

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION

**SECRETARIA DE
PROGRAMACION Y EVALUACION EDUCATIVA**

PROGRAMA

ESTUDIO DE COSTOS DEL SISTEMA EDUCATIVO

**LA DEMANDA EDUCATIVA ARGENTINA:
EVOLUCIÓN Y DESAFÍOS DE SU EFICIENCIA INTERNA,
COBERTURA Y CALIDAD**

Federico Mejer
Alejandro Morduchowicz

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN
SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y EVALUACIÓN EDUCATIVA

PROGRAMA
ESTUDIO DE COSTOS DEL SISTEMA EDUCATIVO

LA DEMANDA EDUCATIVA ARGENTINA:
EVOLUCIÓN Y DESAFÍOS DE SU
EFICIENCIA INTERNA, COBERTURA Y CALIDAD

Federico Mejer (*)
Alejandro Morduchowicz

Julio de 1996

(*) Con la colaboración de Cristina Gens y Javier Perez en el procesamiento de datos.

SUMARIO EJECUTIVO

Durante los últimos lustros, se ha observado un avance significativo en la cobertura, y eficiencia interna del sistema educativo argentino. Esto fue el resultado de mejoras en las tasas de escolarización y de la disminución de los índices de repitencia. Sin embargo, dado que aún no se han logrado niveles óptimos en esos indicadores, el sistema educativo se comprometió a alcanzar mejoras en su performance. En este trabajo se discute la evolución y los problemas que plantean -en su dimensión cuantitativa- las metas de equidad, calidad y eficiencia propuestas por la Ley Federal de Educación.

“El secreto de nuestro cansancio es que no sabemos cuándo debemos terminar”.

Voltaire

La Ley Federal de Educación (sancionada en abril de 1993), el Pacto Federal Educativo (acordado entre el Gobierno Nacional, los Gobiernos Provinciales y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires -MCBA- en septiembre de 1994) y el Plan Quinquenal del Estado Nacional para el período comprendido entre 1995 y 1999 establecieron, entre otros objetivos para la educación no universitaria argentina, el incremento de la cobertura del servicio educativo, la disminución de las desigualdades educativas regionales, la mejora en la calidad general de la educación y el aumento de la eficiencia interna del sistema.

La sola enunciación de esas metas constituye un indicador de la importancia de la transformación que los distintos niveles de gobierno se han propuesto llevar adelante. Sin embargo, la relevancia del cambio, claro está, no se remite sólo a la definición de objetivos; la reforma educativa debe redimensionarse si se considera: a) la complejidad del contexto en el que se pondrá en práctica y, b) la magnitud cuantitativa de los aspectos involucrados en la misma.

Sí bien no es objetivo del presente trabajo la discusión del primer punto, no se puede soslayar la influencia que ejerce el hecho de que, en el marco federal de la estructura político-administrativa de nuestro país, el Estado nacional se haya reservado la definición de las políticas educativas y delegado en las provincias su instrumentación. En tal sentido, cabe recordar que en 1978 finalizó un proceso paulatino de transferencia del nivel primario desde la órbita nacional a la provincial y que, entre 1991 y 1993, se produjo el traspaso de todas las escuelas secundarias que gestionaba el Estado nacional, también a las provincias. Por su parte, la Ley de Educación explicitó el rol del primero al disponer que “el Estado nacional tiene la responsabilidad principal e indelegable de fijar y controlar el cumplimiento de la política educativa...” (art. 2º de dicha ley) y que “el Estado nacional deberá fijar los lineamientos de política educativa...” (art. 5º).

Estas cuestiones perfilan, por sí mismas, la dificultad del proceso de transformación a que aludíamos más arriba:

En primer término, porque la estructura político-administrativa argentina supone ámbitos de discusión, negociación, etc. que, en el mejor de los casos, demoran la implementación de propuestas de cambios. Sin que esto suponga juicio de valor alguno -es un hecho-, constituye una instancia por la que no deben atravesar países con organizaciones de gobierno centralizadas o unitarias.

Las opiniones aquí vertidas no comprometen, necesariamente, al Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

En segundo lugar está la transferencia, cuyos efectos, precisamente, comienzan a percibirse cuando el traspaso físico se encuentra concluído; en otras palabras, la reforma del sistema educativo tiene lugar en el mismo momento en que la titularidad (o, si se quiere, la prestación de los servicios) de las escuelas está cambiando de manos.

Por último, y quizás lo más importante, se encuentran las disímiles estructuras de gestión administrativa provinciales (que, por lo demás, se hallan inmersas en un proceso, también diferente, de reformas de sus aparatos estatales): las desigualdades sociales, económicas, culturales, de capacidad profesional instalada, etc implican distintos tiempos y posibilidades de llevar adelante y asimilar la transformación. En otras palabras, esas capacidades desiguales condicionan, en gran medida, la prosecución de los objetivos propuestos de transformación educativa. De ese modo, el segundo punto señalado más arriba -la magnitud cuantitativa de las cuestiones alcanzadas por la reforma-, cobra una dimensión diferente, de mayor envergadura¹.

Ahora bien, al momento de iniciarse la reforma educativa, se carecía, se encontraba dispersa y/o sin procesar sistemáticamente la mayor parte de la información que sustentara, empíricamente, la necesidad de los cambios impulsados por la Ley Federal de Educación. No poca de la información que hubiera sido necesaria para un diagnóstico más preciso del estado de la educación fue relevándose con posterioridad. La misma no hizo más que confirmar la conveniencia de transformar el sector.

En el marco de la situación descripta, el objetivo de este trabajo es describir y presentar, en forma conjunta, los principales aspectos de la demanda de educación en nuestro país. En particular, se repasan aquellas cuestiones vinculadas con los objetivos de la transformación del sistema enunciados al comienzo: así, en la primera sección, se reseña la evolución y situación actual de la dimensión del sistema y de la cobertura escolar y en la segunda se tratan los ítem más relevantes de la ineficiencia interna del servicio por medio del uso de indicadores poco tradicionales en nuestro medio. En síntesis, se discute la evidencia empírica que enmarca o, mejor dicho, sustenta, la problemática educativa local.

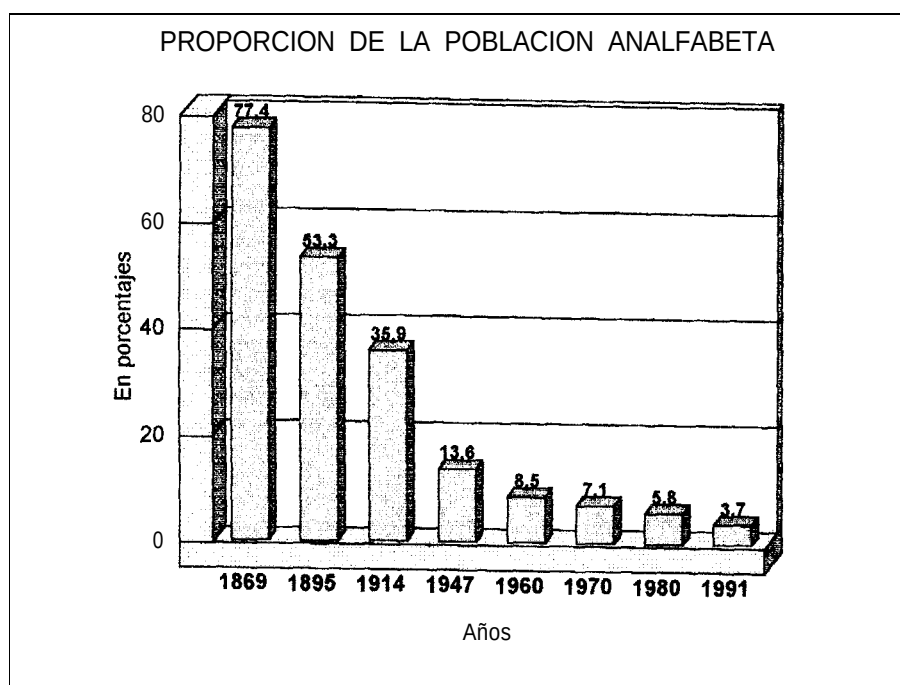
1. LA DIMENSION Y COBERTURA DEL SISTEMA

Los principios de gratuidad, obligatoriedad y universalidad de la educación primaria fueron adoptados por el Estado argentino desde fines del siglo pasado. El objetivo explícito de universalizar la enseñanza elemental, entre otros elementos, incidió para que el país lograra una rápida difusión de la provisión de educación formal a vastos sectores de la población que, por su parte, se encuentra entre los registros más altos de América Latina.

Según el Censo de Población del año 1869 (que excluyó a los aborígenes), de los habitantes censados con 14 años y más, el 77% eran analfabetos; para fines del siglo XIX, poco más del 50% se encontraba en esa condición y, 50 años después (1947) menos del 14% no había sido alfabetizado. Para el año 1970, el 7,1% de la población de 10 años y más era analfabeta y en el año 1991, último dato disponible, el 3,7% de los habitantes de este grupo etario manifestaba no saber leer ni escribir.

¹ Debe notarse que estamos aludiendo sólo a aspectos endógenos al sistema educativo; *en el* resto del documento tampoco se abordarán factores exógenos tales como la situación socio-económica, etc.

GRÁFICO 1/EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN ANALFABETA.
En % del total de la población.



NOTA: Hasta el año 1947 inclusive, población de 14 años y más; desde 1960, población de 10 años y más.

FUENTE: Programa Estudio de Costos del Sistema Educativo en base a información de los Censos de Población.

Como puede observarse, la universalización de la educación básica es un objetivo prácticamente alcanzado ya que sólo resta incorporar una pequeña franja del grupo de población en edad obligatoria. Los niños que se encuentran fuera del sistema, ya sea porque nunca ingresaron o bien por que lo abandonaron prematuramente antes de su finalización, pertenecen a sectores marginados socio-económicamente; en tal sentido, las soluciones para su escolarización no pueden ser pensadas aisladamente desde el sector. Por eso mismo, la incorporación de estos grupos de población al sistema educativo, significará un esfuerzo marginal de elevar la escolarización más que proporcional al realizado en las últimas décadas para alcanzar los niveles actuales.

Pero no sólo la prestación educativa básica ha crecido en la Argentina. En la actualidad, asisten a los niveles inicial, primario, medio y superior no universitario, 8.890.679 alumnos, distribuidos en 38.457 establecimientos y atendidos por 598.806 docentes. Para el año 1994, esa matrícula representaba el 26% de la población total (si se incluye los 615.796 alumnos del nivel universitario, el porcentaje de la población que actualmente es atendido por el sistema educativo asciende a un 28%).

En otras palabras, uno de cada cuatro habitantes es atendido por el sistema educativo, lo que nos permite identificar la magnitud y alcance del servicio. Sin embargo, ese valor no refleja la dispersión provincial que se extiende desde un mínimo de uno de cada cinco habitantes en la MCBA hasta uno de cada tres en Tierra del Fuego. Estos diferentes valores

se deben a las distintas estructuras etarias de la población (mayor o menor proporción de población joven) y a la diferente cobertura propiamente dicha del servicio.

En lo que respecta a las distintas pirámides poblacionales, inciden en forma directa en el esfuerzo que cada jurisdicción debe realizar para satisfacer la demanda de educación. Si la proporción de población en edad escolar es alta, el esfuerzo económico-financiero es mayor debido, principalmente a: i) la existencia de una estructura poblacional con una fuerza productiva menor y, ii) una mayor proporción de la fracción correspondiente a la población económicamente activa dedicada a la producción del servicio educativo (los docentes)².

En cuanto a la cobertura, su evolución se encuentra vinculada a las tasas de crecimiento demográfico y a factores de tipo económico-productivo (tales como las migraciones internas) que ofrecen o restan oportunidades de crecimiento económico a las familias.

Cuando el crecimiento demográfico y el de la matrícula son comparados entre provincias y éstas, a su vez, son agrupadas de acuerdo a determinados criterios de similitud, se pueden establecer relaciones que caracterizan y permiten comprender mejor las variaciones de la población escolarizada. En efecto, el crecimiento de la matrícula no ha sido parejo entre jurisdicciones ni hacia el interior del sistema (ramas o niveles), lo que está hablando de esfuerzos diferenciales entre provincias para satisfacer los requerimientos de una creciente demanda de educación.

En el Cuadro N° 1 se puede ver que el mayor crecimiento de la matrícula tuvo lugar, para todos los niveles, en las provincias de Baja Densidad³. Por su parte, las provincias Avanzadas presentan un leve crecimiento en los distintos niveles; sin embargo su peso en términos de la cantidad de población que la compone hace que los promedios totales del país se vean sesgados hacia los valores medios.

² Para una extensión de las implicancias de las pirámides poblacionales ver "Apariencia y realidad del esfuerzo financiero provincial en la inversión educativa".

³ Se agruparon a las provincias según la clasificación del Consejo Federal de Inversiones (CFI). Se ha agregado Neuquén al grupo de intermedias (que originariamente se encontraba entre las de Baja Densidad poblacional), porque presentó una importante variación demográfica desde que se elaboró este agrupamiento hace poco más de dos décadas. **Jurisdicciones Avanzadas:** Buenos Aires, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe; **Jurisdicciones Intermedias:** Entre Ríos, Salta, San Juan, San Luis, Neuquén y Tucumán; **Jurisdicciones de Baja Densidad:** Chubut, La Pampa, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego; **Jurisdicciones Rezagadas:** Catamarca, Corrientes, Chaco, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones y Santiago del Estero

CUADRO 1/VARIACIÓN MEDIA ANUAL DE LA POBLACIÓN Y DE LA MATRÍCULA POR NIVEL DE ENSEÑANZA. EN %.

	POBLACION	MATRÍCULA TOTAL	NIVEL INICIAL	NIVEL PRIMARIO	NIVEL MEDIO
	1980-91	1980-94	1980-94	1980-94	1980-94
Avanzadas	1,20	2,99	5,83	2,01	4,24
Intermedias	1,90	3,62	4,57	2,37	5,69
Baja Densidad	2,91	4,97	7,67	3,71	7,72
Rezagadas	2,05	3,74	6,10	2,79	6,40
TOTAL PAÍS	1,47	3,51	5,78	2,27	4,84

Fuente: Programa Estudio de Costos del Sistema Educativo en base a información de los Censos de Población y Vivienda 1980 y 1991 y Censo de Docentes y Establecimientos Educativos 1994.

En términos generales, el crecimiento de la matrícula en el nivel primario respondió, salvo en aquellos casos en que la población global creció influenciada por corrientes migratorias internas, a políticas de mejora de la cobertura de la escolaridad obligatoria, materializadas en una importante inversión en construcción de escuelas, en la provisión de equipamiento escolar y en la designación de personal docente y de apoyo para su funcionamiento.

En síntesis, en los últimos tres lustros, la matrícula total creció 1,4 veces más por año que la población, es decir por cada persona que aumentó la población anualmente, el sistema atendió 2,2 nuevos alumnos cada año, es decir duplicó su crecimiento. El mayor incremento correspondió al nivel inicial (cuadruplicó al poblacional) y el menor al nivel primario que, con todo, superó en casi un 55% al de la población.

No obstante lo comentado, es interesante señalar que en algunas jurisdicciones (v.g. MCBA), la variación más que proporcional de la matrícula con respecto a la población se debe a que la tasa de crecimiento demográfico se ha desacelerado; esto genera un efecto de arrastre que explica, en parte, esas diferentes variaciones. En otras palabras, durante el primer lustro de la década del ochenta se ha incorporado matrícula que nació durante el último de los setenta; si el crecimiento poblacional tiende a disminuir, es natural que en el corte transversal la información refleje distintas tasas de crecimiento.

Como consecuencia del cambio en la cantidad de alumnos, en quince años el crecimiento acumulado de la matrícula total fue de poco más del 60% (ver Cuadro 2). A su vez, puede verse que el menor incremento correspondió al nivel primario (38%) y, los mayores a los niveles inicial y superior (universitario y no universitario).

CUADRO 2/EVOLUCION DE LA MATRICULA POR NIVELES DE ENSEÑANZA

	TOTAL	N.INICIAL	N.PRIMARIO	N.MEDIO	N.SUPERIOR
En Cantidades					
1980	5.777.668	461.879	3.742.984	1.154.706	418.099
1994	9.443.012	1.009.610	5.180.713	2.307.821	944.868
Participación %					
1980	100,0	8,0	64,8	20,0	7,2
1994	100,0	10,7	54,9	24,4	10,0
Base 1980=100					
1980	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1994	163,4	218,6	138,4	199,9	226,0
Tasa de Crecimiento Media Anual					
En porcentajes					
1980-94	3,6	5,7	2,3	5,1	6,0

FUENTE: Programa Estudio de Costos del Sistema Educativo en base a datos del Censo de Población y Vivienda 1980 y del Censo de Docentes y Establecimientos Educativos 1994.

Estas diferentes tasas de crecimiento impactaron en la participación de cada uno de los niveles dentro del total: en ese período, la del nivel primario paso de un 64,8% a un 54,9% por el crecimiento de los demás niveles. Esto, lejos de indicar una disminución de la matrícula absoluta del nivel primario, estaría marcando un diferente grado de desarrollo ya que el sistema evoluciona desde un servicio que atendía prioritariamente la educación básica a otro en el cual la población que asiste a los niveles medio y superior comienza a adquirir una importancia mayor. Además, un cambio en la composición de la matrícula implica un mayor esfuerzo y/o redistribucion de recursos ya que, a medida que se asciende en los niveles educativos, los costos de brindar el servicio son más altos.

Otra forma de abordar las variaciones manifestadas en la matrícula es por medio del análisis de la tasa neta de escolarización⁴. En el Cuadro 3 se incluye su evolución entre 1980 y 1991 para los niveles primario y medio. A diferencia de las del primario, las del nivel medio reflejan, salvo excepciones, una baja performance para el conjunto de jurisdicciones. Las diferencias intercensales estarían confirmando el hecho de que el esfuerzo marginal (en términos de recursos temporales y materiales) de incrementar la matrícula es más alto cuando la cobertura que brinda el sistema es de mayor alcance. Esto se ve claramente en las diferentes variaciones entre niveles y dentro del mismo nivel medio (por ejemplo, en este último el menor incremento se verifica en la MCBA)

⁴Es el resultado de dividir la matrícula que asiste a un nivel en edad teórica para ese nivel sobre la población del grupo de edad que debería asistir a dicho nivel.

CUADRO 3/TASAS NETAS DE ESCOLARIZACIÓN. En %.

JURISDICCIÓN	NIVEL PRIMARIO			NIVEL MEDIO (*)		
	1980	1991	Variac.	1980	1991	Variac.
TOTAL PAÍS	90.5	95.7	5.7	41.7	59.3	42.3
Buenos Aires	90.7	96.5	6.3	43.2	60.2	39.5
Catamarca	91.6	95.2	3.9	35.8	54.8	52.9
Córdoba	91.2	96.5	5.8	47.0	64.5	37.2
Corrientes	88.8	94.2	6.1	27.5	44.5	65.9
Chaco	80.8	88.5	9.5	24.9	41.3	66.0
Chubut	88.8	96.5	8.7	36.4	61.2	67.9
Entre Ríos	91.2	96.0	5.3	36.2	56.9	57.0
Formosa	86.7	94.1	8.5	25.2	48.5	92.5
Jujuy	91.1	96.0	5.5	37.6	60.8	61.9
La Pampa	90.2	96.3	6.8	37.9	59.8	57.9
La Rioja	91.1	95.8	5.2	37.7	57.4	52.2
M.C.B.A.	91.6	96.9	5.8	69.1	82.0	18.6
Mendoza	88.9	96.3	8.3	39.3	58.4	48.6
Misiones	88.7	92.3	4.1	24.9	39.4	58.2
Neuquén	88.2	96.9	9.9	31.6	58.9	86.6
Río Negro	88.8	96.4	8.6	32.2	57.8	79.7
Salta	89.5	94.5	5.6	36.5	59.1	61.9
San Juan	90.7	96.2	6.1	42.6	58.4	37.1
San Luis	91.1	95.2	4.5	38.5	55.7	44.8
Santa Cruz	91.1	97.7	7.2	43.2	73.2	69.3
Santa Fe	90.8	97.9	7.8	43.8	61.4	40.2
Sgo. del Estero	90.8	92.8	2.2	25.3	41.6	64.5
Tierra del Fuego	88.8	98.1	10.5	42.9	73.4	71.1
Tucumán	90.9	94.9	4.5	38.3	52.8	37.7

(*) Comprende la población entre 13 y 17 años.

Fuente: Programa Estudio de Costos del Sistema Educativo en base a información de los Censos de Población y Vivienda 1980 y 1991.

El análisis de las tasas de escolarización ofrece, además, la posibilidad de indagar sobre ciertos aspectos de la eficiencia interna del sistema. Para ello, debe relacionarse la tasa neta con la tasa bruta de escolarización⁵; en el Cuadro 4 se incluyen estos registros para el total del país.

Debe señalarse que valores superiores al 100%, lejos de significar una performance positiva, están indicando la existencia de alumnos con edad superior a la teórica para el nivel correspondiente; por eso, de ello no se deduce que una disminución implica, necesariamente, una mejora en la eficiencia interna pues lo que puede haber disminuído es la matrícula en edad teórica y no la repitente. A estos efectos, corresponde relacionar los registros de ambas tasas de escolarización.

⁵Es el resultado de dividir la matrícula total de un nivel de enseñanza dado sobre la población del grupo de edad que debería asistir a dicho nivel.

CUADRO 4/ TASA BRUTA DE ESCOLARIZACIÓN Y SU RELACIÓN CON LA NETA POR NIVEL DE ENSEÑANZA. En%

TOTAL PAIS	TASA BRUTA DE ESCOLARIZACIÓN.		TASA BRUTA/ TASA NETA	
	PRIMARIO	SECUND.	PRIMARIO	SECUND.
1980	110.1	55.3	21.7	32.6
1991	108.5	73.7	13.4	24.3

FUENTE: Programa Estudio de Costos del Sistema Educativo en base a los Censos de Población y Vivienda 1980 y 1991.

Cuando así se procede (ver Cuadro 4), se observa que en 1980 el 21.7% de los alumnos que asistían al nivel primario tenían una edad superior a la ideal para ese nivel (12 años). En otras palabras, se ha dividido la tasa bruta de escolarización sobre la neta: como ambos denominadores son iguales, el resultado indica que por cada alumno escolarizado en edad ideal había 1,22 alumnos que tienen una edad superior a la misma para el nivel. (Aunque correcto, como los números fraccionarios pueden resultar confusos cuando nos referimos a alumnos, hemos optado por su referenciación en términos de porcentajes). Debe notarse que el indicador no permite diferenciar la sobreedad hacia el interior del nivel⁶.

Si se considera la evolución de la relación entre esas dos tasas en los dos niveles se concluye que durante ese período se verificaron mejoras tanto en la cobertura como en la eficiencia interna sectorial ya que, en ambos casos, los registros del año 1991 fueron inferiores a los de 1980.

Es interesante notar que la evolución positiva de la escolarización en nuestro país es un fenómeno que se verificó, también, en otros países. En el Cuadro 5 se ve que la prestación del servicio ha evolucionado en las distintas regiones desde una mayor participación relativa de la matrícula del nivel primario a una distribución entre niveles más equilibrada.

⁶Para una discusión y extensión de este punto ver de los autores "Los costos de la ineficiencia interna: las tasas de sobreedad en el sistema educativo".

⁷Debe señalarse que la lectura de comparaciones internacionales de la distribución entre niveles de la matrícula debe hacerse con especial prudencia debido a la diferente duración de los niveles en cada uno de los países. Otro aspecto que corresponde tener presente son los diferentes grados de cobertura y eficiencia interna de los respectivos sistemas educativos.

CUADRO 5/ DISTRIBUCIÓN DE LA MATRICULA POR NIVEL DE ENSEÑANZA EN LA ARGENTINA Y UN GRUPO DE PAISES SELECCIONADOS. En %.

PAIS	TOTAL	N. PRIMARIO	N. MEDIO	N. SUPERIOR
ARGENTINA				
1980	100%	70,0%	21,6%	8,4%
1994	100%	61,0%	26,7%	12,3%
América Latina y El Caribe				
1980	100%	74,9%	19,5%	5,6%
1992	100%	71,3%	21,4%	7,6%
Países Desarrollados				
1980	100%	47,9%	39,3%	12,7%
1992	100%	45,7%	38,5%	15,8%
Países en Desarrollo				
1980	100%	71,8%	25,5%	2,6%
1992	100%	66,8%	29,1%	4,1%

FUENTE: Programa Estudio de Costos del Sistema Educativo en base a información del Anuario Estadístico de la UNESCO y del Censo de Población y Vivienda 1980 y el Censo de Docentes y Establecimientos Educativos 1994.

Ese equilibrio se visualiza mejor si se considera el caso hipotético de un sistema ideal en el que todos los alumnos promovieran en el tiempo teórico cada grado y, a su vez, lo hicieran al nivel siguiente, *ceteris paribus* la tasa de crecimiento demográfico, las proporciones deberían distribuirse en valores equivalentes para cada uno de los niveles, dependiendo directamente de la duración en años de cada uno. Por ejemplo, si la duración en años desde el nivel inicial al egreso de la secundaria se calcula en trece años, compuesto por: un año para el nivel inicial, siete para el primario y cinco para el medio, la distribución ideal sería 7.7% para el nivel inicial, 53.8% para el nivel primario y 38.5% para el nivel medio. Por eso, en la medida que los valores observados se acercan a los teóricos se constata un grado de desarrollo superior del alcance del sistema educativo.

Esta relación ideal se aleja de los valores reales debido, entre otros, a factores de rendimiento interno del sistema (repitencia, abandono etc.) y de limitación del flujo de estudiantes a los niveles medio y superior. Sin embargo, en estos últimos casos, aún cuando esos flujos no estuvieran condicionados o dirigidos por el Estado, la menor participación encuentra su explicación en cuestiones de índole socioeconómica y de contexto o, simplemente, en elecciones personales sobre los niveles de estudio a alcanzar.

Adicionalmente, y este no es un punto menor, se podría señalar que los esfuerzos realizados por brindar cobertura universal en la Educación Básica tienen un efecto positivo que se estaría reflejando en un mayor acceso a niveles más altos de estudio.

II. LA (IN)EFICIENCIA INTERNA Y CALIDAD EDUCATIVA

Como se señalara en la introducción de este trabajo, entre los objetivos de la Ley Federal de Educación y el Pacto Federal Educativo se encuentran metas de mejora en la eficiencia interna y calidad de la educación. No deja de resultar interesante observar que, a pesar de lo que designan estas dos dimensiones de análisis, los indicadores que las cuantifican remiten, también, a la eficacia de las políticas. En otras palabras, un mismo indicador permite abordar diferentes aspectos en forma simultánea; pues, por ejemplo, si la tasa de repitencia permite analizar relaciones de insumo-producto (eficiencia interna), también nos permite conocer la medida en que ha sido promovida la matrícula.

Por otra parte, en su significado más puro, la eficiencia es el logro de los objetivos con el uso más racional de los recursos; sin embargo, como se observa, ello presupone el logro de los objetivos {independientemente del modo y cuantía de los recursos utilizados}, es decir, la eficacia. En este marco y aceptando que los objetivos establecidos para la educación pública son la gratuidad, universalidad, equidad y calidad, y estos no han sido alcanzados integralmente, debemos relativizar nuestro marco de análisis y referirnos a la **eficiencia de los niveles de eficacia dados**.

Como en otros ámbitos, también en el sistema educativo se ha verificado una suerte de **círculo vicioso de la ineficiencia** que dificulta la evolución hacia niveles de desarrollo más elevados del mismo. Por ejemplo, la insuficiencia de recursos necesarios para elaborar un programa orientado a disminuir la repitencia implica, a su vez, que ésta se mantendrá igual o crecerá cada año lo que, por su parte, aumenta el número de alumnos en el sistema, que requieren mayores recursos para su atención y alejan, cada vez más, la posibilidad de implementar programas específicos para mejorar la calidad y revertir la inercia de un proceso que limita el crecimiento y atenta contra la equidad.

En el ámbito educativo existen diferentes indicadores que permiten analizar su eficiencia/eficacia en los términos comentados más arriba; los más frecuentemente utilizados son la tasa de repitencia, de abandono, etc. También existen otros indicadores que, además de precisar la ineficiencia interna propiamente dicha, dimensionan sus implicancias. Entre esos se encuentra la tasa de desgaste (wastage ratio) que, a pesar de su reconocida utilidad, no es de uso corriente en nuestro medio.

Su calculo surge de relacionar la cantidad de alumnos actuales en cada uno de los niveles del sistema educativo con los años necesarios para que un estudiante egrese en cada uno de esos niveles. Este coeficiente se obtiene a partir de la reconstrucción de una cohorte y el indicador muestra la relación entre la cantidad efectiva de alumnos/años que le toma a los graduados de la cohorte considerada completar un ciclo educativo y la cantidad teórica de alumnos/años que le debería tomar. En otras palabras, relaciona los niveles actuales de la relación insumo-producto con los niveles ideales de esa misma relación.

Para calcular estos valores se realiza el siguiente procedimiento: suponiendo que entre primero y quinto año hay 4200 alumnos de los que egresan anualmente 500, la relacion será de $4200/500 = 8.4$ alumno/año/egresado. Esto significa que por cada alumno que egresa es necesario mantener en el sistema 8.4 alumnos/año. Si este valor se relaciona

con la cantidad ideal de alumnos necesarios por cada egresado que en nuestro caso es igual a 5, se observa que $5/8.4=0.59$, dando como resultado una relación que nos indica que el nivel de eficiencia de este sistema con respecto al ideal es de un 59%. En sentido inverso haciendo la relación $8.4/5=1.68$ podríamos pensar que los recursos empleados para producir el egreso de un estudiante son un 68% superiores a los necesarios si el sistema tuviese un 100% de eficiencia (sobrecosto por ineficiencia).

La falta de producción periódica de estadísticas educativas durante mucho tiempo dificulta la construcción de una cohorte real para una serie de años, hemos re-construido una cohorte virtual por medio del corte transversal de la información censal. Para ello, hemos supuesto la estabilidad de la tasa de crecimiento poblacional y de la eficiencia interna (información de períodos aislados permite corroborar la confiabilidad de esos supuestos).

En el Cuadro 6 se muestran las tasas de desgaste y el sobrecosto que implica la ineficiencia interna para los niveles primario y medio. Como puede observarse, los valores extremos difieren mucho entre los distintos grupos de provincias en el nivel primario. Aquí, la máxima eficiencia para el nivel primario corresponde a las jurisdicciones avanzadas (91,3% respecto del 100% ideal) y el valor mínimo a las rezagadas (70% del ideal) lo que implica una sobreutilización de recursos para cada egresado del sistema del 9,6% y 42,2% respectivamente (siempre en relación al valor óptimo). En el análisis por jurisdicción se refuerza la brecha existente entre los niveles máximos y mínimos. La mayor eficiencia en el nivel primario corresponde a la MCBA (99,2%) y el valor mínimo a Corrientes (63,3%). En particular, para esta última, ese grado de ineficiencia implica un costo extra por cada egresado del sistema del 58%.

En cuanto al nivel medio, los altos porcentajes registrados en el sobrecosto por egresado se deben a que allí la repitencia y el abandono son muy superiores a los de la educación básica. Si, por ejemplo, en una modalidad de duración de cinco años, un alumno deja la escuela al concluir su tercer año, producir a otro estudiante que culmina sus estudios en los cinco años requeridos, significará 8 años/alumno (los cinco suyos más los tres del otro). Razonamiento similar se aplica si ese joven repitiese un año (y no abandonase sus estudios): el costo por egresado se eleva automáticamente porque *producirlo* habrá requerido seis años en lugar de cinco.

CUADRO 6/TASA DE DESGASTE Y SOBRECOSTO POR INEFICIENCIA.
Año 1991. En %.

JURISDICCIÓN	Nivel Primario		Nivel Medio	
	Tasa de desgaste	Sobrecosto por egresado	Tasa de desgaste	Sobrecosto por egresado
AVANZADAS	91.3	9.6	59,2	68.9
Buenos Aires	91.1	6.3	57.5	73.9
Córdoba	90.5	10.5	60.1	66.3
M.C.B.A.	99.2	0.9	74.0	35.1
Mendoza	84.2	18.7	53.5	87.0
Santa Fe	86.9	15.1	61.7	62.1
BAJA DENSIDAD	84.5	18.4	48.8	104.8
Chubut	87.9	13.7	48.3	105.2
La Pampa	88.5	13.0	60.7	64.8
Río Negro	79.3	26.2	46.2	116.4
Santa Cruz	87.5	14.3	50.4	98.6
Tierra del Fuego	91.9	8.9	36.8	171.6
INTERMEDIAS	84.5	18.4	51,0	96.1
Entre Ríos	81.2	23.1	58.0	72.3
Neuquén	83.0	20.4	44.3	125.8
Salta	79.8	25.2	47.8	109.1
San Juan	85.3	17.2	54.0	85.2
San Luis	81.9	22.0	52.6	90.2
Tucumán	85.9	16.5	52.0	92.4
REZAGADAS	70.3	42.2	49.6	101.6
Catamarca	79.0	26.6	56.9	75.9
Corrientes	63.3	58.0	50.2	99.0
Chaco	67.6	48.0	50.9	96.5
Formosa	68.5	45.9	46.8	113.5
Jujuy	83.9	19.2	45.5	119.6
La Rioja	82.3	21.5	55.9	78.9
Misiones	66.2	50.9	51.8	93.1
Sgo. del Estero	69.7	43.4	49.6	101.8
TOTAL	87,0	14.9	57,3	74.4

Fuente: Programa Estudio de Costos del Sistema Educativo en base al Censo Nacional de Población y Vivienda 1991

Naturalmente, el medio para disminuir esa ineficiencia no es la promoción automática entre un grado o año y otro. Ésta sólo es comprensible en un contexto socioeconómico en el que el beneficio de que un niño o joven permanezca dentro de la escuela no se limita sólo a su instrucción. Sin embargo, con el correr del tiempo dicho tipo de promoción incide, indefectiblemente, en el fracaso escolar. Como se podrá observar en lo que sigue, la evidencia empírica para nuestro país corrobora estas apreciaciones.

En el siguiente cuadro se incluye la proyección del total de alumnos de séptimo grado correspondiente al primer Operativo Nacional de Evaluación de la calidad educativa (1993) y el promedio de sus resultados en lengua y matemática⁸.

CUADRO 7/RENDIMIENTO PROMEDIO DE LA EVALUACIÓN DE CALIDAD EDUCATIVA DE ALUMNOS DE SÉPTIMO GRADO. Año 1993.

CALIFICACIÓN	MATRÍCULA -cantidad de alumnos-	PARTICIPAC. PORCENT. -en %-
1	8.646	1.4
2	36.327	5.8
3	87.065	13.8
DEFICIENTE (menos de 4 puntos)	132.038	21.0
4	133.257	21.2
5	128.738	20.6
6	101.512	16.1
SEÑAL DE ALERTA (entre 4 y 6 puntos)	363.507	57.9
7	70.061	11.2
8	40.552	6.4
9	17.688	2.9
10	4.092	0.6
ACEPTABLE (más de 6 puntos)	132.393	21.1
TOTAL ALUMNOS	627.937	100.0

Fuente: Programa Estudio de Costos del Sistema Educativo en base a información de la Dirección Nacional de Evaluación

Si se considera que la cantidad total de estudiantes con rendimiento deficiente supera los 130.000 y que aquellos que repiten séptimo grado son poco más de 6.000 alumnos (ver Cuadro 8) se observa que no existe relación entre esas variables: prácticamente, en el último grado la promoción es casi total. Escapa a nuestra tarea la discusión del origen de esta performance; sin embargo, se desprende con mediana claridad que la evaluación de los saberes mínimos que se hace al interior de un establecimiento educativo difiere a la de los agentes externos al mismo.

⁸ La tarea de proyección y análisis de la información que dio origen a los resultados síntesis que aquí se muestran se vio enriquecida por las pacientes explicaciones de la Dirección Nacional de Evaluación respecto de la metodología y los alcances de los operativos nacionales de evaluación de la calidad educativa. Como es usual, la responsabilidad de las conclusiones es enteramente nuestra.

Ahora bien, como decíamos más arriba, los resultados de las mediciones de calidad estarían preanunciando el futuro de esos niños dentro del sistema educativo. Como se puede ver, hay una casi total coincidencia entre los alumnos con menos del 40% de las respuestas correctas y la suma de la cantidad de niños que repiten séptimo grado y abandonan sus estudios entre ese grado y el segundo año del nivel medio (ver Cuadro 8)⁹. En otras palabras: de los poco más de 130.000 niños de séptimo grado que tienen un rendimiento deficiente en promedio en lengua y matemática, algo más de 125.000 repiten ese grado o, en su mayoría, abandonan sus estudios inmediatamente después.

CUADRO 8/MATRÍCULA REPITENTE EN SÉPTIMO GRADO Y ABANDONANTE ENTRE UNO Y OTRO NIVEL. En cantidad de alumnos.

JURISDICCIÓN	REPI- TENTES	ABANDO- NANTES	TOTAL
		119342	125621
Buenos Aires	948	51907	52855
Catamarca	108	940	1048
Córdoba	370	9991	10361
Corrientes	558	2112	2670
Chaco	258	2955	3213
Chubut	128	1783	1911
Entre Ríos	496	3828	4324
Formosa	177	1163	1340
Jujuy	243	2355	2598
La Pampa	53	989	1042
La Rioja	92	690	782
M.C.B.A.	161	4802	4963
Mendoza	255	2895	3150
Misiones	328	2460	2788
Neuquén	252	1479	1731
Río Negro	313	2045	2358
Salta	154	3576	3730
San Juan	122	2047	2169
San Luis	139	1042	1181
Santa Cruz	97	507	604
Santa Fe	449	10079	10528
Sgo. del Estero	421	2443	2864
Tierra del Fuego	8	265	273
Tucumán	172	6989	7161

Fuente: Programa Estudio de Costos del Sistema Educativo en base a información del Censo de Población y Vivienda 1991 y del Censo de Docentes y Establecimientos Educativos 1994.

⁹ Cabe recordar que dado que existe una alta tasa de pasaje entre el último grado del nivel primario y el primero del medio y que, como se produce un gran abandono entre el primero y segundo año de este último nivel, la UNESCO recomienda medir la tasa de pasaje entre niveles tal como se ha hecho aquí.

IV. COMENTARIOS FINALES

En la introducción señalamos una serie de metas que el sistema educativo argentino se había autocomprometido a alcanzar. Entre otras aspiraciones, recordemos que se planteó la necesidad de incrementar la cobertura, eliminar totalmente el analfabetismo absoluto y disminuir la repitencia en un 50%. Esos objetivos son consistentes con la somera descripción hasta aquí realizada.

Ahora bien, también habíamos destacado la necesidad de precisar la magnitud no sólo cualitativa sino cuantitativa de la transformación. A estos efectos en el siguiente cuadro se muestran los valores absolutos que implican esos objetivos¹⁰.

CUADRO 9/OBJETIVOS DE LA TRANSFORMACIÓN EDUCATIVA. En Cantidades.

JURISDICCION	50% REPITENTES			POBLAC. NO ESCOLARIZADA				ANALFA- BETOS	TOTAL
	Primario 1	Medio 2	Total 3=1+2	5 4	6-14 5	15-17 6	5-17 7=4+5+6		
TOTAL PAIS	145.753	96.708	242.461	106.674	347.901	660.242	1.114.817	766.118	2.123.396
Buenos Aires	27.428	34.704	62.132	39.374	124.810	263.921	428.105	214.096	704.333
Catamarca	2.531	926	3.457	1.337	3.165	5.721	10.223	5.566	19.246
Córdoba	9.066	8.009	17.075	3.356	21.528	48.873	73.757	60.442	151.274
Corrientes	11.021	1.970	12.991	5.522	11.933	19.247	36.702	38.332	88.025
Chaco	9.312	2.748	12.060	8.623	25.898	26.473	60.994	54.457	127.511
Chubut	2.232	1.710	3.942	1.558	3.157	7.507	12.222	11.510	27.674
Entre Ríos	4.677	3.048	7.725	3.158	11.411	21.600	36.169	28.554	72.448
Formosa	5.679	1.526	7.205	2.529	6.550	9.628	18.707	17.961	43.873
Jujuy	4.153	2.578	6.731	1.919	5.257	9.885	17.061	21.158	44.950
La Pampa	1.041	781	1.822	358	2.673	5.703	8.734	8.659	19.215
La Rioja	1.948	751	2.699	941	2.221	4.454	7.616	4.415	14.730
Mendoza	5.546	4.741	10.287	2.307	13.958	32.158	48.423	38.066	96.776
Misiones	10.351	2.192	12.543	8.394	19.562	26.337	54.293	30.982	97.818
M.C.B.A.	3.274	7.038	10.312	1.400	8.307	19.970	29.677	24.025	64.014
Neuquén	2.965	2.377	5.342	1.143	3.027	7.900	12.070	12.518	29.930
Río Negro	4.357	2.940	7.297	1.521	4.530	10.438	16.489	18.691	42.477
Salta	5.766	3.997	9.763	4.171	11.612	18.666	34.449	32.919	77.131
San Juan	3.285	1.509	4.794	1.336	5.566	11.911	18.813	11.625	35.232
San Luis	2.139	719	2.858	935	3.237	5.946	10.118	6.483	19.459
Santa Cruz	1.017	993	2.010	146	536	1.660	2.342	2.596	6.948
Santa Fe	11.123	6.900	18.023	7.212	25.144	49.531	81.887	67.390	167.300
S. del Estero	10.654	1.236	11.890	5.387	15.826	21.682	42.895	28.551	83.336
T. del Fuego	185	556	741	60	178	723	961	510	2.212
Tucumán	6.003	2.759	8.762	3.987	17.815	30.308	52.110	26.612	87.484

Fuente: Programa Estudio de Costos del Sistema Educativo en base a información del Censo de Población y Vivienda 1991 y del Censo de Docentes y Establecimientos Educativos 1994.

¹⁰ Si bien no se encuentra planteada la universalidad del nuevo nivel Polimodal, hemos optado por incluir la cobertura para esa franja etaria como situación deseable.

Como se puede ver, la población objetivo para el total del país alcanza a dos millones cien mil personas. En principio, se presentaría como contradictoria la contrastación de las mejoras observadas (y comentadas) en el desarrollo del sistema educativo durante los últimos lustros con esta última cifra. Sin embargo, no pocas veces los indicadores que expresan porcentajes disfrazan la magnitud absoluta de una situación; a título ilustrativo, el analfabetismo absoluto en nuestro país es poco más del 3% de la población de quince y más años, lo que significa una cantidad de analfabetos de 766.000.

La superación de los problemas educativos de esos dos millones de personas supone la movilización de una considerable cantidad de recursos humanos, materiales, financieros y temporales. Si a ello se añaden las características distintivas de esa población (niveles socioeconómicos y culturales), se potencia el esfuerzo que demandará su atención. En tal sentido, la magnitud de la reforma -ahora mejor comprendida por el acceso a una información que antes no se disponía- contribuye y obliga, como dijéramos al comienzo de este trabajo, a redimensionar la complejidad, alcance y horizonte temporal de los objetivos originariamente propuestos,