

Proyecto

Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay
Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la
Universidad de Stanford/BID
Asistencia Técnica No Reemborsable N° ATN/SF6250-RG

LA REFORMA EDUCATIVA EN LA ARGENTINA. SEMEJANZAS Y
PARTICULARIDADES.

Juan Carlos Tedesco y Emilio Tenti Fanfani
IIPE-UNESCO-Buenos Aires
(Borrador para discusión)

Buenos Aires, noviembre/2001

I. La reforma educativa en la Argentina: breve reseña histórica

La reforma educativa en la Argentina se inicia formalmente con la sanción de la Ley N° 24.195, llamada Ley Federal de Educación, en el mes de abril del año 1993. Este instrumento legal reemplazó a la ley 1420, del año 1884, que estructuró el primer desarrollo del sistema educativo formal del país. Si bien la discusión acerca de la conveniencia de renovar el marco normativo de la educación nacional ya había comenzado hacía mucho tiempo, la restauración democrática de 1983 brindó un marco propicio para satisfacer esta necesidad. Al respecto, es preciso recordar que durante el gobierno del presidente Raúl Alfonsín, en la segunda mitad de los años ochenta, se llevó a cabo el Congreso Pedagógico Nacional. Este evento permitió que diversos actores sociales discutieran las dimensiones más relevantes del sistema educativo y se pusiera de manifiesto la existencia de un fuerte consenso acerca de la necesidad de sancionar una nueva ley general para ordenar el desarrollo de la educación básica.

Posteriormente, durante el primer gobierno del Dr. Carlos Saúl Menem, el Poder Ejecutivo envió un proyecto de ley al Congreso Nacional. A partir de ese momento tuvo lugar un prolongado debate en ambas Cámaras del Parlamento, donde circularon varias propuestas, que culminó con la aprobación por mayoría de la Ley n° 24.195. En dicho debate, los temas más controversiales fueron los referidos a la responsabilidad del Estado, de las familias y de la sociedad civil en materia de educación, la estructura de niveles del sistema, los años de obligatoriedad y el financiamiento de la educación.

A partir de la sanción de la ley, quedaron configurados los principales ejes de la Reforma educativa Argentina, que pueden resumirse en los siguientes puntos:

a) *Reforma de la estructura de niveles del sistema educativo y extensión de la obligatoriedad.* La nueva legislación reemplazó el tradicional esquema institucional de la escuela primaria de siete años y la secundaria de cinco, por un ciclo de educación

inicial de dos años (cuatro y cinco años de edad), otro de educación general básica de nueve años y el nivel polimodal de tres años. Al mismo tiempo extendió la obligatoriedad al segundo año del nivel inicial (5 años de edad) y al octavo y noveno año de la Educación General Básica).

b) *Renovación de los contenidos curriculares.* La redefinición del saber escolar se concretó a través de los nuevos Contenidos Básicos Curriculares (CBC) para todos los niveles de la Educación General Básica y la Formación Docente, aprobados por el Consejo Federal de Cultura y Educación. Los nuevos contenidos fueron el producto de un proceso de concertación, consultas e instancias de trabajo, que contó con la participación de expertos de diversos campos disciplinarios, docentes, equipos técnicos provinciales, investigadores y académicos. A partir de los CBC definidos a nivel nacional, cada provincia debe asumir la responsabilidad de elaborar sus propios diseños curriculares, los cuales podrán ser adaptados a las situaciones particulares que enfrenta cada una de las instituciones que prestan el servicio educativo.

c) *La institucionalización de un sistema nacional de evaluación de la calidad de la Educación.* Este mecanismo está previsto por la ley y es una de las funciones que le corresponde al Ministerio de Educación de la Nación. El primer operativo nacional de evaluación de la calidad de la educación se llevó a cabo en 1994 y consistió en la aplicación de pruebas de lengua y matemáticas a los alumnos del 7º año del ex nivel primario.

d) *Las políticas compensatorias.* También desde 1993 y atendiendo a las nuevas características de la situación social en la década de los noventa, el Ministerio de Educación de la Nación asumió la responsabilidad de formular e implementar políticas destinadas a compensar diferencias socio-económicas que se registraban tanto entre distintas regiones del país como al interior de cada una de ellas. Estas políticas fueron englobadas en el denominado *Plan Social Educativo*, que comprendía un conjunto diferenciado de modalidades de intervención. La mayor parte de los recursos de este plan se orientaron a mejorar la infraestructura edilicia y el equipamiento didáctico del tercio de establecimientos educativos más pobres del país. También se desarrollaron innovaciones en las modalidades educativas utilizadas en la educación rural, en especial para poblaciones situadas en localidades aisladas. En este marco y desde el año 1995 se

implementó un programa de becas para apoyar la escolarización de los adolescentes en el tercer ciclo de la EGB y el nivel Polimodal.

e) *Modernización de la gestión institucional.* A través de intervenciones en el nivel de las instituciones escolares y en las administraciones ministeriales de las provincias, el programa Nueva Escuela Argentina se propuso introducir cambios en los estilos de gestión, orientados a desburocratizar las prácticas administrativas y pedagógicas.

f) *Aumento de la Inversión en el sistema educativo.* La Ley Federal de Educación dispuso que “la inversión pública consolidada total en educación (base 1992 6.120.196.000 pesos), será duplicada gradualmente y como mínimo a razón del 20% anual a partir del presupuesto 1993. Al mismo tiempo determinó otro modo de calcular el incremento de la inversión al definir un “incremento del 50% en el porcentaje (base 1992: 4%) del producto bruto interno (...) destinado a educación”. Para garantizar la aplicación efectiva de estas disposiciones la Ley prevé la institución de un Pacto federal educativo. Este será el instrumento utilizado para definir responsabilidades y compromisos de financiamiento para la implementación de la reforma educativa entre el Estado nacional y las provincias.

La documentación disponible sobre el desarrollo de cada una de estas líneas de acción es abundante, pero predomina en ella una fuerte característica testimonial y controversial, producto más bien del debate coyuntural que del análisis sistemático. En esta literatura es frecuente y legítimo encontrar argumentaciones producidas desde la lógica de la defensa de algunos intereses corporativos o ideológicos. En los últimos años, en cambio, han comenzado a elaborarse los primeros análisis evaluativos donde es posible encontrar evidencias empíricas que muestran efectos o resultados que, en alguna medida, es posible atribuir a los procesos de reforma educativa. Estos procesos, sin embargo, siguen abiertos y tienen lugar en un contexto social, económico y político que interactúa con los cambios educativos en una dinámica que – en algunos casos más en otros – se caracteriza más por las tensiones y disociaciones que por la armonía y la coherencia.

Este análisis general que presentamos sobre el caso argentino se apoya fundamentalmente en los estudios parciales realizados en el marco del proyecto

“Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay”, que han permitido evaluar un conjunto importante de dimensiones de la reforma educativa (ver COSSE G., 2001; KISILEVSKY M., 2001; TIRAMONTI G., 2001; DUSSEL I., 2001). También se utilizan otros estudios y testimonios producidos a lo largo de la década pasada y que ilustran aspectos parciales no contemplados en los estudios citados. Al respecto, es importante aclarar que este documento no pretende efectuar un resumen de los estudios disponibles sino que, sobre esa base, intenta presentar algunas hipótesis de trabajo, explicativas de ciertos rasgos que pueden considerarse como específicos del caso argentino. Esta especificidad, por supuesto, tiene carácter relativo. Es probable que esos rasgos también aparezcan en otros procesos llevados a cabo en los países de América Latina y, en ese sentido, su análisis podría contribuir a una explicación más general de la lógica de las reformas educativas de los últimos diez años del siglo pasado.

II. Antecedentes del proceso de transformación educativa

Los procesos de transformación educativa que se iniciaron en América Latina a partir de 1990, tuvieron lugar en el marco del agotamiento del modelo de desarrollo que la región había seguido hasta ese momento. La hipótesis del agotamiento del ciclo de desarrollo socio-económico fue postulada en algunos documentos producidos a comienzos de la década por la CEPAL (CEPAL, 1990 y 1992), donde también se esbozaban los nuevos patrones de desarrollo en función de los cambios tanto conceptuales como empíricos que se registraban en la economía mundial. Al respecto, es importante recordar que la penetración de estas nuevas ideas y procesos tuvo lugar en un contexto donde, por un lado, se registraba una significativa despolarización del debate político, producto de la caída de los regímenes autoritarios y, por el otro, de una creciente polarización social.

De hecho, y no sólo en el campo de las políticas educativas, en estos años se produjo un importante proceso de internacionalización de lenguajes y agendas. Este fenómeno no fue nuevo ni en Argentina ni en América Latina en su conjunto. Históricamente, pueden distinguirse tres grandes momentos donde este fenómeno tuvo una vigencia particular. El primero de ellos se produjo a fines del siglo XIX, cuando se crearon los sistemas educativos, especialmente en los países del cono sur. Dicha

creación estuvo encuadrada en los marcos conceptuales del debate educativo europeo y, en menor medida, americano. El debate sobre el laicismo fue, probablemente, el ejemplo más representativo de esta vinculación con la agenda internacional. El segundo momento se produjo en la década del '60, con la diseminación de los conceptos propios de la teoría del capital humano y las reformas educativas articuladas alrededor de la vinculación entre educación, desarrollo económico y recursos humanos. Pero mientras Argentina fue un caso típico de la aplicación relativamente exitosa del modelo del primer momento del debate educativo, no lo fue en el caso de las reformas de la década del '60. Las circunstancias políticas de Argentina hicieron que las reformas de esos años estuvieran asociadas a gobiernos militares y, en ese contexto, no fueron aplicadas en forma sostenida. La asociación con el régimen militar no es, por supuesto, la única razón de la ausencia de reformas modernizadoras en Argentina en la década de los '60, pero sin duda ayuda a explicar esta característica que coloca al país en una situación muy peculiar frente al nuevo contexto que se abrirá en los años '90¹.

El tercer momento se puede ubicar en los comienzos de la década de 1990, donde desde diferentes perspectivas teóricas y políticas, se reconoció la importancia central del conocimiento en la explicación del crecimiento económico y del comportamiento ciudadano. Gran parte de las reformas educativas en América Latina estuvieron originadas en esta doble demanda: por un lado, las demandas provenientes del sector productivo por recursos humanos más competitivos y más calificados, para enfrentar los desafíos de la modernización productiva y tecnológica y, por el otro, las demandas originadas desde la dimensión política, para enfrentar los desafíos del retorno a la democracia y al Estado de Derecho.

El relativamente alto grado de consenso acerca de estos nuevos enfoques conceptuales se puede apreciar a través de los resultados de las reuniones regionales de ministros de educación y de ministros de economía. Así, por ejemplo, el documento elaborado por la CEPAL y la UNESCO (CEPAL – UNESCO, 1992) fue aprobado durante el 24º período de sesiones de la CEPAL, en Santiago de Chile en abril de 1992. Los resultados de las conferencias de Ministros de Educación de la región efectuadas en

¹ La hipótesis según la cual una de las especificidades de la educación argentina es la ausencia de modernización, producto de la no aplicación de las reformas de los años '60, fue sugerida en la discusión con Cristian Cox en el marco de las reuniones de este proyecto. La comparación con Chile ilustra bastante

Guatemala (1989) y Quito (1991) también ponen de manifiesto estos cambios significativos cambios conceptuales². Si bien las declaraciones y acuerdos producidos en reuniones de este tipo suelen tener un alto contenido retórico, constituyen un buen indicador de las orientaciones dominantes en los centros de decisiones gubernamentales.

Desde esta perspectiva, parece importante destacar que las reformas de los años '90 se inscriben en un contexto significativamente diferente al de las reformas intentadas en períodos anteriores. Lo específico de este período es que no se trata solamente de enfrentar las deudas o los déficit del pasado sino que, además, es preciso enfrentar los nuevos desafíos planteados por las exigencias de las transformaciones en la organización del trabajo, la cultura y el desempeño ciudadano. La relevancia de este nuevo contexto no puede ser subestimada a la hora de explicar los problemas y de definir estrategias de transformación. Tal como ya se sostuviera en otro trabajo, "... no estamos en una situación donde sólo se expresan las demandas insatisfechas de los sectores que no han podido tener acceso a un servicio estable, sino ante demandas que provienen también de los sectores que ya han logrado el acceso y ahora exigen su transformación. En contextos de este tipo, caracterizados por un *exceso de demandas*, parece inevitable tomar decisiones donde para satisfacer a algunos se postergan los requerimientos de otros. Como todas las demandas son urgentes y legítimas, ningún sector está dispuesto a postergar las suyas. La pugna por obtener los escasos recursos disponibles asume, de esta manera, características poco racionales desde el punto de vista de los intereses generales y de largo plazo." LOPEZ N. y TEDESCO J. C. (en prensa).

En este sentido, el amplio consenso acerca de la necesidad de reformar la educación no se sostenía con la misma intensidad cuando se pasaba a la discusión sobre el sentido y las estrategias de las reformas. Desde el comienzo se distinguieron dos enfoques diferentes. Por un lado, el enfoque que consideraba como prioritario poner el acento en todos aquellos aspectos vinculados con el logro de mayores niveles de eficiencia y eficacia en la gestión educativa: descentralización, autonomía a las escuelas, evaluación de resultados, incentivos al rendimiento, etc. Por el otro, el enfoque

bien este punto, que debería ser explorado con más detenimiento por los estudios de historia contemporánea de la educación latinoamericana.

² Declaración de Guatemala y con respecto a la Declaración de Quito, ver OREALC-UNESCO (1991).

que enfatizaba la necesidad de políticas activas destinadas a lograr niveles adecuados de equidad (tanto social como educativa) para garantizar el carácter sostenido del proceso de desarrollo educativo y social³. Estos enfoques también diferían desde el punto de vista político, donde por un lado estaban aquellos que sostenían la necesidad de concebir a la educación como política de Estado, fruto de consensos nacionales que permitieran garantizar la continuidad de las estrategias más allá de los períodos gubernamentales y, por el otro, aquellos que, al contrario, confiaban más bien en el mercado como mecanismo de distribución de los recursos educativos. Los procesos reales de reformas educativas intentaron una combinación de ambas líneas, donde en algunos casos predominó más bien el eje estado-equidad y en otros el eje eficiencia-mercado.

En el marco de este horizonte común para todas las reformas, cada país tuvo una determinada y específica capacidad de procesar los impactos del contexto internacional en función de sus respectivas tradiciones culturales, estructuras sociales y económicas y marco político institucional⁴. El proceso de transformación educativa implementado en Argentina tuvo, en este sentido, una serie de características específicas que este documento intentará identificar, describir y, en la medida de lo posible, explicar a través de algunas hipótesis de trabajo.

Como introducción a la presentación de las hipótesis, es preciso recordar que la transformación educativa argentina alude a un conjunto de políticas relacionadas directamente con la aplicación de la Ley Federal de Educación aprobada en 1993. Dicho conjunto de políticas, sin embargo, es el resultado de una serie de fenómenos que lo preceden y que, en buena medida, explican algunos de sus rasgos más característicos. Si bien no es éste el lugar para hacer un análisis histórico del desarrollo educativo argentino en las últimas décadas, existe consenso en reconocer que el antecedente más importante de la Ley Federal de Educación es el ya mencionado Congreso Pedagógico Nacional, convocado por el primer gobierno constitucional luego del retorno del

³ Desde el punto de vista educativo, un ejemplo de estas posiciones en el debate regional puede verse en los documentos producidos por algunas agencias de cooperación. La posición del Banco Mundial se refleja en el documento "...". Una posición diferente puede verse en el documento CEPAL-UNESCO, **op.cit.**

régimen democrático en 1984 y que finalizó sus actividades en 1988⁵. En efecto, durante esa amplia y prolongada convocatoria a la sociedad civil, los principales actores que intervienen en el campo de la política educativa nacional lograron algunos acuerdos básicos acerca de una serie de reformas de fondo de la educación básica nacional: la descentralización de la educación a las provincias, la extensión de la obligatoriedad escolar, la revisión de los contenidos y métodos pedagógicos, la prioridad a los sectores más desfavorecidos, la articulación con el mundo del trabajo y la reformulación de los planes y políticas de formación docente.

Los debates del Congreso Pedagógico y sus conclusiones sirvieron de base para la elaboración de la Ley Federal de Educación. Sin embargo, uno de los aspectos más importantes y menos estudiados del proceso argentino se refiere a la fragilidad de los acuerdos logrados en el Congreso Pedagógico, puesta de manifiesto cuando dichos acuerdos fueron llevados al plano de las políticas y de los programas de acción. Este es un tema sobre el cual sería necesario indagar en el futuro, por su relevancia para la construcción de marcos teóricos adecuados que permitan comprender mejor la lógica de la elaboración de consensos y las formas de participación y representación de los diferentes actores sociales.

III. Principales resultados del proceso de transformación educativa

Para facilitar la comprensión de las hipótesis que se presentan a partir de la próxima sección de este trabajo, es útil efectuar una somera reseña de los principales resultados e impactos del proceso de transformación educativa en la última década. Sin pretender ser exhaustivos, podríamos señalar sintéticamente los siguientes aspectos:

a) *Impacto sobre la cobertura.* En primer lugar, es preciso destacar la ampliación de las oportunidades de educación básica de la población. La expansión de la obligatoriedad y las intervenciones concretas desplegadas para hacerla efectiva

⁴ La literatura sobre las reformas educativas en América Latina es muy amplia. Entre los estudios comparativos más recientes puede verse en GAJARDO M. s/f).

⁵ El Congreso Pedagógico, a su vez, recogió una serie de diagnósticos y otros productos generados en los últimos años del gobierno militar por grupos académicos independientes. También existen antecedentes

produjeron una mejora significativa de la cobertura, en especial en la franja de edad de los 13 a 18 años. Al respecto, las evidencias empíricas disponibles indican que tuvo lugar un proceso sostenido de ampliación de la cobertura en la década 1990-2000 en todos los niveles, pero particularmente intenso en la enseñanza media (ver Anexo Estadístico). Este aumento de cobertura benefició a población de bajos ingresos, tradicionalmente excluida del acceso al nivel medio, y estuvo basado fundamentalmente en el esfuerzo del sector público. Por su parte, la ampliación de la oferta educativa más allá del último año de la tradicional escuela primaria (8° y 9° año de la EGB) en las áreas rurales con baja densidad poblacional y a través de modalidades no convencionales (profesores itinerantes con la asistencia de maestros de primaria que actúan como monitores) significó una ampliación efectiva de las oportunidades de escolarización y aprendizaje de proporciones significativas de adolescentes. La expansión de la matrícula estuvo acompañada por resultados menos satisfactorios desde el punto de vista de la retención y de la calidad de los resultados de aprendizaje. La incorporación masiva de nuevos sectores sociales provoca desafíos significativos a la calidad de la oferta pedagógica. En este sentido, los estudios efectuados sobre eficacia del sistema en el largo plazo muestran la magnitud de estas dificultades y el relativo fracaso en acompañar el acceso a la escuela con condiciones apropiadas para la permanencia. Un estudio sobre dos cohortes de estudiantes - 1961-1962 y 1996-1997 – indica que en términos relativos el abandono en 7° grado es hoy mayor que hace 35 años y que para todos los años de enseñanza secundaria, la tasa de supervivencia es hoy menor que hace 35 años (LLACH J. J., MONTOYA S. y ROLDÁN F., 1999)⁶. Esta constatación no implica subestimar la importancia de los logros en la expansión de la cobertura. Al contrario, indican la magnitud del esfuerzo a realizar, especialmente cuando esa expansión tiene ritmos tan acelerados como los que tuvo la enseñanza media en la década pasada. En efecto, la crítica de los efectos de dicha incorporación sobre las instituciones (desestabilización de prácticas rutinarias, problemas de convivencia, etc.) y sobre los aprendizajes (contención sin aprendizaje) son la prueba de que todos admiten que las instituciones escolares ampliaron su convocatoria hasta alcanzar a sectores sociales antes excluidos de la escolaridad formal

que refieren a procesos anteriores e inconclusos de reformas educativas, que actuaron como marco histórico de los debates del Congreso. La literatura al respecto es muy amplia. Ver CABAÑA A. (2000).

⁶ En la provincia de Buenos Aires (según datos de la Dirección Provincial de Planeamiento y Evaluación de la Calidad de la Educación) el porcentaje de repetición en la EGB pasa del 3.1 en 1995 al 5.6 en el

b) *Impacto sobre la calidad de la educación.* Es bien sabido que mejorar la calidad de los resultados educativos implica ritmos y plazos más lentos que los que se registran en la cobertura cuantitativa. En este sentido, la reforma comenzó por producir una significativa modernización y actualización de los contenidos de los programas escolares. En efecto, la reforma en los CBC creó condiciones favorables para la renovación de los saberes en el ámbito escolar. La amplia y variada producción de textos y manuales por parte del mundo editorial privado, que acompañó esta reforma, permitió la circulación de estos nuevos saberes en los ámbitos escolares del país. Sin embargo, existen aun pocos estudios que permitan apreciar la magnitud de los cambios curriculares en las rutinas escolares, en las modalidades pedagógicas efectivamente aplicadas por los docentes y los climas institucionales de las escuelas. Si se observan los datos relativos a los resultados de aprendizaje, la situación que se aprecia es bastante compleja y diversificada. La comparación de los datos producidos por los operativos de medición de calidad se dificulta por una serie de problemas técnicos derivados de los cambios en las pruebas (Ver Anexo Estadístico). Sin embargo, esos datos permiten formular, al menos dos comentarios. En primer lugar, parecería que la escuela logra mantener los resultados en un contexto de fuerte expansión de la matrícula. Esto es particularmente importante con respecto a los resultados de los niveles medios del sistema. Esta función homogeneizadora no debe ser subestimada. Pero dicho esto, es evidente que los resultados en calidad no están a la altura de los esfuerzos de un proceso de transformación tan integral y profundo y de los requerimientos de una sociedad moderna

c) *La inversión educativa.* Durante el período de la transformación educativa argentina, el gasto total educativo registró un incremento del 29%, es decir, una suma que está lejos de cumplir con los objetivos determinados por la Ley Federal de Educación (duplicación de la inversión en cinco años o bien aumento en un 50% en términos de porcentaje del PBI)⁷. Es más, el incremento fue mayor en el nivel universitario (41%) que en la educación general básica (38%) (COSSE G., 2001). Por

2000. Por su parte, en la provincia de La Pampa la repetición en el 7° año de la EGB pasó del 1.16% en 1993 al 5.5% en 1999.

⁷ Según algunos cálculos (LINDENBOIM J. 1998, pag. 135) realizados en base a lo que postula la Ley Federal de Educación, durante el quinquenio 1993-1997 se generó una “deuda educativa de magnitud equivalente a la que debió haberse erogado en el último de tales años, algo así como 17.000 millones de pesos”.

otra parte, en la tradicional educación secundaria (actual tercer ciclo de la EGB y el Polimodal) el no cumplimiento de las metas de crecimiento previstas en la Ley y la ampliación de la cobertura en estos niveles implicó una caída en la inversión per cápita en el nivel medio. En efecto, éste era de \$ 1645 en 1994 para pasar a 1409 en 1997 (MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN, 1999). Por último cabe recordar que, a consecuencia del proceso de descentralización, las provincias, que en 1991 eran responsables del 63.2% de la inversión pública en educación, en 1999 han llegado a asumir más de tres cuartas partes de la misma (76.2%). Si se tiene en cuenta que más de dos terceras partes del gasto educativo del Estado Nacional corresponde a las universidades públicas, puede concluirse que las provincias, a finales del siglo, tienen casi toda la responsabilidad en materia de financiamiento de la Educación General Básica del país. El Pacto Federal Educativo, firmado el 11 de setiembre de 1994, determinó una inversión de 3.300 millones en cinco años para el cumplimiento de la Ley Federal de Educación. De este monto, el 80% estuvo a cargo de la Nación y el 20 % a cargo de las provincias. En este acuerdo firmado por el Presidente de la Nación, los gobernadores provinciales y el Intendente de la Ciudad de Buenos se establecían metas hasta el año 2000 (erradicación de escuelas rancho, generalización (100%) de la capacitación docente, universalización de la cobertura a los 5 años de edad y en la franja de los 6 a los 14 años, 70% en la franja de 15 a 17 años, disminución del 50% en los índices de repitencia y analfabetismo absoluto, etc.). Según un informe publicado en diciembre de 1999 (UNESCO 1999, pag. 14) “las metas para 1995/98/99 no se han cumplido, no habiéndose realizado estudios sobre el nivel real de implementación de las mismas”.

d) *Calificación y profesionalización de los docentes.* El cambio en la estructura del sistema y la renovación de contenidos fueron acompañados por un programa masivo de capacitación y perfeccionamiento docente ejecutado a través de la Red Federal de Formación Docente Continua. La oferta se desplegó en dos dimensiones de contenido: la disciplinar y didáctica y la de gestión institucional (para directores y supervisores). Entre 1994 y 1999 el Estado Nacional transfirió a las provincias un monto cercano a los 170 millones de pesos para financiar programas de capacitación. Según los datos del Censo Nacional de Docentes y establecimientos educativos en 1994 participaron en actividades de capacitación casi 200.000 docentes del nivel primario (más del 70% del total) y más de 130.000 del nivel medio (57% del total. Según el estudio realizado por el

IIPE en el año 2000 (IIPE, 2000b) el 52.4% de los docentes del país manifestó estar de acuerdo con la Red Federal de Formación docente mientras que se manifestaron en desacuerdo sólo el 35.3%. En cambio, los datos de otra encuesta también realizada por el IIPE (IIPE 2000a) en la provincia de Buenos Aires, muestra que la mayoría de los directores de establecimientos educativos tiene un bajo grado de satisfacción con “las oportunidades de perfeccionamiento que le ofrece el sistema educativo”. La masividad que tuvo la oferta de capacitación obligó a utilizar casi todos los recursos institucionales y humanos disponibles (Institutos de Formación Docente, Universidades, Centros Académicos, etc.). Es probable que la calidad y pertinencia de la oferta no haya estado siempre a la altura de las circunstancias, por lo que un informe del Ministerio de Educación publicado en 1999 (MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN, 1999) reconoce que “la calidad de la oferta de capacitación” es uno de los desafíos actuales con miras al futuro”. En lo que respecta a la formación inicial de los docentes, la transformación arrancó con un diagnóstico de situación donde se mostraba que “la oferta de formación docente era inadecuada en tres aspectos. En primer lugar, respecto de la nueva estructura del sistema educativo. En segundo lugar, en relación con la sobre oferta de formación docente para la educación inicial y los dos primeros ciclos de la EGB. Por último, la oferta era insuficiente para EGB3 y Polimodal”. El proceso avanzó también en la definición de un marco para articular las políticas de las provincias y en la actualización de los Contenidos Básicos Comunes de la formación profesional. Sin embargo, todavía en 1999, el Ministerio de Educación reconocía que las transformaciones en el nivel de las instituciones “se encuentra en marcha en la actualidad”.

e) Menos desigualdad en la oferta educativa a través del mejoramiento de la infraestructura y los equipamientos didácticos de las instituciones y el programa de becas. Los esfuerzos realizados en el contexto del Plan Social Educativo tanto en lo que concierne a la renovación de la infraestructura edilicia de los establecimientos escolares situados en los contextos urbanos y rurales más carenciados del país han contribuido a reducir las diferencias en materia de calidad de las oportunidades educativas que se ofrecen a la población. Lo mismo puede decirse respecto del equipamiento didáctico. El programa Nacional de Becas para alumnos del Tercer Ciclo de la EGB y el nivel Polimodal entre 1997 y 1999 implicó una inversión de 123 millones de pesos y benefició a casi 260.000 alumnos. Estos esfuerzos contribuyeron a mejorar las

oportunidades de escolarización de los adolescentes de los sectores sociales más desfavorecidos que por primera vez acceden a la enseñanza escolar posprimaria.

f) Nueva división del trabajo entre el Estado Nacional y las provincias. El proceso de descentralización educativa completado en 1991 y las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Educación constituyeron el marco estructural de una nueva división del trabajo entre el Estado Nacional y las provincias en materia de desarrollo de la Educación General Básica. El Estado nacional se reservó básicamente la tarea de orientación técnico-pedagógica, la producción de información y la compensación de desigualdades. En este contexto es preciso considerar la institucionalización de un sistema nacional de estadísticas educativas y de evaluación de la calidad de la educación que provee información sistemática sobre el comportamiento de las principales variables que tienen que ver con el acceso, eficacia interna, calidad y equidad del sistema educativo nacional. El Consejo Federal de Educación constituyó una instancia de negociación y articulación de políticas y las provincias asumieron la mayor parte de la responsabilidad en el financiamiento y definición de políticas para la educación básica. No todas las provincias cuentan con las mismas capacidades y recursos para asumir con éxito estas nuevas funciones. Todo parece indicar que no se ha logrado todavía institucionalizar un modo de trabajo estable que garantice al mismo tiempo el mínimo de unidad y coherencia del sistema con su necesaria diversificación en función de las situaciones y necesidades particulares de los territorios que conforman la nación. Por otra parte, el proceso de descentralización en muchos casos significó una transferencia, a nivel provincial del esquema centralizado de administración y gestión que estaba vigente en el nivel nacional. La transformación educativa fue mucho menos exitosa en materia de desburocratización en el nivel de las instituciones que conforman el sistema educativo provincial, las cuales todavía responden en gran medida a los mismos patrones que estructuraron su génesis. El Programa Nueva Escuela Argentina favoreció el desarrollo de innovaciones tanto en lo que concierne a la gestión como a la implantación de modelos pedagógicos actualizados, pero sus alcances fueron más que limitados. No existen investigaciones sistemáticas acerca de los impactos en términos de equidad de las nuevas tareas asumidas por el estado nacional (información y evaluación, innovación pedagógica, compensación, etc.). Sin embargo, es plausible afirmar que éstas no habrían “compensado la fuerza ‘centrífuga’ que despliega el proceso de descentralización”. Por lo que “las desigualdades interjurisdiccionales

constatadas en los operativos nacionales de evaluación de la calidad y las diferencias en los indicadores del rendimiento de los sistemas escolares muestran que la brecha educativa entre las provincias es profunda y persistente” (FILMUS D. 1998, pag 75).

IV. Transformación educativa e implementación de la Ley

La necesidad de contar con una Ley General de Educación fue una aspiración de larga data en el contexto nacional argentino. Al respecto, cabe recordar que la expansión cuantitativa de la educación primaria y secundaria se desarrolló al amparo de la Ley 1420, sancionada en 1884 que consagró los clásicos principios de obligatoriedad, gratuidad y laicidad. Durante las últimas décadas del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, la educación básica argentina alcanzó un desarrollo cuantitativo notable y, si bien no existen mediciones cualitativas comparables con las actuales, en el imaginario popular se asume que la calidad de la educación en este período también alcanzó resultados significativamente altos. Sin embargo, ya en los años 60's, durante el período militar de la denominada “Revolución Argentina”⁸, se intentó avanzar en la sanción de una nueva ley. La inestabilidad política registrada en ese período impidió que los intentos reformadores pudieran alcanzar cierta continuidad pero ese mismo fracaso reformador explica que hacia principios de la década de los años 90 existiera un consenso unánime en cuanto a la necesidad de contar con un marco normativo integral que estructurara las políticas educativas en función de las nuevas circunstancias y desafíos del desarrollo cultural, político, económico y social.

La Ley Federal de Educación fue sancionada en 1993. El trámite de su discusión, tanto en la sociedad como en el Congreso Nacional se caracterizó por la presencia de diversas propuestas y proyectos de ley. Siguiendo una larga tradición latinoamericana, la ley que obtuvo la mayoría de votos parlamentarios y fue promulgada

⁸ La secretaría de Estado de Cultura y Educación, que dependía entonces del Ministerio del Interior, comenzó a delinear proyectos de política educativa y, en este contexto, recomendó la elaboración de sugerencias de una Ley Orgánica de Educación. Recién en abril de 1968 se creó una Comisión Asesora para la redacción del Anteproyecto de Ley Orgánica de la Educación, los resultados de cuyo trabajo –el Proyecto de Ley Federal de Educación- fueron dados a conocer por el secretario Astigueta a la opinión pública en el mes de noviembre. Los avatares propios de la época determinaron una discontinuidad con esta intencionalidad legislativa.

por el Poder Ejecutivo Nacional, constituyó una especie de programa de acción⁹. En este sentido, es posible postular la hipótesis según la cual una de las principales características específicas de la transformación educativa en Argentina es que ella tiende a identificarse con la aplicación de una Ley. Si bien en otros países de la región también se dictaron leyes que regulaban distintos aspectos del proceso de reforma, en ningún caso existió tanta vinculación con la aplicación de una sola ley, que más que regular situaciones existentes se proponía crearlas.

Un somero análisis del contenido de la Ley Federal de educación permite apreciar que ella define tanto la filosofía como los objetivos estratégicos de la política educativa nacional. La ley contiene las principales líneas de la reforma que se implementaron durante los dos gobiernos del Presidente Carlos S. Menem pero, al mismo tiempo, también funcionó como un importante mecanismo legitimador de las acciones. En efecto, en casi todas las resoluciones del Consejo Federal de Educación donde se establecen los acuerdos de política (desde el tema de los cambios en la estructura hasta la capacitación docente y las modalidades del sistema de evaluación), se recurrió a alguna disposición contenida en la Ley Federal de Educación para fortalecer su legitimidad.

Esta apelación al instrumento legal puede explicarse por dos razones fundamentales. La primera tiene que ver con los contenidos mismos de la reforma y con el hecho de que se realizara en un contexto de vigencia del régimen democrático constitucional. Hay ciertas políticas que, por su propia naturaleza, (por ejemplo la extensión de la obligatoriedad escolar o el cambio en la estructura de niveles del sistema) requieren de un instrumento legal para su vigencia. La segunda razón, en cambio, es más bien de naturaleza política. En este sentido, parece plausible sostener que el fuerte carácter legislativo de la transformación educativa argentina fue un componente de una estrategia destinada a fortalecer su persistencia y sustentabilidad. En efecto, una política que se expresa en una ley es menos sensible a los cambios en las

⁹ En el momento de la sanción de la ley, los dirigentes sindicales docentes la saludaron casi como una conquista. En un artículo publicado en 1994, Marta Maffei (por entonces secretaria adjunta de la confederación de trabajadores de la educación, CTERA) sostuvo que las movilizaciones sociales organizadas por el sindicato de docentes habían logrado impedir la aprobación del anterior proyecto de ley y que de esta manera “se pudo lograr una Ley (se refiere a la Ley Federal de Educación finalmente promulgada) que es un modelo de concertación, en la cual se dio satisfacción a cada una de las partes” (MAFFEI M., 1994, pag.15).

relaciones de fuerza propias de las coyunturas políticas. El cambio en la legislación requiere de una serie de condiciones que no es fácil reunir en cualquier momento. Por lo tanto, una política que se expresa en una ley del Poder Legislativo tiene ciertas garantías de estabilidad que no existirían si sólo se sustentara en decisiones del Poder Ejecutivo. Es mucho más costoso, tanto en términos de recursos políticos como de tiempo, cambiar una ley que sustituir un ministro de educación. En el plano institucional, la Ley Federal de Educación es una ley de la Nación cuya vigencia trasciende a los actores políticos que la sancionaron, y como tal constituye una especie de garantía de continuidad con relación a las transformaciones introducidas en el sistema educativo nacional.

En este sentido, también podría sostenerse que la apelación a la ley fue el mecanismo de consenso adoptado en Argentina para garantizar la continuidad de las políticas. Sin embargo, por razones que se derivan de la situación política general, de la pérdida de capital social y de la fragmentación creciente de la estructura de poder, esta fortaleza fue más aparente que real. La debilidad del consenso parlamentario como forma de concertación política se puso de manifiesto a poco de aprobada la ley, a través de dos aspectos fundamentales:

a) En primer lugar, el acuerdo parlamentario es un acuerdo político que no involucra a los actores internos del sistema educativo, especialmente a los docentes. El tema de la participación y actitud de los docentes frente a la transformación educativa es uno de los aspectos más controvertidos y volveremos sobre él más adelante. En este punto sólo queremos destacar que el acuerdo parlamentario es una modalidad de acuerdo fundamentalmente político y que, en esa medida, no es suficiente para generar compromiso por parte de los actores internos del sistema. Una prueba de ello lo constituye la activa resistencia que desarrollaron los docentes organizados sindicalmente quienes, a pesar de haber saludado la sanción de la ley como algo positivo, luego mantuvieron una oposición cuya máxima expresión fue la "carpa blanca", instalada frente al Congreso Nacional durante 1003 días.

b) En segundo lugar, el acuerdo parlamentario nacional no fue suficiente para comprometer a las jurisdicciones provinciales. Así, por ejemplo, la ciudad de Buenos Aires no aplicó la ley en lo que se refiere a la estructura del sistema y, recientemente, la provincia de Neuquen decidió suspender la aplicación de la ley. Desde el punto de vista

formal, es obvio que las leyes deben ser cumplidas. Sin embargo, en un contexto social de baja legitimidad y escasa confianza social, las leyes no son aplicadas sin que ello motive ninguna situación jurídica particular. El incumplimiento de la ley no fue un comportamiento exclusivo de algunas jurisdicciones. El propio gobierno nacional dejó de cumplir algunas normas legales, particularmente las referidas al compromiso financiero con la educación, lo cual abría la posibilidad de no cumplir con otras normas por parte de las provincias.

Existió, en consecuencia, una fuerte tensión entre la ley como mecanismo de reaseguro político y la ley como débil mecanismo de imposición de determinadas líneas de acción. Sobre la base de este déficit de aplicación, todos los actores sintieron que podían dejar de cumplir algún aspecto o de criticar su vigencia. De cualquier manera, en esta tensión predominó el eje legitimador de la ley. Así, por ejemplo, se puede mencionar que durante la campaña electoral que marca el final de las presidencias del Dr. Menem, ni las fuerza políticas que conquistaron el poder el Estado en 1999 ni la principal organización sindical docente (la CTERA) levantaron formalmente la bandera de la derogación de la Ley Federal de Educación. En este caso no cabe dudas que la fuerza de la ley contribuyó a dar continuidad a las principales reformas introducidas en el sistema educativo nacional.

V. El carácter integral y sistémico de la transformación

La segunda especificidad del caso argentino es que, a partir de la Ley Federal de Educación, la política educativa se propuso el logro de una transformación integral del sistema educativo: se extendió la escolaridad obligatoria, se actualizaron y redefinieron los contenidos de la educación y se modificó la estructura tradicional de niveles del sistema. Pero, además, se completó el proceso de transferencia de la gestión de todos los establecimientos educativos a su cargo a las jurisdicciones provinciales y también se delegó la atribución de definir el monto y el destino del financiamiento de la educación. El Ministerio nacional se convirtió en una instancia de asistencia técnica, de coordinación para la definición de determinados criterios normativos, productor de información sobre las principales variables del sistema en el nivel nacional, evaluador

del rendimiento y compensador de diferencias en las oportunidades educativas ofrecidas a la población en los diversos territorios que componen el país.

Tal como lo expresara Susana Decibe, Ministra de Educación durante el período 1996 y 1999: “Para los cambios que establecía la Ley, se definió una estrategia de transformación que avanzara en todos los campos a la vez, de manera estructural y sistémica, con un ritmo gradual pautado en metas, atendiendo tanto el mediano y largo plazo como los problemas de coyuntura” (DECIBE S., 2001). Este carácter estructural y sistémico de la reforma argentina implica, en cierto sentido, una *relativa* ausencia de secuencialidad sobre la cual nos parece importante postular algunas hipótesis explicativas.

En primer lugar, el carácter *relativo* de este enfoque no secuencial de la reforma se explica por la existencia de una secuencia particularmente significativa, impuesta por criterios externos al proceso de transformación educativa. En este sentido, es importante recordar que la decisión de transferir las escuelas de nivel medio a las administraciones provinciales¹⁰, se tomó antes de la sanción de la Ley Federal de educación y que la motivación principal de esta transferencia estuvo asociada más a razones fiscales que a motivaciones educativas (al respecto, véase KISILEVSKY, 2001).

Ahora bien ¿porqué la transformación educativa argentina asumió, aun en términos relativos, este carácter integral?. Al respecto se pueden postular diversas hipótesis, desde aquellas que ponen el acento en variables de tipo técnico hasta aquellas que explican este fenómeno por variables de tipo político-social.

Para el caso argentino, las explicaciones técnicas están asociadas a la historia de las reformas educativas en el país, que siempre intentaron modificar un aspecto de la

¹⁰ La Ley 24.049 sancionada en diciembre de 1991 y publicada un mes más tarde en el Boletín Oficial, otorga facultades al Poder Ejecutivo Nacional para transferir a partir del 1 de enero de 1992, a las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica, así como también las facultades y funciones sobre los establecimientos privados reconocidos. La transferencia efectiva se realizó a través del presupuesto del año 1992. Mediante este acto de descentralización, se transfieren unos 4.764 establecimientos con 105.000 cargos docentes y 17.410 cargos no docentes. Los gastos en sueldos representaban unos 715.833 300 pesos, de los cuales 235.072.600 eran subsidios a la enseñanza privada. Estos costos ahora quedan a cargo de las jurisdicciones provinciales. (ACADEMIA NACIONAL DE EDUCACIÓN, 1993, pág. 17).

oferta educativa (planes de estudio, estructura, formación docente, etc.) dejando intacto los demás o, en otros casos, se diseñaron reformas integrales pero sólo para un pequeño segmento de establecimientos, que lo asumía como experiencia piloto desde donde no se lograba impactar al conjunto del sistema. El fracaso de estas reformas parciales favoreció la emergencia en algunos equipos técnicos de la convicción según la cual era preciso adoptar una estrategia integral desde el punto de vista de las variables a modificar y que abarcara al conjunto de los establecimientos al mismo tiempo (AGUERRONDO I. 1998).

Pero además de esta visión desde lo técnico, el carácter integral de la transformación de los años '90 se explica por una articulación particular con la situación política argentina. En este sentido, es importante recordar que la secuencialidad como característica de las políticas de transformación educativa requiere, como condición necesaria, la existencia de un horizonte de confianza y previsibilidad, aspectos que no son ni fueron característicos del escenario político argentino de este período. La hipótesis de trabajo que deseáramos postular aquí es que *la ausencia de niveles significativos de confianza social y de previsibilidad sobre el curso futuro del proceso de transformación, expresados a través de los conflictos tanto entre los diferentes actores sociales como al interior del propio equipo gubernamental, constituye una de las razones estructurales de la adopción de un estilo de reforma integral y acelerado.*

Pero este carácter integral, a su vez, tuvo consecuencias importantes sobre las posibilidades de obtener consensos, particularmente con los sectores internos del sistema educativo. Como señala Inés Dussel (2001), el carácter profundo y radical de la reforma produjo un movimiento de desautorización de los saberes que tenían los docentes hasta ese momento y contribuyó a un generalizado sentimiento de amenaza de sus puestos de trabajo en maestros y profesores. La magnitud de este sentimiento de amenaza puede apreciarse a través de los datos de la encuesta a maestros y profesores que se realizara en septiembre del 2000 (IPE/UNESCO 200 b). Según dicha encuesta, el 60% de los docentes manifestó sentirse inseguro o muy inseguro en su puesto de trabajo. Es importante constatar que esta sensación de incertidumbre trasciende a cuestiones objetivas, como lo son las que resultan de la situación de revista de los docentes. En efecto, aún entre aquellos que son titulares, la sensación de inseguridad se extiende hasta el 50% de los casos. Esta sensación de inseguridad es mayor entre los

profesores, los docentes de nivel socioeconómico más bajo, aquellos que ejercen en establecimientos educativos públicos, y, desde el punto de vista regional, en el norte del país y en la región de Cuyo.

La inseguridad parece estar asociada, entre otros factores, a la evaluación que los docentes hacen del proceso de transformación educativa. Casi el 60 % de los docentes considera que este proceso tuvo un impacto negativo en las condiciones laborales y son mayoritariamente los docentes que tienen esa percepción los que expresan sentimientos de inseguridad en su puesto de trabajo. Al contrario, aquellos que consideran que la transformación tuvo un impacto positivo o neutro son los que tienden a considerarse seguros en su puesto.

VI. El cambio de estructura

La prolongación de la escolaridad obligatoria y el cambio en la estructura de los niveles del sistema educativo constituye otra de las particularidades propias del caso argentino. En efecto, sólo en este país la ley introdujo una modificación a la tradicional división del trabajo institucional entre escuela primaria (7 años) y colegio secundario (predominantemente de 5 años). Con el fin de ofrecer mejores condiciones para aumentar la retención de los adolescentes en el sistema escolar, se sustituyó la escuela primaria obligatoria por la Educación General Básica de 9 años, organizados en tres ciclos de tres años cada uno. Con esta decisión, se amplió la franja de la obligatoriedad “hacia arriba” y también “hacia abajo”, en la medida en que la ley establece el comienzo de la escolarización a partir de los 5 años, o sea en el segundo año de la actual educación inicial.

Esta ampliación de la oferta institucional de la escuela primaria tradicional estuvo justificada por una serie de razones. La primera de ellas es que daría más y mejores oportunidades de permanecer en la escuela a aquellos alumnos de sectores populares que corrían el riesgo del fracaso y la exclusión al tener que dejar la escuela de su barrio para continuar sus estudios secundarios en un colegio por lo general situado en los centros urbanos y próximos de las zonas residenciales de la clase media o medio alta. Las evidencias empíricas disponibles confirman que la implementación del Tercer

Ciclo de la EGB se asoció con un incremento de la escolarización de los adolescentes en sectores populares.

Sin embargo, este efecto positivo desde el punto de vista del acceso estuvo acompañado por una serie de dificultades en términos administrativos, políticos, laborales, financieros e institucionales. En términos generales, estos costos estuvieron asociados al hecho que el cambio de estructura provocó la ruptura de dos culturas institucionales muy tradicionales, la de la escuela primaria y la del colegio secundario. Este cambio de cultura encontró obstáculos importantes en el proceso de implementación de la EGB y el Polimodal. Así, por ejemplo, fue preciso enfrentar problemas muy complejos tanto en lo que concierne a la infraestructura física de los establecimientos como a su diseño institucional. Preguntas tales como ¿dónde ubicar físicamente el Tercer Ciclo?¹¹, ¿quiénes se hacen cargo de los cursos en 8º y 9º, los maestros o los profesores? ¿Estamos ante un proceso destinado a “acortar la primaria” o, al contrario, a “alargar la secundaria”? ¿Cómo se compatibilizan las normas de los estatutos laborales de maestros y profesores que ahora trabajarían en un mismo establecimiento?. Estas preguntas y problemas provocaron incertidumbre tanto entre los docentes como en la opinión pública en general, ya que - al menos desde el punto de vista de los padres de familia - el cambio de estructura fue el aspecto más visible de la reforma.

La implementación de los tres ciclos de la EGB y el Polimodal adquirió diversas modalidades en las provincias argentinas. Más allá de la ciudad de Buenos Aires, donde el modelo clásico de la primaria de 7 años y la secundaria de 5 años sigue vigente, en el resto de las provincias se desarrollaron diversos modelos institucionales. El tema donde se presentaron la mayor cantidad de variaciones fue la ubicación institucional del tercer ciclo de la Educación General Básica (los 7º, 8º y 9º años). Un análisis general de la situación en las diferentes provincias permitiría distinguir los siguientes modelos: a) EGB integrada (los 9 años concentrados en las viejas escuelas primarias); b) el modelo “articulado” (el 7º año en las ex primarias y el 8º y 9º en las ex secundarias, es decir, - junto con el nivel Polimodal); c) todo el tercer ciclo en las instituciones donde se ofrece

¹¹ Una descripción general de los procesos de implementación del Tercer Ciclo de la EGB en las diversas jurisdicciones provinciales puede obtenerse en dos informes elaborados por equipos técnicos de la

el nivel Polimodal (modelo vigente en la provincia de Córdoba); y d) el tercer ciclo en un establecimiento autónomo (modelo desarrollado únicamente en la Provincia de La Pampa.

El resultado es que actualmente existe un esquema institucional altamente diversificado, incluso al interior de una misma jurisdicción provincial. Al respecto, el caso paradigmático (aunque no el único) es el de la provincia de Buenos Aires, donde conviven los dos primeros modelos institucionales. La decisión de optar por un modelo u otro no obedeció sólo a una racionalidad pedagógica. En muchos casos fueron las condiciones institucionales, materiales y financieras (espacio disponible en los viejos establecimientos de educación primaria, ubicación de los establecimientos, presiones de la población e intereses de las instituciones, etc.) las que determinaron la adopción de una u otra de las alternativas posibles.

Actualmente disponemos de información empírica que permite apreciar la ausencia de visiones compartidas acerca de este cambio entre los actores internos del sistema educativo. La encuesta ya citada (IPE/UNESCO 2000b) permite apreciar que la opinión se divide prácticamente en dos mitades: 48.9% de acuerdo y 44.4% en desacuerdo. Sin embargo existen variaciones muy notorias en función de diversos factores. Uno de ellos es la percepción que los docentes tienen de su trayectoria y ubicación en la estructura social. En este sentido, el acuerdo con la reforma de la estructura se debilita y cae por debajo del 50% entre los docentes con una experiencia de descenso social y entre quienes se perciben como pertenecientes a los estratos medio bajo y bajo de la estructura social. Por otra parte, existen diferencias entre maestros de escuela primaria y profesores de secundaria. El acuerdo es mayor entre los maestros, especialmente aquellos que se desempeñan en instituciones de administración privada (en relación con los docentes de escuelas públicas estatales), y entre los docentes de las regiones más pobres del país, en comparación con los que trabajan en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires.

En cuanto a los diversos modelos institucionales, las opiniones también están muy divididas. Curiosamente, el modelo que suscita más acuerdo (38.5%) es el que se

implementó en la provincia de Córdoba (tercer ciclo integrado al Polimodal). El modelo de los nueve años de EGB en un solo establecimiento recibe la aceptación del 27.8% de los docentes. Pero también existen dos minorías significativas: una (14.6% de las preferencias) que considera que el ciclo articulado (primer año de la EGB en las viejas primarias y el resto en las secundarias) y otra (12.6%) que considera que lo mejor es que el Tercer Ciclo se desenvuelva en una institución independiente.

Estos datos indican que la reforma no logró instalar una visión relativamente uniforme acerca del cambio de estructura. Las razones por las cuales se prefiere una u otra opción probablemente tienen que ver con situaciones laborales personales y contextos locales. Pero más allá de esas razones, queda el hecho de las posibles implicaciones, tanto pedagógicas como sociales, de esta diversidad de la oferta institucional. Al respecto, aun es prematuro evaluar hasta qué punto esta diversidad será una fuente de dificultades para garantizar una efectiva igualdad de oportunidades educativas y de movilidad interprovincial. Existen evidencias empíricas según las cuales las escuelas privadas que ya ofrecían una educación integrada (inicial, primaria y secundaria), tuvieron menos dificultades que las escuelas públicas para adoptar la nueva división del trabajo pedagógico entre los nuevos niveles y ciclos, tal como lo establece la Ley Federal de Educación y los acuerdos del Consejo Federal de Educación. A su vez, también existen evidencias de las dificultades de las provincias más pobres para implementar el nivel Polimodal y los trayectos técnicos profesionales por falta de recursos tanto financieros como humanos. En este contexto es legítimo formular el interrogante acerca de hasta qué punto se justifica introducir cambios en la estructura formal del sistema educativo que generan una significativa cantidad de problemas no vinculados claramente con el logro de los objetivos más relevantes de la reforma, tales como la introducción de mejoras en la equidad y en la calidad de los resultados educativos¹².

VII. La disociación entre política educativa y política económica

¹² No es éste el lugar para una discusión sobre los argumentos que justifican un tipo de estructura u otro, pero la experiencia internacional muestra que con estructuras muy diferentes los logros de aprendizaje pueden ser similares. No parecen existir conclusiones fuertes a favor de alguna de las opciones existentes.

En quinto lugar, es posible postular que otro rasgo importante del proceso de transformación educativa argentino fue el grado relativamente alto de disociación que existió entre sus orientaciones y las que se utilizaron en las políticas económicas y en las relativas a la reforma del Estado, especialmente del Estado central.

Como se sabe, en todos los procesos de cambio educativo existen múltiples tensiones, conflictos y coexisten lógicas diferentes. Estas tensiones sectoriales han sido objeto de diversos análisis e interpretaciones, cuyos resultados pueden verse en la literatura disponible y que no tendría sentido repetir en este trabajo (BRASLAVSKY C. Y COSSE G. 1997). Aquí nos interesa, en cambio, analizar las tensiones que aparecen en el vínculo entre transformación educativa, políticas económicas y políticas globales de reforma del Estado, que ha dado lugar a uno de los ejes de debate más importantes y, al mismo tiempo, más confusos acerca de las reformas educativas.

En este sentido, es interesante constatar que una de las peculiaridades de las reformas educativas de la década 1990-2000, particularmente visible en el caso argentino, radica en el hecho que sus orientaciones han sido conceptualizadas simultáneamente como la operacionalización a nivel educativo de las políticas neo-liberales y como una estrategia destinada a mantener los estilos burocráticos tradicionales de gestión de servicios públicos.

Así, por ejemplo, la literatura educativa de orientación neo-liberal no reconoce la reforma argentina como propia. Los representantes de estos enfoques se han ocupado reiteradamente de criticar la reforma y postular sus propuestas alternativas, basadas en el financiamiento de la demanda, la desregulación de la actividad privada y de los regímenes laborales docentes. Desde esta perspectiva, la verdadera reforma educativa aun está por hacerse y, más que una transformación, es preciso encarar una verdadera “revolución educativa”¹³.

La literatura de orientación crítica, en cambio, considera la transformación educativa como la operacionalización de las políticas neoliberales en materia económica

¹³ Véase, por ejemplo, FIEL-CEP, (2000a y 2000b)

y social, y subestima la importancia de los logros y de las medidas orientadas a reforzar la equidad social y el papel del Estado¹⁴.

Si bien esta ambigüedad está presente en la mayor parte de los casos de reformas educativas en América Latina, parecería plausible sostener que el grado de conflicto que asumió en el caso argentino es significativamente más alto que en otros países. Así, por ejemplo, en las tensiones y conflictos generados por las reformas educativas en Chile, Uruguay y Brasil, por ejemplo, no ocupan un lugar relevante los conflictos internos del equipo de gobierno como fue en el caso argentino. En esos casos, las tensiones entre los responsables del área económica y los responsables de los diferentes sectores de la políticas públicas se concentran fundamentalmente en la pugna por obtener mayor cantidad de recursos. En el caso argentino, en cambio, estos conflictos pusieron de manifiesto la existencia de divergencias profundas desde el punto de vista de los criterios y funciones con los cuales debían ser asignados y administrados esos recursos.

En este sentido, vale la pena recordar que durante el período de gobierno del presidente Menem, se llevaron a cabo reformas muy significativas en otros ámbitos de la vida nacional. Esos fueron los años de la apertura económica, las privatizaciones de empresas y servicios públicos, el achicamiento del estado, la política de convertibilidad, etc. que modificaron profundamente el contexto institucional y social del país. Sin embargo, sería difícil afirmar que la transformación educativa fue un componente del programa de gobierno, acoplado y coherente con las orientaciones y decisiones en política económica e institucional.

Esta disociación estuvo presente desde el origen del proceso de transformación educativa. Tal como lo recuerda Susana Decibe¹⁵, el debate de la Ley Federal de Educación coincidió con las discusiones acerca de la transformación del rol del Estado y el proceso de privatizaciones de las principales empresas públicas. En este contexto se pusieron de manifiesto las contradicciones en el seno del propio partido y gabinete

¹⁴ Ver, por ejemplo, los documentos producidos por intelectuales relacionados con las organizaciones sindicales docentes (BALDUZZI J. 200). También, TIRAMONTI G. (2001).

¹⁵ Susana Decibe, **op. cit.** Susana Decibe dice que los debates sobre las principales leyes educativas se dieron en un marco “ideológicamente confuso”, a lo cual “contribuyeron las concepciones que sostenían algunos miembros del Ministerio de Economía y la actividad de centros de investigación económica cercanos al mismo, que soñaban con dejar a cargo del Estado únicamente los servicios de educación

gobernante, donde confrontaban posiciones diferentes acerca del papel del Estado en la educación. Esas contradicciones mantuvieron su vigencia durante todo el período de gobierno del presidente Menen y culminaron con un conflicto abierto entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Economía, que provocó la renuncia de la Ministra de Educación y gran parte de su equipo político y técnico del más alto nivel.

Todo parece indicar que la política educativa fue una típica política sectorial y relativamente autónoma de lo que sucedía en los otros frentes de gobierno, más prioritarios porque influían más directamente sobre los intereses de los grandes actores económicos nacionales e internacionales y sobre la vida cotidiana de la gente. Esta sectorialidad y autonomía puede explicar tanto algunas fortalezas como algunas debilidades del proceso de transformación en la Argentina.

VIII. Transformación educativa y contexto social

Otro elemento contextual que es preciso considerar aquí es el que se relaciona con el empeoramiento progresivo de las condiciones de vida de la población. En efecto, las profundas transformaciones económicas introducidas en la Argentina a partir de la sanción de la ley de convertibilidad tuvieron dos tipos de efectos. En un primer momento, la estabilidad monetaria significó una mejora en el poder adquisitivo de los ingresos de una capa significativa de hogares de nivel socioeconómico medio bajo que durante la etapa de la hiperinflación habían caído debajo de la línea de la pobreza. Sin embargo, pasado este efecto benéfico sobre los ingresos y sobre el empleo, comenzaron a manifestarse signos regresivos tanto en materia de distribución del ingreso como de ampliación de las oportunidades laborales. Tasas de desempleo de dos dígitos y un significativo crecimiento de la población en condiciones de pobreza definen el escenario que caracteriza los últimos años de la década de los noventas.

Los indicadores al respecto muestran que durante los primeros cuatro años del plan de estabilización y convertibilidad (paridad entre el peso y el dólar) ejecutado por el Ministro de Economía Domingo Cavallo desde 1991, la economía argentina creció en

básica para los sectores populares mientras se pensaba en un financiamiento por lo menos compartido entre el Estado y los “usuarios” para el resto de los servicios”.

forma sostenida. En ese primer año de estabilidad monetaria el PBI argentino creció el 10,6%, el año siguiente lo hizo en un 9.6% y en 1993 y 1994 a tasas cercanas al 6% (5.7 y 5.8% respectivamente). Este crecimiento sostenido llegó hasta 1998, con la única excepción del año 1995 donde, a raíz del “efecto tequila” (impacto de la crisis económica mexicana), el PBI registró una tasa negativa de -2.8%. Desde ese año, la economía argentina se halla sumida en una situación de recesión que llega hasta el presente.

Este comportamiento de la economía nacional tuvo un impacto significativo sobre las condiciones sociales de la población (indigencia, pobreza y exclusión social), a través de sus efectos sobre el mercado de trabajo y la distribución de los ingresos. En los primeros años de alto crecimiento económico, el desempleo se mantuvo en un nivel análogo a los años de la hiperinflación. Sin embargo, a partir de 1993 y sobre todo de 1994, el índice de desempleo abierto pasó del 6% en 1991 a 12.2% en 1994. Este porcentaje alcanzó un pico de 17.3% en 1996, volvió al 12.4% en 1998 y desde esa fecha no dejó de subir hasta alcanzar al 16.4 en mayo de este año (LABORATORIO 2001). Con respecto a la distribución del ingreso y la dimensión de la pobreza en sus diversas manifestaciones, también es posible apreciar el impacto a través de algunas cifras relativas a la evolución del porcentaje de población del Gran Buenos Aires (GBA) cuyos ingresos se sitúan debajo la línea de la pobreza: en 1980 el 11.4% se encontraba en esta condición, pero a finales de esa década (1988) ese porcentaje subió al 35.8%. El pico más alto de pobreza se registra en pleno período de hiperinflación: en octubre de 1989 más de la mitad (50.6%) de la población del GBA vivía debajo de la línea de pobreza. La estabilización y crecimiento de la economía argentina tuvo como efecto una disminución del porcentaje de población en condiciones de pobreza (en mayo de 1994, la pobreza afectaba a un 20.7%) (INDEC 2001 a y b). Sin embargo, a partir de esa fecha comenzó a crecer hasta alcanzar a fines de la década de los noventa porcentajes equivalentes a los primeros años de dicha década. En síntesis, casi un tercio de la población del GBA vive en hogares pobres.

El punto sobre el cual queremos llamar la atención es que el contexto sobre el cual se desarrollan los procesos de transformación educativa determina buena parte de sus resultados y de las reacciones que dicho proceso suscita entre la población y entre los actores del sistema educativo. En este sentido, es obvio que no puede considerarse

de la misma manera una transformación educativa que opera en un contexto de crecimiento económico sostenido, disminución de los índices de pobreza y desempleo, legitimidad y confianza en las instituciones públicas, que una transformación donde los cambios educativos forman parte de un proceso de recesión económica, expansión de la pobreza y el desempleo. Esta contextualización de la reforma educativa argentina es particularmente importante porque se trata de un país con niveles tradicionalmente altos de equidad social. La existencia de ese punto de partida explica la magnitud –tanto objetiva como subjetiva – del fenómeno del descenso social, de los “nuevos pobres”, que se aprecia en la última década. Por un lado, el deterioro de las condiciones materiales de vida de las familias afecta sus capacidades para contribuir al desarrollo del aprendizaje de los niños y jóvenes que frecuentan los establecimientos educativos. Pero por el otro, no sólo los docentes tuvieron que enfrentar situaciones pedagógicas más difíciles en las escuelas sino que, en proporciones significativas, ellos mismos fueron víctimas de la pobreza. En síntesis, esta política tan radical e integral de reforma se implementó en un contexto económico social más bien adverso, que conspiró contra el éxito de muchas innovaciones, en especial en el ámbito práctico-institucional.

En este contexto económico y social, el denominado Plan Social Educativo asumió un significado particular dentro del proceso de transformación. En primer lugar, implicó un esfuerzo financiero de considerable magnitud. En efecto, en el período 1993-1999 se invirtieron casi 1.000 millones de dólares dirigidos a beneficiar a los alumnos que frecuentan el tercio de las escuelas más pobres del país. La mayor parte de estos recursos estuvieron dirigidos a mejorar las condiciones materiales de infraestructura (construcción de escuelas) y equipamiento escolar (libros para alumnos y docentes computadoras y útiles escolares). En mucha menor proporción se orientaron recursos hacia programas de apoyo a “proyectos institucionales” (mejoramiento de la calidad de la educación inicial y los primeros dos ciclos de la EGB, mejoramiento de la calidad de la educación secundaria, fortalecimiento del tercer ciclo en las áreas rurales, etc.). También, y a través del programa de becas para alumnos para sostener la finalización del tercer ciclo de la EGB y completar el nivel Polimodal, se trató de fortalecer las capacidades de las familias para asegurar la escolarización de los adolescentes.¹⁶ Al

¹⁶ El monto de la beca fue de 600 dólares anuales. El programa se inició en 1997 (38.000 becas) y en 1998 alcanzó una cobertura de 105.000 beneficiarios (MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN, 1999b)

igual que en el caso de otros programas compensatorios llevados a cabo en diversos países de América Latina, los gastos en infraestructura física y equipamiento escolar buscaron mejorar las dimensiones más “duras” de la oferta escolar con el fin de reducir las desigualdades en las oportunidades educativas que se ofrecen a los sectores más pobres de la población. Sin embargo el valor de las inversiones orientadas a desarrollar materiales y estrategias pedagógicas adecuadas a las necesidades de aprendizajes de grupos determinados (poblaciones rurales aisladas, aborígenes, etc.) no se mide sólo por su volumen monetario (que es muy inferior a la inversión en construcciones y equipamientos escolares) sino por la calidad y pertinencia de las innovaciones efectivamente desarrolladas. En este sentido, el desarrollo de un modelo no convencional (a través de un modelo de profesores itinerantes, el desarrollo de materiales pedagógicos para los alumnos y para los maestros monitores, etc.) de Tercer Ciclo de la EGB en las áreas rurales aisladas implicó una ampliación efectiva de las oportunidades de aprendizaje para una población que tradicionalmente sólo podía acceder a los 7 años de escolaridad primaria.¹⁷

Esta política, cuyo objetivo explícito era compensar desigualdades, constituyó una iniciativa del Estado Nacional, que definió los principales criterios en materia de beneficios, beneficiarios y modos de operación conjuntamente con los gobiernos provinciales, pero con un fuerte liderazgo de un equipo político y técnico en el nivel nacional (GLUZ N. 2001). La información disponible indica que los fondos invertidos en el marco del Plan Social Educativo fueron distribuidos con un criterio progresivo en la medida en que se asignaron a aquellas provincias y establecimientos que presentaban las situaciones sociales más críticas en términos de satisfacción de necesidades básicas. No ocurrió lo mismo con los recursos asignados en el marco del denominado Pacto Federal Educativo, los cuales estuvieron dirigidos a facilitar las condiciones materiales y técnicas para la implementación efectiva de la reforma educativa. En este caso, los recursos beneficiaron más a aquellas provincias con las mayores capacidades técnicas y administrativas como para formular proyectos en forma oportuna y adecuada. Por lo general estas son condiciones que caracterizan a las provincias relativamente mejor

¹⁷ Este proyecto se comenzó a implementar en 1996 en 30 escuelas rurales de dos provincias. En 1999 llegó a beneficiar a 2.400 escuelas de 20 provincias argentinas (MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION DE LA NACION, 1999b, pag. 111).

dotadas, tanto en términos de desarrollo económico y social como de competencias técnicas y de gestión en el área de educación.

En términos macro-educativos, existen diferentes apreciaciones sobre los efectos de los programas de compensación implementados desde la administración central sobre las desigualdades educativas. Las evidencias indican que si bien el Plan Social tuvo efectos compensadores importantes (COSSE 2001), no lograron modificar las situaciones y tendencias estructurales ya existentes. Así, por ejemplo, se ha señalado que si bien hubo un aumento sostenido de los años de escolaridad en todo el país, la dispersión entre los promedios de escolaridad ha tendido a aumentar. Por otro lado, también aumentaron las distancias existentes entre las provincias y la ciudad de Buenos Aires¹⁸. Obviamente, de no haber existido los planes compensatorios, estas desigualdades serían aun mayores.

Por último, es preciso recordar que los programas compensatorios como el Plan Social Educativo, por su propia naturaleza tienen una característica básica que los diferencia de otras dimensiones más “estructurales” de toda reforma educativa, esto es su carácter coyuntural, aleatorio y por lo tanto reversible. En otras palabras, estas distribuciones, por su carácter discrecional dependen de la disponibilidad de recursos y de la voluntad política de orientarlo hacia fines de reducción de desigualdades. En este sentido, no se trata de un gasto ordinario y necesario del Estado, sino de una intervención específicamente orientada hacia el logro de determinados objetivos bien delimitados en el tiempo y en el espacio. Por otra parte, por su impacto directo e inmediato sobre las poblaciones beneficiarias, estas intervenciones corren el riesgo de ser consideradas como relacionadas con intereses de legitimación política y por lo tanto tienden a redimensionarse y a adquirir modalidades distintas en función de los intereses e identidades de los equipos políticos que se suceden en la administración.

IX. La transformación y los actores del sistema educativo

Es probable que el conjunto de las hipótesis anteriores sirva para explicar un fenómeno visible del proceso de transformación educativa: los cambios en los niveles

¹⁸ LLACH J. J., MONTROYA S. y ROLDÁN F., *op. cit.*, pág 15

estructurales del sistema (regulaciones relativas a la gestión, financiamiento, contenidos curriculares, estructura de niveles, etc.) son mucho más evidentes que los cambios en las prácticas, procesos y productos del sistema educativo. Las teorías del cambio social ya pusieron de manifiesto que es más fácil cambiar estructuras (legales y de recursos) que cambiar mentalidades, representaciones y conductas. Esto último requiere transformaciones no sólo en el contexto estructural en el que actúan los agentes (la infraestructura edilicia, los equipamientos didácticos, las leyes, normas y regulaciones que definen el currículum, la gestión, etc.), sino en la subjetividad de dichos agentes, es decir en sus competencias y actitudes básicas. Esta segunda dimensión “cultural”, necesaria para la transformación de las prácticas y modos de hacer las cosas en las aulas, requiere intervenciones específicas y sistemáticas cuya aplicación demanda un horizonte de mediano y largo plazo. Sin embargo, algunos cambios estructurales implementados durante los gobiernos del presidente Menem, en especial aquellos que son irreversibles en el corto plazo (por ejemplo, la implementación de la EGB y el Polimodal y la definición de los contenidos curriculares básicos) seguramente tendrán consecuencias (intencionales y no intencionales, así como positivas y negativas) en un tiempo futuro cuya naturaleza y extensión es difícil de prever en el presente. Por esta razón, es probable que todavía haya que esperar algún tiempo para tener un cuadro general de sus implicaciones prácticas en diversas dimensiones del sistema educativo nacional.

Pese a lo anterior, los datos disponibles indican que, en términos generales, los docentes del país no respondieron en forma homogénea a los desafíos de la reforma. Esta respuesta puede resultar obvia si se tienen en cuenta el tamaño y la diferenciación interna que existe entre los docentes. Pero en el contexto de esta diferenciación, es preciso distinguir a los docentes como realidad aritmética, es decir como sumatoria de individuos definidos por la función que cumplen en la sociedad, de los docentes como actores colectivos. Esta segunda forma de existencia tiene especial relevancia en los espacios donde se toman decisiones de política educativa. Aquí las organizaciones sindicales y otras formas de representación tienen una importancia fundamental (TIRAMONTI G. 2001). Al respecto, es sabido que los sindicatos docentes, al menos aquellos que tienen una presencia dominante tanto en el campo de la política como en el de la opinión pública nacional (es el caso de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina, por ejemplo), ejercieron una oposición

sistemática en contra de la aplicación de la Ley Federal de Educación. Este comportamiento fue acompañado por algunos sectores del campo de las “ciencias de la educación”, en especial aquellos que se desempeñan en el ámbito institucional de las universidades públicas.¹⁹ Sin embargo, hay que tener en cuenta que, dado el esquema fragmentado del campo de la política educativa argentina, es probable que un análisis más detallado muestre un panorama mucho más diferenciado tanto en términos de conflictividad como de oposición-negociación-cooperación en las relaciones sindicatos-gobiernos provinciales, según los momentos y temas de la agenda del proceso de aplicación de la Ley Federal de Educación.

Cuando se examina la relación de los docentes con los avatares de la reforma educativa es preciso tener en cuenta aquellos aspectos que se derivan de su propio estatuto profesional y las modalidades de su inserción en el sistema educativo. Desde un punto de vista formal, el maestro es un funcionario. A diferencia de la clásica figura del “profesional liberal” (por cierto cada vez menos frecuente en las sociedades complejas contemporáneas) el docente-funcionario no posee un grado considerable de autonomía en el ejercicio de su actividad. En gran medida es un funcionario de una organización que todavía conserva muchas de las características de las viejas burocracias, entre ellas la centralización y la existencia de jerarquías claramente delimitadas en forma piramidal. Desde este punto de vista, en muchos casos el docente obedece instrucciones de sus superiores. Como funcionario tiene límites muy estrechos para oponerse o “resistir” a determinados mandatos institucionales. En este caso es preciso no confundir “adhesión” con la lisa y llana obediencia rutinaria a disposiciones que “bajan” (como se dice en la jerga cotidiana) de las instancias de poder (ministerios, subsecretarías, direcciones de nivel, supervisión, etc.). En otras palabras, ni la resistencia ni la adhesión entusiasta monopolizan el campo de las posiciones posibles en materia de política y reforma educativa.

Al respecto, las encuestas de opinión constituyen una fuente de información para analizar la relación entre los docentes como agregado social con las principales dimensiones de la reforma educativa en la Argentina. El cuadro que surge a partir de los

¹⁹ Esta posición crítica se expresa en diversos documentos de la AGCE (Asociación de Graduados en Ciencias de la Educación) y en varios artículos de la Revista Argentina de Educación, editada por esa asociación profesional. Esta perspectiva crítica está sintetizada en FELDFEBER 2000.

datos de la encuesta nacional llevada a cabo por el IPE-UNESCO presenta una situación más bien matizada. Lo primero que cabe señalar aquí es que existe una especie de contradicción entre el elevado nivel de aceptación que tuvieron los principales programas de reforma y la actitud crítica mayoritaria que expresan los docentes cuando se trata de evaluar los impactos de dichas transformaciones sobre diversas dimensiones de los procesos y productos del sistema educativo. Más del 70% de los docentes encuestados se manifiestan de acuerdo con el cambio en los contenidos básicos de la EGB, más de la mitad acuerdan con el Plan Social Educativo y las políticas de equipamiento escolar y los programas de perfeccionamiento docente. En cambio otras importantes dimensiones del proceso de transformación dividen por mitades la opinión de los docentes. Este es el caso de la reforma en la estructura de niveles (48.9% de acuerdo y 44.5% en desacuerdo), la descentralización educativa (43.5% de acuerdo y 38.3% en desacuerdo y un 18% que “no sabe o no contesta”), la evaluación de la calidad de la educación (40.4% de acuerdo y 47.8% en desacuerdo). Por último el denominado “Pacto Federal Educativo” mediante el cual se acordaron las responsabilidades de financiamiento de la transformación entre el Estado nacional y las provincias es el tema que más rechazo suscita entre los docentes ya que sólo se manifiesta de acuerdo con él el 17.7%, mientras que el 59.1% dice no acordar con esta política. Como puede apreciarse a partir de estos datos, las opiniones de los docentes aparecen por lo menos diferenciadas y divididas.

Cuando se examinan las opiniones de los docentes en relación con el impacto que ha tenido la reforma educativa argentina sobre ciertas dimensiones relevantes de los procesos y productos del sistema educativo las críticas se acentúan fuertemente. Sólo aparece un cierto predominio de las opiniones positivas cuando se trata de evaluar el impacto de la transformación sobre “las innovaciones pedagógicas” (37.1%) y “los métodos y contenidos de la enseñanza” (37%). En el resto de los casos (impacto sobre “las condiciones laborales de los docentes, sobre la “calidad de la educación”, “la infraestructura edilicia”, “cobertura del sistema educativo” y “participación de los docentes”), en cambio, la mayoría de los docentes opina que la transformación educativa tuvo efectos negativos.

Los datos disponibles parecen indicar que la mayoría de los docentes acuerdan con los objetivos perseguidos por la transformación educativa pero son mucho más

escépticos al momento de evaluar las estrategias empleadas y los resultados realmente logrados. Al respecto, los datos indican que esta actitud general negativa o positiva hacia los principales programas de transformación varía en función de determinadas características de los docentes. Aquellos que trabajan en las regiones menos desarrolladas del país (Noroeste, Noreste y Cuyo) presentan, en general, una orientación más positiva hacia la reforma. Lo mismo puede decirse de los maestros de primaria en relación con los docentes de secundaria. También los docentes del sector privado tienden a adoptar una actitud más positiva que los del sector público. Por último, el nivel socioeconómico de pertenencia de los docentes y en especial su trayectoria social parecen estar asociados con la actitud general que toman respecto de la reforma educativa. En este sentido, los más críticos son aquellos docentes que manifiestan tener una situación socioeconómica peor que la que tenían sus padres cuando ellos eran niños.

La reforma educativa también desplegó un dispositivo especial para ofrecer ocasiones de perfeccionamiento y actualización a los docentes (la Red Federal de Formación Docente Continua). A fines de 1994 se establecieron acuerdos con las administraciones provinciales para diseñar y ejecutar un programa de capacitación en servicio constituido por una serie de “circuitos” y módulos orientados a docentes de los diferentes niveles y modalidades del sistema educativo. Los ejecutores de la capacitación fueron las instituciones universitarias, los institutos de formación docente, los centros de investigación e incluso los organismos técnicos de los sindicatos docentes. En cada provincia se estableció una institución “cabecera”, con una coordinación nacional en el Ministerio de Educación. El objetivo de la capacitación consistió en desarrollar en los docentes en ejercicio aquellas competencias básicas que los habilitaran para “enseñar en los niveles correspondientes de acuerdo con los nuevos Contenidos Básicos Comunes (CBC)” (UNESCO 1997, pag. 53). Desde esta perspectiva, se suponía que era necesario “redefinir” el saber incorporado por los docentes con el fin de adecuarlos a los nuevos requerimientos introducidos por los diversos programas del proceso de reforma educativa. Este desfase objetivo y significativo (dado el carácter radical de la transformación) entre las competencias y saberes previos y las nuevas exigencias del servicio puede estar en la base de la sensación de inseguridad y malestar que se expresó en amplias capas del cuerpo docente y que fuera mencionada en el punto IV de este trabajo. Este contexto de “deslegitimación” de los saberes del docente puede explicar, en cierta medida, tanto la

sensación de inseguridad como la predisposición a incorporarse y participar de las actividades de capacitación ofrecidas por la Red (SERRA J.C. 2001). En este caso su participación en estas actividades podría tener un conjunto de motivaciones típicas que van desde el polo de la motivación auténtica por el perfeccionamiento profesional e intelectual hasta la simple estrategia de sobrevivencia en el sistema motivada por el miedo a perder el puesto por efecto de una descalificación relativa, ocasionada por un cambio en sus condiciones de trabajo.

La información disponible en relación con la evolución de los salarios docentes en la ciudad de Buenos Aires indica que los mismos, durante el periodo de la reforma, mantuvieron un nivel similar al que regía a mediados de los años 80. Si se toma el momento de la reinstalación del régimen democrático (diciembre de 1983) como año base 100, el salario docente en la ciudad de Buenos Aires experimenta una mejoría hasta fines de 1984, para registrar una fuerte caída durante el resto de la década (el índice promedio entre 1985 y 1989 desciende a 66). Durante el período de la reforma (1991 hasta la actualidad) el índice promedio es de 55.9, con lo que se mantiene muy por debajo del nivel alcanzado a principios de la década de los años 80. Como era de esperar, los niveles más bajos se alcanzaron durante el período caracterizado por la hiperinflación (1989/91) (MORDUCHOWICZ, 2001 y GARCIA FANELLI A. Y LUMI S. 1999).

La protesta docente se expresó, además de las clásicas medias de lucha (huelgas y manifestaciones) mediante la instalación de la “Carpa Blanca” frente al Congreso de la Nación. En esta carpa se alojaron 1400 docentes ayunantes y se constituyó en un símbolo de las luchas reivindicativas de los trabajadores de la educación que alcanzó gran repercusión en la opinión pública nacional (TENTI FANFANI E. 1999). Los 1003 días de ayuno (desde el 2 de abril de 1997 hasta el 30 de diciembre de 1999) terminaron con la incorporación de 660 millones de pesos al Presupuesto nacional en concepto de Fondo de Financiamiento Educativo para pagar lo que se denominó “incentivo docente” (alrededor de 60 pesos por mes de aumento del salario docente en todo el país)²⁰. Un estudio realizado en el año 2000 (IIPE, 2000b) muestra que el 11.6% de los maestros de

²⁰En algunas provincias (Neuquén en 1995 y Río Negro en 1996) incluso se realizaron recortes significativos en los salarios de los docentes.

primaria y el 4.2% de los profesores de secundaria viven en hogares debajo de la línea de la pobreza. Al mismo tiempo, cuanto más depende una familia del salario de los docentes, más probabilidades tiene de ser pobre.

En síntesis, aunque en el plano de las subjetividades docentes se presentan situaciones complejas que es preciso analizar con más detalle, es obvio que la transformación educativa no contó con el apoyo decidido de la mayoría de los docentes en las aulas, quienes en muchos casos vieron la reforma como una desvalorización de sus saberes y cultura y, por último, como una amenaza a su identidad y seguridades laborales básicas. La actitud radicalmente opositora de los sindicatos docentes tampoco cooperó con el feliz éxito de las transformaciones que se implementaron.

Por otro lado, el proceso de transformación tampoco parece haber logrado estimular la incorporación activa de otros actores, tradicionalmente desvinculados de las preocupaciones educativas. Los nuevos modelos de gestión abren la posibilidad de una mayor participación de actores locales, especialmente de la familia. Al respecto, no existen estudios que permitan apreciar la magnitud y las características de estos cambios. Con respecto a los empresarios, también se ha podido apreciar un mayor interés público en el tema, sin que ese interés se traduzca en formas institucionales de participación²¹.

X. Final abierto: ¿la transformación educativa continua o es un proceso terminado?

A primera vista la transformación educativa parece remitir a un proceso políticamente terminado. Esta discontinuidad es parte de la especificidad argentina. Sin embargo, es preciso matizar esta afirmación que puede aparecer como verosímil en el plano formal. En efecto, pese a las apariencias que indican la terminación de un ciclo político en el marco del régimen democrático, la mayoría de las transformaciones introducidas en las estructuras y procesos del sistema educativo argentino persisten en el tiempo. La mayoría de las reformas implementadas han venido para quedarse. A modo de ejemplo se puede citar el cambio en los niveles y ciclos de la Educación

²¹ Coloquios de IDEA

General Básica y Polimodal, la institucionalización de un sistema nacional de evaluación de la calidad de la educación, el cambio en los contenidos de la EGB, la descentralización de la enseñanza media y de las instituciones de formación docente, etc. En otras palabras, pese a que “la transformación educativa” como política específica se concentra en un período determinado de tiempo que coincide con un ciclo político del país, los cambios acontecidos lo trascienden.

BIBLIOGRAFIA

ACADEMIA NACIONAL DE EDUCACION (1993); “Transferencia de servicios educativos”. En: Boletín de la Academia Nacional de Educación N°12, octubre. Buenos Aires.

AGUERRONDO I. (1998); La transformación educativa en la Argentina. Informe de un caso en proceso. Buenos Aires (inédito).

BALDUZZI J. (2000); “Una reforma que no transforma. Elementos para una evaluación de la Reforma Educativa de la Provincia de Buenos Aires”. En Versiones N°11. Secretaría de Extensión Universitaria (UBA) y Ediciones Novedades Educativas. Buenos Aires.

BRASLAVSKY C. Y COSSE G. (1997); Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones. PREAL/Santiago- Diálogo Interamericano.

CABAÑA A. (2000); Materiales para el estudio de la transformación educativa en la Argentina. Documento de Trabajo, Serie Investigaciones N°1. IPE - UNESCO. Buenos Aires.

CEPAL (1990); Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa. Santiago de Chile.

CEPAL (1992); Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado. Santiago de Chile.

CEPAL-UNESCO (1992); Educación y conocimiento, pilares de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile.

COSSE G. (2001); Gasto educativo, eficiencia, eficacia y equidad en Argentina, 1990 – 1999. Proyecto Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay, Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford/BID.

DECIBE S. (2001) “Argentina: una década sólo alcanzó para comenzar una reforma estructural de la educación”. En MARTINIC S. y PARDO M. (comp.) Economía política de las reformas educativas en América Latina. Cide. Santiago de Chile.

DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO EDUCATIVO, Programa Investigación y promoción del cambio institucional (1998); Informe de avance sobre el estado de situación de la transformación curricular e institucional en los tiempos de la Reforma Educativa. FLACSO. Extraído de www.anped.org.br.

DUSSEL I. (2001); Los cambios curriculares en los ámbitos nacional y provinciales en la Argentina (1990 – 2000): elementos para su análisis. Proyecto Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay, Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford/BID.

FELDFEBER M. (2000); “Una transformación sin consenso: apuntes sobre la política educativa de Menem”. En Versiones N°11. Secretaría de Extensión Universitaria (UBA) y Ediciones Novedades Educativas. Buenos Aires.

FIEL – CEP (2000a); Una educación para el siglo XXI; El caso argentino y otras experiencias internacionales. Buenos Aires.

FIEL – CEP (2000b); Una educación para el siglo XXI; Propuesta de reforma. Buenos Aires.

FILMUS D. (1998); “La descentralización educativa en el centro del debate”. En: ISUANI A. Y FILMUS D. Comps.; La Argentina que viene. Análisis y propuestas para una sociedad en transición. UNCEF/FLACSO/GRUPO EDITORIAL NORMA. Buenos Aires.

GAJARDO, M. (s/f); Reformas educativas en América Latina. Balance de una década. Documentos PREAL, Santiago de Chile.

GARCIA FANELLI A. y LUMI S. (1999); Informe sobre educación básica en Argentina. Documento de trabajo N°14. FADE. Buenos Aires.

GLUZ N. (2000); Análisis de los proyectos destinados a desarrollar nuevos lineamientos de política: equidad, consenso federal y modernización de la función pública 1993 – 1999. Proyecto Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay, Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford/BID.

IPE (2000 a); Informe final directores. Setiembre 2000. Buenos Aires.

IPE (2000 b); Los docentes y los desafíos de la profesionalización. Volumen II. Diciembre 2000. Buenos Aires.

INDEC (2001a); “Incidencia de la pobreza y la indigencia en el aglomerado de Gran Buenos Aires. Octubre 2000”. Información de Prensa, 2 de febrero 2001. Buenos Aires.

INDEC (2001b); “Encuesta permanente de hogares. Total aglomerados urbanos. Mayo 2001”. Información de prensa, 19 de julio de 2001. Buenos Aires.

INDEC (2001); Incidencia de la pobreza y la indigencia en el aglomerado de Gran Buenos Aires. Octubre 2000. Información de Prensa, 2 de febrero 2001. Buenos Aires.

KISILEVSKY M. (2001); Génesis y contexto de la descentralización educativa en la Argentina. Buenos Aires.

LABORATORIO (2001); Informe de coyuntura laboral. Año 3, N° 7, primavera 2001. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.

LAMFRI N. y MIRANDA E. (2001); “Tensiones y conflictos en procesos recientes de transformación de la educación en Argentina: contextos, políticas y actores”. En MARTINIC S. y PARDO M. (comp.) Economía política de las reformas educativas en América Latina. Cide. Santiago de Chile.

LEE H. (1999); Poverty and Income Distribution in Argentina. Patterns and Changes. (Preparado como contribución a los Argentina Poverty Assessments).

LINDENBOIM J. (1998); “Presupuesto educativo, empleo y desarrollo: ¿se cumple la ley?”. En Enoikos N°15. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.

LLACH J. J., MONTOYA S. y ROLDÁN F. (1999); Educación para todos. Buenos Aires, IERAL.

LOPEZ N. y TEDESCO J. C. (en prensa); “Algunos dilemas de las reformas de educación secundaria en América Latina” en Revista de la CEPAL. Santiago de Chile.

LORENZO A. (1997); “El cambio de estructura del sistema educativo: cincuenta razones para la oposición”. En El Relámpago. Publicación de política educativa del Foro para una Pedagogía Latinoamericana. Cuaderno temático N°1. Año I, Diciembre.

MAFFEI, Marta (1994); “Requisitos para la concertación de políticas educativas”. En Propuesta Educativa. N° 10. Año 5, julio. Buenos Aires. Pp. 13-15.

MATEO F. y PARDO E. (1976); Argentina: educación y capitalismo dependientes. Tiempo Contemporáneo. Buenos Aires.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN (1999a); Enseñar el futuro. Diez años de transformación educativa en la Argentina. Buenos Aires.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN (1999b); Mejor educación para todos. Programas compensatorios en educación de la República Argentina. 1993 - 1999. Buenos Aires.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN (2000a); El tercer ciclo desde la mirada docente: avances y desafíos frente a la extensión de la obligatoriedad escolar. Buenos Aires.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN (2000b); Evaluación del Pacto Federal Educativo I. Buenos Aires.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN (2000c); Implementación y localización del tercer ciclo de EGB. Las prescripciones y su impacto en los actores institucionales. Buenos Aires.

OREALC-UNESCO (1991); Boletín del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe, N° 24, mes de abril. Santiago de Chile.

PARDO E. y MATEO F. (1976); Argentina: educación y capitalismo dependientes. Tiempo Contemporáneo, Buenos Aires.

SERRA, J. C. (2001); La política de capacitación docente en la Argentina: la Red Federal de Formación Docente Continua (1994 – 1999). Proyecto Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay, Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford/BID.

TENTI FANFANI E (1999); Teachers' training, work conditions and salary in Argentina. En: RANDALL L. And ANDERSON J.B. editors; Schooling for success. Preventing repetition and dropout in latin American primary schools. M.E. Sharpe Inc. New York.

TIRAMONTI G. (2001); La condición docente en la Argentina. Proyecto Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay, Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford/BID.

UNESCO (1997); “La educación argentina en la sociedad del conocimiento”. Presentado en la 29ª Reunión de la Conferencia General de la Unesco. París, 21 de octubre - 12 de noviembre.

UNESCO (1999); Balance de los últimos 20 años de educación en la Argentina y prospectiva hacia el siglo XXI. Oficina de la UNESCO en la Argentina. Buenos Aires.

ANEXO ESTADÍSTICO

1. Indicadores socioeconómicos básicos

**Cuadro N°1: Evolución del PBI y variación con respecto al año anterior.
Años 1993 – 1999.**

| <i>Período</i> | <i>Original</i> | <i>Var % Año anterior</i> |
|----------------|-----------------|-------------------------------|
| 1993 | 236.504.980 | ... |
| 1994 | 250.307.886 | 5.8 |
| 1995 | 243.186.102 | -2.8 |
| 1996 | 256.626.256 | 5.5 |
| 1997 | 277.441.318 | 8.1 |
| 1998 | 288.123.305 | 3.9 |
| 1999 | 278.320.114 | -3.0 |
| 2000 | 276.948.000 | -0.5 |

Fuente: INDEC.

**Cuadro 2: Tasa de desocupación en la primera onda del año por grupo de aglomerados.
Años 1986 – 2001.**

| <i>Año</i> | <i>Total Aglomerados del Interior</i> | <i>Gran Buenos Aires</i> |
|------------|---|------------------------------|
| 1986 | 7,6 | 4,8 |
| 1987 | 7,1 | 5,4 |
| 1988 | 7 | 6,3 |
| 1989 | 9,8 | 7,6 |
| 1990 | 8,3 | 8,6 |
| 1991 | 7,9 | 6,3 |
| 1992 | 7,3 | 6,6 |
| 1993 | 8,8 | 10,6 |
| 1994 | 10,1 | 11,1 |
| 1995 | 15,4 | 20,2 |
| 1996 | 15,9 | 18 |
| 1997 | 14,9 | 17 |
| 1998 | 12 | 14 |
| 1999 | 12,9 | 15,6 |
| 2000 | 14,5 | 16 |
| 2001 | 15,4 | 17,2 |

Fuente: INDEC.

Cuadro N°3: Población debajo de la línea de pobreza (en %). Gran Buenos Aires
Años 1980-2000

| Año | Mes del Relevamiento | |
|------------|-----------------------------|---------|
| | Mayo | Octubre |
| 1980 | | 11.4 |
| 1985 | | 21.3 |
| 1988 | 32.0 | 35.8 |
| 1989 | 29.7 | 50.6 |
| 1990 | 43.9 | 37.3 |
| 1991 | 34.6 | 29.1 |
| 1992 | 24.8 | 23.3 |
| 1993 | 22.3 | 21.8 |
| 1994 | 20.7 | 24.3 |
| 1995 | 26.0 | 29.0 |
| 1996 | 30.8 | 32.1 |
| 1997 | 30.9 | 29.3 |
| 1998 | 29.4 | |
| 1999 | 27.1 | 26.7 |
| 2000 | 29.7 | 28.9 |

Fuente: INDEC y LEE H. 1999.

2. Evolución de la cobertura

Cuadro N°4: Tasas netas de escolarización por nivel educativo.

| Año | Inicial | Primario | Medio |
|------------|----------------|-----------------|--------------|
| 1960 | 16,0 | 82,6 | 24,5 |
| 1980 | 57,5 | 90,5 | 38,8 |
| 1991 | 72,7 | 95,7 | 59,3 |
| 1996 | 96,5 | 99,4 | 67,2 |
| 1997 | 98,0 | 99,8 | 70,2 |

Fuente: MCyE sobre la base de datos censales, estimaciones de población (INDEC) y relevamientos anuales.

Cuadro N°5: Porcentaje anual de crecimiento de la matrícula por períodos seleccionados y niveles. 1970-1998.

| Años | Inicial | Primaria | Media |
|-------------|----------------|-----------------|--------------|
| 1970-1980 | 12.2 | 1.4 | 3.9 |
| 1988-1994 | 4.3 | -0.2 | 2.1 |
| 1994-1998 | 4.2 | 1.4 | 6.4 |

Fuente: G. Cosse. **Gasto educativo, eficiencia, eficacia y equidad en Argentina, 1990-1999**, Buenos Aires, junio 2001.

Cuadro N°6. Evolución de la matrícula por niveles de enseñanza

| | Total | Nivel de Enseñanza | | | |
|-----------------|-------------------|--------------------|-----------|-----------|-----------|
| | | Inicial | Primario | Medio | Superior |
| Absolutos | | | | | |
| 1980 | 5.777.668 | 461.879 | 3.742.984 | 1.154.706 | 418.099 |
| 1997 | 10.067.371 | 1.145.919 | 5.153.256 | 2.463.608 | 1.304.588 |
| Participación % | | | | | |
| 1980 | 100,0 | 8,0 | 64,8 | 20,0 | 7,2 |
| 1997 | 100,0 | 11,4 | 51,2 | 24,5 | 13,0 |
| Base 1980 = 100 | | | | | |
| 1980 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| 1997 | 174,2 | 248,1 | 137,7 | 213,4 | 312,0 |

Tasa de Crecimiento Media Anual

| | | | | | |
|-------------|-------------|------|------|------|------|
| 1980 - 1997 | 3,3% | 5,5% | 1,9% | 4,5% | 6,9% |
|-------------|-------------|------|------|------|------|

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo de Población y Vivienda 1980 y de la Dirección General Red Federal de Información Educativa, MCyE.

Educación Inicial

**Cuadro N°7. Crecimiento de la matrícula (en %).
Años 1994 – 1998.**

| Jurisdicción | Crecimiento 1994 – 1998 (%) |
|---------------------|--|
| Corrientes | 42,0 |
| Salta | 37,0 |
| La Rioja | 32,0 |
| Misiones | 30,0 |
| San Juan | 24,5 |
| Jujuy | 23,5 |
| Chubut | 22,5 |
| Buenos Aires | 22,0 |
| San Luis | 21,0 |
| Catamarca | 20,0 |
| Neuquén | 20,0 |
| Formosa | 19,0 |
| Chaco | 18,5 |
| Tierra del Fuego | 15,0 |
| Tucumán | 14,5 |
| Valor Medio | 14,5 |
| Entre Ríos | 13,0 |
| Río Negro | 12,5 |
| Santa Fe | 12,0 |
| Santa Cruz | 9,8 |
| Santiago del Estero | 9,8 |
| Mendoza | 7,0 |
| Capital Federal | 3,6 |
| La Pampa | 3,0 |
| Córdoba | -8,0 |

Fuente: Dirección General Red Federal de Información Educativa. MCyE.

**Cuadro N°8. Crecimiento de la matrícula de sala de 5 años (en %).
Años 1994 - 1998.**

| Jurisdicción | Crecimiento 1994 - 1998 (%) |
|---------------------|--|
| Corrientes | 44,5 |
| La Rioja | 31,5 |
| Chaco | 30,5 |
| Misiones | 30,0 |
| Salta | 28,5 |
| Formosa | 27,6 |
| San Juan | 23,7 |
| San Luis | 23,0 |
| Catamarca | 21,7 |
| Buenos Aires | 18,5 |
| Santiago del Estero | 18,0 |
| Valor Medio | 15,8 |
| Córdoba | 15,5 |
| Jujuy | 14,5 |
| Chubut | 14,4 |
| Entre Ríos | 14,2 |
| Santa Fe | 8,5 |
| Santa Cruz | 7,6 |
| Neuquén | 7,0 |
| Tucumán | 5,0 |
| Río Negro | 4,5 |
| Mendoza | 3,5 |
| La Pampa | 0,0 |
| Capital Federal | -3,0 |
| Tierra del Fuego | -4,0 |

Fuente: Relevamiento Anual 1998. Dirección General Red Federal de Información Educativa. MCyE.

Educación Primaria

**Cuadro N°9. Crecimiento de la matrícula (en %).
Años 1994 – 1998.**

| Jurisdicción | Crecimiento 1994 - 1998 (%) |
|---------------------|------------------------------------|
| Tierra del Fuego | 25,4 |
| La Rioja | 15,0 |
| Misiones | 13,3 |
| San Luis | 13,2 |
| Santa Cruz | 13,0 |
| Formosa | 12,3 |
| Corrientes | 10,6 |
| Neuquén | 10,2 |
| Salta | 8,5 |
| Buenos Aires | 7,3 |
| Córdoba | 7,1 |
| Chaco | 7,0 |
| Santiago del Estero | 6,7 |
| Chubut | 6,0 |
| Tucumán | 6,0 |
| Valor Medio | 5,8 |
| La Pampa | 5,7 |
| Catamarca | 5,0 |
| San Juan | 4,6 |
| Río Negro | 4,5 |
| Jujuy | 4,4 |
| Mendoza | 3,6 |
| Entre Ríos | 2,9 |
| Santa Fe | -1,9 |
| Capital Federal | -5,8 |

Fuente: Relevamiento Anual 1998. Dirección General Red Federal de Información Educativa. MCyE.

**Cuadro N°10. Tasa de asistencia por nivel socioeconómico. Promedio localidades urbanas.
Año 1995.**

| Quintil de ingreso familiar per cápita | Tasa de asistencia | Porcentaje que asiste al sector público |
|---|---------------------------|--|
| Total | 99.4 | 77.8 |
| 1 | 98.8 | 92.4 |
| 2 | 99.8 | 81.2 |
| 3 | 99.9 | 66.5 |

| | | |
|---|-----|------|
| 4 | 100 | 54.9 |
| 5 | 100 | 36.1 |

Fuente: Encuesta de Desarrollo Social, SIEMPRO/INDEC, 1995.

Cuadro N°11. Tasa de asistencia por nivel socioeconómico.

| | Total | Quintil de ingreso familiar per cápita | | | | |
|--|-------|--|------|------|------|------|
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Jardines y guarderías (niños de 3 y 4 años) | 35,0 | 22,3 | 36,0 | 49,4 | 66,4 | 92,5 |
| % que asiste al sector estatal | 52,0 | 79,4 | 58,3 | 41,5 | 26,8 | 29,9 |
| Preescolar | 88,0 | 81,8 | 92,3 | 95,1 | 90,3 | 99,6 |
| % que asiste al sector estatal | 71,9 | 85,6 | 77,8 | 60,1 | 55,8 | 28,1 |

Fuente: Encuesta de Desarrollo Social, SIEMPRO/INDEC, 1995

Cuadro N°12. Tasas de asistencia a la escuela según deciles de ingresos seleccionados (en % sobre el grupo de edad).

Población de 16 a 18 años. Aglomerados urbanos de la Provincia de Buenos Aires.

Años 1995 – 1999.

| | Asistencia Escolar (%) | Incremento sobre Período Anterior (%) | Incremento o Acumulad o (%) |
|-----------------------------|------------------------------|---|--------------------------------------|
| Oct/95 | | | |
| Sin ingresos y 1er decil | 38,4 | | |
| Deciles 2 y 3 | 50,0 | | |
| Deciles 8, 9 y 10 | 91,9 | | |
| May/99 | | | |
| Sin ingresos y 1er decil | 59,4 | 55 | 55 |
| Deciles 2 y 3 | 66,7 | 33 | 33 |
| Deciles 8, 9 y 10 | 89,3 | -3 | -3 |
| Oct/99 | | | |
| Sin ingresos y 1er decil | 60,1 | 1 | 56 |
| Deciles 2 y 3 | 68,3 | 2 | 37 |
| Deciles 8, 9 y 10 | 75,5 | -16 | -18 |
| May/00 | | | |
| Sin ingresos y 1er decil | 64,1 | 7 | 67 |
| Deciles 2 y 3 | 75,5 | 11 | 51 |
| Deciles 8, 9 y 10 | 93,0 | 24 | 1 |

Fuente: Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aires, "Educación y Pobreza", Estudios N° 1, La Plata nov/2000, con datos de la Encuesta de Hogares, INDEC.

Cuadro N°13. Tasa de asistencia por nivel socioeconómico. Total de aglomerados urbanos. Años 1996 – 1997.

| | Total | Quintil de ingreso familiar per cápita | | | | |
|---|--------------|---|------|------|------|------|
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Población de 13 años que completó el primario | 64.5 | 49.9 | 68.7 | 68.3 | 88.7 | 87.9 |

Fuente: Encuesta Nacional de Gasto de Hogares. INDEC.

3. Eficiencia interna

**Cuadro N°14. Tasa de repitencia y tasa de sobreedad.
Año 1997.**

| <i>Jurisdicción</i> | <i>Repitencia</i> | <i>Sobreedad</i> |
|---------------------|-------------------|------------------|
| Corrientes | 12.4 | 44.8 |
| Santiago del Estero | 12.0 | 40.2 |
| Misiones | 11.7 | 41.7 |
| Formosa | 10.9 | 40.2 |
| Chaco | 9.6 | 37.0 |
| Río Negro | 9.4 | 31.1 |
| San Luis | 8.0 | 30.1 |
| La Rioja | 7.8 | 33.3 |
| Entre Ríos | 7.0 | 25.9 |
| Jujuy | 6.8 | 29.3 |
| Neuquén | 6.7 | 30.5 |
| Salta | 6.3 | 32.3 |
| Córdoba | 5.9 | 19.4 |
| San Juan | 5.9 | 27.3 |
| Chubut | 5.7 | 25.6 |
| Santa Cruz | 5.4 | 20.2 |
| Tucumán | 5.4 | 25.6 |
| Santa Fe | 5.3 | 24.0 |
| Total País | 5.3 | 22.4 |
| Catamarca | 4.7 | 23.2 |
| Mendoza | 4.3 | 21.5 |
| La Pampa | 4.0 | 20.8 |
| Tierra del Fuego | 2.6 | 12.5 |
| Buenos Aires | 2.5 | 13.1 |
| Capital Federal | 2.2 | 11.4 |

Fuente: Relevamiento Anual 1997. Dirección General Red Federal de Información Educativa. MCyE.

**Cuadro N°15. Tasa de repitencia para 1° grado.
Años 1994 - 1998.**

| <i>Jurisdicción</i> | 1994 | 1996 | 1997 | 1998 |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Total País | 10,0 | 10,0 | 8,7 | 9,0 |
| Buenos Aires | 1,2 | 0,9 | 0,6 | 2,9 |
| Capital Federal | 4,2 | 3,9 | 3,9 | 4,4 |
| Catamarca | 18,1 | 17,6 | 6,1 | 6,5 |
| Córdoba | 10,0 | 10,1 | 8,2 | 10,6 |
| Corrientes | 25,5 | 28,8 | 23,2 | 10,0 |
| Chaco | 20,6 | 21,8 | 19,1 | 19,6 |
| Chubut | 10,8 | 11,7 | 9,7 | 10,0 |
| Entre Ríos | 6,1 | 6,0 | 11,7 | 10,3 |
| Formosa | 22,0 | 20,9 | 20,7 | 21,0 |
| Jujuy | 14,7 | 14,8 | 12,1 | 10,4 |
| La Pampa | 9,5 | 7,2 | 6,9 | 6,8 |
| La Rioja | 16,4 | 15,8 | 12,9 | 11,8 |
| Mendoza | 9,7 | 9,5 | 8,3 | 8,6 |
| Misiones | 22,8 | 23,1 | 21,3 | 22,9 |
| Neuquén | 11,1 | 12,2 | 9,9 | 9,4 |
| Río Negro | 14,6 | 16,5 | 15,2 | 15,1 |
| Salta | 14,1 | 14,1 | 12,3 | 11,7 |
| San Juan | 16,0 | 16,3 | 13,7 | 13,9 |
| San Luis | 18,2 | 16,7 | 15,4 | 6,4 |
| Santa Cruz | 10,5 | 9,0 | 7,5 | 7,4 |
| Santa Fe | 9,6 | 10,1 | 9,4 | 9,5 |
| S. del Estero | 27,4 | 25,3 | 22,8 | 21,6 |
| T. del Fuego | 4,6 | 4,8 | 3,8 | 3,4 |
| Tucumán | 11,7 | 11,2 | 8,8 | 8,3 |

Fuente: Censo 1994 y Relevamientos Anuales. Dirección General Red Federal de Información Educativa. MCyE.

**Cuadro N°16. Matrícula de 1° y 5° grado y tasa de desgranamiento.
Años 1994 y 1998.**

Resulta preocupante que entre 1994 y 1998 la matrícula descienda – en promedio – un 12% entre 1° y 5° grado. Y más cuando se observan las disparidades interprovinciales: existe una brecha de 28 puntos porcentuales entre la capacidad de retención de los alumnos que muestra la Capital Federal (92%) y la provincia de Chaco (64%).

| Jurisdicción | 1° grado | 5° grado | Tasa (%) |
|---------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | 1994 | 1998 | |
| Total País | 819.664 | 718.035 | 12,4 |
| Buenos Aires | 260.254 | 262.943 | -- |
| Capital Federal | 41.767 | 38.510 | 7,8 |
| Catamarca | 9.764 | 7.448 | 23,7 |
| Córdoba | 62.154 | 56.547 | 9,0 |
| Corrientes | 34.197 | 22.628 | 33,8 |
| Chaco | 35.584 | 22.717 | 36,2 |
| Chubut | 10.316 | 9.503 | 7,9 |
| Entre Ríos | 27.265 | 23.102 | 15,3 |
| Formosa | 18.938 | 12.987 | 31,4 |
| Jujuy | 16.741 | 14.755 | 11,9 |
| La Pampa | 6.406 | 5.940 | 7,3 |
| La Rioja | 7.659 | 6.242 | 18,5 |
| Mendoza | 36.703 | 32.727 | 10,8 |
| Misiones | 35.318 | 22.979 | 34,9 |
| Neuquén | 12.895 | 11.374 | 11,8 |
| Río Negro | 15.897 | 13.542 | 14,8 |
| Salta | 29.376 | 24.512 | 16,6 |
| San Juan | 15.814 | 12.530 | 20,8 |
| San Luis | 9.020 | 7.230 | 19,8 |
| Santa Cruz | 4.584 | 4.289 | 6,4 |
| Santa Fe | 65.955 | 57.717 | 12,5 |
| S. del Estero | 28.147 | 18.535 | 34,1 |
| T. del Fuego | 2.413 | 2.308 | 4,4 |
| Tucumán | 32.497 | 26.970 | 17,0 |

Fuente: Censo 1994 y Relevamientos Anuales. Dirección General Red Federal de Información Educativa. MCyE.

4. Rendimiento escolar

Cuadro N°17. Resultados de la evaluación de la calidad. 7° grado / 7° año EGB.

| Año | Lengua | | | | Matemática | | | |
|------------|----------------|----------------|-------|--------------|-------------------|----------------|-------|--------------|
| | Urbano Estatal | Urbano Privado | Rural | Total | Urbano Estatal | Urbano Privado | Rural | Total |
| 1996 | 61,1 | 73,3 | 51,7 | 62,4 | 58,9 | 69,4 | 47,9 | 59,6 |
| 1997 | 59,0 | 70,9 | 50,4 | 60,6 | 56,8 | 69,3 | 50,1 | 58,8 |
| 1998 | 58,3 | 69,3 | 50,3 | 59,7 | 53,2 | 63,3 | 44,5 | 54,3 |

Fuente. Operativo Nacional de Evaluación de la Calidad.

Cuadro N°18. Resultados de la evaluación de la calidad. 2° año / 9° año EGB. Modalidades comercial y bachiller. Años 1995 – 1998.

| Año | Lengua | | | Matemática | | |
|------------|---------------|---------|-----------------|-------------------|---------|-----------------|
| | Estatal | Privado | <i>Promedio</i> | Estatal | Privado | <i>Promedio</i> |
| 1995 | 56,2 | 64,3 | 57,8 | 46,2 | 54,4 | 49,6 |
| 1996 | 55,1 | 65,9 | 58,2 | 52,9 | 64,4 | 57,1 |
| 1997 | 52,8 | 63,6 | 55,1 | 51,1 | 61,0 | 54,0 |
| 1998 | 54,5 | 66,7 | 57,1 | 56,7 | 67,7 | 60,0 |

Fuente. Operativo Nacional de Evaluación de la Calidad.

Nota. Se consignan los resultados de Bachiller y Comercial porque son los únicos disponibles con apertura según régimen.

Cuadro N°19. Resultados del Operativo de Evaluación de la Calidad Educativa. 3° año EGB. Matemática. Años 1995 – 2000.

| Jurisdicción | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Capital Federal | 72,1 | 67,4 | 57,9 | 71,0 | 68,8 | 69,0 |
| Gran Buenos Aires | 75,7 | 68,9 | 62,5 | 68,8 | 63,3 | 57,2 |
| Buenos Aires | 67,6 | 66,1 | 59,7 | 66,6 | 64,5 | 57,3 |
| Catamarca | 59,0 | 49,5 | 42,8 | 57,8 | 56,5 | 53,1 |
| Córdoba | 66,0 | 63,2 | 51,3 | 65,0 | 65,0 | 59,0 |
| Corrientes | 64,0 | 61,5 | 48,9 | 62,1 | s/d | 55,1 |
| Chaco | 66,5 | 59,0 | 49,0 | 65,4 | 57,2 | 58,5 |
| Chubut | 67,0 | 58,9 | 50,8 | 64,0 | 57,2 | 56,7 |
| Entre Ríos | 67,7 | 66,4 | 57,7 | 68,7 | 64,4 | 59,3 |
| Formosa | 62,6 | 58,3 | 52,8 | 67,1 | 60,3 | 64,5 |
| Jujuy | 61,4 | 54,8 | 50,6 | 60,9 | 54,4 | 57,8 |
| La Pampa | 69,6 | 65,0 | 57,2 | 69,1 | 63,7 | 62,1 |
| La Rioja | 58,7 | 55,1 | 45,5 | 57,6 | 52,7 | 59,1 |
| Mendoza | 65,2 | 64,3 | 51,7 | 61,9 | 59,7 | 60,6 |
| Misiones | 53,1 | 53,0 | 47,0 | 61,8 | 53,9 | 53,1 |
| Neuquén | 69,3 | 62,5 | 55,4 | 63,9 | 62,6 | s/d |
| Río Negro | 69,5 | 63,8 | 55,4 | 61,5 | 59,6 | 62,8 |
| Salta | 62,5 | 65,0 | 52,5 | 65,9 | 59,7 | 66,0 |
| San Juan | 63,4 | 61,3 | 54,9 | 66,7 | 58,8 | 58,6 |
| San Luis | 61,0 | 56,5 | 46,2 | 60,4 | 56,1 | 59,1 |
| Santa Cruz | s/d | 61,9 | 53,5 | 62,8 | 60,8 | 62,6 |
| Santa Fe | 71,0 | 63,7 | 60,0 | 69,1 | 62,5 | 66,9 |
| S. del Estero | 58,1 | 52,3 | 41,9 | 56,2 | 52,7 | 57,3 |
| T. del Fuego | 64,3 | 60,6 | 49,0 | 60,9 | s/d | 58,0 |
| Tucumán | 58,6 | 51,7 | 35,7 | 54,8 | 55,5 | 58,6 |
| Total País | 67,9 | 63,6 | 55,3 | 65,6 | 61,6 | 59,5 |
| Desviación Estándar | 5,24 | 5,33 | 6,28 | 4,33 | 4,36 | 4,02 |

Fuente: IDECE, MCyE.

Cuadro N°20. Resultados del Operativo de Evaluación de la Calidad Educativa.

3° año EGB. Lengua.

Años 1995 – 2000.

| Jurisdicción | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Capital Federal | 77,5 | 71,8 | 66,7 | 74,9 | 73,9 | 72,9 |
| Gran Buenos Aires | 79,8 | 72,7 | 67,0 | 68,5 | 67,7 | 59,1 |
| Buenos Aires | 73,5 | 70,0 | 67,8 | 68,4 | 66,9 | 62,3 |
| Catamarca | 60,8 | 51,0 | 51,0 | 60,2 | 59,9 | 58,2 |
| Córdoba | 67,9 | 66,0 | 60,5 | 65,7 | 67,0 | 62,6 |
| Corrientes | 63,5 | 61,3 | 57,6 | 62,0 | s/d | 59,0 |
| Chaco | 66,5 | 62,5 | 59,6 | 65,2 | 59,6 | 58,0 |
| Chubut | 69,2 | 58,3 | 58,1 | 63,7 | 58,4 | 59,8 |
| Entre Ríos | 69,7 | 67,6 | 66,0 | 69,1 | 66,7 | 62,8 |
| Formosa | 65,9 | 61,8 | 59,9 | 68,3 | 64,6 | 64,8 |
| Jujuy | 61,3 | 57,3 | 57,3 | 62,0 | 56,4 | 58,1 |
| La Pampa | 71,3 | 67,5 | 64,4 | 68,6 | 65,5 | 63,4 |
| La Rioja | 55,2 | 63,7 | 51,9 | 57,2 | 52,8 | 57,6 |
| Mendoza | 67,6 | 64,7 | 58,5 | 63,5 | 58,9 | 65,6 |
| Misiones | 53,3 | 55,8 | 54,2 | 61,4 | 52,9 | 55,5 |
| Neuquén | 69,7 | 62,8 | 60,8 | 64,0 | 64,3 | s/d |
| Río Negro | 71,6 | 65,5 | 61,7 | 62,2 | 62,2 | 66,1 |
| Salta | 62,2 | 62,6 | 58,9 | 65,1 | 60,4 | 66,6 |
| San Juan | 60,3 | 59,5 | 59,3 | 65,7 | 58,6 | 60,3 |
| San Luis | 62,2 | 56,3 | 55,5 | 62,4 | 57,8 | 63,5 |
| Santa Cruz | s/d | 63,4 | 62,3 | 64,8 | 62,2 | 66,5 |
| Santa Fe | 71,6 | 65,1 | 63,2 | 69,7 | 67,0 | 66,6 |
| S. del Estero | 56,6 | 53,6 | 50,6 | 55,6 | 54,8 | 55,0 |
| T. del Fuego | 65,3 | 61,5 | 56,8 | 62,5 | s/d | 61,9 |
| Tucumán | 58,3 | 52,8 | 46,9 | 57,6 | 53,7 | 59,5 |
| Total País | 70,4 | 66,0 | 62,2 | 66,3 | 64,1 | 61,9 |

| | | | | | | |
|----------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Desviación Estándar | 6,78 | 5,93 | 5,39 | 4,36 | 5,52 | 4,25 |
|----------------------------|------|------|------|------|------|------|

Fuente: IDECE, MCyE.

Cuadro N°21. Resultados del Operativo de Evaluación de la Calidad Educativa. 9° año EGB. Matemática. Años 1995 – 2000.

| Jurisdicción | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Capital Federal | 59,0 | 64,4 | 63,6 | 72,3 | 67,9 | 66,4 |
| Gran Buenos Aires | 52,2 | 60,7 | 58,5 | 58,4 | 58,1 | 52,4 |
| Buenos Aires | 56,0 | 64,0 | 56,5 | 67,1 | 60,5 | 52,7 |
| Catamarca | 35,8 | 42,6 | 39,9 | 51,0 | 47,1 | 40,2 |
| Córdoba | 45,8 | 56,2 | 51,5 | 59,0 | 61,8 | 58,3 |
| Corrientes | 41,9 | 51,9 | 52,2 | 54,0 | s/d | 47,1 |
| Chaco | 37,3 | 46,7 | 40,9 | 46,5 | 47,4 | 43,5 |
| Chubut | 43,9 | 50,9 | 49,3 | 57,7 | 53 | 58,6 |
| Entre Ríos | 47,5 | 52,9 | 52,7 | 62,5 | 58,8 | 54,0 |
| Formosa | 35,3 | 43,6 | 40,9 | 51,4 | 48,2 | 42,1 |
| Jujuy | 41,3 | 47,3 | 49,9 | 52,6 | 48,5 | 46,7 |
| La Pampa | 49,7 | 57,9 | 54,2 | 59,3 | 59,4 | 54,7 |
| La Rioja | 35,4 | 44,2 | 40,3 | 46,2 | 45,4 | 42,8 |
| Mendoza | 52,1 | 54,9 | 57,4 | 63,1 | 61,2 | 57,7 |
| Misiones | 32,6 | 44,4 | 43,2 | 52,1 | 52,4 | 44,1 |
| Neuquén | 51,7 | 57,7 | 54,7 | 57,4 | 59,8 | s/d |
| Río Negro | 49,4 | 59,9 | 56,1 | 63,5 | 62,5 | 59,6 |
| Salta | 39,8 | 49,6 | 44,9 | 50,1 | 50,4 | 50,9 |
| San Juan | 38,7 | 46,8 | 49,4 | 52,8 | 46,6 | 45,7 |
| San Luis | 43,1 | 47,5 | 44,9 | 56,0 | 51,0 | 49,5 |
| Santa Cruz | s/d | 51,0 | 48,6 | 56,6 | 50,8 | 48,9 |
| Santa Fe | 49,2 | 56,0 | 57,6 | 65,4 | 61,0 | 62,2 |
| S. del Estero | 34,6 | 43,7 | 42,0 | 45,9 | 45,5 | 44,0 |
| T. del Fuego | 45,5 | 49,0 | 45,6 | 50,1 | s/d | 46,6 |
| Tucumán | 42,7 | 48,4 | 43,0 | 53,3 | 52,4 | 53,0 |
| Total País | 49,3 | 53,0 | 54,4 | 57,6 | 57,9 | 53,6 |
| Desviación Estándar | 7,24 | 6,53 | 6,75 | 6,79 | 6,62 | 6,82 |

Fuente: IDECE, MCyE.

Cuadro N°22. Resultados del Operativo de Evaluación de la Calidad Educativa.

9° año EGB. Lengua.

Años 1995 – 2000.

| Jurisdicción | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Capital Federal | 65,2 | 64,6 | 61,1 | 69,1 | 68,0 | 63,6 |
| Gran Buenos Aires | 60,7 | 60,4 | 58,5 | 53,8 | 60,8 | 50,4 |
| Buenos Aires | 62,8 | 64,6 | 56,1 | 61,7 | 60,4 | 51,3 |
| Catamarca | 44,6 | 49,1 | 44,3 | 51,8 | 46,1 | 39,9 |
| Córdoba | 56,0 | 58,2 | 53,4 | 57,9 | 64,4 | 54,1 |
| Corrientes | 54,0 | 54,4 | 52,6 | 51,6 | s/d | 45,5 |
| Chaco | 48,6 | 50,2 | 45,7 | 48,3 | 49,2 | 43,1 |
| Chubut | 54,8 | 56,1 | 54,4 | 57,2 | 58,8 | 47,8 |
| Entre Ríos | 56,4 | 57,3 | 57,0 | 58,0 | 60,6 | 50,6 |
| Formosa | 47,9 | 49,4 | 46,2 | 50,5 | 51,1 | 42,9 |
| Jujuy | 52,2 | 51,6 | 51,3 | 50,5 | 49,5 | 42,5 |
| La Pampa | 58,1 | 62,0 | 57,4 | 59,8 | 62,3 | 54,5 |
| La Rioja | 51,7 | 48,0 | 42,9 | 47,2 | 49,1 | 41,1 |
| Mendoza | 58,7 | 50,6 | 53,9 | 61,0 | 60,8 | 53,1 |
| Misiones | 45,3 | 51,9 | 48,1 | 54,6 | 55,1 | 43,5 |
| Neuquén | 56,9 | 55,2 | 50,2 | 53,9 | 56,6 | s/d |
| Río Negro | 57,0 | 60,1 | 54,8 | 60,6 | 62,0 | 54,8 |
| Salta | 48,7 | 51,5 | 48,5 | 50,9 | 52,4 | 45,2 |
| San Juan | 48,7 | 49,2 | 52,2 | 51,1 | 49,4 | 44,8 |
| San Luis | 54,8 | 52,9 | 49,0 | 59,4 | 54,4 | 49,6 |
| Santa Cruz | | 55,3 | 52,7 | 57,1 | 53,1 | 49,2 |
| Santa Fe | 54,7 | 55,7 | 57,8 | 60,5 | 52,7 | 55,6 |
| S. del Estero | 48,8 | 51,2 | 47,7 | 49,7 | 48,3 | 43,6 |
| T. del Fuego | 52,8 | 53,6 | 46,3 | 50,9 | s/d | 47,9 |
| Tucumán | 53,6 | 53,3 | 46,8 | 55,6 | 54,3 | 51,2 |
| Total País | 57,8 | 54,9 | 55,1 | 58,8 | 59,5 | 51,0 |

| | | | | | | |
|----------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Desviación Estándar | 5,27 | 4,80 | 4,91 | 5,22 | 6,10 | 5,68 |
|----------------------------|------|------|------|------|------|------|

Fuente: IDECE, MCyE.

Cuadro N°23. Resultados del Operativo de Evaluación de la Calidad Educativa.

V/VI año. Matemática.

Años 1995 – 2000.

| Jurisdicción | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Capital Federal | 53,9 | 63,8 | 64,1 | 62,6 | 67,3 | 74,2 | 74,6 | 69,8 |
| Gran Buenos Aires | 48,4 | 57,4 | 62,1 | 63,1 | 66,5 | 70,4 | 71,9 | 61,8 |
| Buenos Aires | 46,6 | 61,5 | 58,5 | 63,6 | 67,3 | 72,8 | 73,6 | 64,3 |
| Catamarca | 36,2 | 40,2 | 39,3 | 42,4 | 47,7 | 48,8 | 50,8 | 44,9 |
| Córdoba | 47,2 | 53,8 | 56,8 | 57,0 | 61,4 | 70,0 | 70,7 | 64,6 |
| Corrientes | 38,6 | 49,5 | 43,1 | 46,7 | 55,2 | 55,7 | s/d | 51,7 |
| Chaco | 38,9 | 45 | 41,0 | 43,0 | 49,9 | 52,5 | 53,7 | 49,0 |
| Chubut | 45,8 | 51,2 | 56,3 | 54,3 | 56,8 | 62,7 | 63,2 | 59,1 |
| Entre Ríos | 39,5 | 51,5 | 51,9 | 57,1 | 60,0 | 68,2 | 67,4 | 61,7 |
| Formosa | 32,1 | 41,4 | 41,4 | 43,2 | 50,2 | 52,2 | 54,6 | 49,7 |
| Jujuy | 37,8 | 46,2 | 46,9 | 47,3 | 50,2 | 52,2 | 54,6 | 49,7 |
| La Pampa | 47,1 | 57,1 | 52,2 | 57,0 | 62,2 | 69,5 | 65,0 | 61,9 |
| La Rioja | 32,6 | 40,5 | 41,4 | 43,0 | 48,0 | 53,4 | 55,5 | 50,6 |
| Mendoza | 50,3 | 60,5 | 56,7 | 58,6 | 64,6 | 68,8 | 68,5 | 62,6 |
| Misiones | 37,1 | 46,8 | 39,6 | 45,6 | 55,7 | 54,9 | 57,8 | 52,7 |
| Neuquén | 43,2 | 53,3 | 52,5 | 57,6 | 63,4 | 64,0 | 62,6 | s/d |
| Río Negro | 48,1 | 57,4 | 63,9 | 59,9 | 63,4 | 66,7 | 68,5 | 62,4 |
| Salta | 40,4 | 49,1 | 47,1 | 51,6 | 54,1 | 54,9 | 58,8 | 57,6 |
| San Juan | 36,8 | 44,1 | 42,5 | 47,0 | 57,3 | 56,6 | 59,4 | 53,2 |
| San Luis | 43,7 | 55,5 | 48,8 | 46,7 | 54,9 | 60,5 | 65,3 | 58,4 |
| Santa Cruz | 44,5 | 46,3 | s/d | 52,3 | 57,4 | 58,1 | 57,1 | 55,7 |
| Santa Fe | 52,3 | 59,3 | 60,5 | 55,4 | 63,3 | 68,6 | 72,0 | 66,5 |
| S. del Estero | 37,4 | 39,3 | 38,4 | 41,9 | 49,1 | 50,3 | 54,1 | 47,2 |
| T. del Fuego | 44,2 | 49,0 | 52,3 | 55,4 | 55,4 | 60,5 | 60,2 | 56,6 |
| Tucumán | 40,2 | 54,0 | 49,0 | 46,6 | 50,4 | 56,7 | 64,1 | 59,6 |
| Total País | 46,4 | 56,0 | 56,2 | 57,4 | 62,3 | 67,0 | 68,7 | 61,3 |

| | | | | | | | | |
|----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Desviación Estándar | 5,90 | 7,14 | 8,28 | 7,13 | 6,20 | 7,68 | 6,98 | 6,62 |
|----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|

Fuente: IDECE, MCyE.

Cuadro N°24. Resultados del Operativo de Evaluación de la Calidad Educativa.

V/VI año. Lengua.

Años 1995 – 2000.

| Jurisdicción | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Capital Federal | 68.4 | 72.4 | 72.4 | 60.7 | 71.8 | 74.3 | 73.0 | 67.4 |
| Gran Buenos Aires | 60.7 | 71.7 | 69.7 | 64.2 | 67.7 | 69.6 | 68.5 | 59.1 |
| Buenos Aires | 59.3 | 74.1 | 68.9 | 64.8 | 70.0 | 71.0 | 70.3 | 61.6 |
| Catamarca | 55.1 | 62.6 | 56.3 | 48.9 | 52.7 | 53.8 | 48.6 | 44.7 |
| Córdoba | 64.0 | 68.8 | 66.7 | 62.0 | 64.4 | 68.5 | 69.3 | 63.8 |
| Corrientes | 56.2 | 64.5 | 60.2 | 54.0 | 57.2 | 59.4 | s/d | 50.3 |
| Chaco | 55.7 | 63.5 | 56.5 | 50.3 | 54.7 | 54.2 | 53.8 | 49.2 |
| Chubut | 61.8 | 66.0 | 65.6 | 56.7 | 62.7 | 64.3 | 60.8 | 57 |
| Entre Ríos | 60.2 | 68.7 | 65.3 | 62.6 | 65.8 | 67.7 | 65.7 | 60.8 |
| Formosa | 53.8 | 57.0 | 56.6 | 49.2 | 54.2 | 55.9 | 52.1 | 48.9 |
| Jujuy | 57.5 | 60.7 | 58.2 | 53.6 | 57.1 | 55.6 | 53.7 | 48.4 |
| La Pampa | 63.3 | 71.3 | 65.6 | 63.2 | 67.0 | 68.5 | 62.0 | 60.0 |
| La Rioja | 53.6 | 58.4 | 51.7 | 48.1 | 50.2 | 55.1 | 53.3 | 49.7 |
| Mendoza | 63.6 | 71.3 | 66.9 | 63.8 | 63.3 | 65.9 | 64.0 | 64.5 |
| Misiones | 54.7 | 65.0 | 52.5 | 54.6 | 58.7 | 59.7 | 55.6 | 52.6 |
| Neuquén | 61.1 | 68.8 | 65.7 | 59.7 | 66.8 | 63.4 | 56.9 | s/d |
| Río Negro | 64.5 | 71.0 | 68.9 | 62.6 | 66.6 | 67.3 | 64.1 | 59.9 |
| Salta | 59.7 | 62.5 | 57.9 | 54.1 | 57.9 | 57.9 | 55.7 | 53.8 |
| San Juan | 56.4 | 58.1 | 57.1 | 48.9 | 58.5 | 56.0 | 55.1 | 51.0 |
| San Luis | 60.8 | 62.0 | 62.9 | 53.8 | 61.8 | 62.6 | 63.3 | 57.4 |
| Santa Cruz | 61.1 | 64.5 | s/d | 57.7 | 61.7 | 60.4 | 54.6 | 54.4 |
| Santa Fe | 64.1 | 72.1 | 69.3 | 60.1 | 66.3 | 68.0 | 68.2 | 63.0 |
| S. del Estero | 56.0 | 63.0 | 54.5 | 50.5 | 54.5 | 55.8 | 53.7 | 47.3 |
| T. del Fuego | 58.1 | 66.5 | 68.3 | 58.5 | 61.1 | 63.5 | 57.5 | 55.8 |
| Tucumán | 60.2 | 68.4 | 61.3 | 52.4 | 58.5 | 61.8 | 58.9 | 57.6 |
| Total País | 61.5 | 69.7 | 66.4 | 60.3 | 65.2 | 67.0 | 65.7 | 59.1 |

| | | | | | | | | |
|----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Desviación Estándar | 3.84 | 4.79 | 6.08 | 5.56 | 5.71 | 5.96 | 6.73 | 6.01 |
|----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|

Fuente: IDECE, MCyE.

5. Salario docente

**Cuadro N°25. Evolución del salario docente y su relación con el PBI per cápita y el gasto educativo.
Años 1991 – 1999.**

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|-----------------------------------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|-------|-------|
| PBI per cápita | 6.191 | 6.694 | 6.982 | 7.293 | 6.994 | 7.286 | 7.777 | 7.977 | 7.603 |
| Salario Bruto Maestro de Grado | 446 | 512 | 539 | 547 | 541 | 526 | 529 | 545 | 607 |
| Gasto Consolidado en Educación | 6.453 | 7.264 | 8.675 | 9.940 | 10.637 | 10.408 | 10.388 | | |
| Gasto Consolidado en Educ. Básica | 5.618 | 6.222 | 7.051 | 7.664 | 7.325 | 7.251 | 8.061 | | |
| Relación Salario / PBI per cápita | 0,94 | 0,99 | 1,00 | 0,98 | 1,01 | 0,94 | 0,88 | 0,89 | 1,04 |

Gasto público consolidado en educación a precios de 1997. El gasto consolidado no incluye cultura ni ciencia. Para calcular el gasto per cápita se consideró la población total.

El salario del maestro de grado corresponde al cargo de jornada simple con 10 años de antigüedad, vigente en 1999, e incluye el incremento FONID. Es el promedio simple de 17 jurisdicciones.

El PBI 1993 – 1999 corresponde a la nueva serie de Cuentas Nacionales; el de 1991 – 1992 fue estimado. En la relación salario docente / PBI per cápita se incluye el aguinaldo; todo calculado a precios de 1993.

Fuentes: MEyOySP y MCyE (en Fanelli y Lumi, ob.cit. p. 25).

Cuadro N°26. Salario real (*) de los maestros en el inicio de su carrera ()
(***).
Años 1981 – 1999.**

| Año | Salario | Variación |
|------------|----------------|------------------|
| 1981 | 645 | 100,00% |
| 1982 | 631 | 97,83% |
| 1983 | 458 | 75,19% |
| 1984 | 638 | 98,91% |
| 1985 | 786 | 121,86% |
| 1986 | 585 | 90,70% |
| 1987 | 485 | 75,19% |
| 1988 | 404 | 62,64% |
| 1989 | 363 | 56,28% |
| 1990 | 350 | 54,26% |
| 1991 | 351 | 54,42% |
| 1992 | 284 | 44,03% |
| 1993 | 304 | 47,13% |
| 1994 | 324 | 50,23% |
| 1995 | 329 | 51,01% |
| 1996 | 330 | 51,16% |
| 1997 | 330 | 51,16% |
| 1998 | 328 | 50,85% |
| 1999 | 371 | 57,52% |

Fuente: PECSE, MCyE.

(*) Deflactado por el Índice de Precios al Consumidor 1999.

(**) 1981 – 1988: Valores del llamado “salario nacional” cuyo valor bruto era uniforme para todas las provincias. 1989 – 1999 es el promedio ponderado de las provincias.

(***) O sea que no cobran por antigüedad.