	10	13	0	10	20	0	13	7	100
España	96	96	96	96	96	64	64	64	96	225	993
%	10	10	10	10	10	6	6	6	10	23	100
Francia	187	122	65	103	121.5	121.5	84.15	0		131	935
%	20	13	7	11	13	13	9	0	0	14	100
Irlanda	1	1	1	1	1	1	1	1	1.074		1.074
%									100		100
Luxemb.		90	30	90	480	60	90			60	900
%	0	10	3	10	53	7	10	0	0	7	100
Holanda	111	111	89	117	144	107	78		213	107	1.066
%	10	10	8	11	14	10	7	0	20	10	100
Austria	120	165	180	120	90	90	90			165	1.020
%	12	16	18	12	9	9	9	0	0	16	100
Suecia	95	95	119	173	71	71	97	86			807
%	12	12	15	21	9	9	12	11	0	0	100
Inglaterra	2	2	2	2	2	2	2		912		912
%									100		100

1. Los establecimientos pueden decidir las horas asignadas a cada materia.

2. Materias implementadas en el currículum nacional. Los establecimientos poseen la libertad de asignar la carga horaria.

* Provincia de Buenos Aires.

Fuente: Elaboración propia en base a Eurydice, *Key Data on Education in the European Union*.

guas extranjeras, las lenguas locales minoritarias, la tecnología y el medio ambiente, entre otras de menor envergadura.

A medida que se avanza en los estudios, aumentan las horas totales de clase y disminuye (en términos absolutos y relativos) la carga horaria asignada a lengua y matemáticas, en favor de las ciencias naturales y sociales y también de las lenguas extranjeras. Así, si se comparan los cursos con alumnos de 13 años de edad, la participación de la enseñanza de lengua en las horas totales de clase se ubica en un rango del 10% al 20%, la de matemáticas, entre un 10% y un 16%, la de ciencias entre el 11% y el 36%, y la de idiomas extranjeros –excluyendo Japón y Luxemburgo– se ubica entre un 9% (Austria y Suecia) y un máximo de 24% (Alemania).

La similitud curricular en la educación básica se reduce notablemente en los últimos años de la educación secundaria, debido a que por lo general ésta se encuentra organizada en trayectos educativos con diferentes orientaciones, con particularidades propias en cada país.

La similitud de disciplinas en la educación básica no asegura sin embargo similitud de contenidos. Coexisten entre los países elementos comunes y diferenciados. La lengua es por de pronto el principal diferenciador curricular, en muchos casos no entre países sino entre grupos de países. La enseñanza de las ciencias sociales es el área de mayor diferenciación entre sistemas educativos, ya que es aquí donde cada país transmite las particularidades de su historia, su geografía y sus instituciones. Sin embargo, la enseñanza de la historia y la geografía mundial genera aún en las ciencias sociales contenidos comunes. Pero las áreas que más se prestan a un acercamiento de contenidos son las de las ciencias duras, matemáticas y ciencias naturales.

Es esta tendencia hacia la uniformidad de contenidos en las ciencias duras la que ha permitido el desarrollo de una medición internacional de calidad educativa administrada por la International Association for the Evaluation of Educational Achievement. El examen, conocido como TIMSS, mide cada dos o tres años los conocimientos y las habilidades en matemáticas y ciencias de una muestra representativa de estudiantes de los países voluntariamente adheridos. Es este tipo de medición internacional lo que pone en evidencia que aun en presencia de currícula con contenidos y enfoques pedagógicos similares, los rendimientos escolares pueden ser muy dispares entre países y entre regiones de un mismo país. En nuestro país, ni el gobierno nacional ni ninguna administración provincial decidió participar en esta medición internacional. En esta decisión probablemente se habrán tenido en cuenta las posibles repercusiones políticas de un eventual resultado desfavorable.

Las reformas curriculares de la década reciente

La organización federal del sistema educativo argentino determina que sea competencia de cada provincia asignar la carga horaria por materia. Si bien la mayoría no lo ha hecho, la provincia de Buenos Aires ha elaborado normas al respecto, estableciendo un modelo similar al promedio de

los países analizados, con excepción de la mayor participación que se le asigna al estudio de las ciencias en los primeros años de escolaridad.

Uno de los puntos centrales de la reforma educativa puesta en marcha con la Ley Federal de Educación es el relativo a la revisión y reelaboración de los contenidos de estudio para los niveles inicial, de educación general básica, polimodal y superior no universitaria referida a la formación docente, con el objeto de impulsar una mayor homogeneidad en la oferta educativa de todo el país, asegurando un núcleo común de contenidos a ser incorporados por todos los alumnos del sistema.

La Ley Federal de Educación establece tres instancias o niveles de especificación en el proceso de definición de los contenidos de estudio. En el nivel de gobierno nacional se definen los contenidos básicos comunes (CBC) para cada nivel educativo. Se trata del conjunto de saberes relevantes a ser impartidos en todo el país.

Sobre la base de los CBC, cada jurisdicción debe reformular sus programas de estudio elaborando diseños curriculares jurisdiccionales (provincias y ciudad de Buenos Aires). Este segundo nivel de concreción busca incorporar los aportes de cada jurisdicción e integrarlos a la visión más global del primer nivel.

Los CBC en todos los niveles incluyen contenidos conceptuales que corresponden a la información, las formulaciones y los principios de las distintas áreas del conocimiento; contenidos procedimentales (estrategias, técnicas, habilidades) y contenidos actitudinales.

- Educación inicial

La educación inicial busca que el niño, jugando, comience a organizar y comprender la realidad a partir de los diferentes saberes que le dan los distintos campos del conocimiento.

A lo largo de este nivel los niños comienzan la apropiación de contenidos propuestos, que se continúan trabajando y profundizando en los niveles siguientes. Es por ello que dentro de los CBC correspondiente, se incluyen los capítulos referidos a matemática, ciencias naturales, ciencias sociales y tecnología, lengua, expresión corporal, plástica y música, y educación física. Cada uno de estos capítulos está dividido en distintos bloques, de los cuales dos están dedicados a los contenidos procedimentales y actitudinales.

- Educación General Básica

Los CBC se agrupan en los siguientes capítulos: lengua, matemática, ciencias naturales, ciencias sociales, tecnología, educación artística, educación física y formación ética y ciudadana. Cada uno de dichos capítulos se divide en bloques para los cuales se hallan especificados los contenidos, las expectativas de logros y los vínculos del bloque con los otros capítulos de los CBC. Asimismo se acompaña una propuesta de alcances de los CBC por bloque y por ciclo de la Educación General Básica. No se especifica la carga horaria para cada área del conocimiento.

- Educación polimodal

La educación polimodal está orientada a cumplir tres funciones formativas: i) ética y ciudadana; ii) propedéutica y iii) de preparación para la vida productiva.

El polimodal propone una formación general de fundamento (FGF), cuyos contenidos básicos son comunes a todas las modalidades y retoman con mayor nivel de complejidad y profundidad los contenidos definidos para la EGB, y una formación orientada (FO), en la que tanto los contenidos básicos orientados como los diferenciados deben desarrollarse, y especificarse atendiendo a distintos campos del conocimiento y del quehacer social, personal y productivo.

Los capítulos correspondientes a los contenidos básicos comunes para la educación polimodal comprenden la enseñanza de: lengua, matemática, ciencias naturales ciencias sociales, tecnología, educación artística, educación física, formación ética y ciudadana y humanidades.

Las competencias básicas generales, que se adquieren en la formación de fundamento, se completan con los contenidos orientados, de manera tal que la formación de fundamento es igual en todo el país, mientras que cada modalidad los adaptará según las necesidades que se adviertan mediante los contenidos. La combinación entre la formación general de fundamento común para todo el nivel y la formación orientada da lugar a las cinco modalidades del polimodal: Ciencias Naturales, Salud y Ambiente; Economía y Gestión de Organizaciones; Humanidades y Ciencias Sociales; Producción de Bienes y Servicios; y Artes, Diseño y Comunicación.

El debate pedagógico

Con distintas variantes formales, la discusión sobre el enfoque educativo apropiado reconoce en el mundo dos orientaciones diferenciadas; una que enfatiza la adquisición de información y conocimientos y otra que se centra en la adquisición de habilidades. La polémica se alimenta con la formulación de estereotipos de ambos enfoques. Quienes identifican la educación como un proceso cuyo objetivo final es la adquisición de habilidades útiles para la vida cívica y laboral, visualizan el enfoque opuesto como una mera educación memorista y enciclopedista, que pretende que el alumno incorpore la máxima cantidad posible de conocimientos e información, pero que fracasa en el intento de otorgarle la capacidad de razonamiento y espíritu crítico necesarios en una formación completa. Se le critica también al enfoque “tradicional” el estar centrado en la transmisión de conocimientos por parte del maestro, mientras que el alumno es un recipiente pasivo al que no se le fomenta la iniciativa personal.

La visión moderna, se argumenta, requiere una educación centrada en el alumno; esto es, que reconozca que no todas las personas maduran de la misma manera y que el proceso de aprendizaje es mucho más fructífero y duradero cuando el alumno aprende a resolver cosas por sí mis-

mo. El objetivo no es que el alumno sepa sin saber por qué, sino que –en un proceso individual en el que el maestro sólo cumple la función de tutor– debe “construir” por sí mismo el conocimiento. Lo importante para el aprendizaje es el proceso, no el contenido. El objetivo de este enfoque “constructivista” es que el alumno “aprenda a aprender”, ya que esta habilidad es la que le otorgaría la capacidad de adaptarse a cualquier contexto y a manejar el aprendizaje como un proceso continuo durante toda su vida.

Este enfoque, cuando es aplicado en forma extrema, también ha dado lugar a severas críticas.² Una de ellas se refiere al hecho de que el conocimiento es generalmente un requisito previo para el desarrollo de habilidades. Un ejemplo lo plantea la necesidad de aprender vocabulario antes de poder interpretar (“construir”) el significado de un texto. Otro ejemplo surge del aprendizaje analógico: es a través de la acumulación previa de información de casos similares que pueden relacionarse para extraer reglas que permitan un estrato superior de razonamiento lógico. La información es así un instrumento esencial del saber aprender. En otros términos, la acumulación de información específica básica es una condición necesaria previa para aprender a aprender.

Aplicados en extremo, los métodos constructivistas son también pasibles de un cargo de ineficiencia. Bajo el argumento de que la recepción pasiva de conocimiento coartaría la creatividad, es posible que se pretenda que el alumno “reinvente la rueda” en el proceso de aprendizaje. Una educación eficiente debe primero transmitir el conocimiento acumulado y luego intentar la creatividad a partir de ese nivel.

Hay mucho de criticable en una educación memorista, recibida sólo en forma pasiva por el alumno y que no motiva la conceptualización, el razonamiento y el desarrollo de habilidades. Pero también es criticable el otro extremo, esto es un énfasis excesivo en métodos constructivistas que no se fundamentan en una acumulación previa de conocimientos. La síntesis apropiada es una enseñanza que combina una adquisición de conocimientos relevantes con pedagogías que incentivan habilidades de conceptualización, razonamiento y desarrollo de un espíritu crítico. El tema central es sin embargo que para ofrecer una educación de esta naturaleza no son suficientes las intenciones educativas de los documentos curriculares. La posibilidad de ofrecer una educación ideal depende críticamente de las calidades profesionales del docente.

Apartado 2. La reforma curricular en la Argentina

Los Contenidos Básicos Comunes (CBC) aprobados en 1993 constituyeron el intento de definir la naturaleza de la enseñanza común en la Argentina. Sus intenciones, reflejadas básicamente en los instrumentos previos y en los criterios aprobados por el Consejo Federal de Educación, fueron la búsqueda de un equilibrio entre conocimientos y habilidades.³

Con respecto a los objetivos básicos, se puso énfasis en que el

propósito final del proceso educativo era la formación de competencias, esto es, la capacidad de resolver problemas. Para ello se amplió el concepto de “contenidos”. La definición que se adoptó fue que, ante la necesidad de abandonar una educación acumuladora de información y memorista, los contenidos debía extenderse más allá de la enunciación de materias y temas para incluir también conceptos, procedimientos y actitudes. De esta manera se pensó plasmar una educación capaz de transmitir no sólo la información de cada tema, sino también las conceptualizaciones relevantes, la enseñanza de procedimientos (capaces de “construir” conocimientos) y el desarrollo de actitudes personales.⁴

En el afán por presentar una opción que superara una educación (supuestamente) memorista, enciclopedista, dogmática e incapaz de proveer un espíritu crítico, la reforma curricular enfatizó la importancia de los contenidos conceptuales, procedimentales y actitudinales hasta un punto más allá de lo razonable. Así llama la atención que se haya pretendido identificar valores, normas y actitudes específicas a cada bloque de enseñanza, cuando lo que constituyen normas, valores y actitudes son aspectos esenciales para la formación del carácter y de la socialización de las personas que pueden y deben transmitirse independientemente del material que se enseña.⁵ También el intento de distinguir entre aspectos conceptuales y procedimentales para cada uno de los bloques de enseñanza ha sido un factor de complejidad y confusión, dado que en la mayoría de los casos da lugar a consignas similares de dudosa diferencia sustancial.

La elaboración de los CBC significó un enorme esfuerzo pero de conveniencia y trascendencia dudosa. Ante todo no resulta claro que el espíritu de los CBC derive en una síntesis equilibrada entre el enfoque tradicional y el constructivista. El énfasis puesto en contenidos conceptuales, procedimentales y actitudinales parece apropiado para equilibrar un punto de partida caracterizable por un énfasis excesivo en la adquisición de conocimientos. Éste no parece ser el punto de partida de la educación argentina, habida cuenta de la creciente evidencia de falta de conocimientos básicos de los alumnos en las pruebas de evaluación. Desde ya que los resultados actuales no son atribuibles a una reforma curricular tan reciente, pero se plantea la duda de si sus énfasis no terminarán convalidando en el mediano plazo un desprecio del conocimiento como punto de partida esencial de una educación equilibrada.

De todas maneras se plantean serias dudas sobre la trascendencia, para bien o para mal, de los CBC. Hay varias razones que justifican estas dudas:

- Los CBC se han planteado como un objetivo de máxima y no condicionan la enseñanza de un currículum mínimo, deseable de alcanzar por todos los alumnos del sistema. Asimismo se definen en conjunto para la totalidad de la EGB, dejándole a

las provincias la capacidad de especificar o graduar el currículum para cada ciclo o cada año. Las provincias por su lado dejan muchos márgenes de maniobra para que las escuelas contextualicen la enseñanza a través de sus Proyectos Institucionales. Como consecuencia, la dispersión de los contenidos efectivamente enseñados puede ser enorme.

- Los CBC no plantean objetivos precisos de la enseñanza en términos de conocimientos y habilidades que puedan ser homologados a través de un sistema de evaluación educativa nacional. Las expectativas de logro, que se establecen sólo para el final de la EGB, consisten en definiciones vagas de aptitudes personales deseables.⁶ Algunas provincias han decidido establecer objetivos de logro específicos y otras han dejado a discreción de las escuelas el establecer los estándares aceptables de conocimientos y habilidades adquiridas. Como consecuencia, la dispersión del aprendizaje efectivo puede ser enorme y la promoción o graduación de alumnos puede responder a criterios muy dispares.
- Aun cuando uno de los acuerdos previos en el Consejo Federal de Educación fue que los CBC deberían estar redactados con claridad y sencillez, el producto terminado ha sido un documento de difícil lectura, redactado en un idioma técnico y cerrado, totalmente inapropiado para el uso del maestro común.
- Por último y más importante, la calidad educativa que aparentemente pretenden los CBC depende críticamente de la calidad del cuerpo docente. Sin maestros capacitados es imposible pretender que la educación supere las características de mera transmisión de información y conocimientos, para transformarse en una educación que desarrolle capacidades de conceptualización, razonamiento lógico, resolución de problemas y desarrollo de un espíritu crítico.

La estructura de la oferta educativa

La forma en que la oferta educativa es estructurada difiere significativamente entre países. La forma en que se manifiesta la diversidad comprende aspectos tan dispares como la existencia o no de una enseñanza preescolar con contenido académico, los ciclos en los que se agrupan los años de escolaridad, la existencia de una oferta diversificada de trayectos educativos en la escuela media y distintos modelos de transición de la escuela al trabajo.

La educación preescolar

La preescolaridad representa una necesidad social ante la creciente participación de la mujer en la fuerza laboral y es una institución valorada al menos por la interacción social que los niños adquieren desde pe-

queños. La importancia de una educación preescolar con contenido académico es sin embargo un tema más debatido. Quienes la desalientan enfatizan los problemas psicológicos que pueden estar asociados a forzar un aprendizaje a destiempo con el desarrollo del niño. Quienes favorecen la educación preescolar con contenido académico visualizan en este instrumento la capacidad de equiparar conocimientos y habilidades de niños de distinto origen socioeconómico, creando las condiciones para una verdadera igualdad de oportunidades.

La educación preescolar presenta diferencias importantes entre los distintos países. En efecto, en algunos casos no está comprendida dentro del sistema formal aunque tengan una orientación educativa (Suecia, Austria), en otros sólo se considera que este nivel abarca hasta uno o dos años antes del inicio de la escuela primaria (Argentina, Chile, Inglaterra); mientras que en ciertos sistemas comprende desde edades más tempranas, extendiéndose incluso en algunos casos hasta los tres meses de edad de los niños (España).⁷ En algunos sistemas, a su vez, este nivel se encuentra integrado a la escuela elemental, aunque bajo distintas mo-

EDUCACIÓN PREESCOLAR: EIDADES Y COBERTURA

Países	Edades comprendidas	Edades obligatorias	Cobertura según edades			
			3	4	4	Promedio
Argentina	3-5	5	S/d	S/d	98,3	47,0
Chile	4-5	-	S/d	S/d	S/d	S/d
Corea	3-5	-	S/d	S/d	S/d	42,0
Alemania	5	-	47,0	71,0	79,0	S/d
Inglaterra	3-4	-	45,0	94,0	n.a.	S/d
Francia	2-5	-	99,0	100,0	100,0	S/d
España	0-5	-	57,0	100,0	100,0	S/d
Holanda	-	-		97,0	99,0	S/d
Japón	3-5	-	S/d	S/d	S/d	S/d
EE.UU.	3-5	-	36,0	62,0	88,0	S/d
Austria	3-5	-	30,0	71,0	90,0	S/d
Bélgica	2,5-5	-	98,0	100,0	98,0	S/d
Dinamarca	6	-	60,0	79,0	81,0	S/d
Italia	3-5	-	89,0	96,0	99,0	S/d
Suecia	1-6	-	51,0	58,0	63,0	S/d
Irlanda	4-5	-	n.a.	53,0	98,0	S/d
Luxemburgo	3-5	4-5	S/d	92,0	98,0	S/d

Fuentes: *Eurydice, Key Data on Education in the European Union, 1997*. Encuesta Permanente de Hogares 1997, 16 conglomerados urbanos, y Censo Nacional de Población, 1991.

dalidades. En Francia, por ejemplo, la organización de los estudios por ciclos determina que el último año de lo que se entiende constituye la edad preescolar, forma parte del mismo ciclo que los primeros años de la educación elemental. En Holanda, por su parte, se eliminó lo que tradicionalmente se consideraba preescolaridad (4 y 5 años de edad), incorporándolo completamente a la educación elemental. Este segmento tiene carácter obligatorio a partir de los 5 años de edad. En Francia –en forma similar a casi la totalidad de los países– la educación preescolar no tiene carácter obligatorio.

Respecto de los contenidos, en algunos casos como Chile, Inglaterra y Alemania, no existen directivas oficiales al respecto; en otros sistemas, como España, Francia, Corea, y Japón, el gobierno determina contenidos muy generales sobre la enseñanza, tales como formar al individuo en aspectos relacionados a la personalidad, la relación con las demás personas, actividades artísticas, actividades físicas, avanzando inclusive en el caso de Francia –a pesar de que, como se mencionara, no es una educación obligatoria– en actividades de expresión oral y escrita.

Es posible afirmar a partir de la experiencia del nivel preescolar en Francia, que existe evidencia de un efecto compensador en el desarrollo educativo futuro de los niños, cuando han concurrido previamente a jardines de infantes que incluyen contenidos académicos en su programación.

Un estudio realizado en Francia sobre el seguimiento durante su educación elemental, de 20.000 niños de preescolar, mostró una alta correlación entre la concurrencia a jardín de infantes y la probabilidad de repetir algún grado de la educación elemental. En efecto, cuanto más prolongada había sido la permanencia en el nivel preescolar, menor era la probabilidad de repetir algún grado, tal como lo atestigua la siguiente información.⁸

Dado que la mayoría de los alumnos repetidores proviene de los grupos poblacionales con desventajas, la información anterior sugiere que una educación preescolar con contenidos académicos como la francesa, tendría amplios efectos de compensación educativa.

EDUCACIÓN ELEMENTAL. PROBABILIDAD DE REPETIR UN GRADO SEGÚN ASISTENCIA A EDUCACIÓN PREESCOLAR FRANCIA

Años de asistencia al nivel preescolar	% de la muestra que repitió un grado
3 años	10,0
2 años	14,5
1 año	18,3
0 años	30,5

En la Argentina, a partir de la reforma educativa, el nivel inicial de educación se extiende desde los 3 hasta los 5 años de edad, constituyendo los dos primeros el denominado “jardín maternal”, cuyo objetivo es garantizar el derecho del niño a recibir atención para sus necesidades básicas y educativas desde la más temprana edad, mientras que el último, el “jardín de infantes”, el cual tiene carácter obligatorio, se propone preparar al niño para su proceso alfabetizador. La Argentina pertenece al grupo de países que fija contenidos curriculares, los que comprenden, inclusive, tópicos de matemáticas, lengua y ciencias, entre otros.

La educación preescolar institucionalmente se encuentra separada de la EGB o anteriormente de la escuela primaria, de tal manera que cuenta con autoridades propias y separadas del nivel educativo que le sigue. Sin embargo, tanto en el ámbito privado como en el público, es frecuente que los jardines de infantes se encuentren físicamente funcionando en los mismos edificios que los correspondientes a las escuelas primarias o EGB.

La organización de la educación básica

La organización de la educación básica⁹ tiene varios modelos diferentes en el mundo desarrollado. La diversidad de modelos obedece a la atención de criterios a veces conflictivos y a la distinta valoración relativa que cada sociedad le ha asignado a esos criterios.

El criterio pedagógico, que requiere una enseñanza que comienza desde lo general y avanza hacia lo particular y especializado, determina una organización caracterizada en los primeros años por la educación impartida por un solo maestro (generalista) por clase y posteriormente, por el aumento del número de docentes por clase. Una de las diferenciaciones tradicionales entre la escuela primaria y secundaria ha sido así la existencia de un maestro generalista o varios profesores (especializados por disciplina) por clase, respectivamente.

Un segundo criterio de distinción entre educación primaria o básica y educación media ha sido la búsqueda de un hito temporal óptimo para seleccionar y direccionar los alumnos a distintos trayectos educativos según las capacidades y habilidades demostradas durante los primeros años de escolaridad.

Independientemente de que se utilice el momento de cambio de un tipo de organización escolar a otra para producir un proceso selectivo, la conveniencia o no de ofrecer a partir de cierto nivel, una oferta educativa diversificada en distintos trayectos, es un tema de relevancia que condiciona la forma en que los ciclos de enseñanza son estructurados.

Un cuarto criterio ha sido el agrupamiento de alumnos de edades compatibles dentro de un mismo establecimiento. La diferenciación de ciclos tiene como consecuencia la segmentación de la oferta en instituciones y edificios separados. Esta separación permite que el espectro de edades que conviven en un mismo edificio no sea muy dispar, hecho que tiene la ventaja de evitar la presencia de problemas de comportamiento y disciplina muy diversificados propias de poblaciones estudiantiles con un espectro de edades muy amplio.

Un último criterio es el de la obligatoriedad. Es posible, aunque no necesario, que los años de educación primaria o básica se los haga coincidir con los años de educación obligatoria. Esta asociación, que se verifica en la práctica de varios países, no responde sin embargo a ningún criterio sustantivo que se encuentre al menos explicitado.

En el viejo modelo de separación entre educación primaria y secundaria, la graduación de la escuela primaria coincidía con el fin de la obligatoriedad, con el cambio de institución, con el inicio de una educación con múltiples profesores especializados por disciplina, con el inicio de la oferta de varios trayectos educativos alternativos y en muchos casos también con un proceso de selección según méritos, habilidades y/o preferencias.

Esta segmentación nítida entre educación primaria y secundaria, característica de nuestro sistema educativo hasta la reciente reforma, no es algo que distinga a los múltiples modelos vigentes en los países de la OCDE. En el cuadro adjunto puede compararse la diversidad de experiencias organizativas que se manifiestan principalmente en los siguientes atributos:

La educación primaria, identificable por la enseñanza a través de un maestro único por grado, se extiende generalmente por 6 años (entre los 6 y 11 años de edad, inclusive). Sin embargo, en los países germánicos (Alemania y Austria), la educación primaria dura sólo hasta los 9 años

DURACIÓN DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA

	Edad inicio	Edad finalización	Años duración
Argentina (prerreforma)	6	12	7
Alemania	6	9	4
Inglaterra	5	10	6
Francia	6	10	5
España	6	11	6
Holanda	5	11	7
EE.UU.**	6	11	6
Austria	6	9	4
Bélgica	6	11	6
Italia	6	10	5
Irlanda	6	11	6
Luxemburgo	6	11	6
Promedio	6	11	6

**Promedio de diferentes Estados.

Fuentes: Eurydice, *Key Data on Education in the European Union* y U.S. Department of Education.

de edad, momento a partir del cual se agrupa a los alumnos en instituciones con trayectos educativos de distinta exigencia académica y distinta proyección educacional y laboral. Otra excepción se registra en Inglaterra y Holanda, países en los que la edad de inicio se adelanta a los 5 años de edad. Pero el desvío principal del modelo tradicional de educación primaria se produce en los países nórdicos, en cuyo caso el inicio de la escolaridad se produce recién a los 7 años y no existe una escuela primaria tradicional ya que, al igual que la reforma educativa argentina reciente, se ha integrado la vieja escuela primaria y los primeros años del secundario en una institución de educación básica que finaliza recién a los 16 años de edad.

El segundo atributo importante de diferenciación es la naturaleza de la educación intermedia o secundario inferior. Por lo general las instituciones de educación secundaria inferior son distintas a las de educación primaria y la enseñanza, a diferencia de la escuela primaria, está organizada sobre la base de disciplinas con múltiples profesores especializados. Pero mientras la mayoría de los países ofrece un currículum común, Alemania y Holanda ofrecen trayectos diferenciados desde los 12 años de edad. La duración de este ciclo intermedio es muy variable entre países, siendo el valor normal de 3 años de duración pero tan extenso como 6 años en Alemania y de sólo dos años en Bélgica y los Estados Unidos.

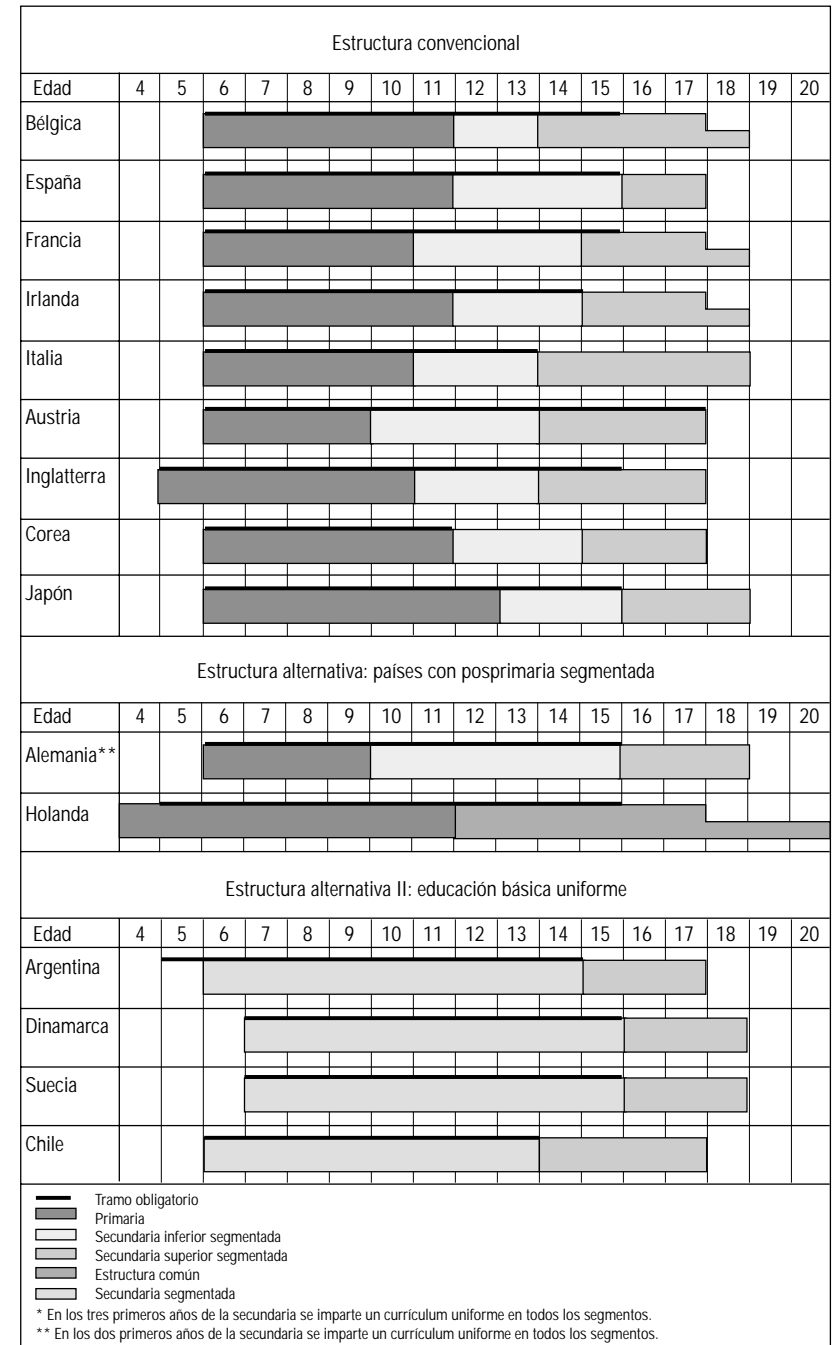
En algunos países (Alemania, España, Irlanda, Italia y los países nórdicos) la finalización de la educación intermedia o secundaria inferior coincide con el límite de la obligatoriedad, pero en muchos otros esa relación no existe. Hay países como Inglaterra, Francia y Bélgica en los que el fin de la obligatoriedad se corresponde con un año intermedio en la educación secundaria superior, mientras que en Austria coincide con la finalización del secundario.

En la mayoría de los países con educación primaria, no existe certificación al final de la misma. Por lo general los sistemas educativos ofrecen certificaciones al final del secundario inferior y al término del secundario superior. En efecto, en Alemania al finalizar la secundaria inferior junto con la aprobación de un examen de carácter estadual, se otorga un certificado que acredita el cumplimiento de esta etapa. Asimismo, al final de la secundaria superior, el alumno obtiene el certificado correspondiente después de rendir un examen nacional (Abitur).

En España se otorga el título de Graduado en Educación Secundaria al finalizar el secundario inferior y en el caso de los estudios secundarios no obligatorios los certificados acreditan el cumplimiento de los estudios en las diferentes ramas (bachiller, técnico o técnico superior). En Francia se otorga el Certificado Nacional de Estudios Secundarios luego de rendir un examen de carácter nacional al finalizar la secundaria inferior. Al finalizar la secundaria superior se rinde un examen de carácter nacional cuya aprobación habilita para continuar estudios superiores; en caso de reprobar dicho examen el alumno obtiene solamente un certificado de finalización de estudios secundarios.

En Inglaterra se obtiene el Certificado General de Enseñanza Secundaria después de rendir un examen de carácter nacional no compulsivo.

CICLOS ESCOLARES



Holanda es un caso similar, ya que otorga una certificación al finalizar la escuela secundaria después de rendir un examen nacional. En los Estados Unidos en cambio, existe solamente una certificación otorgada por la escuela para la que no se requiere ningún examen estadual o nacional.¹⁰

Apartado 3. La reforma de los ciclos en la Argentina

Uno de los rasgos centrales de la última reforma educativa ha sido el cambio en los ciclos de enseñanza. La reforma, todavía no totalmente instrumentada, reemplaza la vieja estructura de 7 años de escuela primaria (entre las edades de 6 y 12 años, inclusive) y 5 años de escuela secundaria (entre las edades de 13 y 17, inclusive) por una nueva estructura caracterizada por:

- Nueve años de enseñanza básica, entre los 6 y los 14 años de edad, inclusive.
- Partición de los nueve años de educación básica en tres ciclos de tres años cada uno.
- Tres años de enseñanza polimodal, no obligatoria, entre los 15 y los 17 años, inclusive, con opciones entre cinco orientaciones especializadas.
- Extensión de la obligatoriedad desde el final de la escuela primaria (12 años) hasta el final de la educación básica (14 años).

La reforma en marcha ha tenido como objetivo fundamental extender la permanencia de los niños en la escuela. El cambio de la escuela primaria a la secundaria implicó históricamente un punto de inflexión en el que se adquiría un título pero al mismo tiempo se manifestaban las falencias de la educación recibida para afrontar una etapa distinta y de mayor exigencia intelectual. El logro del certificado de primaria y las dificultades iniciales en la etapa secundaria motivaban el abandono de la escuela por parte de un número importante de alumnos durante los dos primeros años. La postergación del primer título hasta el final de la educación básica y su carácter obligatorio tienen como objetivo asegurar una cobertura universal por lo menos hasta los 14 años.

El privilegio del criterio de obligatoriedad y cobertura ha ido en desmedro de otros objetivos meritorios. El principal propósito sacrificado ha sido la pérdida del pasaje de la primaria a la secundaria como una instancia de certificación de una calidad educativa mínima en una edad más temprana. Aun en ausencia de exámenes para la graduación en la escuela primaria, el cambio de institución permitía que la escuela secundaria realizara un inventario no comprometido de las falencias heredadas. La titulación recién al final de la educación básica, complementada con una política cada vez más generalizada de promover al alumno independiente-

mente de sus logros educativos, están provocando el ocultamiento del fracaso escolar hasta una edad en la cual cualquier tarea compensatoria se torna sumamente dificultosa.

En segundo lugar, la reforma posterga por dos años la opción por trayectos educativos diferenciados. El caso más crítico es el de la educación técnica, que ha generado una fuerte oposición con el consiguiente retraso en la puesta en marcha de la transformación. La continuidad por dos años más de una educación académica generalista no parece ser la mejor estrategia de retención para alumnos proclives al abandono escolar. Una alternativa más atractiva y menos costosa debió haberse concentrado en una reforma parcial del sistema, orientada a proveer trayectos diferenciados atractivos para alumnos sin capacidad o motivación para continuar con éxito una educación académica. El fortalecimiento y la diversificación de una oferta educativa orientada a generar simultáneamente una educación académica mínima y habilidades para la vida laboral a partir de las edades en que el riesgo de abandono aumentaba, era una alternativa menos costosa y más focalizada a los segmentos poblacionales afectados por el problema de la deserción escolar.

Un mejoramiento del sistema basado en una reforma acotada, hubiera evitado también los enormes costos asociados al cambio implementado. Una de las áreas críticas de la reforma educativa fue el diseño del tercer ciclo de la educación básica, que comprende el último grado de la vieja escuela primaria y los dos primeros años de la vieja escuela secundaria. El primer problema se originó al tener que decidir si este ciclo se iba a desarrollar en los edificios de la educación primaria bajo la responsabilidad de los directores de ese nivel (lo que implicaba “primarizar” los dos primeros años de la escuela secundaria) o por el contrario, dentro de las instituciones de educación secundaria (lo que implicaba jerarquizar el último grado de la vieja educación primaria). Mientras algunas provincias como Córdoba se inclinaron por incluir el tercer ciclo dentro de la vieja escuela secundaria, otras eligieron la alternativa opuesta. Los que optaron por “primarizar” el tercer ciclo (como la provincia de Buenos Aires), enfrentan el problema de hacer convivir en la misma escuela poblaciones estudiantiles de edades muy dispares, cuestiones de organización institucional complejas así como la necesidad de realizar fuertes inversiones en construcción y equipamiento de nuevas aulas.

Los problemas de la reforma se agravaron por la decisión de que el tercer ciclo sirviera como una transición gradual desde la educación inicial generalista (un solo maestro para todas las disciplinas) a la educación media especializada (basada en un profesor por materia). El modelo que se adoptó fue un híbrido que comprende la enseñanza por áreas. El agrupamiento de materias como historia y geografía en un área social y de materias como biología y física en un área de ciencias, tiene el enorme inconveniente de la escasez de profesores que se especialicen en más de una discipli-

na. Las jurisdicciones que implementaron la reforma tuvieron que entrenar improvisada y deficientemente a profesores de áreas que supuestamente dominan varias disciplinas simultáneamente.

En definitiva, la reforma de los ciclos educativos ha sido costosa, perjudicial en algunos aspectos e innecesaria en otros. La obligatoriedad podría haberse extendido sin cambiar la estructura de la educación. Más importante aún, cualquier intento de mejorar la calidad educativa, ya sea a través de cambios curriculares o un sistema de exámenes externos para la promoción y/o certificación, podría haberse instrumentado sin ningún cambio o con cambios marginales de los ciclos. La oferta de trayectos diferenciados no debió haberse postergado sino fortalecido a partir de los 13 años de edad. La desestructuración del sistema educativo nacional, originada en implementaciones diferenciales del tercer ciclo, debió haberse evitado. La organización por áreas durante el tercer ciclo, tiene una utilidad pedagógica muy discutida e implicó un enorme costo por la falta de profesores especializados en áreas y la necesidad de entrenarlos improvisadamente. El problema para la futura administración educativa es que se encuentra con una reforma de méritos intrínsecos muy discutibles, con una implementación a mitad de camino y muy desapareja entre las jurisdicciones, pero que tiene como contrapartida elevados costos de reversión.

Trayectos en la enseñanza media

Si bien la organización de la educación secundaria presenta diferencias importantes entre países, en la mayoría este nivel está organizado en dos ciclos, comúnmente denominados secundaria inferior y secundaria superior.¹¹ Por lo general, la secundaria inferior –cuya finalización coincide normalmente con el fin de la educación obligatoria– consiste en una formación básica general para todos los alumnos, aunque en algunos países como Alemania y Holanda, puede optarse por cursos con diferente nivel académico que otorgan distintas certificaciones. En el nivel de secundario superior, por el contrario, la regla es la organización en diferentes ramas de estudios, los que en términos generales pueden clasificarse en dos grandes grupos bien diferenciados: la rama vocacional en la que se forma al alumno para salir al mercado laboral, y eventualmente para continuar estudios terciarios, y la general o académica, que imparte formación que habilita para seguir estudios superiores universitarios. Dentro de este esquema global, las variantes son muchas. Así, en algunos países, tales como Japón y Estados Unidos, existe una rama que combina elementos de los dos grandes programas; también es frecuente que la rama vocacional se encuentre diversificada en varias especialidades; hay sistemas, a su vez, en los que una o ambas categorías se encuentran conformadas por diversos segmentos. Éste es el caso de Francia, por ejemplo, en el que la orientación general se subdivide en académica y tecnológica, mientras que la vocacional, está integrada por

DISTRIBUCIÓN DE LA MATRÍCULA EN EL SECUNDARIO SUPERIOR

Países	Orientación académica	Orientación vocacional
	%	%
Chile	57	43
EE.UU.*	43	57
Bélgica	39	61
Dinamarca	45	55
Alemania	22	78
España	60	40
Francia	69	31
Irlanda	87	13
Italia	36	64
Luxemburgo	36	64
Holanda	40	60
Austria	23	77
Reino Unido	42	58
Corea	58	42

*Corresponde al año 1992.

Fuente: Elaboración propia en base a *Eurydice* y otras fuentes.

estudios de capacitación vocacional o profesional propiamente dicho y por estudios profesionales.

El cuadro adjunto muestra la distribución de la matrícula en los dos grandes agrupamientos (general y vocacional) para los años 1994-1995. En el promedio de los países, la matrícula en la rama vocacional (53%) es levemente mayor que en la general (47%). En 9 de los 14 países presentados, más de la mitad de la matrícula pertenece a la rama vocacional, siendo la mayor inclinación hacia estos estudios la de Alemania con 78%, mientras que el caso contrario se observa en Irlanda con un 87% de alumnos en la rama académica.

En la Argentina, hasta la reciente reforma del sistema educativo, el secundario tradicional, al que asistían alumnos de 13 a 17/18 años, estaba organizado en una única etapa dividida en las ramas comercial, bachillerato, técnico y agropecuario, las que permitían en todos los casos el acceso al nivel de educación superior. El nuevo sistema establece que la educación elemental, bajo la denominación de Educación General Básica (EGB), se extiende hasta los 14 años de edad, comenzando luego, para alumnos de 15 a 17 años, el ciclo polimodal, donde es posible optar por diferentes especialidades. Esta reforma hasta el momento sólo ha sido implementada en la provincia de Buenos Aires, motivo por el cual no hay

datos disponibles sobre la matrícula en las diferentes modalidades del nivel secundario. En cuanto al sistema tradicional (aún vigente en la mayoría de las provincias), se observa que el 27% de la matrícula asiste al secundario comercial, 45% al bachillerato y el 27% restante a la especialidad técnica u otra rama.

Apartado 4. Educación para el trabajo

En la mayoría de los países europeos, la formación para el trabajo se imparte en el tramo de la educación secundaria superior. Los alumnos que terminan el tramo de educación obligatoria y que no desean optar por una educación académica que les permita continuar estudios universitarios, cuentan en general con la posibilidad de elegir entre dos grandes modalidades adicionales, o alguna combinación de las mismas.

La primera de estas modalidades es la educación vocacional con aprendizaje en la escuela y la segunda son los sistemas de entrenamiento en el trabajo. Las mismas han evolucionado hacia alternativas intermedias que combinan elementos de ambas categorías e incluso brindan en algunos casos formación para seguir estudios terciarios o universitarios.

Alemania es uno de los pocos países en que la elección entre formación académica y vocacional se realiza a una edad temprana. En efecto, en el tramo de la educación secundaria inferior, luego de dos años iniciales de ciclo común de orientación (*Grundschule*), los alumnos pueden optar entre la rama académica o general y la vocacional. Dentro de esta última existen dos orientaciones: *Hauptschule* o la *Realschule*, cada una de las cuales abre distintas posibilidades en el nivel secundario superior (*Berufsschule*, *Berufsfachschule*, *Fachoberschule*, *Fachschule*, *Fachgymnasium*).

Una opción diferenciada es el sistema dual, que combina el aprendizaje en la empresa con la formación en la escuela. Para poder ser admitido, el alumno debe completar exitosamente el *Hauptschule*, el *Realschule* o el *Gymnasium* (de orientación académica). El entrenamiento impartido a través de esta modalidad se realiza en empresas que pertenecen al sector industrial, de servicios o de profesiones independientes. Los estados federados imponen regulaciones con el fin de establecer contenidos mínimos que el aprendiz debe adquirir. Las empresas deciden si adoptan este sistema, la cantidad de jóvenes a entrenar y se encarga de la selección de los mismos. Los aprendices no están obligados a permanecer en la empresa, ni tampoco ésta se compromete a asegurarles trabajo. Durante el entrenamiento la empresa se compromete a proveer gratuitamente los materiales y las herramientas de trabajo, y pagarles el salario correspondiente de aprendiz. Para obtener la certificación del sistema dual, el alumno debe rendir un examen

práctico final ante un tribunal examinador, poseer el certificado de aprobación del empleador y el informe del colegio vocacional.

Cabe mencionar que si bien existen diferentes opciones en la secundaria superior, las mismas no conforman un sistema totalmente rígido. Los alumnos pueden cambiar de rama realizando estudios compensatorios cuando sea necesario, incluso si deciden continuar estudios universitarios luego de haber completado la rama vocacional.

En Francia los alumnos que terminan el secundario inferior, cuyo último año conforma un periodo de orientación, pueden elegir entre diferentes ramas: general que conduce al *baccalaureat general*, tecnológica que conduce al *baccalaureat tecnológico* y una rama vocacional que lleva al CAP (*Certificado de Capacitación Profesional*) o al BEP (*Certificado de Estudios Profesionales*), luego del cual se puede acceder a la obtención de un *baccalaureat profesional*. Cualquiera de los BAC permite al alumno ingresar a la universidad; no así los certificados de estudios vocacionales (CAP y BEP). El BAC profesional es una modalidad intermedia entre los estudios generales y vocacionales que fue introducido para permitir el acceso a la universidad a los alumnos que completaron la rama vocacional. Quienes hubieran finalizado el CAP pueden continuar sus estudios para obtener el BEP, luego del cual es posible acceder al BAC profesional completando los estudios necesarios para tal fin.

En Inglaterra, los alumnos que finalizan la educación escolar obligatoria a los 16 años, pueden optar por continuar sus estudios en instituciones que proveen educación académica o ingresar al sistema de formación vocacional asistiendo a los centros de educación posescolar. El sistema educativo inglés permite al alumno combinar la orientación general con la vocacional, dependiendo de las materias que se elija cursar. Se otorgan dos clases de certificaciones: el NVQ (*National Vocational Qualification*) que establece los niveles estándar para las diferentes profesiones; su obtención puede estar incluso basada en la observación del desempeño en el puesto de trabajo. El segundo certificado es el GNVQ (General National Vocational Qualification), concebido para ser logrado a través de programas de educación profesional que se desarrollan en colegios de enseñanza posobligatoria, lo que permite el acceso a las universidades.

Los alumnos que abandonan el sistema educativo pueden ingresar al sendero ocupacional que se basa en el aprendizaje en el trabajo (*youth training programmes*). Existen en este aspecto tres modalidades de contrato: *aprendizaje*, el cual ofrece a los jóvenes de 16 y 17 años formación basada en el trabajo en los niveles de técnico, oficio y supervisor; *formación para jóvenes*, dirigido a quienes terminan su último año escolar; y finalmente, *créditos de formación*, destinado a estudiantes que no cursan educación de tiempo completo.

Las empresas promueven el entrenamiento de sus propios sectores industriales mediante una red de Organizaciones de Formación Laboral (ITO). Estas instituciones no están reglamentadas, son independientes del gobierno y están administradas por los propios empresarios.

En la Argentina, la Ley Federal de Educación no identifica de manera clara la formación técnica. La educación polimodal, que constituiría el segmento de la educación secundaria superior, no parece haber dado respuesta a esta necesidad en sus orientaciones. Por esa razón se están diseñando Trayectos Técnicos Profesionales (TTP), complementarios del polimodal, con el propósito de desarrollar las competencias necesarias para el trabajo. No obstante, no parecen reemplazar a la escuela técnica tradicional.

Para ingresar a los TTP, el alumno debe haber aprobado la escolaridad obligatoria y estar cursando o haber egresado de la educación polimodal en cualquiera de sus orientaciones. Su cumplimiento da lugar a acreditaciones de distinto tipo, que hasta el momento no es avalado por un examen final externo y comprensivo.

Conclusión

La reforma educativa en la Argentina ha introducido cambios de contenidos curriculares en cuanto a la importancia relativa de las materias enseñadas, que ubican nuestro sistema dentro de la estructura educativa básica de los países más desarrollados. Las diferencias de rendimientos que pueden existir no son entonces atribuibles a contenidos divergentes sino a la calidad de la enseñanza y de los resultados alcanzados.

El otro aspecto esencial de la reforma educativa, la modificación de los ciclos de enseñanza, ha elegido un modelo muy particular, cercano al de los países nórdicos, sin que existieran en nuestro país razones particulares para adoptar ese modelo. La reforma de los ciclos educativos ha sido costosa, perjudicial en algunos aspectos e innecesaria en otros. Entre los principales aspectos cabe destacar:

- La reforma ha sido innecesaria para extender la obligatoriedad, que podría haberse ampliado sin cambiar la estructura de ciclos, y para cualquier intento genuino de mejorar la calidad educativa, ya sea a través de cambios curriculares, mejoras en la calidad docente o un sistema de exámenes externos para la promoción y/o certificación.
- La organización por áreas durante el tercer ciclo, tiene una utilidad pedagógica muy discutida e implicó un enorme costo por la falta de profesores especializados en áreas y la necesidad de entrenarlos improvisadamente.
- La oferta de trayectos diferenciados no debió haberse eliminado sino fortalecido a partir de los 13 años o aun antes.
- La desestructuración de un sistema nacional, ocasionada por implementaciones diferenciales del tercer ciclo, ha sido consecuencia de

una reforma demasiado apurada en su tiempo de instrumentación, que debió haberse evitado.

Uno de los problemas para la futura administración educativa es que se encuentra con una reforma de méritos intrínsecos muy discutibles, con una implementación a mitad de camino y muy despereja entre las jurisdicciones, pero que tiene como contrapartida elevados costos de reversión.

Notas

1. Se excluye Luxemburgo porque la lengua natal está en desuso, siendo la enseñanza impartida mayormente en francés y alemán. Nótese que a las lenguas extranjeras, dentro de las que se incluyen estas dos, se les asigna el 27% de las horas totales de enseñanza.

2. Ver E. D. Hirsch para una crítica del enfoque “progresista-constructivista” prevaleciente en los Estados Unidos. Su conclusión es que esta orientación ha promovido una educación con escaso contenido y una exigencia laxa en el rendimiento escolar, lo que explica la baja calidad educativa y un perjuicio mayor para los alumnos de sectores más desfavorecidos, que no tienen un contexto familiar que compense las falencias de la escuela.

3. Ver Cecilia Braslavsky, “El proceso contemporáneo de transformación curricular en la Argentina”.

4. El énfasis que los CBC pretenden poner en los contenidos conceptuales y procedimentales se refleja también en varios criterios aprobados por el Consejo Federal de Educación. El acuerdo número 6 indica que “los CBC deberán estar actualizados, más desde la perspectiva de construir nuevos saberes que desde el afán por incluir parvas de nuevas informaciones”.

5. Para la transmisión de esos valores y la enseñanza de actitudes vale quizás más el ejemplo del funcionamiento del colegio y la actitud de los profesores ante distintas situaciones durante la actividad escolar, que la enseñanza formal.

6. Las definiciones que abundan hacen referencia por ejemplo a “lector entusiasta”, “capacitado para valorar y disfrutar”, “competente para”, “capaz de”, etc.

7. Según la LOGSE (Ley Orgánica General del Sistema Educativo), las instituciones imparten contenidos educativos a partir de los tres meses de edad, pero no se especifica en qué consisten tales contenidos.

8. Ver la conferencia de E. D. Hirsch, realizada en el Auditorium del diario *La Nación*, marzo de 1999.

9. En este capítulo el concepto de educación básica cubre los años de educación primaria y la educación secundaria inferior.

10. El SAT no es un examen de certificación de estudios sino un examen voluntario que realizan aquellos que desean ser admitidos en instituciones de educación superior.

11. En algunos países, tales como los escandinavos y Portugal, la secundaria inferior se encuentra integrada a la escuela elemental.

Capítulo IV

¿QUÉ EXIGIR DE LOS ALUMNOS Y CÓMO INCENTIVARLOS?

En el proceso educativo, la disposición y el esfuerzo del alumno frente al aprendizaje es un factor esencial. Esa disposición no es sin embargo algo espontáneo, sobre todo en niños pequeños, sino que depende de la importancia que la familia, la escuela y el contexto social le asignan al comportamiento del alumno. La importancia que el cuerpo social en su conjunto le asigna al esfuerzo escolar se manifiesta a través de distintos instrumentos que se analizan en este capítulo: la obligatoriedad y la forma en que se garantiza su cumplimiento, las horas de clase por año, la exigencia de tareas en el hogar, la exigencia de estándares mínimos para la promoción y el tratamiento de la diversidad de rendimientos escolares.

El tratamiento de la obligatoriedad

En la totalidad de los países desarrollados se ha establecido la obligación de que los niños entre determinadas edades reciban enseñanza. En la mayoría de los países esa educación obligatoria implica asistencia escolar forzosa, y sólo en algunos países se admite que la instrucción pueda ser proporcionada sin acudir a establecimiento alguno (Inglaterra, entre otros).

La duración, las edades de inicio y la finalización de la educación obligatoria difieren según los países, y en los Estados Unidos difiere inclusive entre los diferentes estados. En los países de la Unión Europea, por ejemplo, la duración mínima corresponde a Italia, con 8 años, y la máxima se ubica en 11 años (Inglaterra, Holanda y Luxemburgo), cifra esta última que puede extenderse en sistemas como el de Alemania y Holanda si se consideran los años de escolarización a tiempo parcial.¹ Generalmente, la edad de inicio de la educación obligatoria se establece entre los 5 y 7 años, con algunas pocas excepciones –Luxemburgo, por ejemplo– en las que se ha fijado a los 4 años de edad. Existe una tendencia bastante generalizada en la actualidad a la extensión de la educación obligatoria, con el propósito de retener a los jóvenes en el sistema hasta una mayor edad, así como también, pero en menor medida, iniciar la escolarización a una edad más temprana.

EDUCACIÓN OBLIGATORIA

Países	Edad de inicio	Edad de finalización	Duración
Argentina	5	14	10
Chile	6	13	8
Alemania	6	15	10
Inglaterra	5	15	11
Francia	6	15	10
España	6	15	10
Holanda	5	15	11
Japón	6	15	10
Corea	6	11	6
EE.UU.*	7	16	10
Austria	6	14	9
Bélgica	6	15	10
Dinamarca	7	15	9
Italia	6	13	8
Suecia	7	15	9
Irlanda	6	14	9
Luxemburgo	4	14	11

* Varía según los estados.

Fuente: *Eurydice, Key Data on Education in the European Union*.

La Argentina ha tenido, en materia de prescripción de la escolaridad obligatoria, un comportamiento similar al de los países desarrollados. Desde 1880 su duración se fijó en 7 años –desde los 6 hasta los 12–, política que se mantuvo hasta la reciente (1993) extensión de tres años, reduciendo la edad de inicio a los 5, y aumentando la de finalización a los 14. Luego de esta reforma la Argentina se ha ubicado entre los países con mayor cantidad de años de escolaridad obligatoria, solamente superada por Inglaterra, Holanda y Luxemburgo.²

Cobertura del sistema educativo

Si bien existe una relación importante entre escolaridad obligatoria y cobertura, la misma no es perfecta. Existen países como Francia en que la preescolaridad no es obligatoria y tienen sin embargo un índice de cobertura de prácticamente 100% desde la edad de 3 años. Durante los años de escolaridad obligatoria, los índices de cobertura son cercanos al 100% para la mayoría de los países. En efecto, el cuadro siguiente, elaborado a partir de datos suministrados por la OCDE, muestra que la ta-

TASA NETA DE MATRICULADOS POR TRAMO DE EDAD

Países	De 5 a 14 años	De 15 a 19 años	De 20 a 29 años
Alemania	96,5	87,9	20,5
Argentina*	94,9	69,6	19,5
Australia	96,6	82,6	24,5
Austria	98,6	75,7	16,8
Brasil	92,5	66,2	16,3
Canadá	99,2	78,6	21,4
Chile**	93,3	79,7	
Corea	92,3	78,3	16,0
Dinamarca	96,7	79,6	26,0
España	99,9	73,8	21,8
EE.UU.	99,9	72,9	20,0
Francia	99,9	88,3	19,1
Holanda	99,2	88,5	23,7
Irlanda	99,6	79,3	14,6
México	94,0	35,6	8,4
Inglaterra	98,8	72,1	17,5
Suecia	96,1	83,3	23,6
Suiza	97,5	80,6	15,8
Uruguay	96,9	55,3	16,8
Promedio	97,0	75,2	19,0

* El dato corresponde a la Encuesta Permanente de Hogares, 16 aglomerados, 1997, tomando desde el inicio de la escuela primaria (6 años de edad).

** Datos de 1994.

Fuentes: OCDE, *Education at a Glance*, 1998.

sa promedio de cobertura para los individuos en el tramo de 5 a 14 años de edad para el grupo de países considerados se ubica en torno del 97,1%, correspondiendo el mínimo al caso de Corea con el 92,3% y el máximo al de España, Estados Unidos y Francia, con el 99,9%.

Las diferencias en las tasas de cobertura neta de los sistemas educativos recién comienzan a ser evidentes a partir de los grupos poblacionales de 15 años de edad, cuando termina la obligatoriedad. En los países más desarrollados dentro de la OCDE, subsisten índices muy elevados de cobertura mucho más allá de las edades obligatorias. Esto no es así en los países menos desarrollados, razón por la cual los índices de cobertura para alumnos entre los 15 y 19 años, que es en promedio del 75%, registra un mínimo en México (36%) y el máximo en Holanda (88,5%). La Argenti-

na, con un índice de cobertura del 51,3% en las edades correspondientes al secundario superior,³ está muy lejos de los niveles de los principales países de la OCDE y tiene niveles inferiores a Uruguay y Brasil.

La proporción de individuos que accede a niveles superiores a los años de escolaridad obligatoria, ha ido aumentando a través del tiempo en la mayoría de los países. En el cuadro siguiente pueden observarse los niveles de educación alcanzados por las generaciones que en el año de referencia (1994) tenían entre 25 y 34 años y entre 45 y 54 años, que reflejan la evolución en la cobertura del sistema educativo durante los últimos veinte años aproximadamente. Al respecto, se advierte que mientras todos los países aumentaron sustancialmente la proporción de individuos que finalizan el colegio secundario (en promedio, del 55% al 72%), la Argentina registró un aumento muy modesto (del 25% al 33%).

La desagregación de los datos de cobertura por provincias permite observar que, con excepción del Chaco, la tasa de escolaridad correspondiente al nivel primario supera en todos los casos el 90%, en tanto que

EDUCACIÓN ALCANZADA POR LA POBLACIÓN DE DISTINTOS TRAMOS DE EDAD

	Secundario Superior		Terciario	
	25-34 años	45-54 años	25-34 años	45-54 años
Argentina*	48	33	14	8
Austria	82	68	7	5
Bélgica	70	47	14	9
Dinamarca	93	83	11	10
Francia	75	56	12	10
Alemania	86	81	13	14
Irlanda	66	39	15	9
Corea	88	40	30	11
Luxemburgo	33	28	12	12
Holanda	72	57	25	21
España	50	20	19	10
Suecia	88	70	12	17
Inglaterra	87	71	16	12
EE.UU.	87	87	26	28
Promedio	73	56	16	13

* El dato corresponde a la Encuesta Permanente de Hogares, 16 aglomerados, mayo de 1997.

Fuentes: OCDE, *Education at a Glance*, 1997.

para los niveles educativos siguientes, comienzan a evidenciarse mayores diferencias regionales. Así, el rango de variación para el nivel secundario se ubica entre el 49% (Misiones) y el 88% (ciudad de Buenos Aires), sien-

COBERTURA EDUCATIVA POR JURISDICCIÓN

Jurisdicción	Primario	Secundario	Terciario
Ciudad de Buenos Aires	98,4	87,7	41,8
Avanzadas:	97,6	68,4	20,5
Buenos Aires	97,6	67,1	18,2
Córdoba	98,0	72,5	28,4
Mendoza	97,5	66,9	19,1
Santa Fe	97,5	70,8	23,1
De baja densidad:	97,8	72,3	10,4
Chubut	97,6	71,4	10,8
La Pampa	97,6	66,5	13,1
Neuquén	97,8	72,3	10,5
Río Negro	97,4	70,7	9,5
Santa Cruz	98,9	85,2	9,3
Tierra del Fuego	99,3	83,4	6,2
Intermedias:	96,7	66,7	20,1
Entre Ríos	97,2	67,3	16,0
Salta	96,1	71,0	19,1
San Juan	97,4	69,0	19,5
San Luis	96,7	67,1	16,0
Tucumán	96,5	61,7	25,3
Rezagadas:	94,1	58,7	14,9
Catamarca	96,6	68,8	16,6
Chaco	89,4	51,7	15,0
Corrientes	95,2	60,8	20,9
Formosa	95,4	63,6	13,2
Jujuy	97,2	75,3	16,7
La Rioja	97,2	71,3	14,8
Misiones	93,4	49,4	10,2
Santiago del Estero	94,2	52,0	13,0
Promedio del país	96,9	66,8	19,0

Fuente: Censo de 1991.

do las provincias de baja densidad las que, en conjunto, tienen mayor proporción de población matriculada en este nivel.

La observación del comportamiento de la obligatoriedad y de la cobertura en el mundo y en nuestro país permite concluir que:

- La obligatoriedad por sí sola no garantiza una cobertura universal (tal como ocurre en las provincias argentinas rezagadas), ni la ausencia de obligatoriedad es un impedimento para índices de cobertura muy elevados (caso de la educación preescolar y de la educación secundaria superior en los principales países de la OCDE).
- El logro de una cobertura universal en los primeros años requiere acompañar la prescripción de obligatoriedad por un mecanismo efectivo de control del cumplimiento de la misma.
- El logro de una cobertura universal durante la pubertad no parece depender de una norma de obligatoriedad sino de la existencia de una oferta educativa de calidad y diversificada que agregue valor y resulte atractiva a los estudiantes.

El cumplimiento de la obligatoriedad

Si bien parecen no existir medidas completamente efectivas para lograr el cumplimiento de la escolaridad obligatoria, responsabilidad que mayormente recae sobre los padres, algunos países cuentan con mecanismos para forzar o alentar el mismo, tales como asignaciones familiares vinculadas a ello (Francia, Argentina, Alemania, entre otros), control de las autoridades –por lo general, locales– con establecimiento de multas en caso de incumplimiento (Holanda).

En la Argentina, la Ley Federal de Educación promulgada en 1993 no prevé penalizaciones concretas en caso de incumplimiento del mandato de obligatoriedad. En este sentido, ofrece un marco legal más débil que su antecesora, la Ley 1.420, en cuyo artículo 4º definía la posibilidad de las autoridades de “Exigir su observancia por medio de amonestaciones sucesivas y multas progresivas, sin perjuicio de emplear, en caso extremo, la fuerza pública para conducir los niños a la escuela”.

Horas de enseñanza mínimas por año

El número de horas/año de clase es un indicador importante del grado de esfuerzo requerido a los alumnos. El análisis de un conjunto amplio de países revela que el promedio de horas de enseñanza se ubica en torno de las 772 horas anuales en el nivel primario, 906 horas en el secundario inferior, y 915 horas en el secundario superior. En la mayoría de los casos, la carga horaria va aumentando a medida que se avanza en el nivel educativo, a excepción de Alemania, Irlanda, Italia y Holanda, donde la mayor cantidad de horas de enseñanza por año se concentra en el nivel secundario inferior, y Luxemburgo, donde el mayor peso corresponde al nivel primario.

HORAS DE ENSEÑANZA MÍNIMA POR AÑO

Países	Primario*	Secundario inferior	Secundario superior	Promedio ponderado***
Argentina	720	792 **	792	756
Chile	760	855	999	844
Japón	663	875	933	824
Bélgica	849	849	849	849
Dinamarca	600	900	900	791
Alemania	613	874	846	787
España	810	898	931	860
Francia	846	935	935	898
Irlanda	854	1.074	1.002	962
Italia	800	833	767	795
Luxemburgo	936	800	900	894
Holanda	880	1.067	1.000	951
Austria	630	1.020	1.050	900
Inglaterra	840	912	912	879
Promedio	772	906	915	850

* A los 7 años de edad.

** Corresponde a la última etapa de la EGB.

*** Ponderado por la duración en años de cada ciclo.

Fuente: *Eurydice, Key Data on Education in the European Union*.

La comparación con la Argentina, basada en el caso de la provincia de Buenos Aires, revela que nuestro país se encuentra por debajo del promedio en los tres niveles considerados, en proporciones que rondan el 7%, 12% y 13%, respectivamente. Más aún, en el secundario inferior, las horas asignadas resultan las más bajas de toda la muestra de países analizada, en tanto que en secundario superior, sólo Italia se ubica por debajo. Esta situación deviene en que, si se considera la cantidad de horas promedio (ponderado por años de duración) que se imparten durante los tres niveles de enseñanza, la Argentina es el país con menor carga anual, con una asignación 11% menor que el promedio de países, y 21% por debajo de Irlanda, que constituye el caso opuesto.⁴

Una encuesta realizada por FIEL/CEP en 1998 en el Gran Buenos Aires, revela que existen diferencias significativas en la cantidad de horas de permanencia de los alumnos en escuelas privadas y públicas. En efecto tal como el cuadro siguiente muestra en el caso del nivel primario/EGB el número de horas impartidas por el sector privado confesional y no confesional respectivamente, supera en 10,8% y 16,6%, a las obser-

vadas en el sector público. En el nivel secundario la situación es similar. En este caso las escuelas confesionales superan en 15,5% a las escuelas públicas en cuanto a las horas de enseñanza impartidas, mientras que el grupo de instituciones educativas no confesionales lo hace en 9,9%.

HORAS DE ENSEÑANZA (PROMEDIO POR AÑO, 1997)

Régimen de la escuela	Días de clase por año	Horas de clase por día	Horas de clase por año
Nivel primario/EGB			
- Públicas	175,1	4,0	700,4
- Privadas confesionales	178,3	4,4	776,1
- Privadas no confesionales	180,0	4,5	816,5
Nivel medio			
- Públicas	176,0	4,9	862,9
- Privadas confesionales	180,8	5,5	996,9
- Privadas no confesionales	179,7	5,3	948,6

La exigencia de tareas fuera de la escuela

Si bien no se dispone de una amplia información, algunos relevamientos han permitido estimar la cantidad de tiempo que los alumnos dedican a los estudios fuera del horario escolar. Al respecto, según una investigación realizada en los Estados Unidos a mediados de la década de los noventa, los estudiantes de nivel secundario destinaban, en promedio, aproximadamente diez horas semanales a las tareas escolares que realizaban fuera del ámbito del colegio; en Alemania, una encuesta llevada a cabo en el año 1992 revelaba que, en el caso de los jóvenes de entre 13 y 20 años de edad, esa dedicación rondaba las siete horas por semanas aproximadamente, en tanto que en Japón, estudios de la misma característica, indicaron que los jóvenes asignaban a tales tareas 9,2 horas semanales en el nivel de secundaria inferior y 8,2 horas en la secundaria superior.

La mencionada encuesta realizada por FIEL/CEP en 1998 en el área metropolitana de Buenos Aires, reveló que el 22,5% de los alumnos dedicaba a las tareas escolares en el hogar entre dos y cuatro horas diarias, el 33,7% dedicaba menos de dos horas, el 24,1% menos de una hora y el 19,4%, nada o casi nada. Estas cifras indican que el tiempo promedio asignado asciende a ocho horas por semana aproximadamente, resultado que no se encuentra muy alejado de lo que muestra la evidencia internacional. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que en la Argentina se establecen 792 horas anuales de enseñanza en la escuela secundaria,

mientras que en Alemania el año lectivo tiene una carga horaria de 874 horas y 846 horas, para el secundario inferior y superior, respectivamente, mientras que en Japón la misma es de 875 y 933 horas anuales para los mismos niveles educativos.

El tratamiento de la diversidad de rendimientos

La mayor parte de los sistemas educativos adhieren al principio de la igualdad de oportunidades; sin embargo, cumplir en forma efectiva con este objetivo no resulta una tarea sencilla, dado que las características individuales de los niños y de su entorno condicionan el rendimiento escolar. En el esfuerzo por compensar los handicaps iniciales, la tarea preventiva se realiza durante los años de preescolaridad, como se explicó en el capítulo anterior.

Muchos países recurren también a esfuerzos especiales para prevenir la diversidad de rendimientos durante la educación básica. En los casos en que la diversidad de rendimientos encuentra su diagnóstico más acertado en el nivel socioeconómico de los alumnos, un conjunto de países –tales como Francia y Holanda– realiza esfuerzos que apuntan a compensar de una manera colectiva estas desventajas, tomando como unidad la escuela que aglutina a niños que provienen de hogares con antecedentes sociales desfavorables.

Apartado 5. Compensación de desigualdades

En un grupo de países de la Unión Europea, se observa que todos cuentan con diferentes políticas y que asignan recursos destinados a eliminar las desigualdades que puedan poseer los alumnos de diferentes niveles de la educación obligatoria. El origen de estas desigualdades puede estar basado en deficiencias físicas, de aprendizaje o de comportamiento.

En general se destinan recursos para formar maestros o profesionales con conocimientos especializados necesarios para atender alumnos con desventajas. En algunos casos se diseñan evaluaciones y programas de aprendizaje diferenciado. Sin embargo los países de la Unión Europea presentan como política más común la de integrar a los alumnos con problemas, en la medida de lo posible, en los establecimientos de enseñanza ordinaria, brindando al mismo tiempo una atención y seguimiento especial.

La legislación de Dinamarca establece que la enseñanza debe organizarse teniendo en cuenta las necesidades diferenciales de cada alumno. La ley que implementa la estructura única de primaria y secundaria (*folkeskole*) determina que las materias, la evaluación, los horarios, etc., pueden ser adaptados según las características del alumno con necesidades especiales de enseñanza. Si bien esta norma no especifica con exactitud qué alumnos deben ser considerados especiales, un conjunto de regulaciones ministe-

riales determina este aspecto, además del momento en que se inicia la educación especial, el apoyo requerido, las materias a dictar y los exámenes, entre otros aspectos.

El sistema educativo español regula desde el año 1983 la educación compensatoria, estableciéndose diferentes programas que tienden a eliminar desigualdades en los rendimientos ya sean por problemas socioeconómicos o culturales así como también deficiencias físicas, mentales o de comportamiento. La concepción para encarar el problema sigue la tendencia de la mayoría de los países de Europa, la que se caracteriza por integrar al alumno con problemas a las escuelas concurridas por los estudiantes ordinarios.

En Italia se destinan recursos para compensar las desigualdades de aquellos alumnos que posean discapacidades o problemas de comportamiento, fundamentalmente mediante la especialización de profesores destinados a apoyar a estos alumnos, aunque integrándolos a las clases normales.

Holanda cuenta con establecimientos educativos especiales para atender las necesidades de aquellos alumnos que tienen problemas físicos, mentales, de aprendizaje o de comportamiento. En 1995 existían 995 escuelas de educación especial, de las cuales el 27% eran administradas por autoridades públicas municipales, mientras que el restante 73% pertenecía al sector privado (aunque subvencionadas por el Estado). La matrícula promedio por establecimiento en este tipo de escuelas era para este mismo año de 118,4 alumnos.

A pesar de la existencia de este tipo de institución, en la década de los noventa se implementa el proyecto "ir juntos a la escuela", cuya finalidad es integrar a los alumnos con problemas de aprendizaje o de comportamiento a las escuelas de enseñanza ordinaria. Para tal fin se asignan recursos adicionales presupuestarios y humanos a aquellos establecimientos a los que decidan concurrir los alumnos con necesidades especiales. Si bien esta tendencia comenzó a darse en las escuelas primarias, se prevé una serie de alternativas entre las que puede converger, hacia el año 2002, la educación secundaria especial con el fin de lograr la integración del sistema en este aspecto.

En Inglaterra la ley sobre educación de 1981 pretende eliminar las desigualdades resultantes de una categorización de los alumnos en función de su nivel de capacidad. Estableció que las LEA (autoridades locales educativas) deben realizar un análisis multidisciplinario de las necesidades específicas de los niños y recomendar soluciones. Se elabora una Declaración de Necesidades Educativas Especiales en la que se indican los requerimientos del niño y el tratamiento propuesto, que se revisa anualmente. Se aspira a que la mayoría de los alumnos se integre a los centros educativos ordinarios, por lo que se reduciría el número de plazas disponibles en educación especial. También estaba previsto que

hasta un máximo de 18% de los alumnos de los centros educativos ordinarios, cuyas necesidades educativas no se hubieran considerado lo suficientemente graves como para asignarlos a un centro de educación especial, se pudiera beneficiar de una asistencia especial. Sobre la base de las experiencias obtenidas a partir de la aplicación de la ley de 1981, se elaboró el Código de las Prácticas de Identificación y Evaluación de las Necesidades Educativas Especiales, que entró en vigor en septiembre de 1994. Este código crea una nueva relación entre las LEA y los centros educativos, con el fin de asignar recursos adicionales a los centros que brinden atención a alumnos con necesidades educativas especiales.

El sistema francés posee un esquema de educación especial que permite acoger alumnos con deficiencias físicas y con grandes dificultades de aprendizaje. Este proceder sigue la tendencia integracionista de los demás países europeos; en particular, los alumnos de secundaria con problemas pronunciados de aprendizaje integran "secciones de enseñanza general y profesional adaptadas", las cuales están integradas a los colegios siendo su objetivo ayudar a sus alumnos a definir un proyecto profesional y a preparar el CAP (Certificado de Capacitación Profesional). Por otra parte, la evaluación del sistema educativo, de la cual se encarga el Ministerio de Educación Nacional, tiene como propósito importante permitir a los docentes adaptaciones pedagógicas acordes con las necesidades de cada alumno, organizando grupos con vista a una pedagogía diferenciada.

En Chile la corrección de la diversidad de rendimientos se encara a través de dos programas de asistencia focalizados que siguen diferentes criterios. El primero de ellos es el denominado Programa de 900 Escuelas (P-900), a través del cual se asiste con mayores recursos humanos y financieros al 10% de las escuelas públicas de educación básica con peor rendimiento entre los establecimientos más pobres. El segundo, denominado Programa Montegrande, se caracteriza por asignar recursos a escuelas de educación media. Su objetivo es la promoción de colegios de excelencia, de manera tal que los recursos de apoyo a establecimientos pobres se efectúan sobre la base de los mejores resultados obtenidos en los exámenes de evaluación.

En otros casos el apoyo a los alumnos que tienen dificultades en el aprendizaje es individual y selectivo y tiene lugar dentro de la propia clase, como en Escocia, o utilizando horas extraescolares, como en el caso de Italia, España y Luxemburgo. Esta política integracionista y compensatoria de las desventajas individuales es intención en algunos sistemas –el holandés, por ejemplo– de extenderla inclusive a los grupos que tradicionalmente se consideraban que requerían educación especial fuera de las escuelas ordinarias.

Pero en todos los países la disparidad de rendimientos escolares per-

siste más allá de los intentos de compensar las desventajas iniciales originadas en el contexto socioeconómico. La actitud frente a esa diversidad de rendimientos está determinada en los distintos países fundamentalmente por aspectos culturales. En los países orientales existe un convencimiento de que el éxito depende esencialmente del esfuerzo personal y la uniformidad de la población es una meta respetada. En los países occidentales en cambio se le da un mayor peso, aunque no exclusivo, a las habilidades innatas y a las distintas velocidades de maduración psicológica como determinantes del éxito académico, existiendo un grado superior de tolerancia a la diversidad individual. Estas diferencias de enfoque determinan actitudes distintas con respecto a la utilización de instrumentos alternativos para enfrentar la disparidad de rendimientos; entre los principales pueden mencionarse la exigencia de un esfuerzo compensatorio por parte del estudiante, la retención o repitencia y el agrupamiento de los alumnos según sus habilidades.

En Japón por ejemplo, el agrupamiento de los estudiantes según habilidades se evita y la repitencia es sólo un recurso de última instancia. El énfasis se pone en el esfuerzo personal extra que deben realizar los estudiantes que se rezagan para alcanzar el rendimiento de la clase. Es creencia generalizada que el mal desempeño de los alumnos se debe a la falta de esfuerzos personales y no tanto a las limitaciones en cuanto a habilidades. Esta opinión, sin embargo, enfrenta cierta oposición entre los docentes, quienes abogan por una reducción del número de alumnos por profesor o maestro con el fin de lograr una mejora en los resultados educativos entre los alumnos con desventajas.

En los países occidentales, más permeables a la aceptación de diferencias en las capacidades de los niños así como con los procesos de maduración disímiles, la actitud frente a la disparidad de rendimientos se enfrenta a través de un conjunto de instrumentos que permiten adecuar el sistema a los casos individuales de una manera más flexible. Una respuesta tradicional en muchos países consiste en agrupar a los alumnos dentro del aula de acuerdo con sus habilidades y sus problemas de aprendizaje. Francia, por ejemplo, dispone en la educación elemental la organización de las clases de forma tal que cada alumno avanza al ciclo siguiente según su rendimiento, independientemente del año lectivo.

La promoción de los alumnos sin que hayan alcanzado los conocimientos previstos en cada etapa, es un procedimiento que tiene sus inconvenientes y genera resistencias. La promoción en estas condiciones es y debe ser vista como un mal a evitar y una solución excepcional. El sistema alemán constituye un ejemplo en el que la persistencia de la disparidad de rendimientos tiene consecuencias importantes a edades muy tempranas (10 años) pero sin recurrir a la promoción automática. La disparidad de rendimientos es utilizada para encarar un proceso de selección de diferentes orientaciones en el nivel secundario inferior, de manera tal que los estudiantes enfrentan desafíos educativos más relacionados con su propia historia de formación y por este motivo guardan una relación más estrecha con las habilidades, la capacidad y la vocación demostradas. Sin embargo entre los 10 y 12 años de edad (prime-

ra etapa del nivel secundario inferior) el sistema alemán ofrece un período adicional de orientación que cuenta con un currículum general, con lo cual permite a los alumnos posponer la elección definitiva de la educación que prefieran.

La tendencia en los principales países occidentales difiere del sistema alemán en cuanto al uso de la selectividad y orientación a distintos segmentos educativos en edades tempranas como instrumento ante la disparidad de rendimientos escolares. En la mayoría de esos países existe una tendencia a postergar hacia fines del secundario inferior la separación de los estudiantes en distintos trayectos académicos. En los países con trayectos únicos, la opción frente al fracaso escolar se presenta entonces entre la retención y la segmentación de alumnos en grupos o clases con distinto ritmo de aprendizaje. Irlanda y Austria constituyen ejemplos en los que se divide a los alumnos según su competencia en determinadas materias, permitiéndoseles hacer el secundario superior en el primer caso y el secundario inferior en el primero, en tres años en vez de los dos curricularmente previstos. En forma similar, en Luxemburgo, en algunos programas como el Liceo Técnico, se separa el entrenamiento práctico y el teórico de forma tal que el alumno adecue su ritmo si se encuentra con problemas de aprendizaje en la parte teórica. En Inglaterra, por su parte, al finalizar el tramo de educación obligatoria, los alumnos rinden los exámenes para obtener el Certificado General de Enseñanza Secundaria (GCSE). Estos exámenes se basan en cursos estructurados por asignatura sobre los cuales no existe un número mínimo o máximo de inscripción por parte de cada alumno. Por ese motivo se expide un certificado en el que consta el nivel alcanzado en cada asignatura, así como los antecedentes educativos, de este modo se determina la posibilidad del alumno de ingresar a las distintas instituciones en las que se imparte enseñanza secundaria superior. El procedimiento descrito puede verse como una forma de adaptación del sistema a las distintas capacidades de los alumnos. Este tipo de segmentación permite mantener el agrupamiento de estudiantes de edades similares, al mismo tiempo que garantiza un estándar mínimo de exigencia académica al final de la educación básica como condición de graduación.

Apartado 6. El tratamiento de la diversidad de rendimientos en la Argentina

El tratamiento de la disparidad de rendimientos es uno de los puntos más débiles de la educación argentina. A diferencia de los principales países desarrollados,

- No existe una cultura de exigencia de un esfuerzo superior al alumno con dificultades de aprendizaje para permitirle seguir el ritmo de formación de sus compañeros. El esfuerzo diferenciado, que puede ser inviable en circunstancias en que las capacidades del alumno o su contexto familiar y social son parti-

cularmente débiles, es sin embargo un instrumento esencial en la mayoría de los casos.

- No existe una política definida que considere la diversidad de rendimientos en el contexto de una política educativa que tenga como objetivo la elevación de los estándares de calidad sin comprometer la cobertura masiva en la educación básica. La mayoría de los países desarrollados intentan esta conciliación ya sea con políticas compensatorias adecuadas al nivel de escuelas y alumnos; o a través de una oferta educativa diversificada que incluya segmentos que combinen una menor exigencia académica con una formación para la vida cívica y laboral; o a través del agrupamiento de estudiantes con dificultades, en clases o escuelas que tengan como objetivo final un aprendizaje mínimo universal, pero diferido en el tiempo. Ninguna de estas variantes está presente de manera formal y sistematizada en la política educativa argentina.
- Por el contrario, el sistema ha avanzado hacia una reducción (“contextualización”) de los estándares y hacia un uso cada vez más generalizado de la promoción automática en la escuela primaria y media.⁵ El objetivo central es que los niños no abandonen el colegio y por lo tanto, se evita la exigencia escolar y la repitencia por temor a la deserción escolar.⁶

El resultado de este estado de situación es la ausencia de incentivos para el esfuerzo personal, un deterioro de la calidad educativa y un ocultamiento de los problemas hasta edades avanzadas, cuando ya la solución es imposible.

Evaluación externa para la promoción

La preocupación generalizada por la calidad del sistema educativo ha llevado a muchos países a realizar evaluaciones externas de carácter nacional o regional sobre los resultados alcanzados por los estudiantes en distintas etapas del ciclo escolar. Sin embargo, sólo en algunos de ellos estas mediciones tienen por finalidad la acreditación de los estudios, entendiendo esto último en un sentido amplio que abarca tanto la promoción al siguiente año, la obtención de un certificado que avale la aprobación del ciclo, o el ingreso al próximo nivel de estudio.

Este tipo de evaluación en ningún caso tiene lugar en el nivel de educación primaria, dado que por lo general la promoción al siguiente grado o ciclo tiende a ser automática o condicionada a la evaluación del desempeño o rendición de algún examen diseñado por los docentes del mismo establecimiento. Es entonces recién a partir del nivel secundario en que en algunos sistemas se establecen exámenes externos de acreditación de estudios. Entre los países que cuentan con un esquema de esta naturaleza, se encuentran Holanda, Francia, Inglaterra, Japón y Alemania.

En Holanda, los exámenes finales de carácter nacional que deben

rendir los alumnos para obtener el respectivo certificado de estudios secundarios, en cualquiera de los segmentos en que este nivel se divide, constituyen, sin duda, un elemento central de homogeneización de los contenidos y de cierta garantía en la calidad, en un sistema caracterizado por establecimientos que tienen una amplia libertad de enseñanza. Estos exámenes los elabora el Instituto Nacional para la Medición Educativa (CITO), son iguales para todos los candidatos, y son tomados en forma simultánea en todas las escuelas. Son corregidos por un profesor del alumno y otro perteneciente a una escuela distinta, siendo la nota final correspondiente, un promedio de ambas. Estos exámenes no sólo son determinantes para los alumnos, sino también son de interés para las escuelas, debido a que el prestigio de las mismas frecuentemente es medido en relación con estos resultados.

En Inglaterra, si bien los alumnos son evaluados –en función de la escala de niveles establecida en el currículum nacional– a través de exámenes nacionales en inglés, matemáticas y ciencias al final de cada uno de los tres ciclos de la educación obligatoria, es recién al finalizar el cuarto ciclo (segmento no obligatorio, correspondiente a alumnos de 16 años) en que la aprobación de estas pruebas es condición necesaria para la obtención del certificado de estudios (Certificado General de Enseñanza Secundaria). Estos exámenes son administrados por tribunales examinadores independientes, y los resultados son publicados en forma agregada, siendo hasta el momento confidencial el rendimiento de cada escuela así como también la información individual.

En Francia los alumnos rinden un examen de carácter nacional al finalizar la escuela secundaria inferior, ya sea en el segmento de enseñanza general o en la rama tecnológica, en base a cuyos resultados y a las calificaciones obtenidas en los dos últimos años, se expide un Certificado Nacional de Estudios (“brevet de college”), necesario para ingresar a la secundaria superior. El sistema de exámenes nacionales más importante, sin embargo, lo constituye el que corresponde a la finalización de la educación secundaria superior, el “baccalaureat”, que versa sobre las materias del último año de este ciclo, y que representa el primer paso para el ingreso a la educación universitaria. Los alumnos que no aprueban este examen, pero que obtienen un puntaje medio, reciben un Certificado de Finalización de Estudios que no habilita para acceder a la educación superior.

En Alemania, al finalizar la rama académica de la educación secundaria superior, los alumnos deben rendir el examen “Abitur”, que comprende cuatro asignaturas (con cierto margen de elección por parte de los alumnos), cubriendo las tres áreas en las que éstas se clasifican. Dada la organización federal del país, estos exámenes son administrados por las autoridades locales, pero para un conjunto amplio de disciplinas un consejo de carácter federal ha establecido estándares uniformes de aprobación.

En Japón, la admisión a la educación secundaria superior en escuelas públicas está condicionada a la aprobación de un examen de ingreso de carácter único, administrado por las autoridades educativas de cada

prefectura; en el caso de los establecimientos privados, existen, en cambio, exámenes que elaboran las propias escuelas. Tanto estos exámenes, como los de ingreso a las universidades, en su mayoría privadas, son organizados por cada institución, dando lugar a una fuerte competencia entre los alumnos, quienes inclusive consideran necesario asistir a cursos preparatorios brindados por institutos privados.

Conclusión

Las deficiencias del sistema educativo argentino en materia de incentivos apropiados para el esfuerzo personal, son particularmente alarmantes. Entre las principales falencias cabe destacar:

- Si bien es cierto la escolaridad obligatoria comprende un número de años similar a los países más desarrollados, la cobertura no es universal y existen aún bolsones importantes de deserción escolar.
- El número de horas/año de clase está entre los más bajos de los países analizados y esto no está compensado por un mayor esfuerzo de los niños a través de tareas en el hogar. En varias provincias afectadas por huelgas y ausentismo, las horas efectivas de clase son sustancialmente inferiores a las legalmente establecidas.
- El sistema ha avanzado hacia una reducción (“contextualización”) de los estándares y hacia un uso cada vez más generalizado de la promoción automática en la escuela primaria y media. El objetivo central es que los niños no abandonen el colegio y por lo tanto, se evita la exigencia escolar y la repitencia por temor a la deserción escolar.
- A diferencia de la mayoría de los países desarrollados no existen exámenes nacionales de graduación que establezcan un incentivo cierto al esfuerzo académico.

Notas

1. En Alemania los alumnos que no continúan la escuela secundaria superior general o vocacional deben completar un período de educación part time, normalmente de tres años que los entrena para ocupaciones laborales específicas. En Holanda, una de las ramas a seguir en la educación vocacional es en forma part time.

2. La intención del gobierno de la provincia de Buenos Aires de aumentar los años de escolaridad obligatoria a 12, no tiene aún ningún precedente a escala mundial.

3. La tasa de cobertura para el promedio de la educación secundaria (antes de la reforma), que comprende entre los 13 y los 17 años de edad, era del 66,8%.

4. Esta comparación se ha realizado en función de las horas teóricas prescriptas y no contempla por lo tanto casos en que por huelgas docentes o ausentismo escolar, las horas efectivas hubieran sido menores.

5. En presencia de una política de promoción automática sin estándares mínimos, los índices de repitencia pierden validez como indicadores educativos.

6. En la provincia de Buenos Aires las normas para la certificación de los conocimientos adquiridos, que prevén recuperaciones sucesivas de los saberes no

alcanzados, así como su interpretación por parte de los supervisores del sistema, ha llevado en la práctica a que se elimine casi absolutamente la posibilidad de hacer repetir a los alumnos que no hayan cumplido con las prescripciones del currículum.

Capítulo V

MEDICIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA¹

La mayoría de los países está recurriendo en forma creciente a instrumentar exámenes externos a las mismas instituciones educativas, con múltiples propósitos. Estos exámenes externos difieren de las evaluaciones internas que universalmente realizan los mismos maestros como instrumento esencial del proceso de aprendizaje. Los exámenes externos, diseñados y supervisados por una institución distinta a la escuela, constituyen un instrumento complementario, de uso cada vez más generalizado en el mundo y con objetivos específicos.

A. LOS OBJETIVOS DE LAS EVALUACIONES EXTERNAS

El desarrollo de los sistemas de medición de calidad externa está justificado por varios argumentos, entre los que cabe destacar la instauración de un sistema de incentivos para el esfuerzo académico de los alumnos, la provisión de información objetiva a los padres sobre la calidad educativa de las instituciones, la identificación y el diagnóstico de los problemas de calidad educativa y la homogeneización del aprendizaje en todo el sistema escolar.

Los exámenes externos proveen fuertes incentivos al rendimiento escolar cuando el resultado de los mismos es determinante de circunstancias como la promoción de grado, la obtención de un título o una certificación final o el acceso selectivo a un ciclo superior. La existencia de un examen externo a la institución educativa es esencial cuando las consecuencias del examen son importantes para el alumno, ya que los exámenes internos pueden estar afectados por estándares particulares de la institución e incluso, por un alto grado de subjetividad de los examinadores en la corrección de las pruebas.² Pero existe otra razón más sutil e igualmente importante que aconseja la existencia de exámenes externos con consecuencias importantes para los alumnos: una medición externa al aula, a diferencia de la evaluación interna, asocia los intereses de alumnos y profesores en el esfuerzo académico. Una medición externa elimina la oposición de intereses que normalmente existe entre maestros

que quieren exigir y alumnos que pretenden influir sobre el profesor hacia una reducción de los estándares de calificación. También elimina la presión de los alumnos hacia los pares que con su esfuerzo ponen en evidencia a la mayoría que pretende estudiar poco. Por el contrario, cuando los exámenes son externos, los buenos alumnos elevan el prestigio de la clase y del colegio, y la presión del grupo a favor de la mediocridad desaparece.

La segunda motivación importante para los exámenes externos es la disponibilidad de información objetiva y transparente para beneficio de los usuarios y beneficiarios del sistema educativo. La información es un elemento esencial para la toma de decisiones adecuadas de los padres en cuanto a la elección de colegios para sus hijos; de las instituciones de educación superior para la selección de los candidatos sobre la base de indicadores objetivos de mérito académico; y de los potenciales empleadores. Los exámenes externos son una fuente de información objetiva muy superior a los certificados de graduación que generalmente son otorgados con estándares muy dispares entre las instituciones.

La tercera argumentación a favor de los exámenes externos es la posibilidad de diagnosticar la situación del sistema educativo y orientar las políticas educativas. Las pruebas de medición de la calidad educativa, cuando son acompañadas por información de los alumnos, de los maestros y de las escuelas participantes, permiten estudios econométricos que identifican los determinantes del rendimiento educativo y permiten orientar las acciones compensatorias. A diferencia de las dos argumentaciones anteriores, este objetivo no requiere pruebas censales sino muestrales.

La argumentación final a favor de la medición externa es que permite una forma eficiente de homogeneizar la enseñanza en las escuelas. Cuando los exámenes tienen consecuencias importantes para el futuro académico de los alumnos y para el prestigio de las instituciones, la enseñanza tiende a concentrarse en aquellos contenidos curriculares que son incluidos en las evaluaciones nacionales. La evaluación se transforma así en un instrumento poderoso de direccionamiento del currículum hacia los contenidos deseados y de homogeneización de la enseñanza en todo el ámbito nacional.³

Apartado 7. Los argumentos en contra de los exámenes externos estandarizados⁴

Quienes se oponen a los exámenes externos estandarizados, y particularmente a aquellos con consecuencias para los alumnos, utilizan varios argumentos. Los argumentos más comunes y sus respectivas respuestas, son las siguientes:

- “Los exámenes estandarizados incentivan una enseñanza orientada exclusivamente a pasar los exámenes”. Este efecto se produce cuando los exámenes repiten con asiduidad las pre-

guntas o cuando ellas son similares. Es evidente que el diseño de exámenes no repetitivos constituye la solución a este (aparente) problema.

- “La enseñanza se estrecha a un conjunto reducido de materias que son las incluidas en los exámenes”. El estrechamiento del currículum puede ocurrir sólo si los exámenes abarcan pocos contenidos. Basta con diseñar exámenes que examinen una amplia variedad de contenidos para incentivar una enseñanza comprensiva.
- “Los exámenes estandarizados tienden a captar conocimientos y habilidades de razonamiento de bajo nivel y por lo tanto desincentivan procesos de aprendizaje con autodescubrimiento”. Esta crítica proviene de una visión constructivista extrema, que supone que el sistema educativo no debería imponer una educación uniforme a todos los alumnos, sino dejar la libertad para que cada estudiante, con la guía de su maestro, “construya” su propia educación a través de actividades orientadas no a absorber pasivamente los conocimientos transmitidos, sino a descubrir por sí mismo la lógica necesaria para resolver problemas prácticos. Para el constructivismo (extremo) no hay un conocimiento común a ser examinado, sino proyectos educativos individuales que pueden ser evaluados sólo caso por caso y subjetivamente. Con esta visión, cualquier tipo de examen estandarizado que incentive una enseñanza estructurada a transmitir conocimientos y habilidades específicas, es nociva. La respuesta a esta crítica es que un sistema educativo supone necesariamente un componente muy alto de transmisión de conocimientos y habilidades estandarizadas, no necesariamente memoristas, que se pueden examinar a través de exámenes que recojan tanto conocimientos básicos como habilidades de razonamiento, al nivel que se considere adecuado.⁵ La mayoría de los exámenes modernos recurre además a una combinación de preguntas de opciones múltiples y preguntas abiertas, porque estas últimas son esenciales para captar ciertas habilidades como la capacidad de redacción de textos.
- “Son injustos con quienes generalmente les va peor, los alumnos de sectores socioeconómicos desfavorecidos”. Esta crítica supone que es mejor esconder los problemas que ponerlos en evidencia. Pero es obvio que una mala educación de los sectores más desfavorecidos afectará irremediamente su capacidad de ingresos futuros, con o sin exámenes que pongan en evidencia sus falencias. Por otro lado, la existencia de exámenes que detecten tempranamente los problemas, es un instrumento esencial para despertar conciencia general y para introducir las medidas compensatorias necesarias cuando todavía se está a tiempo.
- “El uso de los resultados para evaluar a las escuelas es injusto porque compara escuelas de distritos ricos con escuelas de dis-

tritos pobres". Éste no es un argumento en contra de los exámenes externos sino del mal uso que se puede hacer de la información. Es indiscutible que el resultado de los exámenes puede ser mal utilizado, pero la solución radica en utilizar los resultados apropiadamente. La utilización de los resultados para premiar y castigar escuelas es propio de un sistema de administración centralizada de la educación, pero no debería ser un objetivo en un sistema en el que padres informados puedan participar en las decisiones de la escuela o elegir otra escuela para mandar a sus hijos, con un financiamiento público por alumno que siga a la decisión de los padres.⁶ De todas maneras, en los sistemas de administración centralizada, existen métodos de evaluación que corrigen por la distinta calidad del alumnado.⁷ Finalmente, el Estado puede utilizar los resultados de manera positiva para orientar programas de apoyo especial a escuelas rezagadas, como se hace en Chile con el programa P-900.

B. LA EVIDENCIA EMPÍRICA

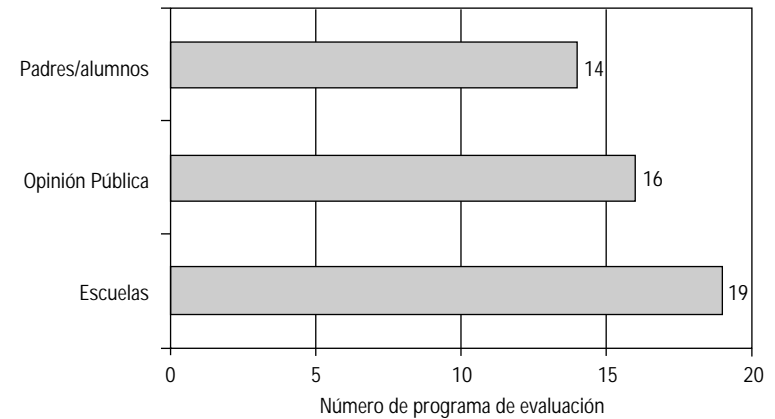
En la encuesta realizada entre los principales países de la OCDE, surge que todos los países tienen sistemas de evaluación externa de la calidad educativa y que los objetivos de esos programas responden a objetivos múltiples. Los objetivos que más se repiten entre los 28 casos relevados son:

- Promoción, graduación o ingreso a un ciclo diferente (22 programas).
- Suministro de información al Ministerio y planificación de políticas educativas (17 programas).⁸
- Obtención de información para la escuela (15 programas).⁹
- Provisión de información para los padres (9 programas).¹⁰

La utilización de los exámenes externos como instrumento de promoción, graduación o ingreso en 20 de los 28 programas constituye un indicador claro de la importancia que en general se le asigna a este tipo de exámenes como incentivo al esfuerzo de los estudiantes y como instrumento de selección meritocrática. La ausencia de exámenes externos de esta naturaleza en la Argentina es uno de los rasgos (negativos) más distintivos de nuestro sistema educativo.

En lo que respecta a los restantes objetivos, la distribución está sesgada hacia la provisión de información a los ministerios, lo que refleja la naturaleza estatal y centralizada de la mayoría de los sistemas educativos. Es de destacar sin embargo que el objetivo de información a los padres ya está reflejado en nueve casos, algo inexistente algunos años atrás, lo que es producto de un avance muy importante de la idea de que son los padres los principales clientes a los que el sistema educativo debe responder.

INFORMACIÓN DE LOS RESULTADOS: DESTINATARIOS



En cuanto a estos objetivos, lo que se está haciendo en nuestro país se destaca por una ponderación nula al objetivo de información a los padres. La intención de ocultar el verdadero estado de nuestro sistema educativo se manifiesta además en la oposición sistemática que los ministerios de Educación Nacional y provinciales han tenido con respecto a la administración de TIMSS en la Argentina. La administración de este examen hubiera permitido conocer el rendimiento de los estudiantes argentinos en comparación a los estudiantes de otros cuarenta y seis países en las áreas de matemáticas y ciencias, con la posibilidad de desagregar los resultados por regiones y provincias. Si bien es cierto que un examen muestral de esta naturaleza no sirve para que los padres puedan conocer los resultados de las escuelas que les interesa, hubiera sido un indicador objetivo de los resultados que alcanza nuestro sistema educativo y un instrumento para despertar conciencia pública acerca de las fallencias a remediar.

La información de los resultados

La distribución de los objetivos se ve reflejada en los destinatarios de la información respecto de los exámenes. Como se observa en el gráfico anterior, en la mayoría de los programas de evaluación la información de los resultados tiene como destinatarios a las escuelas (19 programas), y en menor medida a la opinión pública y a los padres (16 y 14 programas, respectivamente).

En Canadá los resultados son difundidos sólo a las autoridades del nivel nacional y provincial. No se reportan los resultados individuales de los alumnos, ni de las escuelas ni de los distritos. En Inglaterra por el contrario, los resultados son publicados escuela por escuela, pero los resultados individuales son confidenciales.

En la Argentina se dan a la prensa los resultados agregados, pero el

informe pormenorizado escuela por escuela se le entrega solamente a cada ministro provincial de Educación y no queda por lo tanto a disposición de los padres. La Argentina pertenece al grupo de países en los que la familia no es considerada con derecho a ser informada sobre la calidad de las escuelas y sobre el comportamiento académico de sus hijos con relación al conjunto del sistema.

La naturaleza de los exámenes

No todos los exámenes proveen el mismo tipo de información. Los exámenes que pretenden solamente determinar la situación relativa dentro de un determinado universo (por ejemplo, el rendimiento en una escuela comparada con el rendimiento promedio de las escuelas de su provincia o del país), pueden lograr ese objetivo independientemente de si el examen es exigente o fácil. Basta para ello ordenar los resultados individuales según fuere el porcentaje de respuestas exitosas y calcular (para utilizar como punto de referencia) qué porcentaje de respuestas acertadas constituye la media.

Pero un examen que no presta debida atención al estándar de exigencia, no permite informar sobre el nivel absoluto alcanzado. Para ello es necesario determinar previamente qué porcentajes de respuestas correctas se consideran suficientes, satisfactorias o excelentes, lo cual será función de cuán exigentes sean las preguntas. Los exámenes que pretenden ser un árbitro decisivo en la promoción y graduación de alumnos, necesitan establecer un estándar absoluto. En cambio los exámenes que pretenden informar sobre la calidad relativa de las escuelas o servir los propósitos de una selección entre alumnos, no requerirían fijar un nivel absoluto.

Los exámenes que son diseñados con estándares que fijan distintos niveles de satisfacción pero que además informan el posicionamiento relativo, sirven simultáneamente para todos los objetivos posibles. El diseño de tales exámenes requiere resolver la cuota de subjetividad inevitable para fijar el estándar absoluto (qué rendimiento determina el nivel de aprobación) y mantener el estándar (o aumentarlo de una manera consistente y gradual) a lo largo del tiempo. Debe tenerse presente además que ningún tipo de examen nacional puede simultáneamente informar sobre el rendimiento comparado con otros sistemas educativos. Para lograr esto es necesario complementar el sistema de evaluación nacional con la administración de un examen internacional como TIMSS.

El alcance de los exámenes

Los objetivos son los que determinan la naturaleza de los exámenes externos que se administran. La principal diferencia surge entre exámenes administrados a una muestra de alumnos (muestrales) y exámenes administrados a la totalidad de los alumnos (censales). Aquellos sistemas que tienen como objetivo exclusivo el diagnóstico general del sistema,

pueden limitarse a instrumentar un examen muestral, que abarque a un grupo representativo de escuelas y grados, y puede incluso realizarse con una frecuencia discrecional. Pero aun dentro del objetivo general de informar al ministerio y planificar la política educativa, los objetivos pueden ser más ambiciosos como por ejemplo identificar las escuelas con mayores problemas o proveer información básica para los inspectores. Cuando éstos son los objetivos, se requieren exámenes que involucren la totalidad de las escuelas, aunque no necesariamente la totalidad de los alumnos.

Por el contrario, los exámenes externos que tienen como principal objetivo la promoción, graduación o selección de los estudiantes para un ciclo superior, tienen que ser censales, abarcando a la totalidad de las escuelas y de alumnos que desean ser promovidos, graduados o seleccionados, a un nivel de escolaridad determinado.

Los exámenes censales que tienen por principal objetivo la graduación o promoción, son al mismo tiempo instrumentos aptos para informar a los padres en cuanto al rendimiento de sus hijos con relación a su clase, a su escuela y a las escuelas del sistema. Estos exámenes sirven también para que los ministerios evalúen el sistema y detecten las escuelas con problemas, y les sirven a las escuelas y a sus maestros como una poderosa guía de orientación curricular. Esto es, los exámenes censales constituyen un instrumento informativo útil para todas las partes involucradas. El hecho además de que estos exámenes estén asociados a consecuencias importantes para los alumnos, crea un incentivo enorme para el esfuerzo escolar y, a diferencia de exámenes sin trascendencia para los alumnos, son indicadores confiables pues se realizan bajo incentivos para el máximo rendimiento.

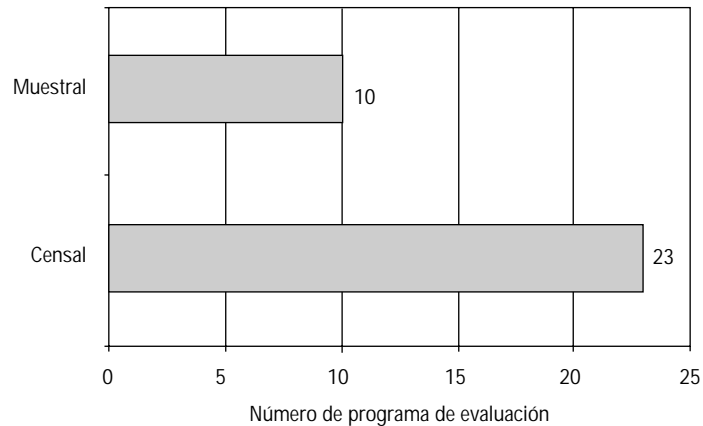
A partir de la información obtenida sobre la naturaleza de dichos programas de evaluación, se observa que veintitrés de ellos son censales mientras que diez son muestrales.

Sólo Inglaterra aplica todos sus programas de evaluación de manera censal. La Organización de Bachillerato Internacional también mide los desempeños de todos los alumnos de las escuelas que deciden incorporar este programa. Hay también países, como Canadá y Hungría, en los que todas las evaluaciones que llevan a cabo son muestrales. El sistema TIMSS también se encuentra dentro de esta variante, pues su principal objetivo es realizar una comparación de rendimientos educativos promedio entre países.

Hay un tercer grupo de países como Argentina, Holanda, Finlandia, Malasia y Australia, que combinan ambos tipos de programas, censales y muestrales. En Australia no hay una evaluación de la calidad en el ámbito nacional. En este país cada estado posee un programa de evaluación diferente: algunos evalúan de manera externa, en otros las mediciones son realizadas por las mismas escuelas, y la mayoría aplica las evaluaciones de manera censal.

En la Argentina, el "Sistema de Evaluación de la Calidad de la Educación", se administra en forma muestral a los alumnos en 3º, 6º, 7º y 9º grado, y desde el año 1997 en forma censal a todos los alumnos del últi-

NATURALEZA DE LAS EVALUACIONES EDUCATIVAS



mo año del secundario en pruebas de lengua y matemáticas, pero sin trascendencia para la graduación de los alumnos. Sin embargo debe señalarse que la decisión de realizar mediciones censales en el último año del nivel secundario tiene como finalidad declarada la preparación de las escuelas y los alumnos para que este instrumento evolucione hacia pruebas finales de graduación.

Edades que se evalúan

Los niveles más comúnmente evaluados son 6º, 9º y 12º, correspondiendo éstos a las edades de 11, 14 y 17 años, respectivamente.

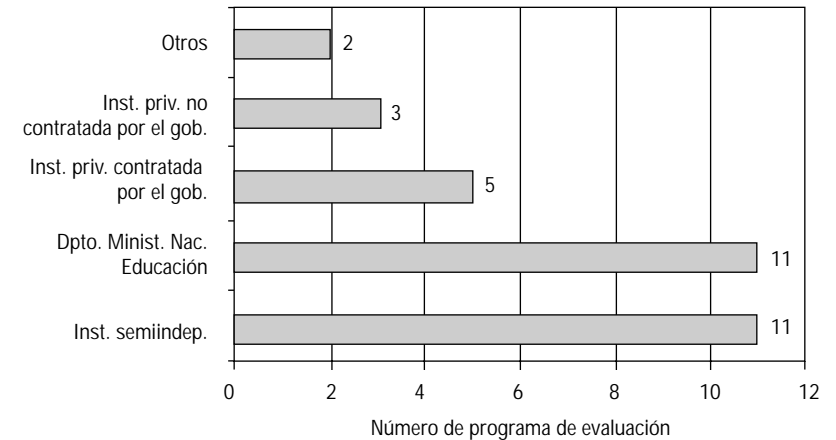
Esta evidencia confirma la importancia que se le asigna a la información externa sobre la calidad educativa tanto en los tramos finales como en los iniciales e intermedios. Los exámenes de graduación al final de la secundaria son muy importantes como mecanismo de selección para estudios superiores, pero la información de las evaluaciones externas en los años iniciales e intermedios es también esencial para información de los padres, para la auditoría del sistema y como incentivo para los alumnos.

Diseño y administración

El aspecto institucional –qué tipo de institución se encarga del diseño de las pruebas y de la administración de todo el proceso evaluativo– constituye un aspecto fundamental. En muchos de los programas encuestados, el diseño y la administración son realizados por una institución semiindependiente (once programas pertenecientes a Escocia, Holanda y Finlandia).

En once casos las evaluaciones son diseñadas y administradas por un departamento del Ministerio Nacional de Educación (Argentina, Malasia y Hungría). En cinco casos por una institución privada contratada por el

DISEÑO Y ADMINISTRACIÓN DE LAS EVALUACIONES



gobierno (Australia, TIMSS y los programas ingleses de aplicación obligatoria para las escuelas de gestión oficial: *Key Stage 1*, *Key Stage 2* y *Key Stage 3*). Por último, en tres casos son administrados por una institución privada no contratada por el gobierno (OBI y los otros dos programas de Inglaterra de postulación voluntaria: el *General Certificate of Secondary Education* y el *General Certificate of Education, Advanced Levels*).

En Inglaterra, todos los exámenes son administrados por tribunales examinadores independientes. Los organismos clave en el monitoreo de estándares son la Oficina de Estándares en Educación y la Autoridad Escolar en Currículum y Evaluación. La Oficina inspecciona las escuelas públicas que comprenden el 93% del alumnado nacional por lo menos cada cuatro años para identificar fuerzas y debilidades y poder mejorar la calidad de la enseñanza. La inspección se transforma en una investigación en terreno.

La importancia del tema institucional radica en los incentivos perversos que muchas veces la administración estatal conlleva. Es evidente que la información con resultados negativos sea temida por el gobierno de turno como un indicador de fracaso de su gestión educativa, con eventuales repercusiones políticas en su contra. En estas circunstancias existe una presión permanente para reducir estándares, relajar las condiciones del proceso, ocultar y hasta manipular los resultados. Es por estas razones que la administración del proceso por entidades independientes o semiindependientes constituye un punto de partida insoslayable para garantizar la objetividad y utilidad del instrumento.

Conclusión

La idea de que la medición de calidad externa sea un instrumento central de la política educativa no está aún establecida en nuestro país.

Las iniciativas que comenzaron en la presente década han sido insuficientes porque:

- Los exámenes externos no han pretendido constituirse en elementos decisorios en los procesos de promoción, graduación o selección de estudiantes.
- Tampoco tienen por objetivo informar a los padres sobre el comportamiento académico de sus hijos ni proveer un indicador indirecto de la calidad de los colegios a los que pueden concurrir.

Consecuentemente, la medición de calidad en nuestro país es:

- Sin consecuencias para el alumno.
- Muestral y no censal (salvo para el último año de la secundaria desde 1997).
- Sin información pública de los resultados por escuela (en el caso censal).
- Administrada por el Ministerio de Educación, en vez de una institución independiente.

Exámenes de esta características no sirven a los objetivos esenciales de proveer incentivos a los alumnos e informar a los padres a través de un instrumento objetivo y confiable. Tampoco existe evidencia de que las evaluaciones estén siendo utilizadas para guiar la política educativa.

Existe además un peligro latente que es el de que cada jurisdicción provincial adopte su propio esquema de evaluación de la calidad educativa. El riesgo de este proceso es que a través de la influencia que sobre los niveles de enseñanza ejercerían evaluaciones provinciales con estándares disímiles, se profundicen las diferencias de calidad educativa entre jurisdicciones.

Notas

1. La evidencia empírica que se aporta en este capítulo se origina en una encuesta realizada por el equipo de FIEL-CEP.

2. Es un fenómeno universal que las puntuaciones de los maestros y profesores tienden a incorporar una gran cantidad de variables de apreciación subjetiva, tales como comportamiento, participación en clase y esfuerzo.

3. La homogeneización no está necesariamente referida a la totalidad del currículum sino que puede concentrarse en el currículum común.

4. Ver el trabajo de Richard Phelps, "Why testing experts hate testing?", The Fordham Foundation, January 1999.

5. Los exámenes de opciones múltiples son particularmente criticados porque (aparentemente) incentivan solamente el conocimiento memorista y las habilidades repetitivas. Esta crítica es infundada ya que es la naturaleza de la pregunta y no el formato de la misma, la que determina el tipo de conocimiento o de habilidades necesarias para responderla. El formato de opciones múltiples tiene su fundamento en la objetividad y bajo costo de su evaluación.

6. Cuando los padres están informados de los resultados de la escuela y están genuinamente interesados en la educación de sus hijos, normalmente se generaría una presión natural para introducir las correcciones necesarias para mejorar los resultados.

7. Los sistemas de administración centralizada que recurren a los resultados de la medición de calidad para evaluar escuelas, tienen dos soluciones al problema medición en presencia de calidades diferenciales de alumnado: la primera es establecer a las escuelas objetivos de mejora con respecto a sus resultados en años anteriores. La segunda solución es evaluar la escuela en función del valor agregado, tomando como referencia los niveles alcanzados por los alumnos en pruebas anteriores (Estado de Carolina del Norte, en los Estados Unidos).

8. Este objetivo general incluye en algunos casos objetivos más específicos como analizar el valor agregado de las escuelas o proporcionar una fuente adicional de indicadores para la inspección de las escuelas.

9. La información útil para la escuela es la ubicación de sus resultados en el conjunto del sistema, pero principalmente los exámenes constituyen en sí mismos una orientación para los maestros con respecto a los contenidos y las formas de enseñanza adecuados para una respuesta exitosa de las preguntas que ellos contienen.

10. Un objetivo más específico en algunos países es el de promover, a través de la información y la libre elección de los padres, la competencia entre las escuelas.

Capítulo VI

LA ESTRUCTURACIÓN DE LA POLÍTICA CURRICULAR

La homogeneización de la enseñanza y del aprendizaje

La homogeneización de la enseñanza es percibida generalmente como una de las condiciones necesarias para integrar la población y lograr la igualdad de oportunidades educativas. Si a los niños de los sectores sociales más desfavorecidos no se les enseña lo mismo que a los hijos de las familias más favorecidas, las desigualdades sociales tenderán a perpetuarse e incluso a profundizarse. Repetidamente se identifica (erróneamente) la homogeneización de la enseñanza con el establecimiento de contenidos comunes, generalmente a través de la elaboración de currícula nacional.¹ Pero aun cuando un currículum nacional sea eficiente para homogeneizar la enseñanza, es insuficiente para garantizar una homogeneización del aprendizaje, que es lo que en definitiva importa para lograr la igualdad de oportunidades. Los contenidos comunes no garantizan que se enseñe con la misma calidad para todos ni que se aprenda de la misma manera, tanto en cantidad como en calidad. La homogeneización del aprendizaje requiere entonces de la conjunción de varios instrumentos de política educativa, incluyendo entre ellos, como condición necesaria pero no suficiente, la regulación de contenidos comunes.

Instrumentos para la homogeneización

La mayor parte de los países intentan homogeneizar la enseñanza, pero no de la misma manera y con distintos grados de éxito. Los instrumentos más frecuentemente utilizados son los siguientes:

- Un documento curricular que, con grados de especificidad variables según los países, determina las materias y su importancia relativa, los contenidos dentro de cada materia, la secuenciación para la enseñanza de los contenidos, los procesos pedagógicos a ser utilizados y en algunos casos, los objetivos del aprendizaje (el qué, el cómo y el para qué enseñar).
- Los libros de texto, editados con una mayor o menor tutela estatal,

constituyen un poderoso instrumento de homogeneización de la enseñanza.

- La formación docente es otro elemento importante de homogeneización al desarrollar una cultura pedagógica común entre los maestros en actividad. Este factor se debilita sin embargo cuando la calidad de los docentes graduados es muy dispar entre regiones e instituciones.
- Los sistemas de medición de calidad nacional constituyen otro instrumento de decisiva importancia para la determinación del qué, el cómo y el para qué enseñar, particularmente cuando los exámenes son censales, cuando determinan la graduación del alumno o habilitan su acceso a niveles superiores de enseñanza, y cuando la disponibilidad de sus resultados informa a los padres sobre los logros relativos de los colegios.

El conflicto entre homogeneización y libertad de enseñanza

La intensidad con que se utilizan estos instrumentos varía entre países según sea la importancia que se le asigna al objetivo de homogeneización educativa a escala nacional. La idea de un currículum común impuesto en el ámbito nacional sugiere un conflicto entre igualdad de oportunidades educativas y libertad de enseñanza. En aquellos países que privilegian marcadamente la libertad privada y religiosa, entre los que cabe destacar a los Estados Unidos y Holanda, puede observarse un débil uso de estos instrumentos. El sistema educativo holandés es una consecuencia del privilegio otorgado a la libertad de enseñanza al final de la lucha de poderes entre el Estado y las Iglesias a comienzos del siglo XX, que culminó en un financiamiento público a escuelas privadas (mayoritariamente pero no exclusivamente confesionales) que absorben más del 70% del alumnado, sin que este financiamiento público fuera condicionado a la adopción de un currículum estatal nacional.²

Es notable sin embargo, que en los hechos los países que carecen de un currículum nacional, no tienen como resultado una heterogeneidad educativa significativa. La tendencia hacia una homogeneización educativa se ha producido en estos casos espontáneamente como consecuencia de la adopción de libros de textos uniformes en el ámbito nacional y por la homogeneización de la profesión docente que producen las instituciones de formación docente.³ Asimismo la medición sistemática de la calidad de la educación y los exámenes requeridos para la graduación también parecen haber contribuido poderosamente para evitar una significativa dispersión de resultados.

La experiencia de países como Francia y Japón es totalmente opuesta. En estos casos gobiernos unitarios, con una fuerte participación estatal y con una intencionada separación entre la Iglesia y el Estado, han construido sistemas educativos de gestión estatal con una fuerte dirección central, instrumentada a través de currícula nacional prescriptivas y muy específicas y el uso de libros de textos confeccionados directamente por el Estado o previamente autorizados por él. El Estado también monopoliza la formación docente.

La mayoría de los países presenta sin embargo posiciones intermedias en cuanto a la homogeneización de la enseñanza. La convivencia de una educación estatal laica y una enseñanza privada con una fuerte participación confesional, se compatibiliza en esos países con políticas moderadas de homogeneización que apuntan a sancionar un currículum central al que deben sujetarse todas las escuelas, pero que deja lugar para la libertad de enseñanza en materia religiosa y de valores y en algunos casos también en otras materias específicas que pueden otorgarle un sello distintivo a la institución escolar pública o privada.

El conflicto entre homogeneización de la enseñanza y federalismo

Los Estados Unidos son un ejemplo de país sin política educativa nacional. Existen tantas políticas educativas como estados. No hay currículum ni evaluación nacional, menos aún regulaciones sobre libros de texto. Cada estado maneja estos instrumentos a su discreción. Esto tiene su principal explicación en el rechazo de la sociedad estadounidense a formas de concentración del poder en el gobierno central y en la fortaleza consecuente de los estados federales. El caso de los Estados Unidos ejemplifica en extremo el conflicto de intereses que enfrentan los países federales que pretenden homogeneizar una educación nacional. En esos países surge la tensión entre las potestades provinciales y nacionales con respecto a la determinación de los contenidos de la enseñanza.

A diferencia de los Estados Unidos, que carecen de una política nacional formal, la mayoría de los países federales resuelve este problema con fórmulas de compromiso que suponen un acuerdo a escala nacional sobre contenidos mínimos por materia, dejando a las jurisdicciones locales el desarrollo de los aspectos específicos (Alemania y Argentina) o alternativamente, acuerdan el desarrollo completo y detallado a escala nacional de la parte común del currículum, permitiendo a las jurisdicciones locales el desarrollo completo del resto del currículum, de acuerdo con sus preferencias o necesidades locales (España). Estos compromisos tienen el costo de una menor homogeneización de la enseñanza pero evitan el riesgo de una dispersión significativa de las intenciones educativas.

Opciones entre instrumentos

Hasta cierto punto los instrumentos que sirven a la homogeneización educativa son alternativas que pueden utilizarse con distinta intensidad relativa. Ya se ha mencionado a países que, tal como el caso de Holanda, carecen de un currículum nacional, sin embargo logran de todas maneras una homogeneidad educativa espontánea y aceptable, consecuencia de una formación docente uniforme y la utilización de libros de texto no prescriptivos pero similares.⁴ Asimismo se pueden mencionar también opciones menos extremas.

En efecto, es posible elaborar un currículum nacional poco específico,

concentrado en las definiciones básicas respecto a las materias, sus contenidos y sus objetivos y a los enfoques pedagógicos más apropiados. Un currículum de esta naturaleza estaría dirigido y serviría de guía a las editoriales encargadas de producir los libros de texto, a las escuelas de educación encargadas de la formación docente inicial y continua, y a los colegios en cuanto a la organización escolar. En esta alternativa, la guía al docente en materia pedagógica y de contenidos llegaría indirectamente a través de la formación inicial y continua y a través de los libros de texto y las guías didácticas.

Una segunda alternativa consiste en intentar que el currículum contribuya a todos los objetivos y esté dirigido simultáneamente a todas las audiencias. Japón es un ejemplo caracterizado por un alto nivel de especificidad. El currículum no solamente fija los grandes contenidos y objetivos sino que detalla la secuencia de las clases, su contenido y el enfoque pedagógico. En consecuencia los documentos curriculares reemplazan en gran medida a los libros de texto como guía del maestro. Estos sistemas se caracterizan por intentar una misma enseñanza a todos los alumnos de una misma edad en todo el territorio nacional.

Estos enfoques alternativos tienen ventajas y desventajas. Un currículum específico es más prescriptivo y deja menos margen para adecuar el enfoque pedagógico al contexto particular en que el docente debe desenvolverse. Cuando existe una disparidad importante entre el alumnado, un currículum cerrado y específico puede atentar contra una (necesaria) contextualización de la enseñanza.⁵ Pero los grados de libertad otorgados al docente por un currículum abierto y flexible pueden ser inútiles si el docente no tiene la capacidad de aprovechar esa flexibilidad. Es por ello que cuando se observan serias limitaciones de formación entre los profesores y maestros, es necesario que un currículum específico o alternativamente buenos libros de texto y guías didácticas ayuden al maestro a definir su tarea de una manera eficaz. Pero es en este punto donde la alternativa de currícula omnicompreensiva y multipropósito puede fallar. Estos documentos normalmente adolecen de un lenguaje llano y comprensible para el docente. Son por lo general documentos áridos, escritos por especialistas en un lenguaje cerrado y técnico, que en el mejor de los casos pueden ser legibles y útiles sólo para editoriales e institutos de formación docente.

Existe además una opción aún más relevante. Los documentos curriculares, los libros y las guías didácticas y la formación docente, son instrumentos de homogeneización a través de los *insumos* utilizados en la enseñanza.⁶ Es por esta razón que no pueden asegurar la homogeneización de los *resultados*. La probabilidad de amplia discrepancia entre una homogeneización deseable y la efectivamente alcanzada es muy alta cuando los documentos prescriptivos son particularmente flexibles, dejan un amplio grado de libertad al docente para contextualizar la enseñanza y la calidad docente es deficiente y dispar.⁷

El rol de la evaluación de calidad educativa

Para moderar esta potencial discrepancia es necesario recurrir a la medición de la calidad educativa como un incentivo para que la enseñanza y el aprendizaje real coincidan con lo que se pretende. El objetivo debe ser que la medición de calidad educativa incentive al docente a alcanzar los resultados mínimos pretendidos independientemente de los medios pedagógicos que a su elección utilice y del contexto socioeconómico en que deba desenvolverse. Este enfoque alternativo tiene la virtud de evitar que, con la excusa de contextos socioeconómicos desfavorables, la calidad educativa difiera notablemente de la prescripta en los documentos curriculares y la implícita en los libros de texto, impidiendo la pretendida igualdad de oportunidades educativas.⁸

En definitiva, el compromiso necesario entre homogeneización educativa, libertad de enseñanza y la realidad política del federalismo, exige la elaboración de normativas nacionales concentradas sólo en un currículum central, dejando margen a las jurisdicciones provinciales para que adapten el currículum a las necesidades locales, y a los colegios para que utilicen (o no) grados de libertad para la enseñanza religiosa y para opciones curriculares que le otorguen un carácter distintivo a las instituciones escolares.

Por otro lado el objetivo de la homogeneización educativa requiere el uso simultáneo y complementario de los instrumentos descriptos. Si bien es cierto que no resulta conveniente la utilización exclusiva del currículum y es necesario complementarlo con los otros instrumentos y en particular con un sistema de evaluación de la calidad educativa, también es cierto que esta última no podría desarrollarse sin un acuerdo previo sobre cuáles son los contenidos y las habilidades que se pretenden de la actividad escolar, plasmado formalmente en un documento curricular o implícitamente preexistente a través de una uniformidad educativa espontánea (Holanda). Pero poner el énfasis en la evaluación de calidad como instrumento homogeneizador de la enseñanza tiene la enorme ventaja de concentrarse en los resultados y no en los insumos y es además compatible con la coexistencia de amplios grados de libertad para los colegios en materia de medios pedagógicos utilizados para alcanzar el rendimiento escolar pretendido. Con estos criterios desarrollados, se analizan a continuación los aspectos centrales de la política curricular vigente en la Argentina.

La homogeneización de la enseñanza en la Argentina

A partir de la Ley Federal de Educación (1993), la política educacional argentina tuvo como instrumento central la elaboración de los documentos curriculares que recogieron los cambios estructurales y filosóficos pretendidos. Durante este período no puede decirse que existió una política que buscara influir en la enseñanza a través de las ediciones de libros o mediante un instrumento sólido de evaluación de la calidad educativa. Los esfuerzos que se hicieron para adaptar la formación docente

tampoco tuvieron la envergadura y calidad como para coadyuvar a una homogeneización de los resultados educativos.

El esquema de definición curricular adoptado abarcó tres niveles diferentes:

En el ámbito nacional, en el marco del Consejo Federal de Cultura y Educación, se elaboraron los “Contenidos Básicos Comunes”, centrados básicamente en el qué enseñar durante el ciclo completo de la Educación General Básica (EGB). Estos contenidos han sido definidos al nivel de aspiración ideal o máxima y no presentan por lo tanto la característica de un mínimo común alrededor del cual se pretenda intentar una homogeneización aceptable de la enseñanza en todo el país.

Al nivel provincial, cada jurisdicción elaboró su propio Diseño Curricular Compatible, que supone un grado más específico de definición del qué enseñar, fijando contenidos año por año o al menos para cada ciclo de tres años. Los resultados han sido muy dispares en cuanto a calidad y compatibilidad de la currícula con una política nacional. Las provincias más chicas y con menores capacidades propias han dependido en mayor medida de la asistencia del Ministerio de Educación de la Nación, pero reproduciendo documentos nacionales no específicos sin agregar un valor adecuado a las necesidades locales. Las provincias más grandes han operado con mayor independencia, pero han generado proyectos propios de naturaleza muy divergente y escasa compatibilidad recíproca.

Finalmente está contemplada una definición curricular en el plano de cada escuela, ya que el nivel nacional y provincial deja un margen de maniobra para que la escuela contextualice la enseñanza a su propio entorno. La posibilidad de adaptar el currículum a través de estos proyectos institucionales depende de la capacidad directiva y docente de cada institución y en ese sentido la disparidad de posibilidades pone en clara desventaja a las instituciones educacionales públicas más carenciadas.

Surge claramente entonces que un principio rector de la política curricular fue definir unos Contenidos Básicos Comunes abiertos y flexibles, que permitan una amplia disparidad de criterios en cuanto a qué enseñar y cuánto exigir, entre jurisdicciones e incluso entre escuelas y docentes. A diferencia del currículum español, que define con precisión el currículum central, dejando a las provincias la especificación de sólo una parte marginal del currículum, en nuestro caso los CBC dejan abierta la especificación de la totalidad del currículum. Establecen pautas ideales o de máxima, no especificadas por año o al menos por ciclos, y por lo tanto son incapaces de asegurar una homogeneidad siquiera de intenciones educativas. La disparidad de la enseñanza se agrava cuando las mismas provincias dejan en manos de las escuelas definir el qué, el cómo y el para qué (con qué objetivos finales) enseñar.

La vaguedad de las intenciones educativas de los CBC también impide una interpretación unívoca con respecto a los logros que deben alcanzar los alumnos. Se hace referencia a las metas no en términos de capacidades que pueden estar sujetas a estándares objetivos, sino en términos de actitudes personales inmedibles (“capaz de desarrollar una actitud crítica”, “buen lector capaz de disfrutar la lectura frecuente”, “en-

tusiasta”, etc.). Esta característica limita también su utilidad para definir los conocimientos y las habilidades a exigir en un sistema de evaluación de calidad nacional.

Apartado 8. El rol del libro de texto

La incidencia sobre los contenidos curriculares a través del establecimiento de regulaciones sobre los textos que se pueden utilizar, en general parece complementar más que sustituir las normas de carácter explícito, tal como ocurre en Alemania (en el ámbito estadual), en Japón y en Corea. Estas regulaciones adquieren particular relevancia en los países asiáticos, en los que inclusive el Ministerio de Educación no sólo autoriza los libros de texto a utilizar, sino que incluso los compila.

En nuestro país prácticamente no existen regulaciones estatales sobre una industria editorial que cuenta con suficiente libertad para adecuar su oferta a las demandas del mercado. De todas maneras, el consumo de libros de texto en la Argentina es uno de los más bajos de Europa y América, alrededor de un libro por alumno y por año. Esto tiene su antecedente en una resolución del Ministerio de Educación en los setenta que prohibió la exigencia de libros en las escuelas, prohibición que fue recién levantada al principio de la década de 1990. El bajo consumo se explica también por un nivel anormalmente elevado del uso de la fotocopia. En muchos casos el tema de la fotocopia ha pasado a ser una fuente de ingresos de los mismos colegios. También se explica por la idea generalizada de que los buenos profesores son aquellos que no utilizan un solo libro de texto, sino que son capaces de diseñar su propia cátedra a través de apuntes de clase y fotocopias de distintas fuentes.

El nivel de complejidad y exigencia de los libros de texto argentinos es parecido al que se observa en otros países americanos, pero inferior al de los países europeos. Esa diferencia estuvo siempre presente en áreas como matemáticas y ciencias, pero se está agrandando y apareciendo en áreas como lengua. A esto se llega como consecuencia de un proceso de acomodamiento natural de las editoriales a la realidad de lo que está ocurriendo en la enseñanza. La demanda de libros está totalmente determinada por las preferencias del maestro; sólo en algunas circunstancias se decide a nivel del colegio, en general cuando existe un “proyecto institucional” bien armado. En muchos casos solamente el maestro accede al libro de texto, quien imparte la enseñanza apoyado en apuntes de clase y fotocopias aisladas.

Uno de los principales problemas que enfrenta la industria editorial es el de la definición del grado de complejidad que debe tener el libro, pues se verifican niveles de demanda muy distintos según sea la capacidad del maestro así como las características de

la escuela en la que tenga que desenvolverse. En el proceso de desarrollo de cualquier libro de texto se realiza un intenso trabajo previo de observación de clases en colegios de variados niveles de exigencia. Este procedimiento permite adecuar el nivel de los textos a requerimientos no demasiado alejados de los que impone la realidad. La situación actual de la enseñanza en los hechos ejerce así presión para bajar el nivel de los textos. De todas maneras las editoriales tratan de ubicarse algo por encima del nivel observado, pues el libro de texto y las guías didácticas que los acompañan, son generalmente utilizados por el maestro como la mejor fuente para actualizarse.

Los CBC y la currícula provincial son también un elemento adicional para estructurar los libros de texto, aunque el carácter no preciso de su redacción permite un margen muy amplio para la incorporación de contenidos a criterio de la editorial. En la práctica los libros de texto recogen la metodología curricular en su organización formal, caracterizada en nuestro país por la distinción entre contenidos conceptuales, procedimentales y actitudinales, pero son aspectos que no condicionan de manera alguna la elección de contenidos sustanciales.

Un problema importante para las editoriales se ha presentado en los casos de tener que adecuar los libros a distintas metodologías provinciales de abordaje de las ciencias sociales. Las provincias difieren por ejemplo en sus preferencias de ubicación relativa de las realidades históricas y geográficas: algunas prefieren tratar primero la realidad local para luego pasar al nivel nacional e internacional, pero en otras la secuencia preferida es distinta. Las combinaciones son múltiples y esto ha llevado a la necesidad de editar manuales de ciencias sociales distintos para cada una de las principales provincias y otro para el resto. La reflexión aquí es que en ausencia de una estandarización nacional, la industria editorial se adapta a las particularidades requeridas por las provincias grandes con un mercado que justifica los desarrollos especiales, pero no a las demandas particulares de provincias chicas sin una demanda potencial significativa. Otro conflicto ha surgido con la necesidad de condensar manuales de ciencias sociales y naturales cuando las provincias (tal es el caso por ejemplo de Buenos Aires) han decidido organizar la enseñanza por áreas en lugar de disciplinas. En este caso se han condensado manuales sacrificando material.⁹

En definitiva, la libertad de la industria editorial en producir libros de texto no está condicionada por los Contenidos Básicos Comunes, que permiten un amplio margen de libertad en cuanto a la incorporación de contenidos. Está sí expuesta a los costos de tener que adaptar los textos a las exigencias particulares de las provincias en cuanto a secuenciación y organización de los estudios por áreas. Los grados de libertad permitidos por los documentos curriculares y el carácter multinacional de varias editoriales serían de

todas maneras suficientes para elevar la calidad de los libros a niveles similares a los de los países más desarrollados. El hecho de que esto no ocurra obedece a que el diseño de los libros, para tener mercado, debe adaptarse a las demandas de los maestros argentinos. La calidad de los libros de texto es así dependiente de la calidad de la docencia y de la enseñanza que ella pretende.

Conclusión

Desde que comenzó en 1978 la descentralización de escuelas a las provincias, la Argentina inició un proceso de federalización no sólo de la gestión sino también de la política educativa, sin que se retuvieran o crearan instrumentos de homogeneización nacional. La flexibilidad y vaguedad de los CBC les impide constituirse en un documento que promueva con efectividad una homogeneización de las intenciones educativas. Esta incapacidad de los CBC no ha sido sustituida por los documentos curriculares provinciales homogéneos, ya que estos muestran una gran dispersión de objetivos y dejan librado a la escuela y al docente muchos márgenes de maniobra para desarrollar parcialmente el currículum.

Los libros de texto tampoco constituyen un elemento homogeneizador de las intenciones educativas. Existe una industria editorial desregulada y una demanda que depende totalmente de las decisiones de cada maestro. Estas circunstancias explican que la industria deba adaptar su oferta a la demanda de los maestros, que es en general poco exigente y muy dispar. La incapacidad de los documentos curriculares y de los libros de texto para homogeneizar la calidad educativa, tampoco ha sido sustituida por un sistema de evaluación de la calidad en el ámbito nacional de manera tal que provea incentivos suficientes para alcanzar resultados aceptablemente uniformes en el aprendizaje.¹⁰ La promoción automática de niños con un progreso educativo deficiente, política que es promovida en muchas provincias desde el nivel ministerial, completa el conjunto de incentivos que explican una enorme dispersión de rendimientos escolares entre regiones y grupos socioeconómicos.

Esta segregación de políticas educativas incluye a la mayor parte de otros importantes instrumentos de política, ya sea el financiamiento, la política salarial y la formación docente, como se ha descrito en capítulos anteriores. En este sentido la situación en la Argentina difiere marcadamente de la mayoría de los países desarrollados, que cuentan con importantes instrumentos para homogeneizar la enseñanza básica, y se asemeja a la situación de la educación en los Estados Unidos, donde prácticamente no existe una política educativa nacional.

El desafío que enfrenta la Argentina es doble: por un lado es necesario detener un proceso de segregación preocupante, con provincias que se resisten a adecuarse a reformas consensuadas en el ámbito nacional y que amenazan con desarrollar incluso sus propios sistemas de evaluación de calidad educativa. Pero también es necesario ir más allá y revertir un punto de partida insatisfactorio, que reconoce una deficiente cali-

dad educativa promedio y una dispersión significativa entre provincias y segmentos socioeconómicos.

En el proceso de búsqueda del equilibrio entre instrumentos capaces de homogeneizar los resultados educativos, la prioridad debe ser puesta en un mejoramiento de la calidad de la docencia y en un sistema de evaluación de calidad educativa capaz de modificar los incentivos en la enseñanza. El énfasis puesto en estos dos instrumentos permitirá mantener, a través de un currículum flexible, el equilibrio entre homogeneización, libertad de enseñanza y participación provincial en la determinación de los contenidos. El mantenimiento de la libertad editorial servirá además para que los libros de texto se adapten rápidamente a una mayor exigencia de calidad impulsada por la evaluación educativa y facilitada por una mejora en la calidad docente.

Notas

1. La elaboración de un currículum nacional no es siempre una condición necesaria para la homogeneización de la enseñanza, tal como ocurre en el caso holandés.

2. La regulación más importante a la que deben someterse las escuelas privadas es la referida al régimen laboral docente.

3. A falta de regulación específica, los libros de texto podrían en principio multiplicarse y diferir significativamente, sin posibilidades así de convertirse en elemento homogeneizante. El hecho de que sí lo sean en la práctica obedece a que para ser un éxito editorial, deben adaptarse a la cultura media de la profesión docente que tiende a ser uniforme por influencia de las instituciones encargadas de la formación de los docentes.

4. Holanda ha instituido a partir de la década del ochenta un sistema de evaluación de calidad educativa, que si bien es cierto es voluntario, lo ha adoptado el 70% de las instituciones escolares.

5. La contextualización a la que aquí se hace referencia se refiere a la posibilidad de emplear métodos pedagógicos adecuados a cada contexto, pero con un objetivo idéntico de alcanzar un aprendizaje similar en cuanto a los resultados. Este concepto difiere sustancialmente de la (nociva) idea de contextualización de los objetivos en cuanto a resultados, que supone una exigencia de rendimientos diferente según sea el segmento socioeconómico de los niños que asisten a la escuela.

6. En algunos pocos casos, entre los que se destaca el currículum inglés, a currícula establece los objetivos terminales de la enseñanza, en términos de conocimientos, conceptos y habilidades que los niños deben dominar al cabo de cada etapa educativa.

7. En este caso la contextualización se refiere a la posibilidad de un nivel de exigencia menor a alumnos de sectores socioeconómicos desaventajados.

8. La evaluación de la calidad educativa es una condición necesaria pero no suficiente para lograr un nivel aceptable de homogeneización de los rendimientos escolares. La existencia de sectores con profundos handicaps requiere también de políticas compensatorias, particularmente durante los primeros años de escolaridad.

9. La adaptación de los textos a las demandas de la provincia de Buenos Aires se agrava por el carácter anárquico de las secuencias de enseñanza que el currículum pretende.

10. Mientras la evaluación de la calidad educativa no tenga consecuencias importantes para los alumnos, en términos de obtención o no de certificaciones de estudio o de admisión a niveles educativos superiores, y sus resultados no se publiquen e influyan sobre el prestigio académico de las instituciones, no se puede esperar que este instrumento tenga consecuencias homogeneizadoras sobre la enseñanza y el aprendizaje.

Capítulo VII

INCENTIVOS Y CAPACITACIÓN DOCENTE

El docente constituye una pieza clave del problema educativo. Existe un acuerdo generalizado, fundado en la evidencia empírica, que la calidad del docente es determinante fundamental del rendimiento de los alumnos. La posibilidad de contar con maestros capacitados y motivados está determinada por la valoración económica y social de la profesión docente, ya que depende de ésta la atracción que ejerza la profesión y por lo tanto la posibilidad de atraer y seleccionar a los más capacitados. Es también un factor decisivo contar con una formación docente de calidad. Finalmente el régimen laboral es clave para establecer los incentivos apropiados para un desempeño eficaz de los maestros y profesores. Este capítulo pretende mostrar los impedimentos más significativos para mejorar la calidad de la docencia en la Argentina. Los hallazgos más relevantes son:

A. LA PROFESIÓN DOCENTE NO ES ATRACTIVA

Las remuneraciones docentes son muy bajas

Es un fenómeno universal que la remuneración docente supere el promedio de la economía, representada ésta por el PBI per cápita. Esto debe ser así en la medida en que se pretende que los maestros sean extraídos entre los mejores candidatos disponibles, para lo cual la profesión tiene que ofrecer un atractivo especial. En la mayoría de los países se verifica que la remuneración docente excede el PBI per cápita, pero éste no es el caso actual de la Argentina.

Uno de los rasgos más notables de la situación educativa actual en la Argentina es el bajo nivel de ingresos de los docentes. Comparando los salarios de acuerdo con estatutos y el PBI per cápita, surge que la Argentina tiene los salarios más bajos de los países de la muestra. El salario inicial del docente es en promedio sólo un 60% del ingreso per cápita y el salario máximo de la escala apenas excede ese nivel. Estos valores contrastan marcadamente con el promedio de países de la muestra, que ubi-

ca al salario inicial ligeramente por encima del ingreso per cápita y al salario máximo a un nivel 70% superior.

Si bien los salarios docentes en relación con el PBI per cápita en la Argentina son bajos en comparación con otros países, es notable la dispersión de los mismos entre provincias. En 1997 la provincia con mayor salario, para un docente con 15 años de experiencia, es Santa Cruz con 19.144 pesos anuales, mientras que la de menor salario es Formosa con 5.845 pesos por año.

DIFERENCIA ENTRE REMUNERACIÓN DOCENTE Y PBI PER CÁPITA
(En porcentajes)

	Salario inicial	Salario con 15 años de antigüedad	Salario máximo
Alemania	30	70	89
Argentina	-40	-20	2
Austria	-10	20	91
Belgica	-10	20	53
Brasil	-30	-10	34
Chile	-10	10	48
Dinamarca	0	30	36
EE.UU.	-10	20	51
España	60	90	157
Francia	30	70	83
Holanda	10	40	76
Inglaterra	0	60	68
Irlanda	20	80	141
Italia	-10	10	33
Suecia	-20	10	
Suiza	30	70	100
Promedio	2	36	71

Fuente: *Education at a Glance*, OCDE.

B. LA FORMACIÓN DOCENTE TIENE MUCHAS DEBILIDADES

No hay selectividad en el ingreso a la profesión docente

La primera consecuencia negativa de las bajas remuneraciones docentes es la escasa atracción que ofrece para la juventud. La profesión

no puede competir con carreras que prometen ingresos mucho mayores para atraer candidatos de mérito. La escasez de candidatos de nivel aceptable imposibilita así cualquier proceso de selección al ingreso de la carrera, con vistas a garantizar una calidad mínima de los aspirantes.

Existen demasiadas instituciones, lo que contribuye a una baja eficiencia y menor calidad

La presencia en la Argentina de demasiadas instituciones de formación docente se puede observar claramente en el cuadro siguiente. La desproporción existente queda reflejada ya sea que se las relacione con la cantidad de población en edad escolar o con el número de docentes en actividad. Las referencias indican que para igualar la relación del país con más instituciones, el número que funciona en la Argentina debería reducirse de 1.117 a 250 aproximadamente. En rigor, la disminución debería ser mucho mayor si se tomara como punto de referencia cualquiera de los otros países europeos, que tienen una concentración muy marcada de la formación docente en (relativamente) pocas instituciones.

INSTITUCIONES DE FORMACIÓN DOCENTE

Países	Población en edad escolar	Cantidad de instituciones de formación docente	Población entre 5 y 19 años/ instituciones	Cantidad de docentes en actividad	Docentes en actividad/ instituciones
EE.UU.	58.088.360	1.363	42.618	3.118.000	2.288
Inglaterra	10.863.595	102	106.506	3.646.000	35.745
Argentina	10.213.688	1.117	9.103	655.750	584
Francia	11.651.176	28	416.113	813.028	29.036
Alemania	13.090.800	109	120.099	656.165	6.020

Fuentes: Elaboración propia sobre la base de datos de *Education at a Glance OECD Indicators 1998*, el Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos 1994, y fuentes varias de los países analizados.

Los docentes en la Argentina pueden formarse en instituciones superiores no universitarias o en las universidades. Sin embargo, la gran mayoría proviene de instituciones superiores no universitarias. En 1997, por ejemplo, había 41.308 alumnos en las universidades argentinas que estudiaban para ser docentes y, en 1996, 169.651 en instituciones superiores no universitarias que ofrecían exclusivamente programas de formación docente.¹ La matriculación promedio por institución en institutos de formación docente en la Argentina es de 267 alumnos,² mientras que en Francia esta cifra asciende a 3.321 y en Alemania a 1.996.³

INSTITUTOS DE FORMACIÓN DOCENTE, POR JURISDICCIÓN

Jurisdicción	Instituciones actuales	Alumnos por institución (actual)	Instituciones propuestas	Alumnos por institución (proyectado)
Buenos Aires	257	390	234	428
Capital Federal	76	483	76	483
Catamarca	25	151	20	189
Chaco	29	91	17	155
Chubut	12	474	12	474
Córdoba	113	67	72	105
Corrientes	50	38	20	95
Entre Ríos	71	174	70	176
Formosa	29	126	28	130
Jujuy	21	43	9	100
La Pampa	13	39	10	51
La Rioja	31	116	27	133
Mendoza	35	228	35	228
Misiones	30	174	28	186
Neuquén	16	246	18	219
Río Negro	13	273	9	394
Salta	43	217	31	301
San Juan	19	171	21	155
San Luis	17	154	7	374
Santa Cruz	2	337	4	168
Santa Fe	109	287	104	300
S. del Estero	49	119	49	119
T. del Fuego	2	53	2	53
Tucumán	55	244	44	305
Total	1.117	267	947	315

Fuente: Estado de Situación de la Formación Docente, noviembre de 1998, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Relevamiento realizado por el PTFD y AP.

El problema de la pequeña dimensión de las instituciones terciarias que forman docentes es más grave en algunas provincias que en otras. Los dos casos más extremos son Tierra del Fuego, con 53 alumnos por institución, y La Pampa, con solamente 36 alumnos por institución. En otras provincias la dimensión de las instituciones no deja de ser preocu-

pante, sobre todo teniendo en cuenta las expectativas que existen en las resoluciones y los acuerdos del Consejo Federal de Educación con respecto a ellas.

A partir de la promulgación de la Ley de Educación Superior se ha constituido la Red Federal de Formación Docente Continua, que intenta abarcar a todas las instituciones de formación docente del país. Para poder ser integrante de esta red y lograr la acreditación correspondiente, las instituciones deben cumplir una serie de requisitos, entre los cuales se encuentra ofrecer programas de perfeccionamiento docente y producir proyectos de investigación.⁴ Cabría suponer que con estos requisitos muchas de las instituciones existentes cerrarían o se fusionarían. Sin embargo, a la hora de analizar las expectativas del Ministerio de Cultura y Educación con respecto a la cantidad de instituciones que conformarán la Red observamos que la situación no cambiará significativamente. Desde el Ministerio se propone que haya, después de concluido el proceso de acreditaciones, 947 instituciones, lo que equivaldría a 315 alumnos por cada una de ellas, cifra todavía muy alejada de estándares internacionales.

La dispersión geográfica y la conveniencia de mantener el arraigo del docente en la comunidad en la que ejercerá su profesión, son los argumentos a favor de la multiplicidad y dispersión geográfica de las instituciones de formación docente. Pero la atomización institucional deteriora la eficiencia y la calidad educativa, principalmente porque la escasez de formadores de docentes de alto nivel académico se desaprovecha con un esquema de formación docente dispersa en muchas instituciones. La solución debe pasar entonces por una concentración en (relativamente) pocas instituciones de alta calidad y el establecimiento de incentivos (becas y remuneraciones diferenciales) que aseguren una oferta de docentes distribuida geográficamente según las necesidades.

La formación de los formadores no es la apropiada

En el plantel de profesores de los institutos superiores no universitarios, el 13% de los docentes no continuó con sus estudios una vez finalizado el colegio secundario, el 46,9% tiene un título terciario, solamente el 28,5% es universitario y tan sólo el 5% ha realizado algún posgrado.

Más allá de que a simple vista estos números son poco alentadores, consideramos interesante realizar una comparación entre los profesores de los institutos de formación docente en la Argentina y los maestros y profesores de primaria y secundaria de los Estados Unidos.

A pesar de que los dos cuadros siguientes no se relacionan directamente, llama la atención la comparación de estos resultados. Mientras que en la Argentina solamente el 5% de los profesores de las instituciones de formación docente ha completado un curso de postgrado, en Estados Unidos esta cifra asciende por lo menos al 42% para los docentes de nivel primario y secundario. Estas estadísticas ayudan a confirmar nuestra hipótesis del bajo nivel de calificación académica de las instituciones superiores no universitarias que forman docentes.

NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO POR DOCENTES DE
INSTITUTOS SUPERIORES NO UNIVERSITARIOS

Nivel educativo alcanzado	Porcentaje
Hasta primario	0,3
Medio	13,2
Superior no universitario	46,9
Universitario	28,5
Posgrado	5,0
Sin información	6,1
Total	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo Nacional de Docentes y Establecimientos educativos 1994. Los docentes de los institutos de formación docente. Resultados Definitivos, Serie CN° 5, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, República Argentina, 1997.

PORCENTAJE DE DOCENTES QUE POSEEN UN TÍTULO
DE POSGRADO EN LOS ESTADOS UNIDOS

Nivel educativo en el que ejerce	Porcentaje de docentes que tienen un título de posgrado
Primaria	42
Secundario inferior	46
Secundario superior	55
Combinados	47

Fuentes: Elaboración propia basada en el National Center for Educational Statistics, "Teacher Quality: Report on the Preparation and Qualifications of Public School Teachers", *Statistical Analysis Report*, enero de 1999, Fast Response Survey System, U.S. Department of Education, Office of Educational Research and Improvement NCES 1999-080.

Las nuevas exigencias de titulación de los profesores de los institutos tampoco se relacionan con las exigencias de una formación docente de calidad. No parece suficiente exigir que el 75% del plantel de profesores debe tener un título superior pero no necesariamente de nivel universitario. Esta situación se agrava si se tiene en cuenta que los profesores que no poseen el título adecuado pueden ejercer si participan en el Programa de Actualización Académica para el Profesorado. Es decir, si aprueban un curso de capacitación docente que los habilite para enseñar en un instituto superior no universitario.

Hay un énfasis excesivo en una enseñanza teórico-pedagógica

Uno de los problemas más comunes de la formación docente en el mundo es el excesivo componente de materias teórico-pedagógicas y la falta de una formación sólida en las disciplinas que los maestros y sobre todo los profesores, deben enseñar. Sin lugar a dudas, la enseñanza de pedagogía y la práctica en clases durante la formación docente son esenciales para que el candidato sepa transmitir y motivar a sus alumnos. Pero esta necesidad no debe eclipsar un requisito previo, que es el dominio de las materias que debe enseñar. No tiene sentido aprender cómo enseñar si previamente no se domina qué se va a enseñar.

Las mayores debilidades en este sentido las ofrecen los países como el nuestro que forman a los docentes en institutos especiales que no requieren una graduación previa en disciplinas específicas. Un indicador del tipo de entrenamiento que reciben los docentes en nuestro país puede observarse a través de la formación que poseen los profesores de los institutos de formación docente y la naturaleza de la actividad que realizan.

Las estadísticas del Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos 1994 revelan una excesiva concentración de docentes dedica-

PROFESORES DE LOS INSTITUTOS DE FORMACIÓN DOCENTE,
POR TIPO DE ACTIVIDAD

Actividad que realizan	Porcentaje ⁵
Profesor de matemática, estadística y afines	7,6
Profesor de lengua, castellano, literatura o afines	7,8
Profesor de ciencias físico-químicas o afines	3,6
Profesor de ciencias biológicas o afines	7,5
Profesor de cs. sociales, pedagógicas, jurídicas	41,2
Profesor de idiomas extranjeros	3,9
Profesor de disciplinas contables	2
Profesor de áreas técnicas y tecnológicas	1,8
Profesor de área artística	12,3
Profesor de educación física, deportes	8,2
Profesor de ciencias agrarias, veterinarias	0,4
Profesor de otras materias	9
Maestro de taller	0,6

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo Nacional de Docentes y Establecimientos educativos 1994. Los docentes de los institutos de formación docente. Resultados Definitivos, Serie CN° 5, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, República Argentina, 1997.

dos a las “Ciencias Sociales, Pedagógicas y Jurídicas”, confirma el sesgo hacia una formación docente de alto contenido teórico y pedagógico, en detrimento de una capacitación más disciplinar, especialmente científica.

El análisis de las instituciones formadoras de docentes de otros países, muestra que el problema de la formación disciplinar se soluciona a través de vínculos estrechos con instituciones universitarias que ofrecen capacidad de instituir sólidamente en las disciplinas requeridas o alternativamente, exigiendo una formación previa de grado en la disciplina específica que el candidato ha de enseñar. En este último caso, las instituciones de formación docente pueden justificadamente concentrarse en los aspectos pedagógicos de la práctica docente.

En España, los maestros de primaria se forman en la misma universidad y los profesores de secundaria recién se empiezan a preocupar por cuestiones pedagógicas una vez que obtienen un título universitario. En los Estados Unidos todos los docentes (maestros de primaria o profesores de secundaria) deben obtener previamente un título universitario con orientación disciplinar específica, y solamente en 14 de los 51 estados se requiere únicamente una graduación previa en educación.⁶ En Francia, si bien los docentes se forman en instituciones especializadas, todas las IUFM tienen un acuerdo con alguna universidad y las materias de contenidos disciplinarios son muchas veces dictadas por profesores de la universidad especializados en las diversas materias. En Japón los docentes pueden formarse tanto en Junior Colleges como en universidades,⁷ pero el número de graduados de programas de formación inicial impartidos por las universidades está aumentando.

Las actuales autoridades educativas están conscientes de la importancia de sacar del aislamiento en que se encuentran las instituciones terciarias de formación docente en la Argentina. Es así como en los requisitos que las instituciones deben alcanzar se encuentra el de realizar acuerdos con universidades. Sin embargo, el hecho de que se limiten a concretar convenios con las facultades con las que actualmente están más relacionadas, es decir, con las facultades de filosofía y letras, no garantiza una mejora en la formación docente.

No existe un buen sistema de control de calidad institucional

Existen en principio dos maneras de controlar la calidad de las instituciones educativas. La primera se basa en medir los recursos que poseen las instituciones, como la calidad del plantel de profesores, sus facilidades y recursos, sus programas y actividades y el número de libros en la biblioteca. La segunda está basada en el control de los resultados, es decir, de las habilidades y los conocimientos que los candidatos a la docencia poseen a la hora de graduarse.⁸

El Ministerio de Cultura y Educación y el Consejo Federal de Cultura y Educación no han sido indiferentes a la importancia de mejorar la calidad de la formación docente. Las actuales autoridades educativas están intentando implementar un sistema de acreditación de instituciones que tiene como objetivo, entre otros, asegurar la calidad de enseñanza de es-

tas casas de estudio. Así se ha establecido que las instituciones deben demostrar que cumplen con ciertos parámetros para poder ser acreditadas en la Red Federal de Formación Docente Continua. Dentro de los parámetros que las instituciones deben cumplir, cabe destacar:

- La inclusión de mecanismos que permitan el incremento de la tasa de retención de alumnos y el incremento de los índices de graduación en el proyecto institucional para el período.
- El 75% del personal docente deberá acreditar título de nivel superior (de educación no inferior a cuatro años). Este porcentaje deberá llegar al 100% para el 2001 en el caso de las instituciones que forman docentes para EGB 3 y polimodal. Los porcentajes requeridos podrán ser alcanzados con las acreditaciones del Programa de Actualización Académica para el Profesorado.
- La inclusión de acuerdos con universidades, centros de investigación, etc., para realizar tareas elementales de investigación.
- El porcentaje de retención de alumnos de primer año superior al 59% de la matrícula inicial para el período 1993-1997.
- El porcentaje de graduación de alumnos superior al 25% de la matrícula inicial para el período 1993-1997.
- La realización de al menos cuatro actividades de capacitación docente en el período 1993-1997 y la evaluación favorable de estas actividades por parte de las autoridades de la RFFDC.⁹

Si bien la iniciativa de crear un sistema de acreditación en donde las instituciones deben cumplir ciertos requisitos es en principio positiva, los parámetros establecidos distan de garantizar la calidad de la formación docente. En primer lugar, resulta sorprendente que con el alto nivel de egresados por alumnos en los institutos de formación docente, uno de los requisitos para la acreditación sea, precisamente, la retención de los alumnos. Este requisito no solamente no contribuirá a elevar la calidad de enseñanza sino por el contrario incentivará a bajar las exigencias de las instituciones.¹⁰

En segundo lugar, la dimensión de las instituciones de formación docente y la capacitación de los profesores de estos institutos hacen que sea muy difícil desarrollar proyectos de investigación cuya contribución con la formación docente en particular y con el sistema educativo en general justifique la inversión.

En el documento aprobado por el Consejo Federal de Educación no se encuentra ningún parámetro que evalúe directamente los conocimientos y habilidades de los estudiantes (el “producto”) sino que sólo juzgan los insumos y procesos empleados por las instituciones. Estos sistemas de control de calidad institucional son altamente falibles porque:

- Los indicadores de insumos y procesos no garantizan la calidad del producto.
- El cumplimiento de los requisitos es, en general, fácilmente falsificable, y

- La evaluación es usualmente subjetiva y proclive a ser influida por consideraciones e intereses políticos.

El enfoque alternativo está basado en la idea de la “acreditación en función de resultados”. Este enfoque ya se ha puesto en práctica en algunos estados de los Estados Unidos, entre los cuales se encuentran Maryland, Indiana, Carolina del Norte, Alabama, Missouri y Louisiana, para las escuelas de los niveles inicial y medio. En teoría significa que una escuela está autorizada a continuar operando si los resultados de los exámenes de los alumnos son favorables. En caso contrario se le permite a la escuela permanecer abierta por un período de tiempo limitado, en el cual debe mejorar su situación. Si no lo hace, se cierra.

Un sistema de acreditación basado en resultados constituiría un instrumento objetivo para solucionar el problema de la excesiva cantidad de instituciones de formación docente, concentrando la oferta en aquellas que ofrezcan mejores resultados. Su implementación requeriría el establecimiento de un examen nacional de acreditación docente, que cumpliría además con el objetivo de elevar los estándares de graduación/matriculación de candidatos a la docencia.

Falta un sistema de formación de directores de escuela

El liderazgo de los directores de escuela es un factor de reconocida importancia en la calidad educativa. Por este motivo en varios países se requiere una formación inicial específica para desempeñar el puesto de director. En Francia, los aspirantes deben superar un período de formación antes de asumir sus obligaciones. En España, es obligatorio que todos los candidatos estén acreditados para el cargo, acreditación que exige participar en un programa de capacitación específica. Otros países ofrecen cursos de formación para los directores que acaban de ser nombrados.¹¹ Por último, en muchos estados de los Estados Unidos se requiere que, al igual que los docentes, las habilidades de los potenciales directivos sean medidas en un examen específico.¹²

En la Argentina, no existe una capacitación estructurada previa para los candidatos a directores de escuela, ni un proceso selectivo basado en el comportamiento durante dicha capacitación. Los requisitos para poder acceder a una posición directiva son establecidos por cada provincia. Tanto en la pProvincia de Buenos Aires como en la ciudad de Buenos Aires, los directivos titulares asumen el cargo por concurso de oposición y antecedentes. Los antecedentes se valoran según la tabla que establece puntajes y orden de mérito de las certificaciones presentadas cuando se abre una convocatoria. En la ciudad de Buenos Aires, una vez que se accedió al concurso, los candidatos deben aprobar el curso dictado por especialistas de la Escuela de Formación Docente Continua de la Municipalidad. El mismo tiene una duración de tres semanas intensivas con asistencia diaria.

En cuanto a la capacitación de los directores en servicio, la Red Federal de Formación Docente Continua ofrece cursos de Gestión Institucio-

nal, algunos de los cuales son de gran utilidad para los directivos. Otros, sin embargo, distan de proporcionar un valor agregado, ya que muchas veces los profesores que los dictan tienen como único antecedente ser excedente en un instituto terciario.

El sistema de capacitación de docentes en actividad no es el apropiado

Una de las iniciativas más importantes de la reforma educativa fue la creación del Programa Nacional de Gestión de la Capacitación Docente. En el marco de dicho programa se organizan todas las actividades de capacitación de la Red Federal de Formación Docente Continua. Según fuentes del Ministerio, se han invertido \$ 126.911.458¹³ y se ha capacitado a 205.453 docentes.¹⁴ Uno de los objetivos principales del Programa Nacional de Gestión de la Capacitación Docente fue la adaptación de los maestros y profesores a los nuevos programas curriculares de la Ley Federal de Educación. En este sentido pueden esquematizarse cuatro posibles necesidades de capacitación que debieron enfrentar los docentes:

- Si bien el tronco de la materia que dictaban no se modificó, enfrentaron la necesidad de adaptarse a nuevos contenidos de los programas;
- Su materia no desapareció pero, se fusionó con otras para formar un área (EGB3);
- Aquellos docentes que deben readaptarse completamente porque la materia que dictaban ejercían dejó de formar parte de los programas curriculares.¹⁵
- Docentes que no poseen el título adecuado para ejercer la docencia y pueden obtenerlo participando en las actividades de capacitación de la red.

En varios de estos casos, la magnitud del reentrenamiento necesario es muy importante. Sin embargo, para todos los casos los cursos de la red duran en general alrededor de cuatro horas,¹⁶ y muchos de ellos no requieren ser presenciales. Más allá de la calidad de estos cursos, sobre los que existe una opinión generalizada de mediocridad cuando no de inutilidad, no parece razonable que un docente pueda aprender y dominar una disciplina en cuarenta horas, cuando usualmente requiere varios años de estudio.

La experiencia de otros países nos indica que la capacidad de los docentes y el costo de su reentrenamiento son dos condicionantes esenciales de la magnitud y velocidad de cualquier reforma educativa. En Japón se decidió en 1997 introducir el idioma inglés en las escuelas secundarias a partir del año 2003. La postergación de la decisión obedece exclusivamente al tiempo necesario para entrenar adecuadamente el plantel de profesores.¹⁷

La reforma curricular argentina se implementó aceleradamente sin considerar que se enfrentaba con un cuerpo docente de baja capacidad de adaptación y con un requisito de capacitación previa de escala masi-

va. El proceso se complicó aún más por la falta de claridad de objetivos en muchas áreas. Es opinión generalizada que se ha malgastado el tiempo y el dinero en la capacitación realizada.

C. EL RÉGIMEN LABORAL INCENTIVA LA INEFICIENCIA Y DESINCENTIVA LA CALIDAD

El estatuto del docente es demasiado permisivo

El régimen laboral de los docentes en la Argentina es muy similar al de la mayoría de los sistemas educativos estatales del mundo. Sus características centrales son la estabilidad en el cargo, la determinación de los salarios basada esencialmente en los años de antigüedad y condiciones laborales muy favorables con respecto a las condiciones normales de los contratos de trabajo comunes. Cuando se compara nuestro régimen laboral docente con el de otros países, la similitud es muy grande y las diferencias quedan limitadas a:

- En la Argentina el régimen de licencias es extremadamente generoso, en especial las licencias por enfermedad de largo tratamiento y maternidad, respecto a los países para los que se obtuvo información.
- La inflexibilidad de la escala remunerativa, determinada casi exclusivamente por la antigüedad, contrasta con sistemas remunerativos más flexibles en la educación estatal de otros países. Por ejemplo, los adicionales a la remuneración docente básica en Inglaterra pueden ser explicados hasta en dos terceras partes por componentes variables no relacionados a la antigüedad en el cargo.

ESTRUCTURA DE LA REMUNERACIÓN DOCENTE EN INGLATERRA

(En libras esterlinas, por año)

Remuneración básica	13.362
Con graduado con honores (variable)	15.012
Con 15 años de docencia (fijo)	22.410
Con asignación por excelencia (variable)	27.225
Con responsabilidades adicionales(variable)	35.787
Total de adicionales variables	15.023
Adicionales variables/adicionales totales	67%

La posibilidad de perder el empleo, la existencia de un sistema remunerativo que dependa del rendimiento del maestro y la inexistencia de un régimen de licencias que fomenten la irresponsabilidad laboral, son todas condiciones necesarias para incentivar el esfuerzo y la dedicación del

COMPARACIÓN DE DÍAS LABORABLES ENTRE LA LEY DE CONTRATO DE TRABAJO Y EL ESTATUTO DEL DOCENTE DE LA MUNICIPALIDAD DE BUENOS AIRES

Concepto	Estatuto del docente	Contrato de trabajo
Días en el año	365	365
Sábados y domingos	104	104
Feriatos	9,71	9,2
Días hábiles	251,29	251,8
Vacaciones normales	30	20
Vacaciones adicionales	23	0
Días laborables	198,29	231,8
Licencias especiales		
Maternidad	10,5	3,2
Paternidad	0,08	0,1
Matrimonio	0,33	0,26
Estudios	0,23	0,32
Fallecimiento de familiar	0,9	0,25
Días efectivos (I)	186,25	227,67
Licencia por familiar enfermo	30	0
Licencia por enfermedad	16,6	7,6
Días efectivos (II)	139,65	220,07
Licencias para perfeccionamiento	18,35	0
Días efectivos (III)	121,3	220,07

Fuente: Elaboración propia. La metodología puede encontrarse en: Descentralización de la Escuela Primaria y Media. Una propuesta de Reforma FIEL/CEA.

docente. En lo que respecta al régimen de licencias, el cuadro siguiente muestra los días promedio que trabajaría un docente de la ciudad de Buenos Aires, considerando las condiciones especiales establecidas en el Estatuto del Docente, en comparación con los días que trabajaría una persona sujeta a la Ley de Contrato de Trabajo.

Como puede verse, el régimen docente hace que los días efectivamente trabajados por los docentes, si aprovecharan todas las prebendas del Estatuto del Docente, pueden llegar a ser casi la mitad de los correspondientes al régimen previsto en la Ley de Contrato de Trabajo.

En resumen, el régimen laboral docente en la Argentina, a través de la estabilidad del docente, la remuneración basada casi exclusivamente en la antigüedad y un régimen de licencias permisivo, presenta fuertes incentivos a la desidia laboral.

No existe un sistema de exámenes externos como requisito de la matriculación

La tendencia mundial en los últimos años ha sido controlar la calidad educativa basándose en los resultados. En los Estados Unidos la imposición de exámenes de acreditación docente se convirtió en una forma de controlar la calidad de los mismos sobre la base de los resultados. Muchas jurisdicciones eligieron el mismo examen, *National Teacher's Examination*, como manera de medir las habilidades y los conocimientos de los candidatos, pero algunos estados optaron por otras opciones, como el *State Development Test o el Preprofessional Skills Test (Praxis)*.

En los Estados Unidos, el control de la calidad de los docentes no se limita a la formación inicial sino que se extiende a lo largo de toda la vida profesional. En el 52% de los estados el certificado inicial no es permanente y los docentes deben renovar la acreditación. Para ello, en la mayoría de los casos deben rendir un examen y participar en actividades de capacitación para poder renovar la acreditación, y en doce estados se exige un título de posgrado para obtener el segundo certificado. En el 80% de los estados, si bien en todos no se exige renovar la certificación, se ofrece un segundo certificado, que en general es un requisito para asumir una posición directiva.¹⁸

En Alemania, por otro lado, el control de la calidad de los conocimientos de los estudiantes se realiza en dos etapas. Al finalizar la primera fase (teórica) los estudiantes deben aprobar el primer examen estatal para ingresar a la segunda fase (práctica). Este examen es diseñado por el Ministerio de Educación de cada estado y administrado por el State Examination Board (Cuerpo Examinador Estatal). El segundo gran control se realiza una vez terminada la segunda fase de formación, cuando los estudiantes deben aprobar un segundo examen estatal para poder obtener la certificación docente.

Por su parte, en Francia el ingreso a la IUFM es irrestricto pero todos los candidatos a una posición en una escuela pública o subvencionada por el Estado deben aprobar un examen competitivo nacional. Éstos están organizados por las academias, un distrito administrativo del sistema Francés de Educación Nacional, en donde los servicios descentralizados del ministerio están agrupados bajo la responsabilidad de un rector.

También en Japón el ingreso a la carrera docente es irrestricto, pero el examen que deben aprobar los candidatos para la acreditación es realmente selectivo. En 1991, por ejemplo, de los 114.220 candidatos que se presentaron para dar el examen, fueron nombrados solamente 29.613 docentes.¹⁹

En Inglaterra se han establecido estándares muy detallados que los candidatos a la docencia deben alcanzar. El objetivo de estos estándares es asegurar que antes de adquirir por primera vez responsabilidad frente a un aula, cada docente haya probado su habilidad en métodos de enseñanza, manejo de la clase, disciplina, y en el conocimiento de la materia específica. No solamente se toma un examen escrito, sino que también se entrevista al candidato, algunas veces de manera individual y otras en

forma grupal para poder determinar las habilidades de liderazgo y otros aspectos de la personalidad considerados necesarios para una enseñanza efectiva.

En España, por último, no existe un examen externo para poder ejercer la docencia, pero a diferencia de la Argentina hay plazas limitadas para ingresar a la universidad. Es así como los candidatos deben aprobar la selectividad (examen de ingreso) en el caso de que haya muchos postulantes.

En la Argentina, en cambio, no solamente no es posible medir los conocimientos y las habilidades que tienen los docentes a la hora de graduarse, sino que tampoco existe ningún tipo de filtro por el cual los candidatos que no estén preparados no obtengan la certificación habilitante. Ante todo, cualquier persona con un título secundario tiene el ingreso a una institución de formación docente prácticamente garantizado. Este problema no sería tan grave si existiese un alto nivel de exigencia dentro de las instituciones para que se graduaran los candidatos realmente capacitados.

GRADUADOS POR ALUMNO EN INSTITUTOS DE FORMACIÓN DOCENTE Y EN UNIVERSIDADES ARGENTINAS

	Graduados por alumno
Institutos de formación docente ²⁰	0,226
Universidades	0,034

Fuentes: Institutos de Formación Docente: Ministerio de Educación. Dirección General Red Federal de Información, 1998. Universidades: Piffano, Horacio, "Educación universitaria: inversión, financiamiento y otras cuestiones de una organización en una perspectiva comparada", documento elaborado para el Centro de Estudios Públicos, Buenos Aires, diciembre de 1998, pág. 99.

En los Institutos de Formación Docente el porcentaje de alumnos que se gradúan con respecto al total de alumnos matriculados es del 22%. Suponiendo que la carrera docente dura cuatro años, con un 25% de alumnos en cada año, se concluye que prácticamente se gradúa en tiempo normal el 100% de los alumnos que ingresan a la carrera.

Notas

1. A este número hay que agregarle los alumnos que están cursando su carreras en los institutos que forman docentes y técnico-profesionales. El total de los alumnos en estas instituciones, incluyendo los de las carreras técnico profesional, era de 128.885 en 1996. Fuente: Relevamiento anual 1997. Dirección General Red Federal de Información. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

2. En este trabajo no se ha tenido en cuenta a las universidades, que forman alrededor del 20% de los docentes. Además, esta cifra sobrestima el número de

matriculados ya que incluye a los matriculados en carreras técnico-profesionales en instituciones que no son exclusivamente de formación docente.

3. Si bien no tenemos las estadísticas de Holanda, por ley los institutos superiores de formación docente que no forman parte de una institución más grande no pueden tener menos de 250 alumnos si es una HBO que forma exclusivamente maestros de primaria, y no menos de 700 alumnos si forma también docentes para otros niveles.

4. Alternativas para la formación, el perfeccionamiento y la capacitación docente, Serie A-N°3, Documento Resolución N° 32/93 C.F.C. y E.

5. Aquellos docentes que realizan más de una actividad fueron contabilizados en cada una de ellas. Por ello la suma de porcentajes resulta mayor a 100%.

6. Andrews (1999).

7. National Institute for Educational Research, 1997.

8. Para una discusión del control de calidad en la educación superior, ver el capítulo 9, págs. 174 a 177. Ministerio de Cultura y Educación.

9. Documento A-14, "Transformación gradual y progresiva de la formación docente continua".

10. Las instituciones de formación docente enfrentan problemas para elevar el nivel de exigencia porque los alumnos tienen la posibilidad de cambiarse a alguna institución cercana cuya exigencia sea menor, proporcionando al mismo tiempo un diploma de igual validez en términos de obtención de un puesto de trabajo, dado que el mayor empleador es el Estado, el cual requiere únicamente la acreditación de estudios cursados.

11. Tal es el caso de Singapur, en donde los nuevos directores son enviados a estudiar para el *Further professional Diploma in Education* al NIE. Además, para un mejor entrenamiento, los vicedirectores son también mandados al NIE para adquirir el *Diploma in Educational Administration*.

12. Tal es el caso en Kentucky, en donde los potenciales directores deben aprobar los NTE Core Battery Tests, la NTE Specially Test for Educational Administrations and Supervision y el Kentucky Specially Test of Institutional Responses & Correct Administrative Practices para obtener el Certificado de Director.

13. Dirección Nacional de Programación del Gasto Social. Secretaría de Programación Económica y Regional, 1999.

14. REFEPEC, Programa Nacional de Gestión de la Capacitación Docente, Dirección Nacional de Formación Docente Continua, Ministerio de Cultura y Educación, 1998.

15. Se encuentran dentro de estas categorías, entre otros, los maestros y profesores de actividades prácticas y los profesores de psicología.

16. En la provincia de Buenos Aires la ampliación de acreditación u otras disciplinas del área se realizaban mediante el cumplimiento de cursos de 180 horas.

17. Otro caso interesante es el de Holanda, en donde a principios de la década del ochenta el gobierno decidió cambiar el currículum de matemáticas (solamente) del nivel secundario superior. Se empezó entonces a experimentar durante dos años en dos escuelas. Al cabo de dos años, el experimento se extendió a otras diez escuelas, cuyos docentes habían sido entrenados durante los dos años anteriores. En 1983 el experimento se extendió a cuarenta escuelas, cuyos docentes habían sido adecuadamente capacitados, y recién en 1985 extendieron la reforma curricular a todo el sistema. La capacitación previa de los docentes es la que determina la velocidad a la cual se introducen las reformas.

18. Andrews, 1999.

19. Maki, 1992.

20. Se tienen en cuenta solamente los institutos que forman exclusivamente docentes.

Capítulo VIII

FINANCIAMIENTO Y ORGANIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

En la mayoría de los países coexisten distintas formas de organizar y financiar la educación básica. Aun en países con una participación predominantemente estatal, se observan segmentos de educación privada que en algunos casos complementan y en otros sustituyen la educación estatal.¹ Los países se distinguen entonces por el grado de predominancia de distintas formas de organizar la educación, más que por la adherencia exclusiva a un modelo particular. El debate tradicional distingue la opción entre dos modelos polares, como son la educación estatal gratuita y la educación privada arancelada. El objetivo central de este capítulo es indicar que las opciones no se agotan en estos dos modelos polares, describir las características fundamentales que distinguen estas opciones entre sí y las intermedias, y juzgar la adecuación de todas ellas en función de los objetivos que el sistema educativo se fija.

A. EL MODELO ESTATAL TRADICIONAL

La educación estatal es el modelo predominante en el mundo y en nuestro país. Sus características más destacadas son:

- La gratuidad para todos los alumnos, instrumento que pretende asegurar los objetivos de obligatoriedad, cobertura universal e igualdad de oportunidades educativas.
- El currículum único, nacional y prescriptivo para todas las escuelas, que tiene como objetivo lograr una homogeneización de la enseñanza en todo el espectro socioeconómico.
- La ausencia o limitación importante de la libertad de enseñanza religiosa.
- La asignación forzosa de los alumnos a las escuelas según residencia, con el objetivo de asegurar la integración social² o simplemente ordenar y regular la demanda.
- El régimen laboral docente privilegiado, de carácter nacional, que ase-

gura la estabilidad del docente y una administración centralizada del personal.

- El financiamiento presupuestario de las escuelas, basado en la cantidad de insumos requeridos por cada escuela (cantidad de maestros, insumos escolares, necesidades edilicias, etc.) según se determina por criterios de planificación centralizada.

La falta de libertad de los padres para elegir el tipo de enseñanza que desean para sus hijos, la planificación centralizada y la inflexibilidad laboral, son las características centrales de este tipo de organización escolar. La ausencia de libertad educativa es un valor absoluto que no requiere mayor argumentación, aunque debe reconocerse que el grado de coerción estatal puede tener intensidades muy distintas, desde gobiernos totalitarios que utilizan el currículum para imponer ideologías afines e impiden cualquier desvío en la asignación de los alumnos a la escuela de su distrito, hasta gobiernos que permiten grados de libertad en el desarrollo del currículum y en la enseñanza religiosa y admiten que los padres puedan elegir entre escuelas estatales.³ El sistema de educación estatal de nuestro país es uno de los más benignos en términos de restricciones a la libertad educativa. En efecto, ningún alumno está inhibido de elegir la escuela de su preferencia ya que los mecanismos que otorgan prioridad en función de la residencia del alumno suelen aplicarse únicamente cuando la demanda por la escuela supera las plazas ofrecidas. En cuanto a la posibilidad de recibir educación religiosa, el tema está determinado por cada administración provincial. Si bien es cierto que la educación pública en nuestro país es laica, existen jurisdicciones en las que se da a las familias la posibilidad de optar por que sus hijos reciban educación religiosa según su elección. Por último debe mencionarse que las escuelas argentinas gozan de libertad curricular ya que, dentro del marco general prescripto, tanto en el orden nacional como provincial, pueden elegir los libros de texto así como el desarrollo curricular.

El otro inconveniente sustancial de la educación estatal es su ineficiencia, consecuencia del tipo de financiamiento y de la regulación laboral. El financiamiento consiste en asignar un presupuesto por escuela aprobado básicamente en función de una resolución burocrática acerca de cuál es el plantel profesional adecuado para el colegio. La determinación del plantel profesional implica decidir:

- El total de alumnos que se le autoriza al colegio.
- Cuántos alumnos por clase se supone que se deben atender, y
- Cuántos maestros por clase se decide financiar.⁴

Como ya se analizó previamente, los problemas que estos sistemas tienen son idénticos a los de cualquier sistema de planificación centralizada. La ineficiencia se origina en la ausencia de competencia entre escuelas y en la falta de incentivos para ahorrar recursos. Durante la discusión presupuestaria, las unidades escolares –como ya se señaló– tienen todo el interés en sobrestimar sus necesidades de recursos, ya sea

exagerando la proyección de matriculación o argumentando a favor de un menor número de alumnos por clase o por una mayor asignación de docentes por clase. Sin embargo, una vez que se determina el presupuesto, no hay incentivos para aumentar la relación entre alumnos y docentes por sección, ya sea incrementando la matriculación o reduciendo la cantidad de docentes por clase.

La carencia de incentivos para la adecuación es particularmente grave cuando el número de alumnos declina por algún motivo. En estos casos, a la falta de interés de las autoridades de la escuela, se suma el impacto de una legislación laboral que le otorga al docente el derecho a permanecer en un cargo y en una escuela particular. La reasignación de docentes se dificulta y el exceso de maestros por escuela no se resuelve. Tampoco hay incentivos para mejorar la calidad del colegio y competir para atraer una mayor matriculación. El sistema se esclerotiza, al no fomentar la transferencia de recursos desde las escuelas con matriculación declinante hacia las que presentan exceso de demanda. Un sistema en el que las escuelas no compiten sobre la base de la calidad, en el que las

GASTO POR ALUMNO Y SUS FACTORES EXPLICATIVOS

País	Gasto por alumno/ PBI per cápita (en %)	Alumnos por docente	Horas de enseñanza por docente	Salario por hora de enseñanza/ PBI per cápita (en %)	Gasto total/ gasto salarial
Austria	28,5	11	652	0,34	1,41
Dinamarca	29,9	10	695	0,34	1,31
Francia	25,3	15	728	0,41	1,30
Alemania	19,6	19	711	0,43	1,22
Irlanda	15,9	19	808	0,33	1,14
Japón	20,7	17	546	0,49	1,29
Corea	18,1	28			1,24
Holanda	18,0	20	950	0,30	1,25
España	25,2	15	773	0,40	1,22
Suecia	29,0	13	598	0,35	1,79
Inglaterra	21,2	18	768	0,32	1,56
EE.UU.	23,3	17	950	0,30	1,34
Argentina	13,9	11	747	0,18	1,15
Grecia	20,4	13	688	0,32	1,20
Hungría	23,3	11	497	0,36	1,43
Promedio	22,1	16	722	0,35	1,31

instituciones deficientes no se achican o desaparecen y las buenas escuelas no se expanden, está condenado a la ineficiencia y al fracaso.⁵

La Argentina presenta indicadores particularmente dramáticos de la ineficiencia de su sistema estatal de educación, cuando se la compara con los países de la OCDE. El gasto por alumno en términos del PBI per cápita (13,9%) es el más bajo de los países de la muestra (cuyo promedio es 22,1%),⁶ y el análisis de los factores que contribuyen a esa relación ponen en evidencia los problemas de la administración estatal en nuestro país.⁷ El bajo nivel de gasto público por alumno en las escuelas estatales se explica por:

- Un nivel salarial por hora trabajada muy bajo, inferior en aproximadamente un 50% al promedio de los países de la muestra.
- Un gasto no salarial, como proporción del gasto salarial, relativamente reducido.
- En lo que respecta a las horas trabajadas por maestros, no es un factor explicativo de las diferencias, ya que es similar al promedio.
- El gasto por alumno es bajo a pesar de que la cantidad de alumnos por docente (11) es muy inferior al de los países analizados (16).⁸ En este aspecto la Argentina es también un caso excepcional ya que la relación alumnos por docente es similar a la de países con mayor nivel de gasto, como Austria, Dinamarca o Suecia.

Estas relaciones permiten sacar algunas conclusiones muy claras. La primera es que el exceso de personal docente, reflejado en una relación muy baja entre alumnos y docentes, contribuye significativamente a apropiarse del presupuesto educativo en detrimento del nivel salarial promedio. Si la relación de alumnos por docente se aumentara hasta alcanzar el nivel promedio de los países analizados (de 11 a 16 alumnos por docente), sería posible aumentar los salarios docentes en un 45% sin alterar el presupuesto docente. Si éste fuera el caso, el costo medio de la compensación docente horaria aumentaría de 0,18% a 0,26%, reduciéndose una parte sustancial de la brecha salarial que se observa actualmente.⁹

El segundo aspecto importante a analizar es el que se refiere a la prioridad que el sector público ha otorgado a los gastos en educación. El gasto por alumno en nuestro país parece insuficiente en comparación con el que se observa en los países analizados; sin embargo, es necesario considerar algunos factores adicionales con el fin de establecer bases homogéneas para la comparación.

En efecto, para considerar el gasto por alumno como indicador del esfuerzo que el sector público realiza en asignar recursos a la educación, debe tenerse en cuenta la estructura poblacional de los países ya que la misma es un determinante de la demanda de este servicio. Dado un nivel de gasto en términos del PBI, cuanto mayor sea la población en edad escolar, menor será el gasto por alumno en relación con el PBI per cápita. O viceversa, dado un nivel de gasto por alumno, un país con mayor proporción de población joven tendrá que gastar en educación un mayor porcentaje de su PBI.

El cuadro siguiente muestra la proporción de población joven sobre el total, el nivel de cobertura del sistema educativo (a través de la relación entre matriculados y población joven), la proporción de matriculados que asisten a instituciones públicas y el gasto público por alumno en relación con el PBI per cápita. El gasto público en educación en términos del PBI puede descomponerse como multiplicación de estas variables.

GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN PRIMARIA Y SECUNDARIA
(1995-1996)

Países	Gasto público/Población		Población		Matricula		Gasto público por alumno/ PBI per cáp. ^c
	PBI ^a (en %)	5 a 14/ población total (en %)	15 a 17/ población total (en %)	5 a 14/ población joven ^b (en %)	15 a 17/ población joven (en %)	Matricula públicas/ matricula total (en %)	
Alemania	2,7	11,0	3,0	96,5	95,3	96	20,8
Argentina ^d	2,4	19,0	6,0	99,4	59,7	77	13,9
Austria	4,0	12,0	3,6	98,6	90,3	93	28,5
Dinamarca	3,7	11,0	3,6	96,7	91,0	89	29,9
Corea	2,6	15,0	5,4	92,3	92,3	77	18,1
Chile	1,5	19,0	5,4	91,2	78,3	60	11,7
EE.UU.	3,8	15,0	4,2	99,9	86,7	89	23,3
Japón	2,8	11,0	4,2	100,0	97,7	90	20,7
España	2,7	11,0	4,8	99,9	84,0	71	25,2
Francia	3,4	13,0	4,2	99,9	94,0	80	25,3
Holanda ^e	2,8	12,0	3,6	99,2	95,7	100,0	18,0
Inglaterra	3,1	13,0	3,6	98,8	84,0	94	21,2
Irlanda	3,4	17,0	5,4	99,6	85,3	99	15,9
Suecia	4,3	12,0	3,6	96,1	96,7	98	29,0
Promedio	3,1	13,6	4,3	97,7	87,9	86,5	21,5
Dispersión	24,0	21,2	21,2	2,9	11,3	13,9	26,3

a) Gasto público directo en instituciones educativas: se computan las erogaciones estatales directas y las realizadas a través de instituciones escolares públicas. No se computan los gastos estatales en becas u otros subsidios directos a los alumnos.

b) Estimado sobre la base de la distribución poblacional entre 15 y 19 años.

c) Gasto público en instituciones públicas.

d) Incluye la educación preescolar.

e) Incluye las instituciones privadas subsidiadas por el Estado.

La comparación entre el gasto educativo en Alemania con el que registra nuestro país ilustra este punto. Si bien el mismo, en términos del PBI, es similar al de la Argentina, Alemania posee un gasto por alumno superior al 20% del PBI per cápita mientras que el de la Argentina es del 13.9%. El principal factor que incide en esta diferencia es la población en edad escolar de cada país. En Alemania la población entre 5 y 17 años representa un 14% del total, mientras que en la Argentina se eleva al 25%.

Si la Argentina deseara tener un gasto público por alumno del 22,1% (el promedio de los países), dado el nivel de su población joven y manteniendo el resto de las variables constantes, tendría que aumentar el nivel de gasto en un 1,7% del PBI, lo cual representa aproximadamente \$ 4.400 millones.¹⁰ Un efecto similar pero sin mayor esfuerzo presupuestario, podría lograrse si la cantidad de alumnos atendidos en escuelas estatales se redujera como consecuencia de una mayor participación de la educación privada, si se permitiera un arancelamiento parcial en las actuales escuelas estatales o se produjera una combinación de ambos factores.

B. LA EDUCACIÓN ESTATAL DESCENTRALIZADA

La educación estatal planificada tiene algunas variantes según sea el nivel de gobierno que administre la educación. El modelo descrito anteriormente responde a las características del sistema educativo en países con gobiernos unitarios y con una tradición importante de injerencia estatal, como los casos de Francia y Japón. En los países con regímenes federales de gobierno, el grado de centralización de las decisiones difiere en varios aspectos. Por un lado, existen países en los que la administración centralizada queda en manos de los gobiernos provinciales, como en Alemania, España, Canadá, Australia y Argentina, pero hay otros casos en que la administración centralizada queda en manos de los gobiernos locales, como ocurre en los Estados Unidos, Holanda y los países nórdicos.

La descentralización de regímenes de planificación estatal hacia niveles inferiores de gobierno afecta de distinta manera los atributos descriptos. Pero en todos los casos, por más descentralizada que se encuentre la educación estatal, se retienen las características de obligatoriedad, gratuidad, asignación de los alumnos a las escuelas según sea su residencia y limitación de la libertad de elección de los padres.¹¹ La descentralización afecta en cambio, en mayor o menor medida según sea el país, los aspectos curriculares, los de legislación laboral, la formación docente y el financiamiento.

En el aspecto curricular, la descentralización llega normalmente al punto de que son los Estados provinciales los encargados de elaborar las pautas curriculares. La descentralización curricular tolera una mayor heterogeneidad educativa por dos razones. En primer lugar incorpora diferencias de contenidos y enfoques pedagógicos entre las currícula de los

Estados provinciales. Hay casos como el de España en que la determinación curricular por los gobiernos de las autonomías se limita a aquellas partes del currículum en las que tienen importancia las diferencias geo-

GASTO PÚBLICO POR ALUMNO
ELEMENTAL Y MEDIA - 1994

Estado	US\$ por alumno	Estado	US\$ por alumno
Alabama	3.614,4	Missouri	5.145,5
Alaska	8.812,6	Montana	5.083,3
Arizona	4.779,6	Nebraska	5.681,0
Arkansas	4.143,3	Nevada	5.217,7
California	5.557,0	New Hampshire	5.513,9
Colorado	5.376,6	New Jersey	9.711,3
Connecticut	8.177,6	New Mexico	4.331,5
Delaware	6.324,0	New York	9.074,2
Columbia	9.613,0	North Carolina	5.251,9
Florida	5.845,1	North Dakota	4.814,0
Georgia	4.719,7	Ohio	5.428,8
Hawai	4.864,4	Oklahoma	4.490,1
Idaho	3.733,6	Oregon	5.930,7
Illinois	5.577,8	Pennsylvania	3.866,1
Indiana	5.465,3	Rhode Island	6.497,7
Iowa	5.723,9	South Carolina	4.854,7
Kansas	5.117,2	South Dakota	4.454,6
Kentucky	4.187,0	Tennessee	3.767,3
Louisiana	4.948,4	Texas	4.771,7
Maine	6.152,4	Utah	3.158,8
Maryland	6.125,7	Vermont	6.750,2
Massachusetts	6.121,2	Virginia	5.764,2
Michigan	6.712,2	Washington	6.241,6
Minnesota	6.330,7	West Virginia	5.529,2
Mississippi	3.666,2	Wisconsin	6.519,5
		Wyoming	6.628,5
Media	5.611,1		
Desvío	1.462,6		
Variabilidad	26,1%		

gráficas, históricas y/o lingüísticas regionales, mientras que la parte central del currículum se especifica totalmente en el ámbito del gobierno nacional. En otros casos como el de nuestro país, la flexibilidad que se le otorga a las provincias abarca la totalidad del currículum, ya que las pautas nacionales (los Contenidos Básicos Comunes) sólo fijan pautas de máxima que las provincias pueden graduar a voluntad. Pero la heterogeneidad se produce también como consecuencia de distintos grados de libertad que las prescripciones provinciales le permiten a las escuelas. Cuanto más flexible es el currículum en la aplicación de sus pautas, mayor es el grado de heterogeneidad posible entre provincias y entre escuelas de una misma provincia.

Un aspecto clave en materia de distribución de responsabilidades en la toma de decisiones lo constituye el tema de las cuestiones vinculadas con el personal docente que se desempeña en los centros educativos. Al respecto, y a pesar de su importancia para la calidad educativa de las escuelas, éstas en general tienen escasa autonomía en el manejo de los recursos humanos. Así, por ejemplo, en Francia, Italia, Grecia, Portugal, Luxemburgo y Noruega, la contratación del personal es competencia de las autoridades nacionales; en España y Alemania, del mismo modo que en la Argentina, son las autoridades regionales o provinciales las que tienen esta función; mientras que en los Estados Unidos, Suecia y Finlandia, está a cargo de las autoridades locales. Dentro de los países europeos, sólo en Holanda y Reino Unido los cuerpos directivos de cada escuela tienen libertad para contratar al personal.

El tercer aspecto que es afectado por la descentralización es el del financiamiento. Cuando la educación se descentraliza, son las jurisdicciones locales las encargadas de financiar la educación con sus propios recursos. En la mayoría de los países federales, son las provincias las que financian la educación, con la importante excepción de los Estados Unidos, país en que el financiamiento queda a cargo de las autoridades locales. El financiamiento local a la educación varía según sea la riqueza de la provincia o la municipalidad, y es ésta una de las razones que explican las discrepancias importantes en el gasto por alumno¹² entre provincias y entre municipalidades (cuando el financiamiento es municipal). Es notable observar cómo la dispersión de gasto por alumno es en la Argentina superior a la existente en los Estados Unidos.

El problema con los sistemas educativos estatales administrados por autoridades locales (provinciales o municipales) es que retienen todas las ineficiencias propias de un sistema de gestión estatal planificada, pero pierden la mayoría de las ventajas de integración y homogeneización de la educación en todo el ámbito nacional. El objetivo de igualar oportunidades educativas se deteriora seriamente cuando las diferencias curriculares, las diferencias de calidad en la formación docente, las diferencias remunerativas y de condiciones laborales y el distinto nivel de gasto por alumno, permiten una amplia discrepancia de calidad educativa entre provincias y entre escuelas de una misma provincia. Nuestro país es un ejemplo de las discrepancias que se pueden plantear en una gestión educativa estatal descentralizada. Cuando esto ocurre, existe una políti-

GASTO PÚBLICO POR ALUMNO
1995

Jurisdicción	Educación primaria	Educación secundaria
Avanzadas:		
Ciudad de Buenos Aires	1.932	2.381
Provincia de Buenos Aires	592	1.116
Córdoba	881	2.028
Mendoza	846	1.612
Santa Fe	999	1.774
Baja densidad:		
Chubut	1.035	1.383
La Pampa	1.479	2.347
Neuquén	1.664	3.218
Río Negro	1.196	1.858
Santa Cruz	1.962	3.953
Tierra del Fuego	1.840	1.749
Intermedias:		
Entre Ríos	1.069	1.985
Salta	688	949
San Juan	1.211	2.004
San Luis	846	1.472
Tucumán	998	1.408
Rezagadas:		
Catamarca	1.288	2.840
Chaco	803	1.455
Corrientes	474	1.283
Formosa	567	1.149
Jujuy	881	1.276
La Rioja	1.211	2.781
Misiones	664	1.658
Santiago del Estero	678	1.757
Promedio	1.075	1.893
Dispersión (%)	40,3	38,2

**RESULTADO DE LAS EVALUACIONES EDUCATIVAS
1999**

	Nivel primario				Nivel secundario			
	Lengua		Matemáticas		Lengua		Matemáticas	
	Estatal	Privada	Estatal	Privada	Estatal	Privada	Estatal	Privada
Capital Federal	67,9	80,2	62,5	73,9	68,2	76,7	68,9	77,2
Avanzadas:								
Buenos Aires	60,4	72,5	52,1	64,7	68,5	75,0	71,4	76,6
Córdoba	57,1	64,1	52,2	54,9	68,0	72,3	68,4	72,3
Mendoza	57,2	69,6	56,4	67,4	62,5	67,2	66,9	69,8
Santa Fe	59,2	67,7	58,6	70,5	67,0	74,4	70,2	76,0
Baja densidad:								
Chubut	53,2	68,3	47,3	58,5	58,5	70,6	59,4	72,7
La Pampa	60,3	77,2	57,7	72,2	60,1	67,1	62,9	69,0
Neuquén	54,1	65,4	49,6	56,6	54,5	66,6	60,2	70,1
Río Negro	57,5	65,8	54,1	63,9	60,6	73,1	65,1	75,3
Santa Cruz	57,0	60,8	51,0	52,5	53,0	61,5	54,8	64,6
T. del Fuego					52,4	64,6	53,4	65,3
Intermedias:								
Entre Ríos	60,0	67,1	53,3	59,4	64,1	71,1	65,1	71,3
Salta	52,6	61,3	49,4	56,6	52,6	66,7	55,2	69,5
San Juan	46,6	71,7	40,6	64,9	53,2	61,9	56,7	66,0
San Luis	57,4	73,9	50,7	64,3	60,9	70,8	62,3	71,9
Tucumán	49,5	70,9	41,8	60,8	51,5	64,1	57,2	68,0
Rezagadas:								
Catamarca	50,1	72,7	43,2	59,4	45,6	58,0	48,7	56,3
Chaco	52,8	63,6	47,3	60,4	52,2	65,1	51,9	63,5
Corrientes								
Formosa	52,0	55,2	48,0	62,4	50,9	66,5	52,2	67,3
Jujuy	51,7	65,1	49,0	57,6	51,7	66,8	55,4	70,0
La Rioja	48,0	56,2	43,7	54,2	52,2	61,8	53,7	63,7
Misiones	50,0	62,0	44,0	53,6	52,4	63,3	54,5	62,5
S. del Estero	48,1	72,3	43,0	62,7	48,4	66,6	48,3	65,1
Total del país	54,7	67,7	49,7	61,6	57,4	68,0	59,7	69,4

ca educativa nacional única sólo en los aspectos formales, pero de hecho coexisten tantas políticas educativas como jurisdicciones. La igualdad de oportunidades educativas entre jurisdicciones de distinto nivel socioeconómico se hace irrealizable y la educación de gestión estatal pierde su principal argumento.¹³

C. LA EDUCACIÓN PRIVADA LIBRE

La educación privada libre de regulaciones cubre un porcentaje reducido de la matriculación escolar en la mayoría de los países. En general está orientada a cubrir las demandas del sector de ingresos más altos de la población. En aquellos países en los que la educación pública tiene una calidad aceptable, a la educación privada le resulta difícil si no imposible competir para atraer aquel segmento de demanda que busca la excelencia académica. En estos casos la educación privada queda identificada más bien con una demanda que busca una educación dentro de un grupo social homogéneo. En otros países en los que el deterioro de la educación pública es notorio, los colegios privados pagos responden en mayor medida a una demanda por calidad diferencial.

La educación privada libre tiene en general potestad para cobrar aranceles y obtener un lucro. Goza de libertad curricular y frecuentemente adapta su currículum a los requerimientos de certificaciones ofrecidas por instituciones extranjeras. Por lo general está eximida del régimen laboral docente y se le aplican las normas generales de contratación laboral. Tiene también la libertad de fijar sus propias normas de admisión y permanencia de los alumnos.

En nuestro país, el grado de autonomía de la educación privada está asociado con la percepción o no de subsidio estatal. En este sentido las escuelas que no son asistidas financieramente por el Estado, son reguladas sólo parcialmente. Pueden fijar libremente sus aranceles, determinar sus políticas de admisión de alumnos, aunque una vez inscriptos, la escuela no tiene libertad para despedirlos durante el mismo año, salvo por causas justificadas, entre las cuales no puede alegarse la falta de pago de los aranceles.

Las normas laborales que alcanzan a las escuelas privadas están contenidas en general en el estatuto del docente, aunque no gozan de estabilidad en el cargo. La política de remuneraciones es fijada libremente por las escuelas pudiendo pagar salarios superiores a los mínimos fijados para las escuelas oficiales.

En cuanto respecta a las definiciones curriculares y programas de estudio, las escuelas privadas en nuestro país deben ajustarse a lo prescripto en el orden nacional y provincial que corresponda. Sin embargo pueden elaborar proyectos especiales y agregar asignaturas que siempre deben ser aprobadas por las autoridades responsables de educación. Es interesante señalar que se está generalizando la práctica de adoptar procedimientos como los exámenes para el bachillerato internacional con el fin de equiparar la educación que se ofrece a estándares internacionales.

Las escuelas privadas están sujetas a auditorías y controles estatales tanto de los aspectos pedagógicos, que incluye la medición de la calidad llevada a cabo por el Ministerio de Educación de la Nación en todas las escuelas del sistema, como administrativos (control acerca del personal contratado, supervisión contable, asignación de gastos, estado de las instalaciones, inventario del material didáctico, etc.). Asimismo la apertura de una nueva escuela, su ampliación y la construcción de nuevas instalaciones están sujetas a la autorización de los entes estatales competentes. Los controles administrativos no parecen justificarse ya que en este caso no se trata del uso de recursos públicos.

La escasa relevancia de la educación privada en el mundo se explica básicamente por qué son pocas las familias que tienen la capacidad de pagar los impuestos que, entre otros propósitos, financian la educación pública y al mismo tiempo pagar los aranceles de una educación privada. La opción es aún más sesgada cuando la calidad de la educación pública es aceptable.

La gran ventaja de una educación libre radica en que permite ejercer la posibilidad de elección de los padres y queda exenta de los problemas de eficiencia de la educación estatal. Tiene además el mérito de ahorrar recursos fiscales que quedan liberados para reducir impuestos o para otros fines públicos prioritarios. Pero la liberación de todo el sistema educativo sería contradictoria con el principio de igualdad de oportunidades educativas. Si cada familia tuviera que pagarse su propia educación y la sociedad partiera de una distribución desigual del ingreso, la capacidad económica para comprar buena educación sería muy dispar y las diferencias culturales y económicas tenderían a perpetuarse, sino a agrandarse. El problema es que la educación estatal tampoco ha sido capaz, al menos en nuestro país, de compensar y revertir las disparidades socioeconómicas iniciales. Por el contrario en las últimas décadas han coexistido una educación de planificación estatal con un agrandamiento de las disparidades socioeconómicas. La solución al problema de la desigualdad de oportunidades educativas no puede encontrarse entonces ni en una educación estatal planificada tal como funciona en nuestro país ni en una educación totalmente arancelada y libre.

D. LA EDUCACIÓN PRIVADA REGULADA

Son muchos los países que subsidian instituciones privadas de educación bajo condición de que cumplan similares regulaciones a las que están sujetas las escuelas públicas. Las regulaciones son tales que es difícil distinguir las condiciones bajo las cuales debe operar una escuela pública y las que se requieren para una escuela privada subsidiada. Por lo general deben estar organizadas como instituciones sin fines de lucro, no pueden cobrar aranceles, deben cumplir con las mismas políticas de admisión de alumnos que una escuela pública, deben cumplir con el currículum oficial, generalmente están sujetas a las mismas condiciones laborales que las escuelas públicas y el sistema de subsidio sigue las re-

glas de una asignación presupuestaria asociada a la nomina salarial y ciertos gastos corrientes.

Formalmente, en la Argentina las escuelas privadas reguladas están sujetas prácticamente a los mismos controles que los descriptos para las escuelas privadas libres, con la salvedad de la regulación sobre los aranceles que pueden percibir. En efecto, dado que el subsidio estatal es otorgado en función del nivel de los aranceles, el Estado fija el valor máximo que puede percibir cada escuela en concepto de cuotas con fuertes penalidades en el caso en que se observen transgresiones.

El aporte estatal financia únicamente la remuneración de los docentes que dictan materias incluidas en los planes de estudio aprobados. No se trata de un subsidio a quien se educa sino que está destinado a subsidiar la oferta del servicio. En este sentido no hay diferencia alguna con el modo de financiamiento de las escuelas públicas, no proporcionando incentivos correctos para una asignación de recursos eficiente. Es por ello que el número de alumnos por docente en las escuelas privadas subsidiadas no difiere sustancialmente del observado en el conjunto de escuelas estatales y frecuentemente es aún menor.

Tal como en el caso de una escuela estatal, las instituciones privadas reguladas, desde un punto de vista estrictamente financiero, no tienen incentivos para ahorrar recursos docentes ni para crecer en matrícula. Su desventaja más importante es que el subsidio estatal no alcanza para enfrentar las inversiones de infraestructura, las que generalmente se atienden con donaciones privadas. Las ventajas de una escuela privada subsidiada residen solamente en el aprovechamiento que la institución privada puede hacer de los grados de flexibilidad que el currículum permite, particularmente en el área de enseñanza religiosa y de transmisión de valores.

E. LAS ALTERNATIVAS INTERMEDIAS

Las experiencias más recientes de organización escolar constituyen un intento de síntesis entre la educación estatal planificada y la educación privada libre, con el objetivo de introducir incentivos para una mayor eficiencia y calidad educativa, pero sin abandonar los objetivos de un sistema que procura la igualdad de oportunidades. Las experiencias que en este sentido se están desarrollando se distinguen por los cambios en la forma de financiamiento y por la disminución de las regulaciones, aplicables fundamentalmente a escuelas privadas semirreguladas pero también de posible aplicación a escuelas públicas autónomas.

Financiamiento por alumno matriculado

En el aspecto del financiamiento, el cambio esencial es hacia un financiamiento basado en el número de alumnos matriculados. Éste es un cambio decisivo con respecto a la forma tradicional de financiamiento de escuelas estatales o escuelas privadas reguladas, cuyas ventajas radican

en crear incentivos similares a los de un mercado libre, ya sea en términos de promover la eficiencia en el uso de recursos como en el de mejorar la calidad educativa. Si el financiamiento, sea para escuela pública o privada, se hace en función del número de alumnos, las escuelas con exceso de demanda tendrán un interés genuino en expandirse y las escuelas con matriculación declinante tendrán un incentivo para reducir su personal y otros gastos, a medida que la matriculación declina. Es más, estarán forzadas a hacerlo, puesto que las transferencias se reducirían automáticamente con la disminución de la matriculación. Los padres, al optar por unas escuelas y descartar otras, determinarían automáticamente cuáles deben transformarse o desaparecer y cuáles deben expandirse.¹⁴ Las escuelas pugnarían por mejorar su calidad educativa como única manera de atraer alumnos para sobrevivir o para expandirse. En el proceso, las orientaciones del sistema educativo se irían definiendo de acuerdo con las preferencias de los padres, en lugar de ser impuestas por decisiones burocráticas. Los incentivos a la eficiencia y a la calidad serían similares a los de cualquier mercado sin intervención estatal. Esto no iría en desmedro de la igualdad de oportunidades, ya que el financiamiento por alumno permitiría apoyar el gasto educativo de las familias de bajos recursos de una manera que nunca hubiera estado a su alcance e incluso, se lo podría hacer de una manera preferencial si la asignación por alumno fuera mayor para escuelas de zonas particularmente pobres.

TIPIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS
SEGÚN LA FORMA DE FINANCIAMIENTO

	Financiamiento público presupuestario	Financiamiento público por alumno matriculado	Arancelamiento privado
Gestión estatal			
Nacional	X		
Provincial	X		
Municipal	X		
Autónoma		X	(X) ^a
Gestión privada			
Regulada	X		
Semirregulada		X	(X) ^a
Libre			X

(a) Algunas experiencias recientes permiten ciertos márgenes de libertad para complementar el subsidio estatal con aranceles.

La desregulación laboral

La segunda innovación fundamental es la desregulación laboral. Puestas a competir entre sí, las escuelas encuentran que el margen de respuesta más importante está en mejorar el insumo educativo fundamental, que es la calidad del cuerpo docente. Pero si en presencia de un financiamiento en función de alumnos matriculados coexistiera un régimen laboral rígido que favorece la desidia laboral, traba el despido e impide una remuneración flexible, las escuelas perderían su principal instrumento para mejorar la calidad educativa. El mencionado proceso de mejora requiere como ingrediente principal la posibilidad de contratar buenos maestros y despedir a los de menor rendimiento, ya sea por incapacidad o por falta de motivación. También debe incluir la posibilidad de remunerar diferencialmente, por tratarse éste de un incentivo fundamental para la capacitación y el esfuerzo personal. La desregulación del régimen laboral es entonces un complemento fundamental para que el efecto de una financiación por alumno matriculado cumpla con el objetivo de mejorar la calidad y la eficiencia del sistema educativo.

La limitación de otras regulaciones

El objetivo central de estas formas intermedias de organización escolar, sean escuelas privadas subsidiadas semirreguladas o escuelas públicas autónomas, es obtener un comportamiento similar al de un mercado libre pero sin afectar el objetivo de igualdad de oportunidades. Las escuelas son liberadas de controles y regulaciones administrativas cuando se trata de instituciones privadas, y cuando son instituciones estatales, se les otorga autonomía en la mayoría de las decisiones administrativas, financieras y de personal. Pero en varias experiencias de esta naturaleza se intenta asegurar los objetivos de integración social e igualdad de oportunidades a través del mantenimiento de regulaciones referidas al carácter (con o sin fines de lucro) de la institución escolar privada y a los criterios de admisión y permanencia del alumnado. Las principales experiencias en este sentido corresponden a las escuelas *Charter* de los Estados Unidos, las *Grant Managed Schools* en Inglaterra y las escuelas privadas subsidiadas en Chile. Entre las regulaciones más comunes que se mantienen, se encuentran:

- Se admiten solamente instituciones privadas sin fines de lucro. Con esta limitación se intenta evitar que el subsidio público por alumno contribuya a generar beneficios empresarios. Éste es el caso de las escuelas *Charter* en los Estados Unidos y de las *Grant Managed schools* en Inglaterra. En el caso chileno por el contrario, las sociedades comerciales pueden actuar en la educación privada subsidiada.
- Estas instituciones tienen prohibido o seriamente limitado y condicionado, el cobro de aranceles adicionales a los padres. Esta limitación tiene el doble propósito de evitar los beneficios empresarios en una actividad con subsidio público, pero también pretende evitar que la

capacidad económica influya sobre la admisión de los estudiantes y dé origen a una segmentación entre escuelas ricas y escuelas pobres.¹⁵ La experiencia en este sentido es variada: las escuelas Charter en los Estados Unidos tienen por lo general prohibido el cobro de aranceles adicionales. En Inglaterra las escuelas subsidiadas tienen prohibido cobrar aranceles por actividades realizadas dentro del horario escolar, pero sí pueden cobrar por actividades extracurriculares. En el caso chileno en cambio, las escuelas privadas subsidiadas pueden cobrar aranceles adicionales, pero dependiendo de cual sea el monto, el subsidio estatal sufre una quita.¹⁶

- El subsidio por alumno matriculado está limitado generalmente al pago de gastos corrientes y en algunos casos sólo a la masa salarial. Esta limitación intenta evitar que el subsidio público se asigne en proporciones excesivas a gastos de infraestructura u otras erogaciones (supuestamente) no esenciales, en detrimento de las remuneraciones docentes.¹⁷
- No se permite que la admisión de alumnos sea discrecional y eventualmente sujeta a factores económicos o meritorios. Por el contrario, la política de admisión debe privilegiar los alumnos de la zona y en caso de exceso de demanda, la asignación de lugares se debe realizar por sorteo. Esta restricción intenta evitar una discriminación meritocrática que segmente el sistema entre escuelas con alumnos buenos y escuelas con alumnos malos.

Cada una de estas regulaciones disminuye a su manera la efectividad potencial del financiamiento por alumno. La eliminación del motivo de lucro por ejemplo, limita las posibilidades de incorporar capital privado, capacidad de liderazgo y de gestión en el sector educativo. Este factor puede ser importante cuando décadas de educación estatal centralizada pueden haber impedido el desarrollo de personal directivo con capacidad de liderazgo. Este factor podría compensarse aceptablemente si las escuelas privadas sin fines de lucro o las escuelas públicas autónomas tuvieran capacidad financiera y autonomía decisoria para contratar personal directivo con capacidad de gestión y liderazgo.

Cuando el subsidio por alumno se limita a financiar solamente gastos corrientes, uno de los méritos esenciales de un sistema de financiación por alumno, que es incentivar la expansión de los colegios con exceso de demanda, puede verse abortado. El tema del financiamiento de la infraestructura es particularmente serio y limitante para una institución privada. Si se decide que la provisión de la infraestructura sea responsabilidad de la entidad privada, las restricciones financieras serán un obstáculo muy difícil de superar para una institución sin fines de lucro con una concesión revocable. Si por el contrario, el edificio y sus eventuales mejoras son propiedad del Estado, la expansión del colegio exitoso quedará sujeta al capricho burocrático.

Otro tema crítico relacionado es el de autorización para funcionar. Si las normas para abrir nuevos colegios o hacerse cargo de las instituciones existentes son muy restrictivas, los efectos benéficos del financia-

miento por alumno pueden verse disminuidos. Por el contrario, si la entrada de nuevas instituciones no tiene un mínimo control de idoneidad de los directivos, pueden multiplicarse los casos de estafa financiera y educativa. La legislación tiene que proveer un equilibrio para evitar ambos extremos.

Apartado 9. El potencial y las limitaciones de las alternativas intermedias

Las escuelas privadas semirreguladas o las escuelas públicas autónomas, constituyen la síntesis más promisorias para lograr simultáneamente igualdad de oportunidades educativas y una organización escolar con incentivos para la eficiencia y la calidad. El financiamiento público por alumno, la desregulación laboral y escuelas (públicas o privadas) sujetas a un mínimo de regulaciones, son los instrumentos apropiados para lograr ambos objetivos simultáneamente.

La implementación de una alternativa viable requiere sin embargo prever ciertas condiciones. Ante todo es necesario adoptar un régimen que no introduzca restricciones al crecimiento de las instituciones más demandadas, ya sea reteniendo las decisiones de infraestructura en organismos burocráticos, limitando el subsidio por alumno al financiamiento de gastos corrientes o poniendo trabas importantes para la incorporación de instituciones privadas en el manejo de escuelas estatales preexistentes o en la apertura de nuevos colegios.

Cuando el instrumento elegido es la figura de una escuela pública autónoma, debe preverse un modelo de estatuto constitutivo que determine con precisión los órganos y mecanismos de decisión en temas tan importantes como el nombramiento del Director y los Consejos Directivos, las decisiones curriculares, las decisiones de personal y las decisiones de gastos en general y de inversiones en particular. La posibilidad de que una escuela pública autónoma se comporte como una escuela privada semirregulada depende críticamente de que a través de la constitución de los órganos directivos, no se reintroduzcan los intereses burocráticos y gremiales. Esta posibilidad es la que crea fundadas dudas acerca de la factibilidad de que una escuela pública autónoma pueda ser tan eficiente como una escuela privada semirregulada.

De todas maneras cabe reconocer que estos instrumentos de política pueden no ser suficientes para asegurar una mejora educativa a lo largo de todo el sistema educativo. Existen limitaciones contextuales importantes, particularmente entre los sectores socioeconómicos más desfavorecidos. En primer lugar, la libertad de elegir no está al alcance de todos. En las zonas rurales por ejemplo, las escuelas son verdaderos monopolios naturales. Aun en zonas suburbanas, los costos de transporte para asistir a escuelas

alternativas, pueden ser muy elevados. Otro obstáculo para el funcionamiento de la lógica de la competencia es la existencia de muchos padres que no le otorgan la debida importancia a la educación de sus hijos. Los padres sin visión de futuro probablemente se preocupen solamente y en el mejor de los casos, en cumplir con la obligatoriedad, enviando a su hijo al colegio más cercano y menos costoso. La lógica de la competencia como motor de mejora de la educación es apropiada en contextos urbanos, en presencia de padres que valoran una buena educación para sus hijos, que se preocupan por informarse sobre las alternativas que se le presentan y que disponen de información adecuada. La lógica de la competencia es menos poderosa para escuelas que atienden a los sectores socioeconómicos más bajos, donde es probable encontrar que la oferta educativa es escasa, los padres no valoran la educación o no son educados ellos mismos para darse cuenta de su importancia cabal, no tienen capacidad participativa en su escuela y el personal directivo carece de la habilidad de liderazgo para promover mejoras educativas. Es por estas razones que la política educativa debe estar complementada por elementos de una política compensatoria y regulatoria dirigida especialmente a asegurar la calidad educativa del segmento más bajo de la población.

También es necesario destacar que estos instrumentos no son suficientes para superar limitaciones sistémicas. En el corto plazo una escuela puede mejorar su personal directivo y docente atrayendo personal capacitado de otras escuelas. Cuando así lo hacen aumentan sus posibilidades de mejorar la calidad educativa, pero empeoran las de la escuela que es abandonada por los profesionales capaces. A nivel del conjunto del sistema educativo, la restricción básica para mejorar la educación está dada por la calidad media del personal docente y directivo. En el corto plazo, un sistema escolar desregulado laboralmente tiene un margen limitado para reemplazar personal inadecuado por docentes idóneos.¹⁸ En el mediano plazo las políticas de formación docente son insustituibles para influir decisivamente sobre la calidad media de los docentes.

Conclusión

La organización y el financiamiento de la educación primaria y secundaria en la Argentina, es uno de sus flancos más débiles. El sistema estatal, que tiene el 72% de la matriculación, combina todas las debilidades de una educación estatal planificada con las inconsistencias de un sistema descentralizado, que deviene en condiciones y resultados muy dispares entre jurisdicciones, incompatibles con un objetivo de igualdad de oportunidades educativas. Los indicadores básicos muestran además que la administración de la educación estatal es particularmente ineficiente en la Argentina, habida cuenta de la cantidad excesiva de docen-

tes con relación a los alumnos matriculados, la incapacidad de remunerar adecuadamente a los docentes y el fracaso de las jurisdicciones provinciales de priorizar el gasto en educación con relación a otros gastos administrativos y clientelistas.

Con respecto al segmento de las escuelas privadas, la excesiva regulación impuesta a todas ellas agravada con el sistema de aportes a la oferta en el caso de las instituciones subsidiadas, no hace más que extender las mismas reglas de juego observadas en las escuelas estatales así como introducir incentivos opuestos a la asignación eficiente de recursos. Restringe asimismo los beneficios que se obtendrían de una gestión autónoma de las escuelas, neutralizando los efectos positivos de un comportamiento competitivo y de emulación de los mejores ejemplos.

Notas

1. En Japón por ejemplo, las escuelas privadas *juku* preparan a los alumnos para rendir exámenes selectivos de admisión, para apoyar a estudiantes que se retrasan en la escuela pública y para darle instrucción más avanzada a estudiantes aventajados para los que la escuela pública no es un desafío suficiente.

2. El uso de la residencia como criterio de asignación escolar puede coadyuvar a la integración social en contextos urbanos en los que conviven en una misma zona familias de distinto nivel socioeconómico. Pero la utilidad del instrumento como integrador social disminuye cuando la población tiende a agruparse en barrios de nivel socioeconómico similar.

3. La posibilidad de elegir un colegio privado está siempre excluida, salvo que sea a costa de la familia. La posibilidad de elegir un colegio privado subsidiado que no cobra aranceles es la característica de sistemas educativos que combinan la educación estatal con una educación privada regulada.

4. Dependiendo del sistema laboral que tenga el país, el monto salarial por maestro entrará o no en la ecuación. En sistemas como el de nuestro país en que la remuneración del maestro queda determinada básicamente por la antigüedad, no hay prácticamente lugar para una discusión sobre el monto salarial por maestro.

5. Los incentivos que el sistema establece son determinantes del comportamiento general. Siempre hay comportamientos ejemplares de directores y maestros que con motivaciones personales excepcionales, explican un comportamiento fuera de lo común en la educación estatal. Pero no es posible confiar en los comportamientos excepcionales para lograr que un sistema educativo funcione bien en la generalidad de los casos.

6. El indicador de gasto por alumno en escuelas estatales no debe tomarse como indicador de la prioridad que cada país o sociedad le otorga a la educación. Los recursos que una sociedad dedica a la educación, dependen también de la cobertura del sistema educativo, de los gastos pagados por los padres y de la participación de la educación privada.

7. El indicador de gasto público por alumno se ajusta por el PBI per cápita de cada país para hacer comparable un indicador que de otra manera estaría afectado por problemas de distinto poder adquisitivo de la población. El indicador elegido corresponde sólo a las escuelas estatales, para evitar la distorsión que se hubiera originado por el gasto privado en escuelas privadas. El indicador global se descompone en cuatro factores que permiten identificar las causas de los desvíos con respecto a la muestra de países. Esos factores son el número de alumnos por

docente, las horas trabajadas por docente, la remuneración docente por hora trabajada (ajustada por el PBI per cápita) y la relación entre gasto total y gasto en personal. Para una descripción detallada de los aspectos metodológicos de la comparación realizada, ver Apéndice metodológico.

8. Para la escuela primaria solamente, mientras la relación de alumnos por docente en la Argentina es de 13, el promedio para la muestra es de 18.

9. Para el caso de la escuela primaria, dado que la cantidad de alumnos por sección es de 25,2, se requeriría que los establecimientos primarios funcionaran con 1,4 docentes por sección para alcanzar una relación de 18 alumnos por docente. La situación real de cargos por sección es de 1,9 para todo el país, siendo el caso máximo el de la ciudad de Buenos Aires con tres cargos por sección y el mínimo el caso de la provincia de Misiones con 1,7 docentes por sección.

10. Tomando como base el gasto público y el PBI per cápita de 1995.

11. Aun en los países con educación estatal descentralizada, la *organización de los estudios*, entendiéndolo por ello los niveles educativos en que se estructura la enseñanza formal; su conformación en ciclos, años, o etapas; la duración de la escolaridad obligatoria; los requisitos de acceso de un nivel educativo a otro, etc., son cuestiones uniformadas en todo el ámbito nacional para permitir un mínimo de integración y articulación del sistema educativo.

12. La rigidez que introducen las regulaciones en el sector también influyen en la dispersión de los valores de gasto por alumno. Esto sucede cuando una pérdida notable de alumnos en el sistema (bajas notables en la tasa de mortalidad, movimientos migratorios, etc.), no es acompañada por un ajuste en las estructuras de prestación del servicio.

13. Como se verá más adelante, la educación de gestión estatal no es la única manera de lograr el objetivo de lograr la igualdad de oportunidades. La igualdad de oportunidades justifica la intervención estatal a través del financiamiento público de la educación básica, pero no justifica la gestión estatal de las escuelas.

14. Para que los padres puedan optar con fundamento, deben tener información precisa sobre la calidad educativa de las instituciones entre las que pueden optar. Un sistema objetivo y confiable de evaluación de calidad educativa que abarque todas las instituciones, públicas o privadas, es consecuentemente un complemento insoslayable para introducir transparencia en el proceso decisorio de los padres.

15. Uno de los argumentos más importantes en contra de la educación privada libre y del financiamiento por alumno no condicionado, es que fomentan el elitismo y la segregación, creando escuelas marginales para los pobres. Este argumento supone que ciertas escuelas que partan con ventajas, tenderán a congregarse los alumnos más capaces, aumentarán su matrícula, el colegio tendrá mayor capacidad financiera para atraer los mejores docentes, los mejores docentes mejorarán la calidad educativa de la escuela, y así se generará un círculo virtuoso en donde las escuelas buenas atraerán los mejores alumnos y docentes y las escuelas pobres se tendrán que contentar con los peores alumnos y los peores docentes.

16. La quita es inferior a los aranceles cobrados, de tal manera que se asegura que los ingresos totales de la escuela aumenten.

17. La visión gremial es que cuando la educación la gestiona el Estado, el dinero público es básicamente para salarios. A partir de esta visión, cualquier intento de financiar la educación por alumno matriculado es percibido como una amenaza potencial a esa asociación. Los gastos (supuestamente) prescindibles y la inversión en infraestructura realizados para atraer matriculación, son vistos como alternativas que competirían y eventualmente afectarían negativamente la remuneración docente.

18. La desregulación laboral tiene de todas maneras enormes beneficios inmediatos. Por un lado, la simple amenaza del despido es suficiente para incentivar a los maestros a un mejor comportamiento laboral. Por el otro, el despido del personal redundante permitirá el aumento de la remuneración docente de los maestros que más contribuyen a la enseñanza. Este aumento de remuneraciones es esencial para atraer a la profesión docente a jóvenes con un potencial adecuado.

Capítulo IX

LA EDUCACIÓN SUPERIOR

A. OBJETIVOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Los objetivos fundamentales de la educación superior son distintos de los de la educación básica. El alcance de una aceptable integración social e igualdad de oportunidades educativas debe producirse en los años de la educación básica. La experiencia indica claramente que las desventajas de los años iniciales no son recuperables a edades más avanzadas. Las desventajas originadas en las limitaciones familiares de los grupos sociales de bajos ingresos, deben ser compensadas a través de programas focalizados antes y durante la educación básica. En la educación superior debe privilegiarse además el objetivo de una enseñanza orientada a desarrollar capacidades para la vida laboral, ya que la formación para la civilidad debe incluir a todos los ciudadanos por igual y por lo tanto debe realizarse durante los años de la educación básica obligatoria.

Estas definiciones generales no agotan sin embargo las opciones abiertas al momento de definir la política de educación superior. Las primeras universidades europeas creadas en el siglo XVIII y XIX, respondieron al modelo "humboldtiano" de una educación superior "académica", primordialmente concebida como centro de excelencia, centro de ciencia pura y de investigación y enseñanza de elites. Este modelo establecía un énfasis particular en el desarrollo de la investigación pura. Un concepto esencial a la universidad académica era el de la enseñanza basada en la investigación, concepto de alcances no muy precisos pero que transmite la idea de que la enseñanza universitaria debía ser hecha en áreas y por profesores que están en la frontera del conocimiento a través de la investigación. El objetivo esencial de la universidad humboldtiana fue entonces la creación de centros de investigación que contribuyeran al desarrollo de las ciencias y al progreso económico.

La educación superior, concebida con un objetivo prioritario en el desarrollo de la investigación científica, es un concepto que ha sido superado por la realidad contemporánea. El entrenamiento para la vida laboral de un número de estudiantes cada vez más masivo ha pasado a ser el eje central de la problemática de la educación superior. Ya a comienzos del

siglo XX se sucedieron en el mundo los movimientos a favor de una democratización y apertura irrestricta de la universidad, sustanciado en nuestro país a través de la reforma de 1918. El modelo universitario que surgió entonces continuó caracterizándose por la provisión estatal, la autonomía de gobierno y la gratuidad, pero la diferencia fundamental fue la adopción del acceso irrestricto, que respondió a un objetivo de movilidad social ascendente de las clases medias y bajas. El objetivo académico central pasó de la investigación a la graduación de profesionales. En un contexto de fuerte intervención y control estatal, la formación de profesionales fue sinónimo de entrenamiento de futuros dirigentes políticos, burócratas o profesionales que debían actuar en actividades provistas (o fuertemente reguladas) por el Estado. La movilidad social y el entrenamiento profesional y político de burócratas y futuros dirigentes políticos, fueron así los principales objetivos de la universidad “irrestricta”.

El desarrollo y la creciente importancia de la demanda de recursos humanos calificados para la actividad privada ha originado una concepción diferente de la educación superior. El objetivo central de una educación para el mercado pasa a ser el de un centro de formación de profesionales y técnicos superiores de acuerdo con los roles demandados por los puestos de trabajo, al tiempo que la investigación pura cede paso a la investigación aplicada. Resulta un objetivo básico de este modelo lograr la eficiencia en el proceso de formación del capital humano, conjugando una elevada calidad educativa al menor costo posible. El arancelamiento es el instrumento básico para incentivar una demanda educativa que tenga un valor redituable, y un comportamiento competitivo de las instituciones que lleve a una mayor calidad, un menor costo y a una oferta de carreras que responda a las preferencias e intereses de los alumnos. Estas ventajas potenciales de una educación superior orientada a las demandas del mercado se materializan plenamente cuando existe un sistema de información sobre la calidad de instituciones y programas que le permita a padres y alumnos una elección adecuada.

La identificación de los objetivos básicos de la educación superior es un paso esencial previo a la determinación del rol del Estado en la financiación, gestión y regulación de la educación superior. Los objetivos que se han planteado históricamente han ido evolucionando y los que prevalecen actualmente están sujetos a fuertes tensiones que son producto de los resultados inadecuados que los modelos vigentes han alcanzado y de la importancia creciente que la actividad privada está teniendo en la actividad económica. Los principales objetivos que se plantean para la intervención del Estado en la educación superior son los siguientes.

Los argumentos insostenibles a favor de la intervención estatal

El argumento de las “externalidades”

Varios son los argumentos que se han esgrimido tradicionalmente para la intervención estatal en la educación superior. El primero de ellos es el que visualiza la educación superior como un proceso que beneficia a la

sociedad en su conjunto en mayor medida que el beneficio personal que acrece al estudiante que se capacita. En particular, se argumenta que el proceso educativo superior beneficia fundamentalmente al sector empresario a través de la mayor capacitación y el menor costo de la mano de obra que emplea. Si éste fuera el caso, la intervención estatal en la forma de subsidio a la educación superior se justificaría para incentivar un grado óptimo de capacitación. Este supuesto beneficio social, que justificaría el subsidio pero no la provisión estatal de educación superior, ha quedado invalidado por la observación empírica de que son los graduados los beneficiarios directos, a través de sustanciales diferencias de remuneración a las que pueden acceder a través de la educación superior. Las diferencias de remuneraciones son tales que justifican económicamente con creces la inversión privada en las disciplinas que tienen suficiente demanda en el mercado laboral.

El argumento de la equidad y de la movilidad social

El segundo argumento, muy cercano a la reforma universitaria argentina de 1918, ha sido el de la promoción de la igualdad de oportunidades y la movilidad social. Este argumento, que puede ser utilizado para justificar la gratuidad pero que no es suficiente para justificar la provisión estatal, enfrenta como obstáculo la evidencia empírica. Esta evidencia cuestiona la supuesta progresividad del modelo irrestricto. Los resultados que se han obtenido en la mayoría de los países indican que, mientras la educación en general (comprendiendo los tres niveles de enseñanza) es progresiva, la incidencia del gasto público en educación superior resulta regresiva. Los resultados empíricos también indican que la regresividad del gasto en educación superior se acentúa cuando se considera exclusivamente la educación pública, dado que las universidades privadas no reciben subsidio.

Esta regresividad es producto de que, a pesar de la gratuidad, la participación de los sectores medios y bajos en la matrícula es relativamente baja. Los factores que determinan esta baja participación son en parte económicos y en parte académicos. Entre los factores económicos cabe destacar la importancia que para alumnos de ingresos medios y bajos tienen los gastos de mantenimiento y las remuneraciones no percibidas. Entre los factores académicos se destaca la desventaja educativa con que los sectores de ingresos medios y bajos llegan al final del colegio secundario, cuando llegan. Las tasas de deserción en los primeros años de la universidad y los estudios sobre habilidades de comprensión de textos y redacción realizados en nuestro país, evidencian carencias muy pronunciadas en los aspirantes a ingresar a la universidad, circunstancia que se verifica como mucho más grave en las clases de menores recursos.

Muchos países que han verificado también estos fenómenos, han recurrido a sistemas de becas para compensar los costos de mantenimiento de los alumnos y sus familias. En los países en que se recurre de una manera sistemática al cobro de aranceles, existen sistemas de becas y préstamos a tasas reducidas destinados a financiar los gastos de matri-

culación y las necesidades de mantenimiento de los estudiantes, facilidades sujetas por supuesto al mérito del estudiante y a las necesidades económicas comprobadas.

El argumento del entrenamiento político

El tercer argumento, que pretende justificar la provisión pública, es el de convertir a la universidad en un foro de educación democrática y entrenamiento político. La politización de la universidad argentina es quizás su rasgo más distintivo, aún más intensa que en los sistemas más estatistas de Europa. La participación en la política universitaria como dirigente estudiantil es visualizada como el inicio de la carrera política. Pero la politización del proceso universitario puede interesar sólo a quienes pretenden seguir la carrera política, ya que el interés de la inmensa mayoría de estudiantes reside en tener instituciones que se concentren en la provisión de una alta calidad educativa.

El argumento del financiamiento a la investigación

La universidad ha perdido el monopolio de la investigación que tuvo en sus inicios. Hoy son las mismas empresas, orientadas por las demandas y necesidades de los mercados que atienden, los principales agentes de investigación y desarrollo de nuevas tecnologías. Existen por supuesto argumentos para la intervención estatal a favor de investigaciones con valor social que las empresas no encuentran razones económicas para realizar. Pero aun en este caso no existen razones para que sean las instituciones de educación superior las únicas capaces de llevarlas a cabo. La eficiencia del gasto en investigación exige un programa nacional con objetivos bien focalizados y una asignación de los proyectos sobre bases competitivas a instituciones investigadoras, incluyendo universidades. Lo que no encuentra justificativo es un financiamiento garantizado a las universidades para financiar una agenda propia de investigaciones que no responde a una definición global de prioridades ni tiene la posibilidad de tener un chequeo mínimo de calidad y relevancia.

Los argumentos válidos a favor de la intervención estatal

La provisión de información adecuada

El proceso de democratización creciente que ha experimentado el mundo exige una política de educación superior que convierta a los alumnos y sus padres en los verdaderos clientes que deben ser atendidos y cuyas demandas deben ser satisfechas. Uno de los requisitos centrales para que ello sea posible, es proveer la información adecuada para que los alumnos y sus padres puedan tomar decisiones eficientes y adecuadas a sus intereses. La información crítica no está referida a los programas que se ofrecen, tarea de la cual puede encargarse cada institución, sino a la calidad de los mismos y a las expectativas de empleo y remunera-

ciones a las que los graduados de distintos programas e instituciones pueden acceder. Es este tipo de información la que le permite a los padres elegir eficientemente entre instituciones de distinta jerarquía y costo, de acuerdo a sus preferencias e intereses. La información adecuada es la base sobre la cual los alumnos y sus padres pueden premiar con su asistencia a los programas e instituciones de calidad y crear así los incentivos para la mejora de todo el sistema. La información es en este caso un bien público que requiere la acción del Estado para crearla cuando el sector privado no tiene los incentivos para desarrollarla por sí mismo.

Regulación para la estandarización, integración y competitividad del sistema

La regulación es una herramienta que puede servir para propósitos diametralmente opuestos. Pero es evidente que aun bajo el objetivo de proveer solamente un marco competitivo que incentive la eficiencia, diversificación y flexibilidad del sistema a las demandas de los alumnos, existe la necesidad de una regulación mínima adecuada. La ausencia de un marco regulatorio provocaría una anarquía de programas y títulos en la cual se perdería cualquier tipo de información sobre la cantidad y calidad de formación recibida por los graduados. Un marco regulatorio apropiado debe servir el propósito de proveer una estandarización mínima de programas y títulos que permitan la integración del sistema, la transferibilidad de los alumnos y la competitividad de los programas e instituciones.

Superación de las falencias del mercado de capitales

Existe sin embargo un argumento importante que justifica la intervención estatal en el financiamiento de la educación superior. En un sistema de educación superior sin subsidios estatales y arancelado, existirían limitaciones serias para que los estudiantes meritorios con restricciones financieras puedan acceder a préstamos para seguir sus estudios superiores. El obstáculo natural para que una entidad financiera esté dispuesta a asumir espontáneamente el riesgo, proviene de la incertidumbre respecto al flujo de ingresos futuros del estudiante y de la imposibilidad de obtener garantías alternativas para la recuperación de los préstamos. El riesgo de migración del estudiante a otros países es otro ejemplo de los obstáculos a este tipo de operatoria. Estos impedimentos requieren la intervención del Estado como asegurador, como condición necesaria para el desarrollo de un sistema de financiamiento estudiantil.

El subsidio de carreras meritorias

Existen disciplinas estrechamente vinculadas a la provisión de bienes públicos. Tal es el caso de la salud pública o el de la educación básica, en las cuales la intervención del Estado, aun a través de políticas focali-

zadas, está justificada por diversas razones. Una asignación de fondos apropiada para esos sectores debería permitir el pago de remuneraciones suficientes para atraer candidatos calificados a la profesión docente y hacer rentable sus estudios (arancelados). Es posible sin embargo que en circunstancias como las que actualmente enfrenta el gremio docente, las remuneraciones esperadas no sean suficientes para permitir un reclutamiento de candidatos calificados. Un sistema especial de becas se justifica en estos casos, como un instrumento transitorio compensador de una falencia del sistema remunerativo, que perdure hasta que la mejora salarial haga la profesión docente suficientemente atractiva por sí misma.¹

Conclusión

Los objetivos centrales de la política de educación superior deben ser entonces promover una oferta educativa orientada por las preferencias de los alumnos y las necesidades del mercado laboral, que se realice a través de una provisión eficiente en cuanto a calidad y costos, con el mínimo compromiso de recursos públicos. Para ello es necesario que la intervención estatal se limite a proveer un marco regulatorio mínimo que incentive la eficiencia y competencia entre instituciones, desarrolle un sistema de información apropiado, compense las debilidades del mercado de capitales a través del desarrollo de un sistema de préstamos estudiantiles y apoye algunas carreras de interés social. Con estos objetivos generales como marco de referencia, los próximos puntos se concentrarán en el análisis de los instrumentos apropiados para alcanzar dichos objetivos, recurriendo para eso a la experiencia de nuestro país y de un grupo de países analizados.

B. MODELOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Los sistemas de educación superior en el mundo no constituyen sistemas puros que se ajusten precisamente a estereotipos claramente definibles. En términos generales, mientras en Asia y los Estados Unidos predominan los elementos de una educación superior de mercado, caracterizable por la gestión de entidades privadas con estudios arancelados, en Europa y Latinoamérica prevalecen los rasgos de una educación superior de planificación estatal, caracterizable por la gestión a través de entidades estatales “autónomas” y gratuidad de los estudios. Estas generalizaciones no son sin embargo totalmente descriptivas de la situación, ya que en todos los sistemas conviven en mayor o menor medida, instituciones y regulaciones de ambos modelos. La mezcla de estereotipos tiene los siguientes rasgos:

Coexistencia de segmentos de educación superior “académica” e “irrestringida”

Dentro de la educación superior estatal, coexisten segmentos de educación superior “académica”, caracterizables por una elevada exigencia académica e ingreso restringido por mérito, y de educación superior “irrestringida”, caracterizable por un ingreso masivo, bajo nivel de gasto por alumno, menor calidad de la enseñanza y elevado porcentaje de abandono. En el sistema universitario francés por ejemplo, coexisten las “grandes écoles”, con un ingreso restringido a los mejores promedios en el Baccalureat, con un gasto (público) por alumno de alrededor de \$ 50.000 y orientado a formar a la elite de funcionarios privados y públicos de Francia, con una universidad de ingreso irrestringido, de un gasto promedio de \$ 5.000 por alumno y con un índice de fracaso y abandono del 70% durante los primeros dos años. Patrones similares existen en la mayoría de los países con sistemas de educación estatal, con carreras de ingreso restringido (generalmente las más costosas, como Medicina), y segmentos de ingreso irrestringido, coincidentes con las ciencias sociales, en los que los problemas de fracaso y abandono y/o graduados en exceso a las necesidades del mercado, son los problemas más comunes.

Coexistencia de instituciones universitarias y no universitarias

La segunda manera en que los sistemas de educación superior reflejan una mezcla de modelos, está determinada por la coexistencia de instituciones universitarias, mucho más cercanas a los modelos “académico” e “irrestringido”, con instituciones de educación superior no universitaria. Estas instituciones tienen varios rasgos que las acercan más a un modelo de educación superior orientado al mercado. En general ofrecen carreras de corta duración, con cursos prácticos y vocacionales de una rápida y generalmente específica salida laboral. La naturaleza más aplicada de la enseñanza (a través de seminarios y trabajos de laboratorios), así como la participación de profesionales empleados en la industria y los servicios como profesores a tiempo parcial, son también características distintivas de este sector.

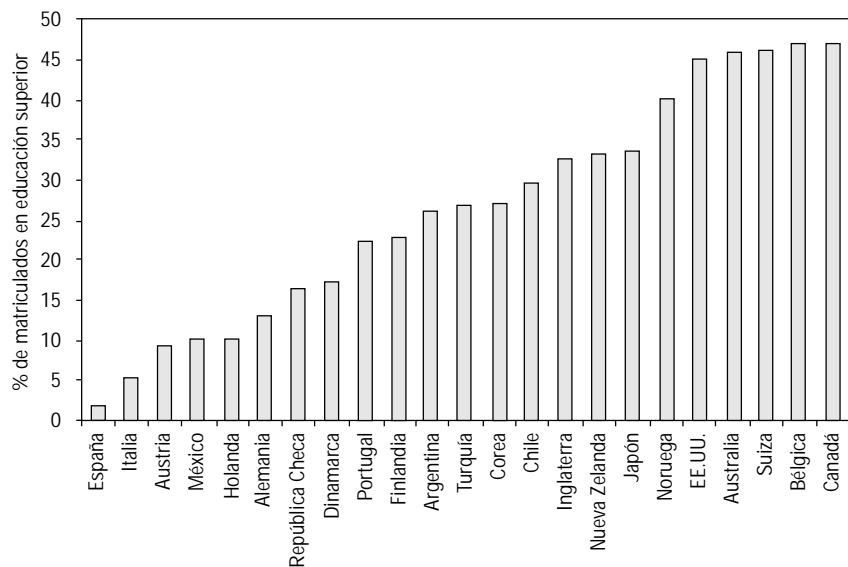
En cuanto al financiamiento sin embargo, la identificación de la educación superior no universitaria con el modelo de mercado es más difusa, ya que en muchos países el financiamiento de este segmento educativo proviene también del presupuesto público. En el caso particular de nuestro país la educación superior no universitaria, que hasta los años sesenta se conformaba básicamente por instituciones de formación docente financiadas por los gobiernos provinciales, ha evolucionado para incluir también institutos técnicos orientados a tecnicaturas varias, financiados fundamentalmente con aranceles de los estudiantes.²

Las diferencias entre la educación universitaria y la educación superior no universitaria no son iguales en los distintos países. Hay muchos países como los Estados Unidos y Japón en que hay una clara diferenciación según los rasgos descriptos anteriormente, esto es una educación

de ciclos de corta duración y eminentemente técnica. En los países con una fuerte tradición de formación vocacional, esta diferenciación es mucho menos notoria. En Alemania se encuentran las “Fachhochschulen” y en Holanda las Hogescholen (HBO). Ambas instituciones combinan la formación científico-técnica con la práctica, preparando a estudiantes para profesiones que requieren una combinación de conocimiento científico especializado y habilidades para aplicar ese conocimiento. Ofrecen carreras de cuatro años de duración y sus graduados tienen una categoría equivalente a la de un graduado universitario.

Para muchas carreras, su ubicación institucional difiere marcadamente entre países sin un patrón definido. Éste es el caso por ejemplo de la formación de maestros y de las escuelas de enfermería: en muchos países éstas son carreras de nivel universitario, pero en muchos otros su ubicación es en instituciones no universitarias. La diversidad institucional entre países queda reflejada en una matriculación relativa de la educación superior no universitaria (como porcentaje de la matriculación total en educación superior en el primer año) muy dispar entre países, según se muestra en el cuadro adjunto:³

PARTICIPACIÓN DE LA EDUCACIÓN NO UNIVERSITARIA



Coexistencia del financiamiento privado y público

Los rasgos puros de los modelos también se entremezclan en lo referente a la gratuidad. Así se verifica que si bien es cierto que el financiamiento de las instituciones públicas es fundamentalmente estatal, hay

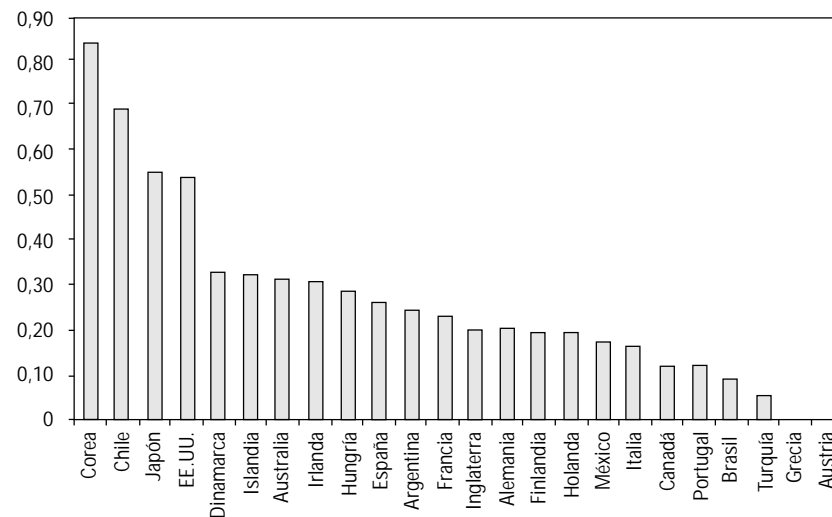
una participación creciente del arancelamiento.⁴ La participación del financiamiento privado de la educación superior, que incluye los aranceles de instituciones privadas y públicas como porcentaje del gasto total, es muy dispar en el grupo de países de la OCDE.

Una característica a destacar es que la existencia del arancelamiento no se correlaciona con la naturaleza capitalista o socialista de sus instituciones políticas y económicas. En realidad, algunos países de Europa Oriental como Hungría tienen esquemas de arancelamiento superiores, en magnitud y alcance, a muchos países capitalistas. En China se espera tener arancelados todos los estudios hacia fines de la presente década. Los actuales aranceles rondan entre US\$ 117 a US\$ 176, dependiendo de los resultados de los exámenes de ingreso. Las universidades chinas actualmente obtienen el 18% de sus ingresos de fuentes propias. El arancelamiento es más usual en América del Norte y Asia, en tanto que la solución del presupuesto público sin aranceles o con aranceles de menor significación, es más usual en Europa y América latina, en este caso con la excepción de Chile.

El monto de los aranceles en los establecimientos públicos es variable en los distintos países. En los Estados Unidos oscilan en un promedio de US\$ 2.000 por año, pero las de mayor prestigio cobran entre US\$ 6.000 y US\$ 20.000 al año. En Japón para las universidades públicas el promedio es también de US\$ 2.000 al año, aunque en las universidades privadas, que atienden algo más del 80% de la matrícula, son muy superiores. No obstante, para la gran mayoría de los países el promedio es de nivel inferior; se sitúa entre los US\$ 400 a US\$ 1.200 por año.

En muchos países los aranceles son muy reducidos o nulos. En la

PARTICIPACIÓN DEL FINANCIAMIENTO PRIVADO



República Checa el gobierno debió abandonar la idea de arancelar debido a la presión política. Igualmente la propuesta en el año 1994 de establecer aranceles en Alemania (donde la gratuidad en la educación general ha sido garantizada constitucionalmente), por un monto de DM 500 a DM 1.000 (algo menor a US\$ 100 y US\$ 200), debió suspenderse.

Coexistencia de instituciones públicas y privadas

Finalmente coexisten entidades públicas, fuertemente reguladas y subsidiadas por el Estado, y entidades privadas, que responden a las demandas del mercado con programas propios y se financian substancialmente con aranceles cobrados a los estudiantes. La participación de la educación superior privada y arancelada no es sin embargo uniforme.

En nuestro país, la educación superior privada tiene una participación importante.

Instituciones	Establecimientos		Alumnos	
	Número	%	Número	%
Universidades públicas	36	2,1	815.000	59,7
Universidades privadas	45	2,7	200.000	14,7
Insts. no universitarios	1.600	95,2	350.000	25,6
Total	1.681	100,0	1.365.000	100,0

Fuente: MCyE. Elaboración propia sobre la base a datos correspondientes a los años 1995 y 1996.

La participación de las instituciones privadas resultó estable en las últimas dos décadas, tanto en el segmento de educación superior no universitaria como en las universidades, aunque con participaciones inversas: en educación superior no universitaria alrededor del 65% y en universidades alrededor del 15%. La matrícula no universitaria se concentra en ramas como Marketing (20%), Comercio Exterior (20%), Computación (15%) y Enfermería (9%).

C. TENDENCIAS ACTUALES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La radiografía de la situación actual no permite rescatar sin embargo las fuertes tendencias de cambio que han ocurrido en la última década y que se proyectan hacia el próximo siglo. La masificación de la matrícula, las restricciones presupuestarias enfrentadas por los gobiernos y los problemas de equidad e ineficiencia propios de sistemas de planificación estatal, están llevando a una participación creciente de la educación superior no universitaria, de las instituciones privadas y del arancelamiento

como medio de financiamiento. Esta tendencia no es uniforme sin embargo. En los países europeos con mayor capacidad financiera, las reacciones a las presiones presupuestarias crecientes de una matriculación explosiva han sido inicialmente la reducción del gasto por alumno y una exigencia creciente a las instituciones para disminuir los costos, adecuar los programas para adaptarse con mayor flexibilidad a las demandas de los alumnos y mejorar la calidad de la enseñanza.

Arancelamiento

El cobro de aranceles a los estudiantes es una práctica muy usual entre los países asiáticos, en los Estados Unidos y más recientemente en Chile. En estos tres casos, el cobro de aranceles obedece a una participación importante de la educación superior privada no subsidiada, pero también al hecho de que las instituciones públicas cobran aranceles.⁵ En los Estados Unidos la participación de los aranceles como porcentaje de los ingresos totales de las universidades estatales ha aumentado de un 15,5% en 1980 a un 24% en 1997, como consecuencia de la disminución sistemática del aporte estatal por alumno matriculado. En el caso chileno, el crecimiento de los aranceles pagados por el sector privado ha aumentado del 0,15% del PBI en 1980 a un 1,12% del PBI en 1995. Este crecimiento espectacular ha sido explicado fundamentalmente por el desarrollo de instituciones superiores privadas y en menor medida por el arancelamiento de las instituciones públicas.

Cambios recientes en la política de arancelamiento se han producido en Australia, Nueva Zelanda e Inglaterra. En el caso de Australia, en 1992 se introdujo un esquema de contribución por los estudiantes que cubre aproximadamente el 25% del costo de los estudios. El estudiante tiene la opción de pagar esa contribución al contado, en cuyo caso se le hace un descuento del 25%, o diferirlo a través de un esquema de devolución que depende (en cuanto al tiempo) del nivel de ingreso imponible que tenga en su vida laboral. El esquema prevé que la devolución del préstamo comience cuando los ingresos del profesional superen cierto límite y que la tasa de amortización del préstamo sea mayor cuando mayor sean esos ingresos.

En la reforma de Nueva Zelanda de 1991, también se introdujeron aranceles que subirán gradualmente hasta representar aproximadamente el 25% de los costos educativos para el año 2000. El esquema neocelandés no prevé sin embargo que los estudiantes puedan optar por un financiamiento automático de esos aranceles, como en el caso australiano. Alternativamente, los estudiantes que no puedan enfrentar los aranceles pueden aplicar a un sistema de préstamos, también reembolsables en forma contingente a la renta imponible del futuro graduado.

En Inglaterra el gobierno laborista anunció en julio de 1997 la decisión de introducir un arancel de £ 1.000 (alrededor de un 25% del costo promedio de la educación superior) para los estudiantes a tiempo completo. Esta decisión se tomó luego de un debate de casi una década sobre el financiamiento de la educación superior, lapso durante el cual el

Consejo de Rectores de las Universidades Inglesas llegó a proponer un arancel inicial de £ 2.000, incrementables en una segunda etapa hasta £ 2.500. La decisión anunciada por el gobierno contempla eximir del pago (becar) a los estudiantes de bajos ingresos y ofrecer préstamos para los estudiantes de ingresos medios.

Cambios en los métodos de financiamiento de las instituciones estatales

En muchos países (principalmente europeos continentales) en los que por razones constitucionales o intereses corporativos muy arraigados no se ha podido recurrir intensivamente al arancelamiento universitario, varias iniciativas alternativas han prosperado en la búsqueda de formas de financiamiento que incentiven una mayor eficiencia, una adaptación de la educación superior a las demandas de los clientes (padres, alumnos y empleadores) y un aumento de la calidad educativa.

Un paso en esa dirección ha sido el reemplazo de aportes incondicionales a las universidades públicas por aportes condicionados por indicadores de demanda, sean estos matriculación, alumnos de tiempo completo o graduados. Este financiamiento condicionado pretende incentivar el desarrollo y la transferencia de fondos hacia instituciones y programas que atraen una mayor cantidad de alumnos y hacia aquellas instituciones que muestran una mayor productividad en la forma de mayor cantidad de graduados o de logros intermedios.

Las fórmulas basadas exclusivamente en el número de estudiantes matriculados no distinguen en principio entre estudiantes a tiempo parcial y a tiempo completo, ni los estudiantes en un régimen normal y aquellos repetidores. Estos inconvenientes han llevado a algunos países a recurrir a fórmulas de financiamiento en términos de “alumnos equivalentes a tiempo completo”, fórmula que pretende ajustar el financiamiento por estudiantes que desertan y por otros que estudian a tiempo parcial. Éste es el caso de Nueva Zelanda desde 1991, en donde la asignación se realiza en función del número equivalente de estudiantes de tiempo completo y de un costo por alumno que varía en función de la disciplina de estudio. Con el objetivo de incentivar una graduación en tiempo normal, el subsidio tampoco es uniforme por estudiante: los estudiantes de menos de 22 años reciben el 95% de la asignación base por estudiante, pero los mayores de 22 reciben solamente el 75%. El presupuesto se basa en una estimación máxima de matriculación acordada con el ministerio, pero si esa matriculación no es alcanzada, la institución debe devolver los fondos proporcionales. El subsidio presupuestario cubre aproximadamente el 80% de los gastos, siendo el 20% restante cubierto por aranceles.

Un caso similar es el de Suecia, donde se ha ligado la asignación de fondos a los resultados obtenidos. Alrededor del 60% de las subvenciones del Estado están relacionadas con el número de “créditos” (materias aprobadas) logrados por los estudiantes y el 40% restante con el número de estudiantes equivalentes a jornada completa. La asignación de fondos

depende del costo por alumno, para lo cual se han identificado costos diferenciados por disciplina. Por cada campo de estudio, o grupo de campos, se fija un “cupón de estudiante” y remuneraciones basadas en el grado de cumplimiento y aplicadas a estudiantes equivalentes de jornada completa. Estas asignaciones son iguales para cualquier universidad y/o escuela universitaria. Los fondos totales se establecen sobre la base de un “contrato de tarea educativa” para un período trienal, negociado entre cada universidad y el Ministerio de Educación. Asociado a la asignación de fondos, existe no obstante un techo admisible para los ingresos de estudiantes, aunque la fijación de los cupos está librada a la decisión de cada institución, pero sujeta al mantenimiento de la calidad. Los estudiantes no pagan arancel.

Estas fórmulas de asignación presupuestaria se encuentran con la dificultad de tener que enfrentar presupuestos rápidamente crecientes en un contexto de fuerte crecimiento de la matriculación global en la educación superior. Para evitar este problema, tanto Nueva Zelanda como Suecia y otros países han recurrido a establecer techos al crecimiento de la matrícula por institución (un rasgo esencial de los “contratos” entre el gobierno y las instituciones). El problema de esta limitación de salvaguarda de las finanzas públicas, es que impide que el financiamiento refleje en su plenitud las preferencias de los alumnos y atenta consecuentemente contra los objetivos mismos del mecanismo.⁶

En otros casos el financiamiento se establece en función de los alumnos graduados, mecanismo que intenta fomentar una mayor eficiencia en la graduación de los alumnos. En Holanda recientemente se introdujeron nuevos mecanismos de financiamiento mediante la transferencia en bloque de fondos que las instituciones administran con cierta flexibilidad (aunque la política salarial sigue centralizada). Los fondos sin embargo responden a una fórmula que contempla el número de graduados. Pero a partir de una duración media de 4 años por carrera, la fórmula otorga 4,5 años del costo unitario anual por graduado en tiempo normal y solamente 1,5 años de costo unitario anual por graduado en exceso del tiempo normal. El costo unitario por graduado depende también de la naturaleza de los estudios. El Ministerio de Educación holandés ha propuesto en 1998 cambiar la condicionalidad de los aportes a las instituciones de educación superior de acuerdo a un componente histórico estable que no supere el 25% del total, un mínimo del 50% del aporte basado en el número de graduados y el resto basado en la cantidad de alumnos matriculados en el primer año de la carrera, bajo el supuesto de que este último indicador premiará la calidad de los programas.

Pero las fórmulas basadas en el alcance de metas educativas (graduación o aprobación de exámenes) tienen también serios inconvenientes potenciales, pues incentivan a las instituciones a bajar la calidad y las exigencias académicas, particularmente cuando no existen mecanismos complementarios que auditen externamente la calidad de los graduados. El sistema chileno es el único en vigencia que ha tratado de eludir la falta de incentivos a la calidad inherente a las fórmulas sobre la base de matriculados o graduados, a través de un sistema de asignación de fon-

dos basado en el número de alumnos matriculados en una institución superior que hubieran superado cierto rango de rendimiento en el examen nacional de aptitud universitaria. La relevancia de este elemento en el caso chileno es sin embargo limitada, pues afecta sólo a una porción muy pequeña del financiamiento total.

El control de la calidad educativa

Un énfasis creciente en la necesidad de controles externos a la calidad educativa es otro ingrediente fundamental del cambio desde un modelo de planificación y control estatal hacia un modelo de regulación a distancia de las instituciones estatales, que se está imponiendo en la mayoría de los países que tenían una fuerte intervención estatal, particularmente los europeos.

Como contrapartida a la autonomía otorgada a las instituciones para el manejo de los fondos públicos que se les asignan, existe una exigencia creciente de resultados acordes con esa responsabilidad delegada. Esto se manifiesta en la condicionalidad de los aportes, pero también en un mayor control de la calidad de la enseñanza. Los enfoques para la auditoría del sistema no son sin embargo homogéneos. En algunos casos, particularmente en los que predomina la educación estatal, el énfasis se pone en auditorías externas referidas a la calidad de los insumos (calidad de los programas, profesores, etc.), mientras que en sistemas con una mayor participación de instituciones privadas, los mecanismos de información y control basados en la calidad de los graduados adquieren mayor relevancia.

Los sistemas de evaluación de la calidad institucional

Los sistemas de evaluación externa de la calidad institucional han existido en los Estados Unidos desde hace cien años. Las instituciones de acreditación universitaria se crearon en ese país por iniciativa de las propias universidades como un mecanismo de autodefensa ante la amenaza del control estatal. Son entidades sin fines de lucro, financiadas por las mismas instituciones universitarias. Su función es básicamente la de acreditar instituciones nuevas y de colaborar en el proceso de mejora de la calidad de las instituciones existentes. El método utilizado es el de la autoevaluación de las instituciones, sobre la base de criterios estándar establecidos por la entidad acreditadora, seguido por una revisión externa de esa autoevaluación realizada por miembros de la academia designados por la entidad acreditadora. Uno de los rasgos centrales del sistema de evaluación norteamericano es que las entidades acreditadoras no acreditan programas sino instituciones. La acreditación de programas de estudio queda a cargo de asociaciones profesionales. Otra de sus características es que la adhesión es voluntaria y los informes no tienen consecuencia sobre el financiamiento.⁷

Un sistema similar de control de la calidad educativa ha comenzado a desarrollarse en Europa recién en la década del ochenta. La primera ex-

periencia en este sentido fue la de Francia, con el establecimiento del Comité Nacional de Evaluación en 1985.⁸ En Holanda se ha establecido un modelo distinto, más parecido al norteamericano en cuanto al diseño institucional. En este caso son las instituciones que agrupan a universidades y politécnicos las encargadas del proceso de revisión de las autoevaluaciones, designando "pares" para la tarea.⁹ Pero el caso holandés se diferencia sin embargo del norteamericano y el francés, en el hecho de que se evalúan programas de estudio pero no las instituciones mismas.

En la experiencia internacional, el Reino Unido y Australia constituyen los únicos casos en que el aporte público está parcialmente ligado a los resultados de las evaluaciones institucionales. En Australia las instituciones que adhieren al sistema de evaluación, que es voluntario, pueden ser favorecidas por la recomendación del Comité Evaluador con el otorgamiento de un "bono" que le permite incrementar sus recursos (equivalentes al 5% de los fondos anuales recibidos). En Gran Bretaña, el Consejo de Financiamiento de la Educación Superior, tiene en cuenta los resultados de las evaluaciones para la asignación de fondos. Una universidad donde algún departamento registre un resultado "no satisfactorio", puede ser penalizada con el retiro o la reducción del aporte a dicho departamento en el año siguiente.

Los sistemas institucionales de evaluación de la calidad educativa con consecuencias sobre el fondeo o el prestigio de las instituciones son sin embargo la excepción. La regla común es que no hay consecuencias asociadas a estos procesos evaluativos, sean éstas financieras o publicitarias. Es quizás por estas razones que la comunidad académica ha aceptado como un mal menor este tipo de auditoría sobre su tarea educativa. La aceptación es particularmente clara en cuanto el proceso se caracteriza, como en la mayoría de los casos, por una autoevaluación inicial seguida por una revisión hecha por pares o por instituciones intermedias financiadas o gobernadas por las instituciones mismas, o por entidades gubernamentales que no tienen poder de penalización.

Los problemas de incentivos mencionados se refieren principalmente a sistemas que se limitan a evaluar la calidad de las instituciones existentes. Las motivaciones de los actores pueden ser muy diferentes en el caso de sistemas de acreditación que también evalúan instituciones nuevas o que regulan el acceso a distintas categorías institucionales dentro de la educación superior. En este caso los pares son competidores con fuertes intereses en evitar la entrada de nuevos oferentes y por lo tanto sus juicios pueden ser excesivamente estrictos. En este caso los incentivos son para un celo excesivo, y aquellos sistemas de acreditación en manos de agencias controladas por las instituciones existentes pueden constituirse en una barrera a la entrada y al desarrollo de un sistema competitivo.

Exámenes externos como mecanismo de control de la calidad educativa

Los exámenes externos a las instituciones educativas, que se utilizan como mecanismos de control de calidad, son muy difundidos en los paí-

ses desarrollados. En algunos casos se han desarrollado como exámenes de selección al ingreso a un ciclo superior de enseñanza. En otros casos, se los utiliza como exámenes de validación (graduación o matriculación) al finalizar un ciclo, mientras que en algunos casos sirven ambos propósitos. En el caso de Francia, el *Baccalaurat* es un examen que sirve para el de graduación del colegio secundario y de mecanismo de selección para el ingreso en la educación superior. En los Estados Unidos en cambio, la admisión a la educación superior requiere en muchas instituciones la aprobación del SAT,¹⁰ que es un examen de aptitud para ingresar en la educación superior pero no de egreso del colegio secundario.

La misma característica tiene una serie de exámenes externos a las instituciones requeridos para el ingreso en cursos de posgrado en los Estados Unidos. Existe una gran cantidad de ellos. Quienes pretenden ingresar a un programa de posgrado de abogacía, deben rendir el examen LSAT. Quienes pretenden continuar sus estudios de posgrado en las áreas de negocios y administración, deben rendir el GMAT. El MCATS, diseñado y supervisado por la American Medical Association, es el examen de admisión para las escuelas de medicina. Para una multiplicidad de otras disciplinas, el examen requerido es el GRE.¹¹ En el caso de la profesión de docentes, se utilizan exámenes externos de selección y de graduación o matriculación.¹²

Una reforma más reciente en la educación superior que incorpora exámenes externos de graduados corresponde a la formación de maestros en Inglaterra. De acuerdo con esta reforma de principio de los noventa, las escuelas de educación encargadas de la formación de maestros han perdido la capacidad de graduar estudiantes, quienes para ser certificados como tales luego de cuatro años de estudios universitarios, deben rendir un examen externo administrado por el Ministerio de Educación y aprobar prácticas docentes en escuelas externas a la universidad.

Un indicador de que la tendencia hacia la utilización de validaciones externas de la calidad de los graduados puede extenderse rápidamente en los próximos años, es la propuesta hecha recientemente por el Ministro de Educación de Australia en el sentido de que todos los postulantes a graduarse en institutos de educación superior deberán rendir previamente un examen que sea internacionalmente comparable, como los GRE de los Estados Unidos.

Los mecanismos de información pública

La experiencia norteamericana en cuanto a provisión de información sobre calidad en la educación superior, es decididamente la más significativa. Actualmente son instituciones comerciales privadas las que producen la información. El desarrollo de este mercado privado ha sido posible por la demanda existente y por la factibilidad de producir información confiable para el demandante. Los informes hacen un ranking de universidades por cada programa de estudio disponible, utilizando indicadores tales como:¹³

- En el caso de programas de pregrado, el ranking de resultados promedios en el SAT de los alumnos admitidos en el primer año del college.
- En el caso de los programas de posgrado, el ranking de resultados promedios de los alumnos admitidos en los respectivos exámenes de ingreso a carreras de posgrado (LSAT para abogados, MCAT para médicos, GMAT para administración de negocios, GRE para otras dieciséis disciplinas).
- Porcentaje de admisión entre los postulantes.
- Reputación según la opinión de los académicos.
- Reputación según la opinión de alumnos.
- Salario promedio de los recién graduados.
- Porcentaje de graduados con empleo después de tres meses de graduación.
- Costo de la matriculación.

El desarrollo privado de esta información esencial para las decisiones de los estudiantes, ha sido posible por la existencia de exámenes nacionales de admisión o matriculación reconocidos por su calidad, por la publicación de sus resultados y por la disponibilidad de un sistema de estadísticas públicas capaz de informar sobre la empleabilidad y remuneración de los graduados. El desarrollo de sistemas de información similares en Europa es un fenómeno embrionario que tiene antecedentes puntuales en Alemania en la revista *Der Spiegel* en 1989, en Francia con la publicación *Les Guides Liberation* en el mismo año y en Inglaterra en las publicaciones regulares del suplemento de Educación Superior del periódico *The Times*.

La estructuración de la oferta

La evolución reciente en materia de estructuración de la oferta de educación superior marca experiencias diferentes entre los países de la OCDE. Por un lado hay países que en reformas recientes han tratado de integrar toda la educación superior en un solo sistema "unitario", que no distingue entre educación superior universitaria y no universitaria. Éste es caso de Australia, Suecia y el Reino Unido. En el Reino Unido hasta 1992 la separación entre el sector universitario y el no universitario era tajante, pero a partir de la Higher Education Act de 1992, el sistema "binario" quedó abolido y tanto politécnicos como colleges tienen ahora el derecho a denominarse universidades. Conviven ahora en el sistema único universidades viejas, universidades nuevas, que son los anteriores institutos politécnicos, y los colleges de educación superior. No obstante las instituciones mantienen orientaciones distintas: las escuelas politécnicas y los colleges imparten mayoritariamente cursos de orientación profesional dirigidos a un puesto de trabajo, mientras que las universidades tradicionales se fundamentan en las disciplinas académicas usuales y en posgrados. El objetivo de la reforma hacia un sistema unitario no ha sido reducir la diversificación de la oferta educativa sino poner a

todas las instituciones proveedoras de educación superior en un pie de igualdad desde el punto de vista regulatorio y financiero.

Otros países en cambio han decidido fortalecer una estructura binaria que mantiene la diferenciación entre una educación universitaria y no universitaria. Este proceso de fortalecimiento ha tomado generalmente la forma de reestructuraciones orientadas en algunos casos a fusionar pequeñas instituciones en instituciones de mayor envergadura, capaces de ganar economías de escala. Otras reformas han apuntado a una mayor especialización de las instituciones educativas, para lograr una mayor diversificación y más nítida diferenciación curricular.

En cualquiera de los enfoques, se observa una creciente importancia de las instituciones no universitarias, tanto en cuanto a la matriculación relativa como al tratamiento regulatorio y financiero que se les está asignando.

D. DIAGNÓSTICO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA ARGENTINA: ASPECTOS CUANTITATIVOS

¿Es el gasto en educación superior en la Argentina alto o bajo? ¿Es la cantidad de graduados adecuada para nuestro nivel de desarrollo? ¿Es eficiente la educación superior? ¿Es el gasto por alumno suficiente para una educación de calidad? Éstas son algunas de las preguntas cuya respuesta puede aproximarse a través de la observación de los indicadores básicos de la educación superior y su comparación con indicadores similares de otros países.

El indicador más global, el gasto total en educación superior como porcentaje del PBI, indica que la Argentina se encuentra entre los niveles más bajos de una muestra de países de la OCDE y los principales países latinoamericanos, incluyendo países de menor ingreso per cápita como Chile, Brasil, Turquía, Venezuela y México. Mientras el promedio (simple) de los países de la muestra (excluyendo la Argentina) gasta 1,3% del PBI, en nuestro país el gasto es de 0,95% del PBI. El bajo nivel de gasto de la Argentina refleja particularmente una reducida participación del gasto privado en educación superior, ya que el gasto público muestra menores diferencias con el promedio de los países de la muestra y supera a algunos países desarrollados como Japón y Corea.

Las diferencias de gasto en educación superior entre países pueden explicarse por varios factores. Es posible que existan discrepancias importantes en la composición demográfica de la población, lo que podría explicar que países relativamente más jóvenes deban realizar un mayor esfuerzo en la educación terciaria.¹⁴ Este elemento demográfico puede verse agravado o aminorado por el mayor o menor grado de participación en la educación terciaria de la población en edad de recibir esa educación. El tercer elemento explicatorio del gasto lo constituye la eficiencia relativa que el sistema educativo terciario tiene en graduar alumnos: los costos serán mayores cuando mayor sea la cantidad de alumnos inscriptos por cada estudiante que se gradúa. Finalmente, gravita el esfuerzo

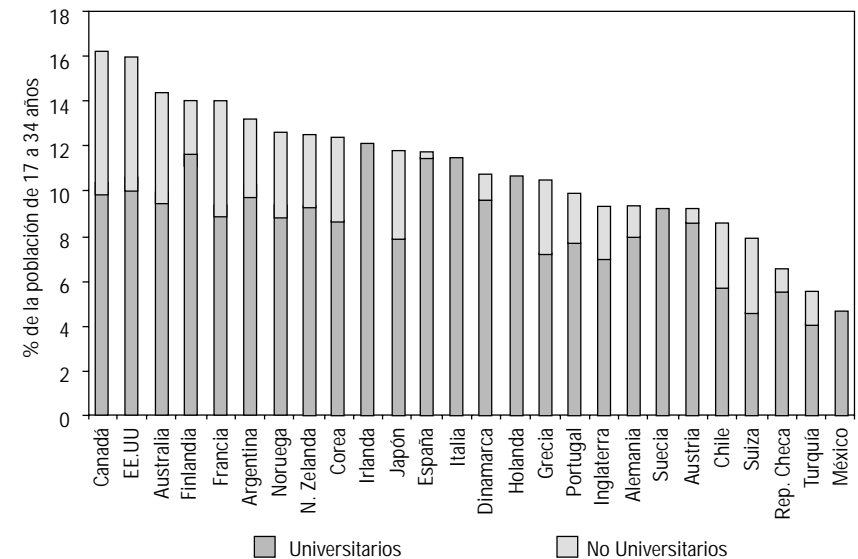
económico que se realiza, el cual puede medirse en términos del gasto por alumno o del gasto por graduado. El análisis de cada uno de estos indicadores nos permite una radiografía interesante de la educación superior en la Argentina.

¿Qué explica el bajo nivel de gasto en educación superior en la Argentina?

Primera evidencia: el grado de cobertura del servicio es alto

La participación de la matriculación en educación superior (universitaria y no universitaria) como porcentaje de la población entre 17 y 34 años, refleja una relación para la Argentina superior al promedio de los países de la muestra.¹⁵

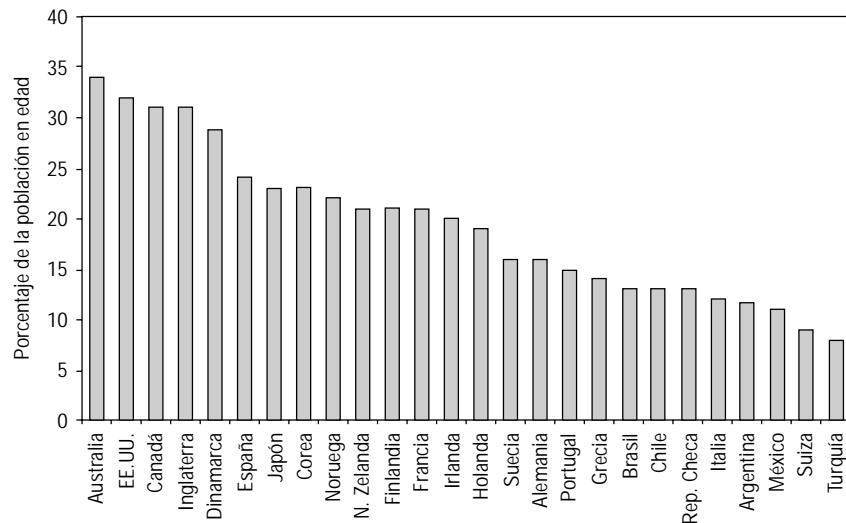
MATRICULADO EN EDUCACIÓN SUPERIOR



[...] pero el nivel de graduados es comparativamente muy bajo.¹⁶

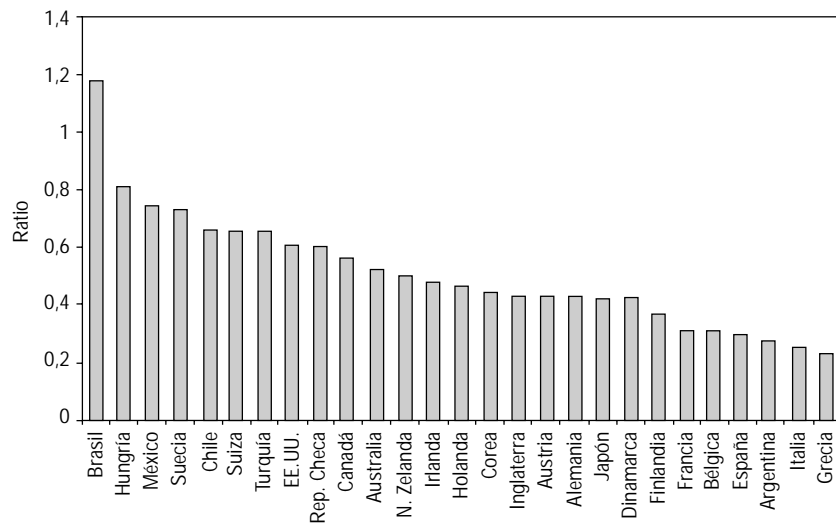
La comparación del número de graduados en términos relativos a la población en edad normal de graduarse, indica que en la Argentina el nivel de graduación es muy bajo y debería aumentar un 70% para alcanzar el nivel promedio de los países de la muestra.

GRADUADOS UNIVERSITARIOS

**Segunda evidencia: el gasto por alumno en educación superior es bajo...**

El gasto por alumno ajustado por el PBI per cápita¹⁷ es en la Argentina de alrededor del 27% del ingreso per cápita, mientras que el promedio

GASTO POR ALUMNO, AJUSTADO POR PBI PER CÁPITA



de los restantes países de la muestra gasta por alumno alrededor del 50% de sus respectivos ingresos per cápita.

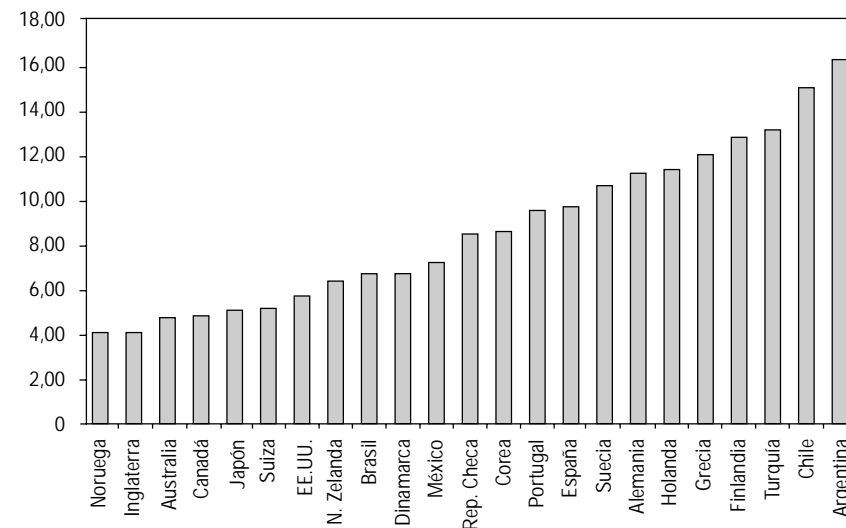
[...] pero el gasto por graduado es elevado

Cuando se relaciona el gasto en educación superior (pública y privada) al número de graduados (universitarios y no universitarios) y se ajusta esa relación por el PBI per cápita, la Argentina, con un gasto equivalente a 4,4 veces el PBI per cápita (aproximadamente \$ 37.800 por graduado) supera a la mayoría de los países desarrollados. La relación es mucho peor (5,7 veces el PBI per cápita) para el costo por graduado de universidades públicas, en cuyo caso el costo llega a \$ 48.700, un valor que es incluso superior a las matrículas de las universidades privadas más caras de la Argentina.

Las dicotomías se explican por la gran ineficiencia de la educación superior...

La dicotomía entre un nivel aceptable de cobertura y un bajo nivel de graduación por un lado, y entre un gasto por alumno reducido y un alto costo por graduado por el otro, se explica por la ineficiencia del sistema de educación superior medida por la relación alumnos/graduados. Mientras que la relación promedio en los restantes países de la muestra es de 8, en el caso de la Argentina la relación entre matriculados y graduados en la educación universitaria en 1995 fue de 16,3 veces aproximadamente.¹⁸ La relación en el caso de nuestro país es un promedio ponderado

RELACIÓN MATRICULADOS A GRADUADOS



entre una relación estimada en 7 veces para las universidades privadas y de 21,7 veces para las universidades públicas. Este indicador pone de manifiesto la ineficiencia de la educación universitaria pública, ocasionada por el grado de fracaso y abandono de las carreras y por las demoras en recibirse, que son consecuencia de las falencias de la educación básica y del grado de tolerancia a la mediocridad.

Conclusión

La evidencia cuantitativa indica entonces que la educación superior en Argentina, puesta en la perspectiva de otros países, es caracterizable por:

- Un nivel de cobertura aceptable, pero un nivel de graduación de profesionales (con relación a la población en edad de graduarse) comparativamente reducido.
- Un costo por graduado (ajustado por el PBI per cápita) superior al de la mayoría de los países desarrollados, pero un gasto por alumno (ajustado por el PBI per cápita) reducido, superior solo a México y aproximadamente equivalente a sólo un 60% del promedio de países de la muestra.
- Una elevada ineficiencia en el proceso educativo, reflejada en una baja cantidad de graduados por alumno matriculado.
- El efecto combinado de estos factores arroja un gasto en términos del PBI relativamente bajo (0,95 % frente a un promedio de 1,45 % para el promedio de países de la muestra).

E. DIAGNÓSTICO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA ARGENTINA: ASPECTOS CUALITATIVOS

Las comparaciones, útiles para describir un estado de situación, no permiten sin embargo extraer conclusiones inmediatas sobre temas de política educativa. En primer lugar, estos indicadores no aportan elemento alguno en cuanto a la calidad de la educación, que puede diferir significativamente. Por ejemplo, no importa solamente la cantidad de graduados (en comparación a la población en edad de graduarse), sino también cuál es la calidad de esos graduados, para lo cual no existen datos comparativos. Es por ello posible que la Argentina deba sumar a la brecha cuantitativa, una brecha de calidad educativa con relación a los países más desarrollados que no puede cuantificarse.

Estos indicadores básicos tampoco permiten concluir sobre las causas que están detrás de los resultados obtenidos. Por ejemplo, el fracaso escolar evidenciado en la altísima relación entre matriculados y graduados, puede atribuirse en principio a una educación básica deficiente, que no le permite a una gran cantidad de alumnos enfrentar exitosamente las exigencias de la educación superior. Esta hipótesis sería complementaria de un diagnóstico que enfatizara que ante la realidad de una educa-

ción básica deficiente, un acceso irrestricto es la causa principal de la ineficiencia de la enseñanza superior. Pero también resulta posible plantear como hipótesis que a este fracaso contribuye un débil apoyo compensador y nivelador al inicio de la educación superior, falencia posiblemente originada en un gasto por alumno reducido.

Estos diagnósticos competitivos insinúan soluciones diferentes para la educación superior. ¿Es la respuesta apropiada un mayor gasto público por alumno, que asegure un mayor apoyo para los ingresantes con falencias de arranque? O por el contrario, ¿el énfasis tiene que estar en mejorar la educación básica, recurriendo mientras tanto a mecanismos estrictos de cupos de ingreso que permitan concentrar los recursos escasos en mejorar la calidad de la educación de alumnos con capacidad de graduarse?

El debate entre cupos más estrictos o presupuesto más holgado es sin embargo un debate limitado a un modelo de planificación estatal de la educación superior. La discusión no se agota sin embargo dentro del paradigma tradicional de la educación estatal y gratuita. Los países desarrollados se están moviendo en forma creciente a otorgarle una participación cada vez mayor al sector privado, a través del pago de aranceles en instituciones públicas y de la apertura de instituciones privadas no subsidiadas. Incluso en aquellos países en los que la educación estatal y gratuita está muy fuertemente arraigada, se están produciendo profundos cambios en los métodos de financiamiento, en el control de la calidad educativa y en regulaciones que apuntan a remover los incentivos más perversos de la gratuidad y la planificación estatal. Es a la luz de estas tendencias internacionales que es posible marcar las siguientes diferencias cualitativas con la educación superior en la Argentina.

- La apertura de nuevas universidades públicas se sigue realizando por criterios exclusivamente políticos y el financiamiento institucional continúa realizándose sin condicionamientos. Un sistema de financiamiento basado en consideraciones históricas o políticas no provee incentivos para una mejora de la eficiencia educacional. El financiamiento público, a diferencia de los desarrollos más recientes en los países con fuerte intervención estatal, no se realiza en función de indicadores de demanda (número de matriculados o de graduados) o de calidad educativa (por ejemplo, resultado de los ingresantes en exámenes nacionales). No existen por lo tanto incentivos para una sana competencia entre instituciones que eficiente los gastos, mejore la calidad y adecue los programas a las demandas del alumnado. La consecuencia inevitable son los pésimos indicadores de eficiencia detallados anteriormente.
- Si bien es cierto que la Ley de Educación Superior eliminó la cláusula que prohibía el arancelamiento en las universidades estatales, la participación de aranceles en instituciones públicas es un proceso embrionario e insignificante que está limitado a algunos cursos de posgrado.¹⁹ Esto marca una diferencia importante con respecto a los países que por razones concurrentes de eficiencia y equidad, están re-

- curriendo crecientemente al arancelamiento de las carreras de grado, con asistencia financiera para alumnos meritorios de ingresos bajos. El tema central es que la provisión gratuita de educación superior para una gran parte del alumnado que está en condiciones de pagar sus estudios o de contraer préstamos, es al mismo tiempo una injusticia social y un incentivo indebido a la concurrencia de alumnos no preparados o insuficientemente motivados.
- La participación de la educación privada, si bien es cierto tiene mayores facilidades regulatorias que en los países europeos, lo que ha permitido el desarrollo reciente de algunas instituciones educativas de calidad comparable a los países desarrollados, no ha tenido un desarrollo similar al de los Estados Unidos, los países orientales o Chile, como consecuencia de la desventaja competitiva que significa la gratuidad en la educación pública y por restricciones en la apertura de nuevas instituciones.
 - La evaluación de la calidad educativa se limita a la evaluación institucional realizada por el CONEAU, a imagen y semejanza de mecanismos similares desarrollados en los Estados Unidos y más recientemente en Europa. Estos sistemas tienen serias falencias de origen, pues se basan en el juicio de pares que carecen de incentivos para realizar evaluaciones objetivas y desinteresadas. La consecuencia inevitable de estos sistemas es la realización de informes que carecen de profundidad, objetividad y trascendencia, no son públicos y no tienen por lo tanto ninguna utilidad para la toma de decisiones de padres y alumnos.
 - No se han institucionalizado exámenes externos de ingreso, graduación o matriculación cuyos resultados sean públicos y provean un indicador objetivo de la calidad de las instituciones a través de la calidad de sus alumnos y graduados.
 - No existen, como en los Estados Unidos y embrionariamente en algunos países europeos, estadísticas públicas sobre el nivel de empleo y remuneración de los graduados de distintas disciplinas e instituciones, aspecto impide una información esencial para la selección de programas e instituciones que deben realizar padres y alumnos.
 - En un marcado contraste con la experiencia de los países de la OCDE, la ley 24.521 ha establecido una segmentación de la educación superior que atenta contra un sistema integrado y contra un tratamiento regulatorio y financiero equitativo entre instituciones, ocupaciones y distintos segmentos sociales. La ley discrimina drásticamente entre entidades universitarias, que son reguladas y financiadas por el Estado Nacional, y entidades no universitarias, que son reguladas por las jurisdicciones provinciales y que, salvo en el caso de la formación docente, no tienen apoyo estatal. Esta situación cristaliza una discriminación injusta e inequitativa y dificulta la existencia de una política común.²⁰ La situación de la formación docente, realizada mayoritariamente por instituciones terciarias no universitarias de jurisdicción provincial, es particularmente crítica por su trascendencia.
 - No existe una participación adecuada de instituciones privadas (aso-

ciaciones profesionales, entidades empresarias, organizaciones de consumidores) para contribuir a un desarrollo institucional que asegure un mayor equilibrio de los intereses involucrados. La falencia es particularmente notoria en el proceso de estandarización y acreditación de programas de estudio y en el desarrollo de un sistema de evaluación externa de la calidad de los graduados.

Notas

1. Un caso similar puede construirse para la demanda de profesionales que realiza el Estado en el cumplimiento de sus funciones básicas. La necesidad de contar con profesionales calificados que son difíciles de atraer por la inestabilidad y baja remuneración percibida en la función pública, puede requerir el diseño de programas especiales de becas y convenios con instituciones de educación superior para el desarrollo de programas especiales para la función pública.
2. La Universidad Tecnológica Nacional resulta un caso atípico en nuestra legislación, ya que tiene jerarquía de universidad a pesar de impartir enseñanza técnica orientada al mundo del trabajo, y a diferencia de otras tecnicaturas, está financiada por el presupuesto nacional.
3. Fuente: *Educational Policy Analysis*, OCDE, 1997, pág. 117. En la participación relativa refleja la distribución de la matrícula entre los antiguos institutos politécnicos y el resto, ya que a partir de 1992 Inglaterra tiene un régimen formalmente unitario.
4. Los casos de instituciones privadas con financiamiento público son por el contrario excepcionales.
5. En el caso de los Estados Unidos las universidades públicas cobran aranceles importantes para los estudiantes residentes en el estado y mucho mayores para los estudiantes residentes en otros estados.
6. Al fijarse un techo de matriculados por institución, se consagra el statu quo y se penaliza a las instituciones con mayor aceptación entre el alumnado.
7. Una de las pocas consecuencias de este sistema es el requisito de entidad acreditada para que sus estudiantes puedan acceder al sistema de préstamos subsidiados. Este requisito ha perdido sin embargo relevancia como condición suficiente desde que una baja morosidad en los préstamos se ha sumado como requisito para la continuidad de la calificación.
8. El Comité Nacional de Evaluación es una entidad gubernamental que reporta directamente al Presidente de la República. Sus auditorías de calidad están basadas en una respuesta inicial de las instituciones a cuestionarios estándar, seguido de visitas de "pares" académicos designados por el Comité Nacional de Evaluación. Sus informes son publicados pero no tienen consecuencias financieras directas.
9. En este caso sin embargo, la Inspectoría de Educación Superior (órgano estatal) tiene poderes residuales para supervisar el buen funcionamiento del proceso de evaluación.
10. El SAT, administrado por la organización (privada sin fines de lucro) Educational Testing Services (ETS), tiene dos partes: un examen general, que prueba las habilidades de razonamiento en lengua y matemáticas, y exámenes específicos para cada disciplina, que certifican el conocimiento y la habilidad para aplicar el conocimiento en varios campos.
11. El GRE, que es también administrado por el ETS, se compone de un examen general que mide habilidades analíticas en comprensión de textos y matemá-

ticas, y de un examen específico a la disciplina correspondiente. Hay exámenes específicos para 16 disciplinas, en un amplio abanico que incluye economía, sociología, historia, música, biología, física, matemáticas e ingeniería.

12. En 35 de 43 estados americanos que demandan exámenes externos como requisito de matriculación de los docentes, esos exámenes son administrados por ETS. El Praxis I es un examen de admisión a la carrera docente, que evalúa habilidades básicas en matemáticas y lengua. El Praxis II es un examen de matriculación del graduado que evalúa el conocimiento del candidato en las disciplinas específicas en las que va a enseñar. Finalmente el Praxis III es un examen que evalúa las habilidades del candidato al frente de una clase.

13 Una de las empresas con mayor participación en esta tarea de difusión informativa es la publicación *U.S. News and World Report*.

14. Éste no es sin embargo un factor explicativo en el caso argentino, que tiene una estructura demográfica similar a la de los países desarrollados.

15 En los casos de Italia, Irlanda, Holanda, Suecia y México, no se ha contado con datos para discriminar la matriculación universitaria y no universitaria.

16. Para evitar problemas de comparabilidad entre sistemas con distinta participación de educación superior no universitaria, originados en la distinta duración de las carreras, aquí se han comparado los graduados universitarios solamente.

17. La comparación directa del gasto por alumno sin un ajuste por el PBI per cápita, tendría un serio problema de comparabilidad al no relativizarse el gasto en cada país por los valores (precios e ingreso real) propios de cada economía.

18. Por las mismas razones que en la nota 16 se utilizó la relación entre alumnos y graduados solamente en la educación universitaria. Pueden subsistir problemas marginales de comparabilidad originados en duraciones distintas de las carreras universitarias y en participaciones distintas de las carreras de posgrado.

19. El arancelamiento de los cursos de posgrado establece además una diferencia que crea incentivos para una mayor dedicación de los profesores calificados a cursos de posgrado y una desatención creciente de los cursos de grado.

20. Así resulta paradójico que alumnos de sectores de bajos ingresos que desean realizar cursos técnicos en institutos no universitarios deben pagarse los estudios, mientras que hijos de familias de ingresos medios y altos que tienen además la perspectiva de altos ingresos futuros, tengan acceso a una educación universitaria gratuita.

FUNDACION DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS LATINOAMERICANAS

Presidente Honorario: Arnaldo T. Musich

CONSEJO DIRECTIVO

Presidente: Dr. Juan P. Munro

Vicepresidentes: Ing. Victor L. Savanti

Sr. Federico J. L. Zorraquín

Ing. Manuel Sacerdote

Secretario: Ing. Jorge Brea

Prosecretario: Ing. Juan C. Masjoan

Tesorero: Dr. Mario E. Vázquez

Protesorero: Ing. Franco Livini

Vocales: Dr. Guillermo E. Alchourón, Ing. Juan Manuel Almirón, Sr. Alberto Alvarez Gaiani, Dr. Salvador Carbó, Sr. Luis M. Castro, Dr. Enrique C. Crotto (Presidente de la Sociedad Rural Argentina), Dr. Jorge L. Di Fiori (Presidente de la Cámara Argentina de Comercio), Sr. José M. Gogna, Ing. Carlos A. Leone, Sr. Edgardo Lijtmaer, Sr. Roque Maccarone, Sr. Silvio Machiavello, Lic. Raúl Magariño, Dr. Luis M. Otero Monsegur, Sr. Juan Bautista Peña (Presidente de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires), Sr. Carlos Popik, Dr. Santiago Soldati, Sr. Guillermo Stanley, Ing. Esteban Tackacs, Ing. Juan Pedro Thibaud, Ing. Oscar Vicente.

CONSEJO CONSULTIVO

Sr. Tomás de Achával, Sr. Jorge Rubén Aguado, Sr. Carlos Bacher, Ing. Francisco Badía Vidal, Ing. Enrique Baliño, Sr. Ghislain de Beauce, Dr. Carlos A. Bulgheroni, Sr. Alberto Cárdenas, Sr. José Gerardo Cartellone, Dr. Juan Carlos Cassagne, Ing. Marcelo G. Catz, Sr. Mark Cobben, Sr. Enrique Cristofani, Sr. Javier D'Ornellas, Sr. Didier Dumont, Sr. José M. EliVabe, Sr. Carlos Fernández Prida, Sr. Egidio Ianella, Ing. Oscar Imbellone, Sra. Amalia Lacroze de Fortabat, Sr. Héctor Marsili, Sr. Francisco Mezzadri, Dr. Francisco Ponasso, Sr. Carlos Ritcher, Sr. Aldo B. Roggio, Sr. Rafael Suarez Olagui-bel, Lic. Mauricio Wior.

CONSEJO ACADEMICO

Ing. Manuel Solanet, Lic. Mario Teijeiro.

CUERPO TECNICO

Economistas Jefe: Daniel A. Artana (Director), Juan Luis Bour, Fernando Navajas

Economistas Asociados: Leonardo Gasparini, Santiago Urbiztondo

Economistas Senior: Nora Marcela Cristini, Oscar Libonatti, Patricia M. Panadeiros, Abel Viglione.

Economista Principal Dpto. Economía de la Educación: María Echart.

Economistas: Cynthia Moskovits, Ramiro A. Moya, Nuria Susmel.

Economistas Junior: Guillermo Bermúdez, Lindor Martin Lucero.

Investigadores Visitantes: Enrique Bour, Alfonso Martínez, Mario Salinardi.

Asistente de Investigación: D. Pedreira, G. Rossi.

Asistentes de Estadísticas: E.R. Cabezón, A. Cardella, N. Laguyas, M. Rocca, L.A. Schupak.

Gerente de Relaciones Públicas: Dr. Emilio Parodi.

ESTAS EMPRESAS CREEN EN LA IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACION ECONOMICA PRIVADA EN LA ARGENTINA

Acindar Industria Arg.de Aceros S.A
AGA S.A.

Agfa Gevaert Arg. S.A.

Aguas Argentinas S.A.

American Express Argentina S.A.

A.B.N. AMRO Bank

Argencard S.A.

Aseg. de Caucciones S.A. Cía. Seg.

Aseg. de Créditos y Garantías

Asoc. Argentina de Seguros

Asoc. Bancos de la Argentina -ABA

Astra Cía. Arg. de Petróleo S.A.

Automóvil Club Argentino

Bagley S.A.

Banca Nazionale del Lavoro S.A.

Banco Bisel

Banco CMF S.A.

Banco COMAFI

Banco de Galicia y Buenos Aires

Banco de Inversión y Comercio

Exterior - BICE

Banco de la Ciudad de Buenos Aires

Banco de la Nación Argentina

Banco de la Provincia del Chubut

Banco de Río Negro

Banco Europeo para América Latina

Banco General de Negocios

Banco Río

Banco Sáenz S.A.

Banco Sudameris

Banco Supervielle Société Generale

Banco Velox S.A.

BankBoston

Bank of America N.A.

Banque Nationale de Paris

Bansud S.A.

Bayer S.A.

BBV Banco Francés

Berkley International Argentina S.A.

Bimbo de Argentina S.A.

Bodegas Chandon S.A.

Bolsa de Cereales de Buenos Aires

Bolsa de Comercio de Bs.As.

Booz Allen & Hamilton de Arg. S.A.

Bunge Argentina S.A.

C&A Argentina SCS

Caja de Seguro S.A.

Cadbury Stani S.A.

Cámara Argentina de Comercio

Cámara Argentina de Supermercados

Cámara de AFJP

Camuzi Gas Del Sur

Cargill S.A.C.I.

Carrefour Argentina S.A.

Cepas Argentinas S.A.

Cervecería y Maltería Quilmes

Cielos del Sur S.A.

Citibank, N.A.

CMS Operating S.A.

Coca Cola de Argentina S.A.

Coca Cola FEMSA de Buenos Aires

Coface Argentina

Cooperativa de Créditos, Inversiones y

Mandatos

Compañía de Radio Comunicaciones

Móviles

COPAL

Corsiglia y Cía. Soc. de Bolsa S.A.

Cosméticos Avon SACI

Credit Suisse First Boston Co.

CTI Compañía de Teléfonos del

Interior S.A.

Daimler Chrysler

Deloitte & Co. SRL

Disco S.A.

Dow Química Argentina S.A.

Droguería Del Sud

Du Pont Argentina S.A.

Edenor S.A.

EDESUR

Editorial Atlántida S.A.

Esso S.A. Petrolera Argentina

Est. Vitivinícolas Escorihuela

F.V.S.A.

Ferrosur Roca S.A.

Finterbusch Pickenhayn Sibille	Orígenes AFJP S.A.
Ford Argentina S.A.	Otero Monsegur, Luis María
Fratelli Branca Dest. S.A.	
Fund. Cámara Española de Comercio de la Rep. Arg.	Pan American Energy LLC
	Pecom Energía S.A.
Gas Natural Ban S.A.	Pepsi Cola Argentina S.A
General Motors de Argentina	Petroquímica Bahía Blanca S.A.I.C.
Glaxo Wellcome S.A.	Pirelli Argentina S.A.
	Previnter AFJP
Heller Financial Bank S.A.	
Hewlett Packard Argentina S.A.	Rabobank
HIH Aseguradora de Riesgos del Trabajo S.A.	Refinerías de Maíz S.A.I.C.F.
HSBC Argentina Holdines S.A.	Roggio S.A.
ICI Argentina SAIC	S.A. Garovaglio y Zorraquín
IBM Argentina S.A.	SC Johnson & Son de Arg. S.A.
Industrias Metalúrgicas Pescarmona	SanCor Coop. Unidas Ltda.
ING Bank	Scotiabank Quilmes
Ipako S.A.	Sealed Air Argentina S.A.
IRSA	Serono Argentina S.A.
Isaura S.A.	Shell C.A.P.S.A.
	Siembra AFJP
Jose Cartellone Const. Civiles S.A.	Siemens S.A.
	Sociedad Comercial del Plata S.A.
Laboratorios Rontag S.A.	Sociedad Rural Argentina
Loma Negra C.I.A.S.A.	Socma Americana S.A.
Luncheon Tickets S.A.	Sulzer Argentina S.A.
Lloyds Bank (BLSA) Limited	Swift Armour S.A. Argentina
Massalin Particulares S.A.	Telecom Argentina
Mastellone Hnos. S.A.	Telefónica de Argentina
Mc Donald's	Telefónica de Argentina Larga Distancia
Medicus A. de Asistencia Médica y Científica	The Chase Manhattan Bank NA.
Mercado de Valores de Bs. As.	Total Austral
Merchant Bankers Asociados	Transportadora de Gas del Norte S.A.
Metrogas	Transportadora de Gas del Sur
Metrored Telecomunicaciones S.A.	
Monsanto Argentina S.A.I.C.	U.B.S. AG
Morixe Hermanos S.A.C.I.	Unicenter Shopping
Murchison S.A. Estib. y Cargas	Unilever de Argentina S.A.
Nobleza Piccardi S.A.I.C.F.	Vidriería Argentina S.A.
Novartis	VISA
OCASA	Xerox Argentina I.C.S.A.
Organización Techint	YPF S.A.