



**UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCÍA
SEDE IBEROAMERICANA SANTA MARÍA DE LA RÁBIDA
2006**

TÍTULO

**La reforma educativa en el Gran Buenos Aires
durante los años 90.
Principales antecedentes, implementación y resultados**

AUTOR

Ariel Osvaldo Silva

Director Tesis	Palazuelos Manso, Antonio
Maestría	VI Maestría en Desarrollo Económico en América Latina
Módulo presencial	2003
ISBN	84-7993-111-6
©	Ariel Osvaldo Silva
©	Para esta edición, la Universidad Internacional de Andalucía

La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes limitaciones de uso:

- a) La difusión de esta tesis por medio del servidor de la UNIA ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia.
- b) No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servidor de la UNIA.
- c) Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos.
- d) En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

Lema:

**SI CREES QUE LA EDUCACIÓN ES COSTOSA,
PRUEBA CON LA IGNORANCIA...**

Título:

La reforma educativa en el Gran Buenos Aires durante los años 90. Principales antecedentes, implementación y resultados.

**Autor: Ariel Osvaldo Silva
Director: Antonio Palazuelos Manso**

**Calificación obtenida: Sobresaliente por unanimidad.
Evaluada el día: 9 de mayo de 2006**

**Jurado:
Dr. José Denis Espinos
Dr. Xavier Arrizabalo Montoro
Dr. Omar de León Naveiro**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
CAPITULO I: OBJETO DE ESTUDIO Y MARCO TEÓRICO METODOLÓGICO.....	16
I.1. OBJETO DE ESTUDIO, LA REFORMA EDUCATIVA Y LA EDUCACIÓN	16
I.1.1. <i>El objeto de estudio</i>	16
a. La distribución de educación	16
b. Tiempo	17
c. Espacio.....	17
d. El sistema educativo	18
e. La ex educación media, ahora EGB 3 ^{er} Ciclo y polimodal.....	18
I.1.2. <i>La reforma educativa</i>	19
I.1.3. <i>Educación, equidad, crecimiento y desarrollo económico</i>	20
a. Educación y desarrollo versus Educación para el desarrollo.....	22
b. Del crecimiento económico y el desarrollo	23
I.2. MARCO TEÓRICO METODOLÓGICO.....	24
I.2.1. <i>Teoría General de los Sistemas</i>	24
I.2.2. <i>La teoría del Capital Humano</i>	27
a. Capital Humano, crecimiento demográfico y desigualdad sexual.....	30
b. La teoría del capital humano, el uso original y la actualidad.....	33
I.2.3. <i>Elementos de carácter metodológico</i>	34
CAPITULO II: LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y EDUCATIVA.....	38
II.1. ACERCAMIENTO A LA SITUACIÓN SOCIO-ECONÓMICA DE LA ARGENTINA Y EL GBA.....	38
II.1.1. <i>Evolución económica</i>	38
a. Evolución del PIB y del PIB per capita	39
b. Líneas básicas de política.....	41
c. Algunos datos de la evolución productiva	44
d. Otros datos de la situación macroeconómica.....	46
II.1.2. <i>Situación social</i>	48
a. Índice de desarrollo humano	50
b. La distribución de la renta en Argentina y el GBA	52
c. Mercado de empleo y remuneraciones	53
d. Pobreza e indigencia	56
II.2. INDICADORES EDUCATIVOS	56
II.2.1. <i>La situación de partida: Un panorama del CENSO Nacional de Población y Vivienda de 1980</i>	57
II.2.2. <i>Alfabetización</i>	59
a. Análisis del indicador en la década de los 90	59
b. Algunas conclusiones preliminares.....	61

II.2.3. <i>Deserción escolar</i>	63
a. Análisis de la tasa de deserción	64
b. Conclusiones de la tasa de deserción.....	69
CAPITULO III: LA REFORMA EDUCATIVA EN ARGENTINA Y EN LA	
PROVINCIA DE BUENOS AIRES	71
III.1. FUNDAMENTOS BÁSICOS DE LA REFORMA EDUCATIVA.....	73
III.1.1. <i>Presupuestos ideológicos</i>	73
III.1.2. <i>Objetivos esenciales</i>	84
III.1.3. <i>Instrumentos para llevarla a cabo</i>	86
III.1.4. <i>Financiamiento</i>	90
III.1.5. <i>Intereses en juego</i>	94
III.2. EVOLUCIÓN Y FASES DEL PROCESO DE REFORMA	96
III.3. LA REFORMA DEL SISTEMA EDUCATIVO BONAERENSE	101
CAPITULO IV: PRINCIPALES RESULTADOS DE LA REFORMA	
EDUCATIVA Y SU INCIDENCIA EN EL GRAN BUENOS AIRES	104
IV.1. MÁS Y MEJOR EDUCACIÓN PARA TODOS?	104
IV.2. ESQUEMA ANALÍTICO.....	107
IV.2.1. <i>Identificación de los colectivos sociales</i>	108
IV.2.2. <i>Identificación de los recursos asignados</i>	108
IV.2.3. <i>Calidad y cantidad educación recibida</i>	108
IV.2.4. <i>Equidad – Inequidad en la distribución del recurso educación</i>	109
IV.3. LOS DISTRITOS DEL GRAN BUENOS AIRES Y LA CANTIDAD DE RECURSOS	110
IV.4. LAS REGIONES EDUCATIVAS DEL GBA, LOS RECURSOS Y LA GOBERNABILIDAD....	119
IV.5. RELACIÓN ENTRE POSICIÓN SOCIOECONÓMICA Y CALIDAD DE LA EDUCACIÓN	124
IV.6. CONGLOMERADOS: OTRA RELACIÓN ENTRE RECURSOS Y CALIDAD DE LA	
EDUCACIÓN	126
IV.7. LA CANTIDAD Y CALIDAD DE EDUCACIÓN DE LOS TRES PRIMEROS NIVELES DEL	
SISTEMA	131
IV.7.1. <i>LA EGB 1^{er} y 2^{do} Ciclo</i>	132
IV.7.2. <i>La EGB 3^o ciclo</i>	134
IV.7.3. <i>El polimodal</i>	137
IV.7.4. <i>Análisis de conglomerados socioeconómico y de abandono escolar</i>	141
IV.8. LA CANTIDAD Y CALIDAD DE EDUCACIÓN EN LOS COLECTIVOS SOCIALES	143
IV.8.1. <i>La descentralización de las responsabilidades y la centralización del</i>	
<i>poder</i>	143
IV.8.2. <i>Escuelas de distritos ricos y escuelas de distritos pobres versus Escuelas</i>	
<i>públicas y escuelas privadas</i>	145
IV.8.3. <i>Escuelas del centro y escuelas de la periferia</i>	154
IV.8.4. <i>Las escuelas publicas de gestión privada</i>	155

CONCLUSIONES.....	158
BIBLIOGRAFÍA.....	166
ANEXOS.....	169

Anexo 1: Evolución del concepto Gran Buenos Aires	169
Anexo 2: Tasa de analfabetismo	172
Anexo 3: Corrientes pedagógicas, hechos educativos y aspectos políticos... 173	
Anexo 4: Conurbano bonaerense. Regiones Educativas.....	179
Anexo: GLOSARIO.....	180

Índice de tablas

TABLA 1: ARGENTINA DISTRIBUCION DEL INGRESO.....	35
TABLA 2: DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN EL GBA.....	37
TABLA 3: CLASIFICACIÓN DE ARGENTINA* SEGÚN IDH A).....	51
TABLA 4: DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO GRAN BUENOS AIRES HOGARES URBANOS	52
TABLA 5: ARGENTINA DESEMPLEO URBANO Y REMUNERACIONES	54
TABLA 6.: SITUACIÓN EDUCATIVA EN 1980 PARA LOS ENTONCES 19 PARTIDOS DEL GRAN BUENOS AIRES	58
TABLA 7.: POBLACIÓN Y ANALFABETOS DE CAPITAL FEDERAL, GBA Y BUENOS AIRES	62
TABLA 8: ARGENTINA TASA DE DESERCIÓN A LO LARGO DEL CICLO ESCOLAR ENTRE LOS JÓVENES DE 15 A 19 AÑOS DE EDAD, EN LOS AÑOS 90	65
TABLA 9: GRAN BUENOS AIRES DISTRIBUCIÓN DE LOS JÓVENES ENTRE 15 Y 19 AÑOS DE EDAD QUE DESERTARON DEL SISTEMA ESCOLAR FORMAL EN LOS AÑOS NOVENTA SEGÚN LA ETAPA DEL CICLO EN QUE SE RETIRARON.....	66
TABLA 10: GRAN BUENOS AIRES PORCENTAJE DE JÓVENES DE 15 A 19 AÑOS DE EDAD DE ACUERDO A SU SITUACIÓN ESCOLAR QUE PERTENECEN AL CUARTIL 1 DE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS DE LOS HOGARES.....	67
TABLA 11: GRAN BUENOS AIRES TASA DE DESERCIÓN GENERAL Y TEMPRANA DE JÓVENES DE 15 A 19 AÑOS SEGÚN DIVERSOS FACTORES	68
TABLA 12: GRAN BUENOS AIRES INCIDENCIA DE DIVERSOS FACTORES ENTRE JÓVENES DE 15 A 19 AÑOS SEGÚN SI HAN DESERTADO O NO DEL SISTEMA ESCOLAR PARA 1999	69

TABLA 13 COMPARACION ENTRE LA LEY 14/1970, DE 4 DE AGOSTO, GENERAL DE EDUCACIÓN Y FINANCIAMIENTO DE LA REFORMA EDUCATIVA ESPAÑOLA, CON LA MODIFICACIÓN ESTABLECIDA POR LEY 30/1976, DE 2 DE AGOSTO CON LA REFORMA BONAERENSE DEL AÑO 1996.	94
TABLA 14. ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES EN EL GBA.....	105
TABLA 15 RANKING DE COLECTIVOS SOCIALES.....	113
TABLA 16 :CORRELACIÓN DE INDICADORES SOCIOECONOMICOS	114
TABLA 17 : ANALFABETISMO DE LA MUJER Y TASA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN	115
TABLA 18: CORRELACIÓN ANALFABETISMO DE LA MUJER Y TASA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN.....	116
TABLA 19: CORRELACIÓN DE INDICADORES SOCIOECONÓMICOS (SIN LA MATANZA Y SAN FERNANDO).....	118
TABLA 20 INDICADORES EDUCATIVOS POR REGIÓN EDUCATIVA.....	121
TABLA 21 : CORRELACIÓN DE INDICADORES EDUCATIVOS ORDENADOS POR REGIONES	122
TABLA 22 : INDICADORES EDUCATIVOS POR DISTRITO ADMINISTRATIVO.....	123
TABLA 23 : CORRELACIÓN DE INDICADORES EDUCATIVOS ORDENADOS POR PARTIDOS	123
TABLA 26 : DISTRITOS / CASOS.....	127
TABLA 27 :COMPARACIÓN DE CONGLOMERADOS	130
TABLA 28 POBLACIÓN QUE ACCEDE A LA EGB 1 Y 2 CICLO.....	133
TABLA 29 DIFERENCIA ENTRE EGB 1 Y 2 CICLO Y JARDÍN DE INFANTES.....	134
TABLA 30 POBLACIÓN QUE ACCEDE A LA EGB 3º CICLO	135
TABLA 31 :ABANDONO ESCOLAR MOSTRADO POR LA DIFERENCIA ENTRE EGB 1º Y 2º CICLO Y EL 3º CICLO.....	136
TABLA 32 : CONGLOMERADOS DE ABANDONO ESCOLAR.....	142
TABLA 33 : CANTIDAD DE ALUMNOS PROMEDIO POR CURSO POR DISTRITO	145
TABLA 34 : PORCENTAJE DE POBLACIÓN TOTAL QUE CONCURRE A INSTITUCIONES PUBLICAS Y PRIVADAS	147
TABLA 35 : POBLACIÓN QUE ACCEDE AL JARDÍN MATERNAL.....	152
TABLA 36 : POBLACIÓN QUE ACCEDE AL JARDÍN DE INFANTES	153

INTRODUCCIÓN

SI CREES QUE LA EDUCACIÓN ES COSTOSA, PRUEBA CON LA IGNORANCIA...

Extraído de un aviso que tiene en su escritorio el
Director Juan José Pardo, de
la Escuela de Educación Técnica N 1 “Ntra Sra del Valle” en
la localidad de Muñiz del GBA.

Una explicación genérica que nos puede aproximar al estudio que aquí se realizara, parte del funcionamiento del capitalismo moderno, la globalización y el crecimiento tecnológico. El capital, tiene fuertes incentivos para hacer crecer la productividad del trabajo, para ello la investigación y desarrollo aplicado, son el eje del crecimiento tecnológico. En este contexto, la introducción de tecnologías-capital intensivas, reemplazan a las tecnologías-trabajo intensivas. Las primeras, demandan mano de obra altamente calificada, que por cierto no pueden existir en abundancia porque dicho recurso es muy costoso, en sentido contrario las tecnologías trabajo-intensivas demandan mano de obra de baja calificación.

Si el proceso mencionado mas arriba, no tuviese consecuencias sociales, podríamos decir que el desarrollo tecnológico es una verdadera panacea. Lo cierto es que, con las tecnologías capital intensivas, la mano de obra empleada es significativamente menor. El crecimiento del desempleo, de la pobreza y la desnutrición, son fenómeno que aumentan junto con el crecimiento tecnológico.

“Además, numerosos autores e instituciones, entre las que se encuentran la CEPAL, dan cuenta del circulo vicioso de la pobreza. Hecho que cita a la falta o los déficit de educación, como una de las variables que explica el crecimiento demográfico de los mas pobres, en particular de la mujer” (Tortella 1999)

Asimismo, dichos aumentos (de la tecnología, el desempleo, la pobreza, etc), fortalecen la posición del capitalista dentro del proceso productivo; dado que los trabajadores que están dentro, tienen un ejercito de desempleados que encarnan una

amenaza, ya no, para el capitalista, sino para el trabajador mismo. Por este motivo, los crecimientos de la productividad no suelen ir acompañados de crecimientos de los salarios. Es así que, la riqueza generada en un país cada vez se concentra en menos y mas poderosos actores.

Así planteado el problema creado por la evolución del crecimiento tecnológico presenta a los efectos de este trabajo dos aristas. En primer lugar, el retroceso que se ha dado en materia de distribución de riquezas o de ingresos; la injusticia social y política generadas, aparecen como verdaderos obstáculos al desarrollo de las comunidades modernas. En segundo lugar, el crecimiento tecnológico demanda mano de obra altamente calificada. Mano de obra que, nada hace pensar, va a provenir de los sectores de mas bajos recursos (justamente por los recursos que demanda alcanzar este nivel de capital humano).

En este orden de ideas, la educación, es una de las variables, que juntamente con la salud y la nutrición (Sen 2000), contribuirían al desarrollo de la sociedad. Si se distribuyese equitativamente el “*recurso*”¹ se harían menos pronunciadas las diferencias entre los colectivos sociales y de esta manera la sociedad tendría bases mas sólidas para el desarrollo.

Sin justicia social, política y económica, no se puede afirmar que la sociedad se desarrolla. En este sentido, la ignorancia de los mas débiles, encarna el talón de Aquiles, del desarrollo de la sociedad.

En la Argentina, al igual que en otros países, desde mediados del siglo XX, se han tomado decisiones que fortalecieron las instituciones privadas de su sistema educativo y simultáneamente, debilitaron las instituciones publicas. El fortalecimiento del sector privado, ha garantizado crecientemente a cada colectivo social acceder a la educación que puede pagar, consecuentemente, el que no puede pagar un servicio educativo de excelencia, queda por decantación, en el sistema publico de educación. Al cual, como es lógico deducir, se le ha destinado crecientemente menos atención y ha representado

¹ Se piensa a la Educación como un recurso.

una variable de ajuste en términos presupuestarios. El supuesto que subyace, cada vez mas evidente, es que la educación deja de ser un bien publico para ser un bien privado, por lo tanto la apropiación de la misma debe darse en el mercado.

Podríamos decir que existe un amplio consenso sobre la educación superior (terciaria, universitaria y cuaternaria). Esta trae beneficios a quien la tenga y eso justifica que debe ser prestada en los términos del mercado, sin embargo, no es así para los niveles iniciales, primario y medio, donde los beneficios sociales superan a los beneficios privados, hecho que hace de la educación un bien publico, y el Estado su proveedor.

Es entonces que, para los primeros niveles educativos, los trabajos revisados mayoritariamente, ponen énfasis en las diferencias sociales, culturales, económicas, etc, existentes en la sociedad. Sugieren que un sistema educativo que instale una cultura (la dominante), no es justo porque destruye a las culturas que preexisten o coexisten con esa misma (Bourdieu – Passeron, 2003) y cuestionan el rol docente, como uno de los principales factores que contribuyen al deterioro de la educación. Estas diferencias son el fundamento central, para diseñar un sistema educativo que proporcione a cada colectivo social, los instrumentos que permitan la trascendencia de los valores propios de cada uno de ellos. Así por ejemplo, el *quechua* se introduce en los planes de estudio de las comunidades que utilizan esa lengua ancestralmente y el docente de esa comunidad deberá provenir de la misma. La descentralización educativa, una de las características centrales de la reforma implementada, sigue básicamente estos objetivos.

Este trabajo analiza y pone mantos de duda, sobre los beneficios que traen la privatización de la educación en los primeros niveles y la descentralización educativa. De modo particular, si se piensa que el sistema educativo es uno de los instrumentos de política, donde el gobierno puede actuar para hacer frente a las diferencias sociales y económicas, generadas en los tiempos que corren.

A la hora de buscar razones que *justifiquen la elección de este tema* es necesario mencionar que en el año 2001, el sistema educativo Argentino en general y en particular el de la provincia de Buenos Aires, fue objeto de manifestaciones educativas. Numerosos paros y retenciones de servicios, realizaron los docentes de la educación pública.

En ese tiempo y espacio, se observó que muchos docentes hacían paro (o no daban clases) en escuelas del estado y si cumplían sus obligaciones, en escuelas privadas. Este comportamiento se debía, en opinión del autor, a los incentivos del sistema educativo.

Probablemente la burocracia del sistema educativo, no castigaba al docente que hacía paro en la escuela pública (al menos no de manera evidente), y si en la escuela privada (dado las reglas impuestas en el mercado de trabajo), donde los docentes son tratados como cualquier otro colectivo del mercado de trabajo, gracias entre otras cosas, a *la flexibilización laboral*, implantada en los años 90.

Este comportamiento, perjudica a la escuela pública; justamente el tipo de escuela que muchos docentes pareciera que defienden, dado que en esta se gozan los beneficios de un empleo de calidad (mecanismos de contratación transparentes y previsible, empleo de larga duración y sindicalizado, con seguro social, beneficios jubilatorios, etc).

En ese momento, se publicó un artículo titulado *La Paradoja Del Comportamiento Docente*, el que advirtió sobre el tema. Al inicio del ciclo escolar 2002, se constata en algunas escuelas públicas de la zona, que estaban quedándose sin matrícula y por otro lado, algunas escuelas de gestión privada desbordaban de demanda. Tras esta verificación, se publica un segundo artículo, titulado **La educación, la familia y la actitud docente**.

Hasta aquí, la creencia generalizada en la población, cargaba de responsabilidad al sector docente, por los resultados que se estaban produciendo en el sistema educativo.

Mas tarde, el autor descubriría la evolución histórica del proceso de transformación del sistema educativo.

Desde el golpe militar que el Tte Grl Juan Carlos Onganía, hiciera al gobierno constitucional de Arturo Illia, en 1966, ocasión en que se destituyeron e intervinieron cargos gubernamentales nacionales y provinciales, y se disolvió el Congreso y la Suprema Corte Justicia, el país entro en un claro proceso de transformación política, social, cultural y económica. Para ello, se creyó necesario emprender acciones y reformar el sistema educativo.

Entonces surgieron grupos civiles-políticos violentos, entre los cuales estaban el Ejercito Revolucionario del Pueblo (ERP), los Montoneros y otros. En ese contexto, la violencia quedo justificada y el gobierno militar instaurando “sucesivos estados de sitio persiguió, encarceló y obligó al exilio, a muchos ciudadanos y a los intelectuales, investigadores y docentes, en particular. Allí comienza el proceso de deterioro de la profesión docente, proceso que se extenderá a lo largo del resto del siglo XX.

Es así que, con una mezcla de violentos, explícitos y sutiles mecanismos, se dio inicio a la transformación educativa que centro sus líneas de acción en la metamorfosis institucional del sistema educativo y en el principal actor, el cuerpo docente. Por su parte, desde aquel tiempo, muchas manifestaciones encabezaron los maestros, y la comunidad educativa en general.

Cuando en otro momento, los docentes e investigadores, gozaban de prestigio, reconocimiento social, trabajo de calidad y salarios dignos de la profesión, con las acciones de sucesivas dictaduras y de gobiernos democráticos, el colectivo docente fue viendo caer esos beneficios y deteriorar las condiciones en las cuales había que desarrollar la tarea.

Como consecuencia de estos hechos, las elites que en tiempos pasados dedicaban su vida a la educación e investigación, comenzaron lentamente a abandonar la actividad, siendo ocupados estos espacios por colectivos sociales mas vulnerables. Degradando de esta manera, la calidad del principal insumo del sistema educativo: el maestro.

En el año 1983, el gobierno del presidente Raúl Ricardo Alfonsín, comienza el periodo constitucional, cerrando la etapa de las dictaduras militares.

En 1984 el Congreso Nacional convoca al Congreso Pedagógico Nacional, (CPN) por intermedio de la Ley 23.114, para iniciarse dos años más tarde (1986). Actividad impulsada por el gobierno que perseguía, al menos dos objetivos: Uno, reinstalar practicas democráticas en la ciudadanía. Dos, consensuar la necesidad de reformar el sistema educativo creado exactamente 100 años antes (1884).

El CPN, fue encabezado por las fracciones políticas y algunos sectores de la comunidad civil. Entre estos últimos, la iglesia católica es una de las instituciones que supo estar a la altura de los tiempos que se vivían. Los docentes, no ocupan un rol protagónico en el proceso convocado. Muchas son las razones que explican esta actitud. El pasado cercano de persecución y exilio, habían creado una actitud de ***NO involucrarse***², en la población y en el colectivo educativo.

Gracias al CPN, se logra instalar en la agenda de gobierno, la necesidad de reformar el sistema educativo. Por ello, el segundo gobierno constitucional del presidente Carlos Saúl Menem, acomete las reformas legales necesarias para transformarlo.

Los aspectos que caracterizan al nuevo sistema educativo, son producto de intenciones largamente discutidas y ambicionadas, por sectores políticos y pedagógicos, desde principios del siglo XX.

² No te metas, era la típica frase. Se constituyo en una actitud social y en el mecanismo de autoprotección que habían instalado las dictaduras y que como todo aprendizaje colectivo es difícil de cambiar con incipientes practicas democráticas.

El contexto de reforma estructural, instalado por el Consenso de Washington que recomendaba (entre otras ideas) la reducción del déficit fiscal, orientó al gobierno a provincializar (descentralizar) lo que quedaba de la educación primaria y media, y a fortalecer las instituciones que regulan la educación privada. Ergo, sobre estas decisiones pondremos la lupa, analizando los pro y los contra que hubieren contribuido directa o indirectamente para mejorar o empeorar la distribución de la renta.

El Capítulo 1, describe el **Objeto de estudio y el Marco Teórico Metodológico**. La distribución del recurso *educación* en el GBA, para los años 80-90, son la dimensión central, el espacio físico y temporal a estudiar, respectivamente. Dentro del sistema educativo del GBA, las observaciones se realizan para los tres primeros niveles (inicial, EGB y polimodal). Para comprender con más detalle, las características del estudio a realizar, se interpreta:

- ✓ a la reforma educativa como un proceso que sigue la dinámica social,
- ✓ a la educación como un recurso provisto por el sistema educativo
- ✓ la diferencia entre Educación para el Desarrollo versus Educación y Desarrollo
y
- ✓ la concepción que se tiene del crecimiento económico.

En el **Marco Teórico Metodológico**, se introducen dos herramientas de importancia para visualizar algunas de las intuiciones y resultados de la reforma educativa. La **teoría general de los sistemas**, permite introducir la idea de interdependencia entre los sistemas que componen el estado, los vínculos entre ellos y con el contexto social, político, cultural y económico. Así como también, sobre la complejidad en las interrelaciones dinámicas, de los diferentes actores. La **teoría del capital humano**, es empleada para dar cuenta del proceso de inversión en educación y capacitación. La ínter temporalidad de este proceso (primera concepción), comenzaría con la inversión en educación y capacitación, y terminaría a los años con el acceso al mercado de trabajo y los ingresos. Si bien esta teoría, ha sido largamente discutida en los años 60 y 70, nos parece muy útil para nuestra discusión, análisis, reflexión.

Luego se proveen elementos de carácter metodológicos, que sostienen que el trabajo de investigación es esencialmente “*cualitativo*”, por lo que los datos que se aportan contribuyen a realizar aproximaciones respecto de la hipótesis que se pretende probar.

La *Hipótesis* de este trabajo, presenta la distribución del ingreso en la Republica Argentina y el GBA; dando cuenta del deterioro de los últimos 20 años e introduce en la discusión que la *educación* no determina la distribución de la riqueza directamente, pero si contribuye a profundizar la inequidad en el acceso a los ingresos. Deteriorando de esta manera, las condiciones de justicia social, que sentarían las bases para el desarrollo económico y social de la región.

El Capitulo 2, **La situación socioeconómica y educativa**, muestra algunos aspectos de la dinámica de la economía Argentina y del GBA. La posición de Argentina en el Índice de Desarrollo Humano, el panorama educativo del GBA en el Censo de 1980, datos sobre alfabetización y la tasa de abandono escolar. Esta información en conjunto, da una aproximación del punto de partida de la reforma y sobre la evolución dinámica en materia educativa.

El Capitulo 3, **La Reforma Educativa en la Argentina y en la Provincia de Buenos Aires**, la primera es caracterizada con sus Fundamentos básicos (Los presupuestos ideológicos, Objetivos esenciales, Instrumentos para llevarla a cabo, Financiamiento e Intereses en juego), la Evolución y fases del proceso. El capitulo finaliza con algunos detalles de la Reforma del sistema educativo de la Provincia de Buenos Aires. En el Capitulo, se da cuenta de las particularidades políticas, pedagógicas y económicas implicadas en el proceso de reforma.

El Capitulo 4, **Principales resultados de la reforma educativa y su incidencia en el GBA**, comienza cuestionando si la reforma alcanzo el objetivo central Mas y mejor educación para todos. Luego se despliega un instrumento de análisis que se da en llamar Esquema analítico. Con el se introducen la identificación de los colectivos sociales y de los recursos que cada uno recibe. De esta manera, se consigue evaluar la

relación de cada colectivo socioeconómico con la cantidad y calidad de educación recibida. Los datos del Censo Nacional del año 2001 y la matrícula inicial del año 2004 que publicó la Dirección General de Educación y Cultura, nos permite describir la situación educativa del GBA.

En las Conclusiones se sintetizan aproximaciones que permitirían aseverar que las principales disposiciones de la reforma educativa, habrían contribuido indirectamente al empeoramiento en la distribución de la renta.

CAPITULO I: OBJETO DE ESTUDIO Y MARCO TEÓRICO METODOLÓGICO

I.1. Objeto de Estudio, la reforma educativa y la educación

Las distinciones que proveen al lector del lenguaje para abordar el presente trabajo, están dispuestas en este apartado y la posición que tiene el autor, sobre los conceptos fundamentales que se tratan en el mismo. Estas interpretaciones son muy útiles porque de ellas dependen las conclusiones a las cuales se arriba. En parte son los luceros o puentes en el razonamiento, en parte son modelos o maneras de interpretar la naturaleza del problema. El pensamiento sistémico y la complejidad de los fenómenos quedan al descubierto (o al menos eso pretende el autor) con esta primera macro aproximación al desmenuzamiento del fenómeno a analizar.

En primer lugar se distingue:

- Objeto de estudio: concepto complejo que contiene la distribución de educación en el tiempo-espacio-sistema educativo, hasta la enseñanza media.
- La reforma educativa y
- La educación y los resultados que produce la prestación del servicio educativo (equidad - inequidad). Desarrollo y crecimiento.

I.1.1. El objeto de estudio

a. La distribución de educación

La distribución del *recurso educación* es la dimensión central de nuestro objeto de estudio. Se piensa que una equitativa distribución de educación contribuiría a disminuir las diferencias sociales. Se entiende por equitativa distribución del recurso, cuando a todos los sectores de la sociedad se le provee una educación con similares

características. La garantía del acceso a la educación puede representar una mejora si es posible su aprovechamiento, y por lo tanto, situarse mejor frente al mercado de trabajo, mejores empleos, que pueden ir acompañados de mejoras salariales.

b. Tiempo

La parte del objeto de estudio que acota el tiempo a estudiar, se refiere a los años que van desde 1980 hasta el 2000. Este periodo contiene el fin de la dictadura militar y los dos primeros gobiernos democráticos (El primero de Raúl Ricardo Alfonsín y el segundo de Carlos Saul Menem).

Durante los años 80, el Congreso Pedagógico Nacional instala en la agenda sistémica de los partidos políticos la necesidad de reformar el sistema educativo, además de ser un instrumento para recuperar las prácticas democráticas en el país.

En los años 90, pasa a la agenda de gobierno la necesidad de reformar el sistema educativo, se dicta la legislación para darle el marco jurídico y se implementa la reforma del sistema educativo a nivel nacional y en muchas provincias del territorio nacional. Buenos Aires es una de las primeras provincias en dictar la legislación e implementar en forma generalizada la reforma de su propio sistema educativo.

c. Espacio

En segundo lugar el objeto de estudio, identifica a un espacio geográfico: el **Gran Buenos Aires** (GBA). Ver Anexo 1, para la evolución del concepto. Como dan cuenta los hechos, el GBA a incorporado nuevos territorios o subdividido los existentes, constituyéndose a finales del año 1994 con 24 distritos.

d. El sistema educativo

En tercer lugar el objeto de estudio se refiere al sistema educativo bonaerense. Sistema que es “*parte componente*”³ del sistema educativo nacional, quien a su vez a través de las autoridades que lo conducen (Ministerio de Educación Provincial), se organiza para prestar el servicio educativo dentro de la provincia. En el estudio a realizar, se procurara dar cuenta de las relaciones que el sistema educativo provincial tubo con el nacional y las consecuentes medidas de reestructuración que se fueron dando al interior del mismo. Además, si bien se estudia el sistema educativo bonaerense, es necesario recalcar que solo analizaremos (en su momento) datos de establecimientos educativos situados en el GBA.

e. La ex educación media, ahora EGB 3^{er} Ciclo y polimodal

Por ultimo, dentro de la estructura del sistema educativo esta la enseñanza de nivel medio. Es en este nivel, donde recayeron cambios que impactaron en la conducta de la sociedad, por la magnitud y la complejidad de las medidas que se tomaron. El nivel medio consistía en la formación que continuaba al nivel primario, tenia cinco o seis años de duración y era de carácter optativo⁴.

La reforma educativa, en la provincia de Buenos Aires unió lo que era el ultimo año del nivel primario con los dos primeros años del nivel secundario y paso a llamarlo el tercer ciclo de la Educación General Básica (EGB), haciendo funcionar este ciclo mayoritariamente dentro de las escuelas primarias. Algunos terceros ciclos articularon con escuelas medias, haciendo más complejo el funcionamiento del sistema educativo.

³ Buenos Aires dicta normas a nivel provincial, al igual que el resto de las provincias, para regular el funcionamiento de su sistema educativo. Sin embargo, las normas que se dan en la provincia son en el entorno de las que se dictan a nivel nacional. Prueba de ello, es que una vez, promulgada la LEY FEDERAL DE EDUCACIÓN, es Buenos Aires una de las primeras provincias en dar su propia legislación en sintonía con lo legislado a nivel nacional.

⁴ Registraba un alto índice de abandono escolar y era objeto de innumerables criticas respecto del anacronismo y de la obsolescencia de los contenidos pedagógicos.

La heterogeneidad de problemáticas que antes estaban centradas en el nivel medio ahora pasó a ubicarse en el tercer ciclo de la EGB.

Con los tres últimos años de la escuela media, se instauró la enseñanza polimodal. Entre los cambios más significativos podemos mencionar la extensión de la obligatoriedad de la educación a este nivel, la descentralización operativa del sistema y el cambio de contenidos y las prácticas pedagógicas.

Sin perjuicio, del esfuerzo hasta aquí realizado por intentar identificar con precisión el objeto de estudio, las dificultades que presenta medir la cantidad y calidad de educación provista a los diferentes actores, y la interdependencia que tienen los diferentes niveles educativos entre sí (en particular la educación media de los niveles previos), nos llevan con frecuencia a observar al sistema educativo en su conjunto. En todo caso, este trabajo se detiene en el análisis del actual nivel polimodal y no sigue con los niveles superiores.

En síntesis, cuando hablamos del objeto de estudio nos referimos a como se distribuye el *recurso educación* en el tiempo (años 80-90), espacio (el GBA), sistema educativo de la provincia de Buenos Aires y hasta el subsistema de educación media (transformado en parte del tercer ciclo de la EGB y el polimodal).

I.1.2. La reforma educativa

En cuanto a **La reforma educativa**, se ha dado en llamar así al conjunto de medidas de política y decisiones de cambio en las normas que regulan al sistema educativo nacional primero y provincial después. Además y como dará cuenta el lector, las medidas no se toman en un momento y para siempre, sino que la reforma tiene lugar en un continuo de tiempo y espacio. Es decir, la reforma es un proceso que “comienza” a materializarse en el caso argentino, con el Congreso Pedagógico Nacional en los años 80, para formalizarse con la Ley Federal de Educación en los años 90 (a nivel nacional). Y no escapa al autor, el contexto en el cual se da este

proceso⁵, así como tampoco, que todos los países de América Latina tienen su propia reforma educativa en los años 80-90⁶.

I.1.3. Educación, equidad, crecimiento y desarrollo económico

Para definir *educación* y *equidad*, queremos darle al lector las siguientes distinciones. La educación es interpretada como el “producto” del sistema educativo. Entendemos que el sistema educativo presta un servicio: *la educación*. *Y este*, como producto del sistema educativo, depende de las normas que se dan al sistema, de la dinámica de funcionamiento de los elementos que lo componen, de los insumos que este emplee para la producción de dicho servicio y de los procesos de retroalimentación que cada elemento del sistema protagoniza.

Por su parte, al hablar de *equidad*, también lo hacemos como una resultante de la dinámica social. Se piensa que la *educación* es parte de los recursos con que cuenta la sociedad, y que la cantidad y la calidad de *este recurso*, contribuirá al desarrollo económico y social en armonía. En la medida que todos los colectivos sociales posean, similar servicio educativo, las bases de la distribución del recurso serán mas justas, y contribuirán, en conjunto con los demás recursos, a mejorar la *equidad* distributiva. Ergo, la distribución de *educación* (en cantidad y calidad) en la sociedad, al ser considerado parte de los recursos de la misma, contribuirá a mejorar la distribución de la “riqueza”⁷ con que cuenta cada colectivo social.

Reconocemos además, que el sistema educativo “solo”, no podrá producir un servicio educativo que coadyuve a resolver el problema de la *inequidad*. El sistema deberá actuar en forma simultanea con otros sistemas para alcanzar los propósitos que para el se han reservado. Por ejemplo, al tiempo que el sistema educativo realiza su tarea, se

⁵ Se refiere a la necesidad de recuperar la vida democrática del país, a las relaciones que el gobierno de turno tenía con los organismos internacionales de crédito, o con el propio Estados Unidos, a las reformas estructurales, etc.

⁶ Las recomendaciones de reforma estructural y el consenso de Washington.

⁷ Entendemos por riqueza, al conjunto de recursos que dispone cada colectivo de la sociedad. La EDUCACIÓN es parte de los recursos. En este sentido, una de las ventajas que proporciona a las personas tener EDUCACIÓN, es la posibilidad de acceder a un empleo de calidad. Como da cuenta la Teoría del Capital Humano.

hace necesario una cobertura social amplia que asegure a los sectores más vulnerables, nutrición, salud y la posibilidad real de concurrir a sus aulas.

Se entiende que será *equitativa* la distribución del producto del sistema educativo (*educación*), cuando se preste un servicio educativo que permita a la sociedad en su conjunto, establecer un pie de igualdad para la inclusión social, para el acceso al mercado de trabajo y a los ingresos, en un contexto altamente competitivo, como lo es el mundo globalizado.

En otras palabras, la concurrencia de un servicio educativo de excelencia, conjuntamente con una cobertura social y de salud, a los sectores más vulnerables de la sociedad, contribuirá a disminuir la brecha distributiva. El mecanismo a través del cual, se cree disminuirá dicha brecha distributiva pone énfasis en la *educación* (la que será efectiva si se emprenden acciones simultáneas en el campo de acción social y de la salud, mientras actúa el sistema educativo), y continúa más tarde con el acceso, al mercado de trabajo y a los ingresos, la mejora en las condiciones de vida y la inserción social de los colectivos más vulnerables.

En un contexto de inclusión social e igualitario, es donde se recrea la posibilidad del desarrollo económico. En palabras de Sen (2001), *“La creación de oportunidades sociales, por medio de servicios como la educación, la sanidad públicas y el desarrollo de una prensa libre y muy activa, puede contribuir tanto a fomentar el desarrollo económico como a reducir significativamente las tasas de mortalidad. La reducción de las tasas de mortalidad puede contribuir, a su vez, a reducir las tasas de natalidad, reforzando la influencia de la educación básica - en especial de la capacidad de lectura y escritura y de la escolarización de las mujeres - en la conducta relacionada con la fecundidad”*.

a. Educación y desarrollo versus Educación para el desarrollo

Se propone Educación y Desarrollo, con simultaneidad, como un proceso que se retroalimenta positivamente, que exige la actuación en el mismo momento, en campos diversos que se potencian el uno al otro. Actuar en el sistema educativo, sin hacerlo en el de la salud, o en la acción social, esteriliza los esfuerzos, que se pudieren realizar en este campo. Es, en pocas palabras, un desperdicio de recursos.

Desde mucho antes los economistas trataron de medir la contribución de la *educación* al crecimiento económico (Schultz, 1961, 1963; Denison, 1962, 1967; Krueger, 1968), y otros estuvieron examinando el concepto de inversión en capital humano (Becker, 1964, 1975). Este desarrollo en la teoría económica influyó tanto a gobiernos, como a planificadores, agencias internacionales y educadores de todos el mundo.

Los proyectos financiados por el Banco Mundial y otras organizaciones internacionales de crédito, se centraron en la idea de **Educación para el desarrollo**. En palabras de Psacharopoulos-Woodhall (1987). “*La educación como cualquier otra forma de inversión en capital humano, puede contribuir al desarrollo económico y al incremento de los ingresos de los pobres de la misma manera como contribuye la inversión en capital físico, tales como el transporte, las comunicaciones, la electricidad o el riego.*” El Banco Mundial, no siempre creyó en la inversión en **educación**, una de las principales razones que explica el cambio fue el gran interés que surgió en los años sesenta por el valor económico de la *educación*, que fue descrito por Bowman (1966) como “*la revolución de la inversión humana en el pensamiento económico*”. Psacharopoulos-Woodhall (1987)

Nótese que **Educación para el desarrollo**, concibe un mecanismo de transmisión que consiste en invertir en *educación*, así incrementar el *capital humano* que dispone una sociedad, el que elevara la rentabilidad social (privada y pública), haciendo crecer la producción y como un efecto colateral alcanzar el Desarrollo Económico y Social. De

hecho los proyectos que financiaron sucesivas reformas, sometidos a rigurosos y largos procesos de evaluación y aprobación, fueron sobre los sistemas educativos.

La evidencia da cuenta de acciones de financiamiento, que no alcanzan los objetivos que se proponen, esterilizando la inversión en *educación*. La insatisfacción de los organismos y agencias internacionales y de los gobiernos, en cuanto a los resultados obtenidos, impulso diversas acciones (a veces contradictorias) en este proceso de cambio permanente, en los servicios educativos.

No se piensa en *educación*, como la tenencia de mas recursos para la producción de bienes. Sino en la inversión en *educación*, como una manera de incrementar el *capital humano*, que es, en nuestra opinión un esfuerzo que cae en terreno estéril si no es acompañado con acciones conjuntas en áreas como la salud y la protección social. En particular, cuando se persiguen objetivos de *equidad*.

b. Del crecimiento económico y el desarrollo

El Crecimiento Económico, es una condición necesaria, para que haya *Desarrollo Económico y Social*. Pero no es considerada condición suficiente para que, dicho *Desarrollo* se de. Que una sociedad disponga de mas recursos, no alcanza. Creemos que la distribución equitativa, de esos recursos, como una practica cotidiana en todos los campos donde haya bienes o servicios (en particular el de los sectores más vulnerables de la sociedad⁸), fortalecen las redes sociales y así se Desarrollan la Economía y la Sociedad.

Proveer *Educación y Desarrollarse Económica y Socialmente*, son procesos simultáneos. Una sociedad que distribuye *equitativamente educación*, también distribuye salud y cuenta con una red de protección social, que permite elevar la calidad de vida del conjunto.

⁸ La estrategia es fortalecer a los colectivos mas vulnerables. La presencia de sectores sociales cada vez mas débiles, deprimen a las sociedades, entrando en círculos viciosos de pobreza que no solo afectan a los colectivos mas vulnerables, sino que retrasan el desarrollo económico y social del conjunto de la sociedad.

I.2. Marco Teórico Metodológico

A continuación vamos a explicitar dos elementos teóricos, que implícitamente ya hemos citado, y nos sirven de referencia en la investigación. Entendemos son los adecuados para guiarnos en la misma, como es el caso de la teoría general de los sistemas y la teoría del capital humano.

I.2.1. Teoría General de los Sistemas

La Teoría General de Sistemas (TGS) fue concebida por Ludwing von Bertalanffy en la década de 1940, con el fin de constituir un modelo práctico para conceptualizar los fenómenos que la reducción mecanicista de la ciencia clásica no podía explicar (en el intento de lograr una metodología integradora para el tratamiento de problemas científicos). En particular, la teoría general de sistemas parece proporcionar un marco teórico unificador tanto para las ciencias naturales como para las sociales, que necesitaban emplear conceptos tales como "organización", "totalidad", "globalidad" e "interacción dinámica; lo lineal es sustituido por lo circular, ninguno de los cuales era fácilmente estudiable por los métodos analíticos, de las ciencias puras. Lo individual perdía importancia ante el enfoque interdisciplinario.

El mecanicismo, veía el mundo seccionado en partes cada vez más pequeñas, la teoría de los sistemas ve la realidad, como estructuras cada vez más grandes y complejas. La complejidad evaluada en dos sentido: por la cantidad de elementos y relaciones de similar característica o siendo reducidas en número, por la diversidad de relaciones y elementos que constituyen el sistema.

La TGS, que había recibido influencias del campo matemático (teoría de los tipos lógicos y de grupos) presentaba un universo compuesto, por acumulación de energía y materia (sistemas), organizados en subsistemas e interrelacionados unos con otros.

La meta de la TGS, no es buscar analogías entre las ciencias, sino tratar de evitar la superficialidad científica que ha estancado a las ciencias. Para ello emplea como instrumento, modelos utilizables y transferibles, entre varios continentes científicos, toda vez que dicha extrapolación sea posible, e integrable a las respectivas disciplinas.

“Un sistema, es un conjunto de elementos interrelacionados dinámicamente, con comportamiento, que tiende a un objetivo predeterminado”. (Roberto Porebski Com. Pers. 1993)

La TGS distingue:

- a) el "SISTEMA"
- b) el "SUPRASISTEMA" o “METASISTEMA” (medio del sistema)
- c) los "SUBSISTEMAS" (componentes del sistema)

El objetivo de la teoría es la descripción y exploración de la relación entre los sistemas dentro de esta jerarquía.

En un sistema, los "resultados" (en el sentido de alteración del estado al cabo de un período de tiempo), no están determinados tanto por las condiciones iniciales, como por la naturaleza del proceso o los parámetros del sistema.

La conducta final (*comportamiento*), de los sistemas abiertos está basada en su independencia con respecto a las condiciones iniciales. Este principio de equifinalidad significa, que idénticos resultados pueden tener orígenes distintos, porque lo decisivo es la naturaleza de la organización. Así mismo, diferentes resultados pueden ser producidos por las mismas "causas".

Por tanto, cuando observamos un sistema, no se puede hacer necesariamente una inferencia con respecto a su estado pasado o futuro, a partir de su estado actual, porque las mismas condiciones iniciales, no producen los mismos efectos.

Hay que distinguir "sistema" de "agregado". Ambos son conjuntos, es decir, entidades que se constituyen por la concurrencia de más de un elemento; la diferencia entre ambos consiste, en que el sistema muestra una organización de la que carecen los agregados. Así pues, un sistema es un conjunto de partes interrelacionadas dinámicamente.

El presente trabajo, cita a la TGS, con el propósito de mostrar, la visión que se le dará a la educación polimodal en el marco del sistema educativo. En particular, se destacan dos aspectos: el primero tiene que ver con la utilización (teniendo en cuenta los límites de este trabajo) del lenguaje y la metodología de la TGS, para dar cuenta de la complejidad del sistema educativo y cual es la herramienta teórica que le da marco; en segundo lugar, se quieren destacar aspectos como:

- el sistema de educación polimodal es parte del sistema educativo (meta sistema), el que a su vez es elemento de un sistema superior, conjuntamente con otros elementos como el sistema de salud, o el sistema de acción social, etc. Que se denomina sistema de gobierno. Quien a su vez es parte de sistemas más complejos y así sucesivamente.
- Al ser la educación polimodal un sistema, puede ser descompuesto en subsistemas o en elementos y relaciones que lo componen.
- A su vez, mostrar que el sistema de educación polimodal, interactúa en un mismo nivel, con otros elementos que coadyuvan, a la formación del capital humano, del área objeto de estudio. Por ejemplo, la acción de los medios masivos de comunicación. Elemento con el cual, no está relacionado directamente (al menos no hay relaciones formales, ni explícitas), sin embargo, ambos contribuyen a la formación de actitudes, aptitudes y conocimientos de los adolescentes, habida cuenta, la intensa utilización de los diferentes medios de comunicación masiva, que nuestro colectivo objeto de estudio hace.
- si descomponemos al sistema polimodal, en elementos e interrelaciones, se hace posible evaluar los tipos de elementos y las relaciones dinámicas, que hay entre ellos.

- La identificación de los objetivos del sistema polimodal y con quien los comparte, si bien no en su totalidad, al menos parcialmente, explicita o implícitamente.
- Y el comportamiento del sistema, el cual, tiene que ver con la existencia de las interrelaciones dinámicas, que se dan al interior del mismo (Si estas no existieran estaríamos en presencia de un “agregado”). Sabiendo que los elementos se relacionan, y que hay una dinámica en esas relaciones, se evaluarán las mismas.

Con lo hasta aquí mencionado, se pretende ver que la educación polimodal es un elemento que interactúa con otros, en un contexto de sistemas mas amplios que la contienen y determinan. También se quiere decir, que el sistema educativo es una potente variable, en el cual se puede operar con medidas de política, para alcanzar los objetivos que a el, se reserven. Por ello, es necesario tomar conciencia, que no solo el sistema educativo persigue los mismos objetivos. Es decir, se debe, identificar los otros *elementos que contribuyen a la formación del capital humano*, para dar coherencia, a las acciones que desde distintos lugares, ellos emprendan. Por ejemplo, si tratamos de transmitir las *actitudes* correctas juntamente con *aptitudes*, utilizando los instrumentos del sistema educativo, a adolescentes que están pasando hambre o que están enfermos, y no son alcanzados por el sistema de salud o por las redes de protección social, entonces los resultados que alcanzara el sistema serán mucho menos que satisfactorios. Otro ejemplo, son las contradicciones que hay, entre los valores que se infunden en el sistema educativo y los de los medios masivos de comunicación. Cada uno de ellos, vera como se anula o atenúa, el comportamiento deseado de su sistema (los resultados alcanzados).

I.2.2. La teoría del Capital Humano

La teoría económica que trata sobre la determinación de los salarios o ingresos, es la Teoría del Capital Humano. Diversos autores han contribuido a su desarrollo y en este sentido cabe mencionar a Jacob Mincer (1957, 1958, 1962), Theodore Schultz (1960,

1961), y Gary Becker (1962, 1964). En sus orígenes lo constituye el concepto de Adam Smith, sobre los salarios diferenciales. Según este autor, los salarios reflejan los gustos de los trabajadores, sobre las distintas ventajas y desventajas (condiciones dignas de trabajo, salubridad, tareas menos riesgosas) ofrecidas en distintos trabajos u ocupaciones. Esta teoría de Smith, implica una teoría de largo plazo y supone que tanto los empleadores, como los trabajadores, cuentan con perfecta información sobre las condiciones de trabajo y los salarios ofrecidos en el mercado.

Las implicancias de la educación formal, en la Teoría del Capital Humano han sido puestas de manifiesto, a través de importantes conclusiones. Los incentivos de los trabajadores para la acumulación de capital humano, son mayores a edades más tempranas, esto implica que son los jóvenes, quienes están más dispuestos a recibir mayor educación. Esto se debe a varias razones:

- a. Desde el punto de vista del beneficio marginal, la educación adicional resultará en mayores ingresos cuanto más temprano comience la acumulación de capital humano, esto implica que será mayor el período de vida laboral activa disponible para recuperar dicha inversión.
- b. Desde el punto de vista del costo marginal, como los ingresos tienden a aumentar con la experiencia, los ingresos que se dejarán de percibir a edades más tempranas, serán menores que los generados a mayores edades.
- c. La habilidad y por lo tanto el costo del tiempo dedicado a la acumulación del capital humano variará con el ciclo de vida. La experiencia indica, que el tiempo más productivo para aprender es a edades más tempranas.

Además, de la educación formal, se considera al entrenamiento laboral como otra forma de acumular capital humano. En este aspecto han centrado su atención entre otros Gary Becker y Jacob Mincer, haciendo una distinción entre entrenamiento general y entrenamiento específico. El primero, incrementa la productividad del trabajador en cualquier trabajo o tarea, mientras que, el entrenamiento específico sólo incrementa la productividad de un trabajador en una determinada firma o trabajo y es completamente intransferible.

La teoría del capital humano, asume que el capital humano adicional puede ser incrementado aumentando la experiencia laboral. También este tipo de capital sufre depreciación a medida que el tiempo transcurre o se producen interrupciones laborales y desocupación, entre otras causas.

Gilbert Ghez y Gary Becker (1974) y Alan Blinder y Yoram Weiss (1976) han derivado los perfiles salariales óptimos por edad, demostrando, tasas crecientes de ingreso, a edad temprana a medida que el capital humano se acumula, un pico salarial a mediana edad cuando el capital humano acumulado es máximo y luego una disminución salarial a medida que este capital se deprecia.

Si bien esta Teoría del Capital Humano es ampliamente aceptada, autores como Kenneth Arrow (1973) y Michel Spence (1973, 1974) plantean una alternativa a la misma que denominan “Hipótesis del procedimiento oculto de selección”. A modo de síntesis, estos autores plantean que *“los grados académicos son un modo efectivo utilizado por las empresas para identificar a los trabajadores altamente calificados”*. De hecho, quienes tienen *“un mayor grado de educación poseen mayores habilidades y entrenamiento”*. De acuerdo con esta hipótesis, *“el grado académico es un pasaporte, para conseguir trabajos mejor remunerados, en los cuales las posibilidades de entrenamiento y promoción son mayores”*. El mayor problema que ha presentado esta última en su comprobación empírica, ha sido la dificultad para cuantificar las habilidades.

Los primeros estudios empíricos, sobre los retornos de la educación fueron en la mayoría de los casos no econométricos. T. Schultz (1960) analiza el valor de los recursos destinados a la educación durante el período 1900-1956, en Estados Unidos. Para este autor dichos recursos están constituidos por los ingresos que los estudiantes dejan de percibir mientras estudian y por los recursos dedicados a la educación como inversión. Sus resultados son consistentes con la hipótesis de que la demanda de educación tiene alta elasticidad ingreso (EI)⁹ (EI es igual a la variación porcentual de

⁹ Elasticidad ingreso alta en la demanda de educación, significa que ante caídas de los ingresos la gente demanda menos educación. Los pobres no mandarán sus hijos a la escuela. O a medida que desciendan los ingresos, descenderá la demanda de educación. En otras palabras que la educación es un bien de lujo.

la cantidad demandada de educación dividido la variación porcentual del ingreso). Otros investigadores, anteriormente mencionados, tales como J.Mincer, L.Hansen y G.Becker, trabajaron con ingresos anuales de muestras de corte transversal, teniendo en cuenta la edad y los años de escolaridad para estimar los ingresos que se dejan de percibir mientras se recibe educación formal. Giora Hanoch (1967) es el primer autor que modeliza y estima econométricamente, los retornos a la educación examinando ingresos, escolaridad, edad y relaciones demográficas de hombres mayores de 14 años. Este autor encontró para EE.UU., una tendencia a obtener retornos marginales decrecientes a la educación en 1959. Richard Freeman (1975,1976) por su parte argumentó, que la tasa de retorno cayó abruptamente en los años 70, debido al aumento en la oferta de graduados¹⁰ como resultado de políticas tendientes a impulsar la educación pública.

Más tarde, Mincer (1974), desarrolla un clásico estudio econométrico de los retornos al entrenamiento laboral. Parte del supuesto que el entrenamiento es general y encuentra que los retornos a la experiencia son positivos pero decrecientes ante aumentos en la experiencia. También analiza la interacción entre experiencia y escolaridad, concluyendo que los retornos a la experiencia disminuyen con incrementos en escolaridad y años de experiencia. Un análisis de las diferencias entre hombres y mujeres, le lleva a concluir que es de esperar perfiles diferenciales de ingresos por edad, menores en las mujeres, que en los hombres a varios niveles de escolaridad. Planteado en términos econométricos esto significa que los parámetros de las funciones estadísticas de ingresos, difieren entre hombres y mujeres.

a. Capital Humano, crecimiento demográfico y desigualdad sexual

Para **Tortella** (1993) una relación a tener en cuenta al evaluar el Capital Humano, es la que existe entre este concepto, el crecimiento demográfico y la desigualdad sexual. El rol que la educación tiene en la formación del capital humano, es evaluado a lo

¹⁰Incrementar la educación para todos trae como consecuencia una disminución de la tasa de retorno a la inversión. Al haber muchos secundarios la oferta de trabajo capacitada supera a la demanda y por consiguiente los niveles salariales que se ofrecen están por debajo de los niveles históricos. Este argumento atenta contra la educación pública general, de calidad y gratuita, porque hace caer la tasa de rendimiento privado de la inversión en capital humano.

largo de este trabajo y las evidencias que hemos destacado al momento sustentan el protagonismo de esta relación.

Ahora bien, los determinantes de la educación y sus resultados son también complejos y en ocasiones difíciles de medir. De una parte esta la Política del gobierno nacional. De otra parte están las actitudes de las distintas poblaciones, que, por motivos económicos, religiosos, culturales, etcétera, manifiestan intensidades muy diversas, en su demanda de educación. Una variable importante, a este respecto, es la tasa de *crecimiento demográfico*, que a menudo se olvida, al discutir temas de desigualdad.

Las altas tasas de crecimiento demográfico, de ciertos colectivos sociales, son un grave obstáculo a la acumulación de capital humano; por la simple razón de que dan lugar a una demanda de educación que suele desbordar a la oferta. En una población, en rápido crecimiento la proporción niños/adultos¹¹ (y por lo tanto estudiantes/profesores) es excesivamente alta para alcanzar niveles adecuados de escolarización efectiva. Este argumento, Tortella lo emplea para fundamentar la diferencia entre países desarrollados y subdesarrollados. Aquí se emplea para analizar la infrainversión en capital humano, que se realiza en los sectores más vulnerables, ya sea por parte del Estado, como por parte de los propios particulares involucrados.

El trabajo de Tortella, muestra que los países desarrollados (salvo el caso de Estados Unidos) registran tasas de crecimiento demográfico muy cercanas al 1%, incluso Europa tiene tasas muy cercanas al 0%. Por el contrario, los países más pobres y conflictivos (África, Oriente Medio, América Latina, Asia Meridional) exhiben tasas desmesuradas de crecimiento demográfico, superando casi invariablemente la altísima cota del 3% anual. Las consecuencias de este ritmo de aumento demográfico son alarmantes y algunas de ellas ocupan los titulares de la prensa en sus espacios más trágicos: guerras, hambres, epidemias, deforestación. He aquí una causa de las desigualdades internacionales: con estas tasas de crecimiento demográfico los países del tercer Mundo parecen no tener posibilidad de abandonar el nivel de subsistencia,

¹¹ También se puede analizar la relación cantidad de recursos por niños. Es un dato estadísticamente probado, que los sectores de más bajo recursos son los más fértiles. Por lo que relacionar, el crecimiento demográfico de las familias más pobres con el crecimiento de las más ricas, sin duda, la relación recurso por niño es mayor en las familias ricas, lo que implica la posibilidad de demandar "ceteris paribus" mas educación a los sectores mas ricos.

porque viven en el *circulo vicioso de la pobreza*, que conlleva bajas tasas de inversión (o incluso si tenemos en cuenta la destrucción de los recursos naturales, tasas negativas de inversión) en capital físico y humano, que hacen imposible elevar el nivel de productividad y, por lo tanto, el nivel de vida.

Además Tortella afirma que, ...”*otro círculo vicioso demográfico esta relacionado con la discriminación y explotación sexual. Las mujeres sufren grandes discriminaciones en los países subdesarrollados, entre otras la educativa: en el Tercer Mundo la proporción de analfabetas es mucho mayor que la de analfabetos*”... También ha sido probado, que hay una relación inversa entre el nivel educativo de las mujeres y su fertilidad: las mujeres más educadas¹² tienen, como media, menos hijos. Una mayor inversión en educación en los sectores más pobres, con especial hincapié en el acceso a la instrucción de la mujer, contribuiría a resolver tres grandes problemas: la escasez de capital humano, la discriminación sexual y la sobrepoblación. El aumento de las oportunidades educativas, con especial atención a la educación femenina sería, por tanto, un paso crucial para que el colectivo vulnerable de la sociedad, salga de la pobreza.

Si bien estos estudios han realizado importantes contribuciones, numerosos han sido los problemas relacionados con la medición de datos empíricos sobre variables relevantes tales como las tasas de salario, las horas trabajadas y los ingresos.

La teoría del capital humano, ha sido abordada desde diferentes ópticas. Poniendo especial énfasis en la relación existente entre capacitación, experiencia e ingresos laborales. También hay quienes insisten, en vincular dicha capacitación y experiencia (adquirida en el sistema educativo formal, en el informal, en la familia, etc) con el mercado donde esa capacitación será utilizada.

En este sentido, si se producen cambios significativos en el mercado, cualquiera sea la capacitación que se provea en los diferentes espacios, no dará los resultados esperados dado que la obsolescencia del capital humano, la produce el propio mercado.

¹² En general no pertenecen a los sectores mas pobres.

b. La teoría del capital humano, el uso original y la actualidad

Existe una diferencia profunda entre la concepción teórica y su utilización actual abusiva, ya que como se recoge en la descripción de algunos de sus elementos básicos, los teóricos tratan de explicar la incidencia de la educación en la productividad (crecimiento económico) y en “sus resultados” prácticos, las diferencias salariales, y el tema del retorno a la inversión. Sin embargo, la utilización actual es mucho más imprecisa, teniendo más que ver con la “necesidad de capacitación o calificación” que exigiría un mundo más complejo (lo vinculan con el crecimiento económico y la competitividad de la globalización), pero envolviéndose en una aureola demagógica de “mejora educativa y de calificación del trabajo” favorable al desarrollo económico y social, que no se corresponde.

En este trabajo, se reproducen las ideas fundamentales de la TCH (la primera visión), pero como se aclara en el Epígrafe I.1.3.a. se interpreta a la provisión de **educación** (juntamente con la salud y la nutrición) y **el desarrollo**, como procesos simultáneos, es decir a la hora de llevarlo a la realidad actual se asume la segunda visión.

La idea de proveer a todos los colectivos sociales de similar servicio educativo, esta centrada en igualar las posibilidades de acceso al mercado de trabajo. Sin embargo, no se esta asegurando que mas educación, dará en el futuro mas ingresos. En particular en el contexto actual de globalización comercial y financiera. Como se menciona en la Introducción de este trabajo, ahora la mano de obra calificada tiene ejércitos de desempleados (también calificados), que están dispuestos a trabajar por el salario que paga el empresario, el cual no necesariamente refleja los crecimientos de productividad del mismo.

Se sabe que la TCH fue ampliamente criticada, desde muy diferentes ángulos, especialmente desde las corrientes marxistas o críticas al sistema capitalista en los años sesenta y setenta, que ponía en cuestión sus elementos básicos y sus resultados.

Quienes trataron de buscar un significado teórico e ideológico al discurso de la TCH. El pensamiento original y sus críticas, actualmente se han generalizado en el uso del concepto “*desarrollo humano*”, llegando a utilizarlo en discursos muy diferentes desde Amartya Kumar Sen, al PNUD, el Banco Mundial, ONG’s, etc.

I.2.3. Elementos de carácter metodológico

El presente trabajo de investigación es esencialmente “*cualitativo*”, por lo que los datos que se aportan contribuyen a realizar aproximaciones respecto de la hipótesis que se pretende probar. No se realizan rigurosos estudios cuantitativos. La discusión esta centrada en el análisis y la reflexión sobre cuestiones teóricas, hechos e interpretaciones acontecidos en el tiempo y espacio objeto de estudio.

Con el análisis, debate – reflexión, se arriba a conclusiones comparando explícita o implícitamente, la cantidad y calidad de los servicios educativos ex - ante y ex - post reforma educativa. Entendiendo que la educación debe ser una variable más, pero no sumatoria sino interdependiente de otras, y el todo, es lo que hace dirigirse hacia el desarrollo.

No se traslada la literatura sobre las teorías del desarrollo, sino simplemente se introduce la idea de complejidad y de interdependencia entre los diferentes factores (económicos, sociales, políticos, culturales, etc), que definen el desarrollo. Para situar a uno de ellos – la educación – en el centro del debate.

Las Teorías General de Sistemas y del Capital Humano, son instrumento que nos permite por un lado, instalar la idea de complejidad del sistema educativo y de las interrelaciones que este tiene con los demás sistemas de gobierno. Y por el otro, dar cuenta de la relación entre los esfuerzos realizados en la educación formal, el mercado de trabajo, los ingresos y la distribución de la renta¹³.

¹³ Con las salvedades que hemos realizado en materia de la Teoría del Capital Humano; aquí pretendemos utilizar la primera concepción de la misma, donde se establece un vínculo entre la inversión en Capital Humano y el mercado de trabajo.

Para la confección del trabajo se emplean fuentes secundarias, bibliografía general y específica provista en la VI Maestría en Desarrollo Económico en América Latina.

La investigación pretende dar cuenta a través del análisis, debate - reflexión, que la reforma del sistema educativo, habría deteriorado las capacidades de funcionamiento, Amartya Kumar Sen (2001), de los sectores mas vulnerables de la sociedad, dando menor cantidad y calidad de educación. De esta manera se contribuye a la profundización de las desigualdades sociales dado que la provisión del recurso EDUCACIÓN, se realiza de manera inequitativa.

Después de todo lo expuesto, estamos en condiciones de elaborar lo que entendemos es la hipótesis de trabajo, que podría enunciarse de la siguiente manera:

Aunque la educación no es el recurso, que determina la distribución de la renta; de manera indirecta, contribuye a consolidar un modelo de distribución que debilita las bases del Desarrollo Social y Económico.

La reforma del Sistema Educativo llevada a cabo en Argentina en los años ochenta-noventa, consolidó las tendencias de inequidad en la distribución del recurso EDUCACION. En consecuencia, la *inequidad* en la distribución de la renta se profundiza, socavando de esta manera la posibilidad del *desarrollo económico y social*.

(Relación entre la proporción que recibe el 20% mas rico y la que recibe el 20% mas pobre)	
1990	13.50
1997	16.40
1999	16.50
Diagnostico	Deterioro

Tabla 1: Argentina DISTRIBUCION DEL INGRESO
Fuente: CEPAL, (2002c)

La evidencia mundial de la desigualdad distributiva, es un fenómeno que se profundiza. Año tras año, la brecha entre países pobres y países ricos se hace más grande. Pasa lo mismo al interior de los países. La brecha entre los que más tienen y los que menos tienen, se amplía. En paralelo a este fenómeno, cada vez hay menos ricos que concentran más riqueza y en el otro extremo más personas en condición de pobreza (e indigencia) que momento a momento, es más pobre. Los datos para la Argentina dan cuenta de este fenómeno (ver Tabla 1).

El Gran Buenos Aires¹⁴, no escapa a esta realidad y la distribución del ingreso entre los hogares urbanos se configuró de la manera que indica la Tabla 2:

Ahora bien, esta evidencia no puede ser relacionada en forma directa con la variable cantidad y calidad de *educación* recibida. Pero si se asevera, que los servicios educativos que atienden a los sectores más vulnerables de la sociedad, tienen menos recursos y son de inferior calidad, que los que atienden a los sectores de más alto poder adquisitivo.

Además, los jóvenes de los colectivos más vulnerables, que concurren a los servicios educativos públicos, deben abandonar sus estudios y registran los más altos índices de retraso escolar.

La *educación* se comporta desde el punto de vista de los ingresos como un bien normal¹⁵. Las familias afectadas por la caída de ingresos (cualquiera sea el motivo: desempleo, subempleo, pérdida del empleo, etc), que están en condición de pobreza o indigencia, no tienen opción y deben todos los miembros de la misma insertarse en el mercado de trabajo (en el mejor de los casos se inserta en un trabajo de baja calificación en el mercado formal, la mayoría se inserta en actividades informales, precarias, de baja productividad, con bajos salarios), para conseguir ingresos y así subsistir. De hecho, entre las principales causas de abandono y retraso escolar,

¹⁴ El concepto de Gran Buenos Aires, que aquí se emplea es el concebido por la CEPAL.

¹⁵ Hay evidencia estadística, que da cuenta de la alta elasticidad ingreso del gasto en EDUCACIÓN.

podemos citar el trabajo adolescente, la condición de hogar monoparental, el bajo nivel de escolarización de la mamá y el pertenecer a un hogar pobre (CEPAL 1999).

Año	Proporción del ingreso captado por:			Coeficiente de Gini	Cociente entre el ingreso promedio del 10% mas rico y el 40% mas pobre
	25% pobre	mas 40% pobre	mas 10% rico		
1980	9.3	18	29.8	0.375	6.7
1990	8.4	14.9	34.8	0.423	9.3
1997	7.5	14.9	35.8	0.439	9.6

Tabla 2: Distribución del ingreso en el GBA
Fuente: CEPAL 1997, 1998 y 1999

Este fenómeno, de servicios educativos de inferior calidad, sumado al abandono y el retraso escolar que registran los sectores más vulnerables de la sociedad, sientan las bases para que este colectivo se encuentre en inferioridad de condiciones al momento de concurrir al mercado de trabajo (el cual, a su vez, con el fenómeno de la globalización, cada día es más competitivo) y competir por un puesto que genere mas y mejores ingresos. El hecho, explicado por esta vía permite racionalizar el círculo vicioso de la pobreza. Los ricos por su parte, estarán en mejores condiciones de acceder a esos puestos de trabajo y así conservar la posición dominante, que tienen desde el punto de los ingresos.

Al contar con menos recursos y de menor calidad, se esfuma la posibilidad de fortalecer los lazos sociales, dado que las diferencias se pronuncian aun mas y se hace mas difícil la convivencia. De esta manera, la “*educación*” que reciben los sectores más vulnerables, debilita las posibilidades de *Desarrollo Económico y Social*¹⁶.

¹⁶ El progreso social y el progreso económico van de la mano y es evidente que Argentina es uno de los países más desarrollados de América Latina. Sin embargo, ciertos indicadores sociales han sufrido un deterioro constante - por ejemplo, la equidad del ingreso y la pobreza - y se comparan de manera desfavorable con sus vecinos Chile y Uruguay. Las estadísticas promedio de la Argentina también enmascaran significativas variaciones, siendo las provincias del Noreste y del Noroeste las de mayor desventaja. Además, para su nivel de ingresos, Argentina tiene serios retrasos en su infraestructura social y es notablemente más débil en lo que respecta a políticas de inclusión/equidad social. La gestión del sector público también requiere fortalecerse en lo que se refiere a transparencia, rendición de cuentas y corrupción. Grupo Banco Mundial (2000)

CAPITULO II: LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y EDUCATIVA

II.1. Acercamiento a la situación socio-económica de la Argentina y el GBA

Aquí se intenta acercar al lector los principales datos económicos y sociales que le permitirán evidenciar el marco general en el que se desenvolvía la economía y la sociedad en los años 80 - 2000.

Los años 80, se caracterizan por la hiperinflación, la inestabilidad política y los esfuerzos del gobierno por instalar la democracia como forma de vida política. En los 90, la estabilidad de los precios, el crecimiento de la deuda externa y del déficit fiscal, la implementación de las reformas estructurales y el deterioro de la clase trabajadora, son los rasgos salientes. En todo el periodo, el detrimento en la distribución de la renta, el crecimiento del desempleo y de la pobreza, son una constante.

En adelante se presentan opiniones de alcance general y datos acompañados de sintéticos análisis, que permiten racionalizar estas afirmaciones y constatar las características que aquí se destacan.

II.1.1. Evolución económica.

Para dar un idea del eje problemático de la economía Argentina, se han tomado las palabras del discurso **El caso argentino: lecciones macroeconómicas** (Mayo de 2003) del ex Ministro de Economía Roberto Lavagna (2003), que dice:

...”Argentina tuvo programas macroeconómicos caracterizados por la sobrevalorización del peso en 17 de los últimos 27 años. Primero fue la llamada “tablita cambiaria” durante el régimen militar y luego la “convertibilidad”.

Cada una de esas experiencias terminó en colapso, fruto de la acumulación de déficits fiscales y de una muy fuerte expansión de la deuda externa pública total.

El resultado no fue otro que desatar profundas crisis recesivas que habían estado reprimidas y cuya salida implicó otros cinco años perdidos en términos de crecimiento. Esto significa lisa y llanamente que más del 80% del tiempo transcurrido (22 de los últimos 27 años) fue desperdiciado en términos de crecimiento sustentable.

Seguramente éste no es el único factor que explica el retroceso social argentino observado en el último cuarto de siglo, pero sin ningún lugar a dudas es una pieza central del proceso que destruyó parte del tejido social argentino, que –aun con insuficiencias- hizo de nuestra sociedad una de las más atractivas del continente.

Nada más inútil que lamentarse frente a hechos consumados. Lo que importa es no repetir errores y animarse a cambiar el rumbo. Esta es la pauta que ha guiado nuestra acción en el programa de “Estabilización, Normalización y Recuperación” que detuvo la crisis y nos permitió empezar a salir de la recesión.

Al mismo tiempo, nada más errado que ocultar o negar el pasado. De él hay que sacar lecciones, lineamientos o pautas útiles para nosotros y, en algunos casos, con implicancias acerca del funcionamiento de otras economías y del sistema financiero internacional como un todo”...

a. Evolución del PIB y del PIB per capita

Los años 90 se caracterizaron por el fuerte crecimiento del PBI, hasta el año 2000. Dividido en dos etapas desde el 90 hasta el 95, y desde este último hasta el 2000. Año a partir del cual, el producto, el ingreso y el consumo cayeron estrepitosamente. La caída más pronunciada la tuvo el PBI a precios de mercado, en el año 2002 comparado con el año anterior.

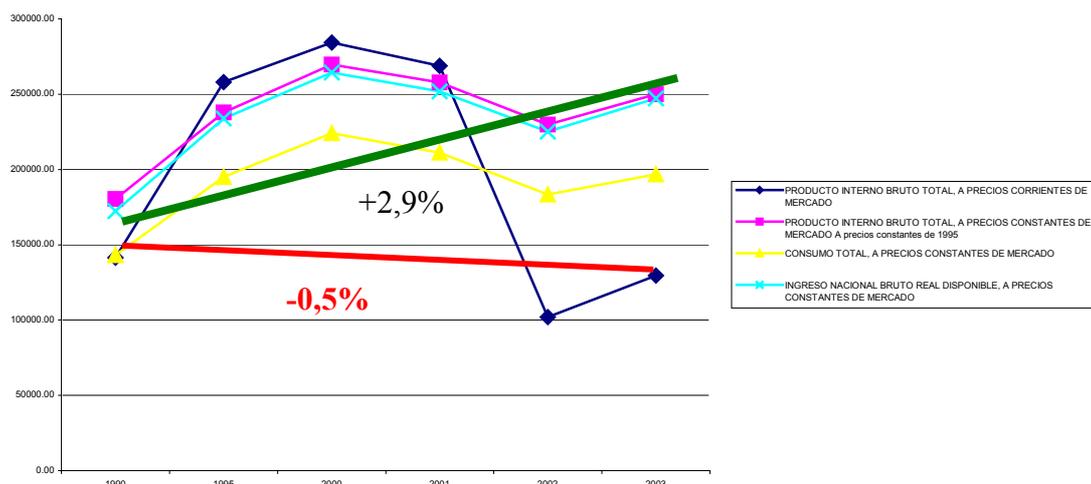


Gráfico 1: Evolución del PBI a precios constantes y a precios de mercado, ingreso nacional y consumo total a precios constantes

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Elaboración propia

No obstante el ciclo y la crisis del año 2001, la economía evaluada a precios constantes, en los últimos quince años da cuenta de un crecimiento promedio del 2,9% del producto (línea verde en gráfico 1.). y evaluado a precios de mercado cayó un 0,50 % en promedio (línea roja en gráfico 1.).

El PBI per capita, siguió una trayectoria similar al PBI. Sin embargo a principios de los 90, este indicador estaba alrededor de los 4100 dólares. En el 2003 el nivel es de alrededor de 3100 dólares (Gráfico 2.). Es decir en promedio el PBI per capita a precios de mercado, cayó en los últimos años el 1,60% (línea roja en gráfico 2.1.1.1.2.).

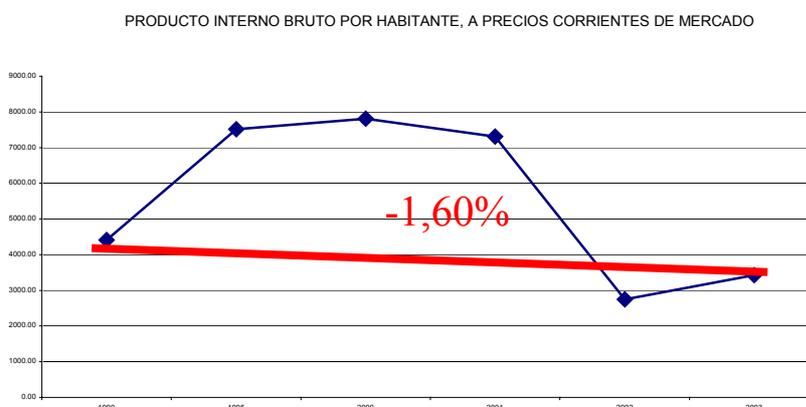


Gráfico 2: Producto interno bruto por habitante, a precios corrientes de mercado

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Elaboración propia

b. Líneas básicas de política

En 1982 la Guerra de Malvinas, pone fin a los gobiernos defactos. En el país se inicia un periodo constitucional con la Presidencia de Raúl Ricardo Alfonsín (1983) acompañado por V. Martínez, ambos de la Unión Cívica Radical. Los Ministros de Educación del periodo 1983-1989 fueron: C. Alconada Aramburú, Jorge F. Sábato y M. Stubrin.

Los objetivos prioritarios del gobierno fueron democratizar la vida de la ciudadanía e intentar curar las heridas que habían producido las dictaduras. Entre otras decisiones se llevo adelante el Congreso Pedagógico Nacional y los Juicios a las Juntas Militares. Este ultimo proceso tubo una fuerte respuesta del sector castrense, lo que ocasiono el cierre del mismo con dos leyes que mas tarde serian impugnadas por la sociedad: Obediencia Debida y Punto Final. El periodo se caracterizo por la inestabilidad política y la Hiperinflación.

En 1989, comienza la primera Presidencia Carlos Saúl Menem, acompañado por Eduardo Duhalde, ambos del partido Justicialista. Los Ministros de Educación fueron: Antonio Salonia, Jorge Rodríguez y Susana Decibe.

En contraste con el periodo de gobierno anterior, Menem se empeña en estabilizar los precios de la economía. Para este objetivo, entre otras decisiones de política económica logra instaurar la ley de convertibilidad, que estableció que cada peso valía un dólar. A partir de este momento se habla de la estabilidad, en referencia a los bajos índices de variación de los precios.

En 1995 se inicia la segunda Presidencia de Carlos Menem, acompañado por Carlos Ruckauf en la vicepresidencia, ambos del partido Justicialista. Los Ministros de Educación fueron Susana Decibe y García Solá.

En ausencia de una política cambiaria, el valor real del peso no seguía el comportamiento de su unidad de referencia (el dólar). La economía Argentina en la medida que fue creíble recibió en el periodo, fuertes flujos de dinero provenientes del exterior. Esto permitió mantener la convertibilidad sin problemas hasta que el financiamiento externo se torno escaso. A partir de allí las dificultades comenzaron a evidenciarse. El periodo se caracterizo por la estabilidad política y de precios, con grandes déficit fiscales y señales muy claras de fuertes deterioros en aspectos sociales y económicos, como la pobreza, la indigencia, el desempleo y el crecimiento de la precariedad en el empleo.

Por estas razones en 1999, Fernando De la Rúa, con Carlos Álvarez se hacen cargo del poder ejecutivo. Ambos son producto de una Alianza política de la UCR y partidos de izquierda. Los Ministros de Educación fueron Juan J. Llach y F. Delich.

El gobierno de la Alianza, con el objetivo de mantener el presupuesto equilibrado (déficit cero) y sin política monetaria, ni cambiaria, pone en marcha un proceso de reducción de los salarios públicos. Aplica un decreto de necesidad y urgencia y rebaja los salarios de los jubilados y de los trabajadores públicos un 13%, con serias dificultades a poco andar, renuncia el vicepresidente Álvarez. No hay una definición política que el gobierno logre consensuar (quizás por incapacidad) y el presidente De La Rúa poco mas tarde, antes de finalizar su mandato, renuncia a su cargo ante reclamos populares liderados por los “Piqueteros” y el fenómeno “cacerolazo”.

El ex Ministro de Economía Roberto Lavagna (en su discurso de mayo del 2003), en relación a las políticas adoptadas comenta que:

... *“La Argentina tuvo:*

- ✓ *una ley de convertibilidad,*
- ✓ *una ley de déficit cero,*
- ✓ *una ley de protección absoluta de los depósitos, y*
- ✓ *una ley referida al uso de las reservas.*

A su vez, por efecto de las normas prudenciales y regulaciones del Banco Central se moldeó un sistema financiero que antes del colapso de 2001 era presentado como “el sistema financiero más sólido del mundo”.

Todo este aparato institucional se derrumbó durante el año 2001. El país perdió 20.000 millones de dólares de reservas, los depósitos fueron declarados indisponibles, el sistema financiero no respondió a sus compromisos, hubo un flujo hacia la calidad (fly to quality) hacia los bancos públicos, el déficit y el endeudamiento subieron hasta límites no sostenibles y, finalmente, la propia convertibilidad colapsó”...

En el año 2002, luego de una convulsión institucional, que instala en el máximo lugar del ejecutivo a cinco importantes actores políticos en un lapso muy corto de tiempo, llega a la Presidencia parlamentaria Eduardo Duhalde. En ese lapso, uno de los presidentes fue Adolfo Rodríguez Saa (ex gobernador de la provincia de San Luis), sus declaraciones, aplaudidas por el Congreso Nacional someten al país a una dura reacción de la comunidad internacional y Argentina entra en cesación de pagos.

En este periodo se produce la salida de la convertibilidad estableciéndose un tipo de cambio \$ 1,40 equivalente a U\$S 1, para operaciones oficiales. Tipo de cambio que fue liberado para el resto de las operaciones y que inmediatamente se corrió a la banda de \$ 3 a \$ 4 por cada dólar, estabilizándose alrededor de los \$ 3 por dólar norteamericano, con activa participación del Banco Central de la Republica Argentina. De esta manera el gobierno recupera el instrumento de política monetaria y cambiaria.

En el año 2003, después de un proceso eleccionario institucional llega a la Presidencia Néstor Kirchner, su Ministro de Educación es Daniel F. Filmus.

Reclamos de sectores populares que habían manifestado su disconformidad a lo largo de los últimos años, logran que el gobierno deje sin efecto las leyes de Obediencia Debida y Punto Final. Además Kirchner, declara Monumento de la memoria a la Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA).

El nuevo tipo de cambio, provee al país de una competitividad que le permite a la economía recuperarse. Los salarios en términos relativos están alrededor del 33% en comparación con el periodo de la convertibilidad. Los precios internacionales de los cereales (en particular de la soja) dan un fuerte impulso a la economía. Se establecen retenciones a las exportaciones del agro, como un mecanismo para mantener los precios internos y las cuentas publicas comienzan a ser superávitaras

En materia de deuda externa, ante la imposibilidad de hacer frente a las obligaciones contractuales, el gobierno plantea la necesidad de una quita de capital o de intereses. Como saldo de esta negociación El presidente Kirchner logra acordar con la mayoría de los acreedores y sale del default.

c. Algunos datos de la evolución productiva

c.1. Durante la convertibilidad

El sector servicios (básicos y otros) es el que registro el crecimiento mas pronunciado desde el 1990 hasta el 2000. Año a partir del cual también muestran la caída mas pronunciada, en forma singular el sector de otros servicios, Grafico 3.. La industria manufacturera describe similar comportamiento.

La apreciación del peso, como una consecuencia de la limitación del crédito internacional que financio en los 90, los déficit fiscales (según Heymann y Ramos (2003)...”*La inconsistencia entre la política fiscal y el régimen cambiario es frecuentemente identificada como el motivo central del colapso de esquemas de tipo de cambio fijo*”..), comenzó a materializarse en el descenso de la actividad económica a partir del año 2000. La crisis de 2001, se hace notoria con la caída de la actividad en todos los sectores, manifestándose en proporciones menos pronunciadas en la producción minera y la agricultura.

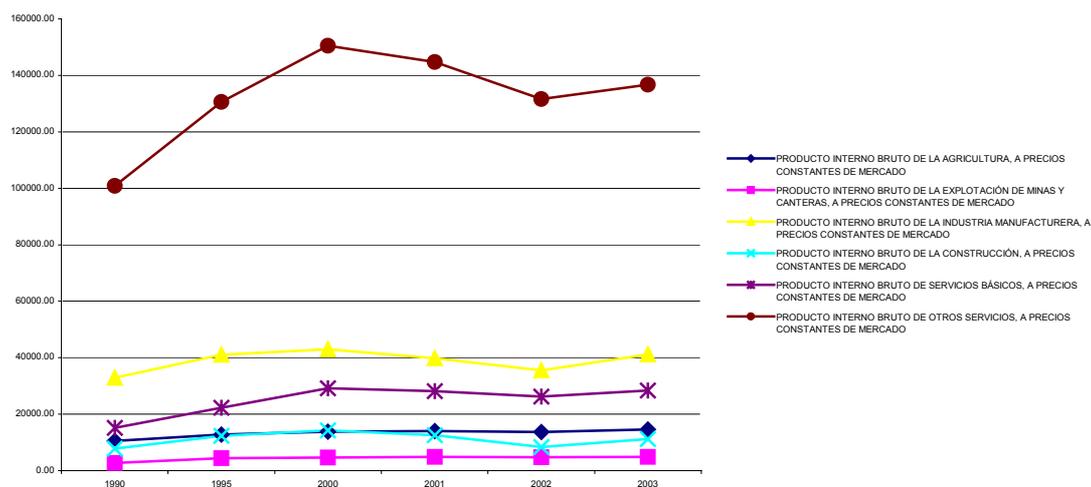


Grafico 3: Evolución de la actividad productiva por sectores

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

Heymann y Ramos (2003) comentan que ..”En los últimos meses de la convertibilidad, la rápida pérdida de reservas indicó claramente la existencia de un exceso de oferta de dinero, mientras que el crédito interno del banco central crecía por el otorgamiento de redescuentos a las entidades financieras (lo cual apuntaba con nitidez que se desarrollaba una “crisis melliza” cambiaria y financiera, y al mismo tiempo, se emitían “cuasimonedas” para atender requerimientos fiscales del gobierno nacional y de diversas provincias. Por otro lado, las dudas sobre la solvencia del gobierno fueron elementos importantes en la desconfianza de los depositantes respecto de los bancos, que mantenían en cartera volúmenes importantes de deuda pública. A su vez, la acelerada caída de la recaudación de impuestos y los desequilibrios fiscales no resueltos debilitaban de manera rápida el “respaldo” percibido de la moneda. Por lo tanto, en el desenlace de la crisis, operó visiblemente el tradicional mecanismo de expansión de la oferta de dinero por determinantes internos y restricción de la demanda asociada con incertidumbres fiscales. Al mismo tiempo, la bancarrota del sector público manifestada en la cesación de pagos mostró sin ambigüedad el carácter extremo de las dificultades fiscales”...

c.2. Desde la salida de la convertibilidad

- ✓ La recuperación se inició a partir del segundo trimestre de 2002, registrándose doce trimestres consecutivos de crecimiento, secuencia que supera a la que tuvo lugar en el anterior ciclo alcista (IV trimestre de 1995 al II trimestre de 1998).
- ✓ Los sectores más relacionados con los bienes transables fueron los que impulsaron la recuperación inicial del PIB, pero posteriormente se extendió a todos los bienes.
- ✓ La producción industrial acumula un 45% de crecimiento entre el primer trimestre de 2002 y el segundo de 2005, equivalente a una tasa anual de aproximadamente 12,2%.
- ✓ Sectores trabajo intensivos como las industrias textil y metalmecánica básica se recuperaron en 2002 con tanto vigor, que siguen siendo los que registran la mayor recuperación desde la salida de la crisis.
- ✓ La inversión se recuperó fuertemente a partir del último trimestre de 2002, iniciando una secuencia que tras nueve períodos consecutivos de signo positivo, fue transitoriamente interrumpida en el último trimestre.
- ✓ La recuperación de la inversión fue más acentuada en equipos durables, cuya participación dentro de la IBIF en la actualidad se encuentra prácticamente en los niveles promedio de la década del 90.
- ✓ Entre los bienes de equipo durable, las importaciones de bienes de capital son las que mejor reflejan la actual dinámica de la inversión.
- ✓ A partir del cuarto trimestre de 2002 el optimismo de los consumidores fue mejorando notablemente.

d. Otros datos de la situación macroeconómica

d.1. Inflación

Los años 80, se caracterizaron por altos índices de inflación. Finalizando la década el gobierno de Alfonsín enfrenta episodios hiperinflacionarios, contexto en el cual

comienza a actuar el gobierno de Menem, quien con la implementación de la ley de convertibilidad alcanza el objetivo de estabilidad de precios.

La salida de la paridad del peso con el dólar, produjo una variación de los precios en el orden del 35%, para luego estabilizarse en niveles mas razonables. Desde abril de 2002 la consistencia de la política monetaria y fiscal condujo a la estabilización de precios. Sin embargo, la economía Argentina en el año 2005, es una de las economías que registra la inflación mas alta en el contexto latinoamericano junto con Venezuela.

d.2. Sector fiscal

- ✓ Entre 2002 y 2005 la ejecución del gasto público fue en términos reales inferior a la efectuada en los años precedentes.
- ✓ La recaudación de impuestos sigue creciendo fuertemente, habiéndose alcanzado nuevos récords absolutos en 2004 y 2005.
- ✓ La recuperación de la recaudación del IVA es producto del mayor nivel de actividad económica y de una mejora en el cumplimiento tributario.
- ✓ Desde mayo de 2002 se revirtió el signo deficitario de las cuentas fiscales¹⁷, producto de la contención del gasto público y el aumento en la recaudación tributaria.
- ✓ A partir de 2003 las cuentas del Sector Público Nacional mostraron una notable mejoría respecto de los años precedentes y de la década del noventa en particular.

d.3. Desempleo y salarios

¹⁷ *En opinión de Heyman y Ramos (2003) ...*”Al margen de sus diversos enfoques analíticos, una variedad de estudios muestran cierta coincidencia en señalar que el origen de la profunda crisis de la economía argentina difícilmente se encuentre en una única causa, sea interna, sea del contexto internacional (en este sentido, resulta significativa la expresión que emplean Perry y Servén (2002): “la anatomía de una crisis múltiple”). Aun así, hay diferencias de énfasis, e incluso de perspectiva, respecto de las variables y mecanismos que habrían determinado la perturbación que ha afectado a la economía. En especial, el colapso de las finanzas públicas ha llevado a un conjunto de opiniones a identificar como un elemento básico del proceso que desembocó en la crisis a una conducta de indisciplina en la administración fiscal, y particularmente en las jurisdicciones provinciales (véase Krueger (2002), Mussa (2002), Teijeiro (2001)). En algunos argumentos (e.g. Teijeiro (op. cit.)), se atribuye a una sobre-expansión del gasto del gobierno la existencia de un nivel excesivo de demanda interna y de un tipo de cambio real apreciado, de manera que la necesidad de ajuste externo habría tenido también un origen fiscal”...

Entre el 1er. trimestre de 2004 y el 1ro. de 2005 se incorporaron 310.000 personas al mercado laboral (público y privado), y continuó recuperándose la tasa de empleo, más aún al considerar los planes de empleo.

Entre el 2do. trimestre de 2002 y el 1er. trimestre de 2005 se incorporaron 2.205.000 personas al mercado laboral (público y privado). La mayor demanda de puestos de trabajo es notoria no sólo en el GBA, sino también en otras ciudades del interior, donde la actividad económica está más vinculada a la producción de bienes transables.

El salario real detuvo su caída e inició un proceso de recuperación en 2003, estabilizándose a lo largo de 2004. En 2005 comenzaron a fortalecerse nuevamente.

II.1.2. Situación social

A mediados de la década del 60 —con el cruento golpe militar de 1966 más específicamente— comenzó un período de decadencia que en principio estaba vinculado con el autoritarismo y la violencia que empezaron a corroer las bases del país. El fin del desarrollo industrial con todas sus secuelas sociales iban paralelas a la convulsión política. Las huelgas obreras de esa época apuntaban a frenar ese proceso de desmantelamiento industrial y fueron violentamente reprimidas por el gobierno militar. La reacción de los obreros y la clase media dieron lugar a los sucesos conocidos de la década del setenta: la aparición de la guerrilla, la “guerra sucia” y el terrorismo de estado, en un luctuoso período que tiene fin en 1983 con la asunción del Presidente Raúl Ricardo Alfonsín.

Los años 80 se caracterizan por la preocupación política y social de la recuperación de una cultura democrática. Ese fue uno de los principales méritos del gobierno y la sociedad, así como el haber instalado una práctica de búsqueda de consensos entre los

participantes de distintos ámbitos de decisión. Votar autoridades en elecciones libres se convirtió en un hábito que parece normal y monótono a los jóvenes de hoy, pero fue inusual en el anterior cuarto de siglo.

A diferencia de la década de los ochenta, en los noventa el debate se desarrolló casi exclusivamente en círculos técnicos. En estos años, se logró la “*estabilidad económica*”, que disminuyó la angustia social heredada de los años previos. Dicha estabilidad se refiere a los bajos índices de inflación logrados, en comparación con lo sucedido en los años 80, en particular en el 89 y 90. Pero este concepto de estabilidad, no da cuenta de los índices de desempleo, ni del crecimiento de la pobreza, ni de las necesidades básicas insatisfechas, ni del crecimiento de la inequidad social. Recién finalizada la década, instituciones multilaterales como el Banco Mundial y el sector político comienzan a reconocer la deuda con los más pobres.

El aumento de la desocupación como resultado de los cambios económicos y la modificación del aparato productivo (introducción de nuevas tecnologías, cambios de la organización del trabajo, etc.) y la escasez o ineficacia de acciones preventivas o compensadoras de sus consecuencias, es una explicación del crecimiento de las desigualdades sociales.

La conformación de una nueva composición social, en la cual algunos sectores de clase media se han adecuado bien a los cambios, mientras otros grupos que pertenecieron a ella, han sufrido un marcado deterioro de su nivel de vida (y sobre todo de sus aspiraciones futuras), y la clase obrera industrial ha disminuido numéricamente pero se siente favorecida con la **estabilidad de precios** y la reactivación de ciertas áreas de la producción. También es evidente, que ha crecido el sector de trabajadores de servicios y se han consolidado sectores marginales, excluidos del mercado laboral y del sistema educativo¹⁸. Estos últimos, que antes eran

¹⁸ La flexibilización laboral es una de las decisiones de política que el gobierno de los años 90, pone en práctica. Es una decisión estratégica para alcanzar la competitividad. Los empresarios, reclaman la implantación de reglas más flexibles para la contratación y despido de trabajadores, en el marco del costo salarial estaba el costo de despedir, o la diferencia salarial entre un trabajador con antigüedad y uno que no la tenía. También se discutía, entre otras cosas la escasa colaboración que un trabajador tenía cuando se lo pretendía utilizar en un trabajo para el que no había sido empleado. Lo cierto es que flexibilización, término mezclando un sinnúmero de aspectos vinculados con las condiciones del trabajador, que como saldo arribaron a una condición de trabajo más precaria.

un fenómeno temporario o poco frecuente, ahora se vuelven parte de la “normalidad aceptada” como en el resto de América Latina y buena parte de los países con mayor desarrollo.

La agudización, como consecuencia del punto anterior, de las distancias entre los grupos sociales y su correlato educativo así como el aumento de la diferencia objetiva entre lo que sucede en las regiones desarrolladas del país y las menos desarrolladas económica y educativamente. Existe la percepción creciente de que van a ser cada vez más dramáticas las disparidades entre las instituciones escolares a las que concurren los diversos sectores sociales, en las distintas regiones¹⁹.

a. Índice de desarrollo humano

El índice de desarrollo humano (IDH) es un concepto que evoluciona. En el año 2004 mide los logros en términos de esperanza de vida, educación e ingresos reales ajustados. Argentina esta en ese año entre los 55 países, considerados como Desarrollo Humano Alto.

El IDH a nivel agregado dice bastante poco, a los efectos del presente trabajo. Sin embargo es una guía importante para profundizar el análisis de los indicadores que en el se enuncian.

En materia de educación, como podemos observar en la Tabla 3, el índice utiliza la Tasa de alfabetización de adultos (% de 15 años y mayores) y la Tasa bruta combinada de matriculación primarias, secundarias y terciarias. Mas adelante se analiza la tasa de alfabetización en los años 90 y se pone en tela de juicio algunas aristas del indicador. En lo referente a la tasa de matriculación, adelantamos que este indicador combinado, mezcla algunas cuestiones que ha juicio del autor es importante distinguir. Como se vera en la parte pertinente, el sistema educativo muestra

¹⁹ En este contexto, “dejar hacer dejar pasar” implica consolidar las diferencias que habían venido produciéndose. Consecuentemente estas diferencias de inversión profundizarían las diferencias en capital humano según sea el grupo social, del cual estamos hablando.

diferencias de matriculación en los diferentes niveles. Las razones que explican estas diferencias tienen matices muy particulares según se considere: obligatoriedad e historia del sistema educativo, etapa de vida de las personas, colectivo social al que pertenece, requerimientos del mercado de trabajo, etc.

País	Primero		Ultimo
	Noruega	Argentina	Sierra Leona
Posición del IDH a)	1	34	177
Esperanza de vida al nacer (años) 2002	78,9	74,1	34,3
Tasa de alfabetización de adultos (% de 15 años y mayores) 2002 b)	.. e	97	36,0 h) i)
Tasa bruta combinada de matriculación primarias, secundarias y terciarias (%)2001/02 c)	98 f	94 g	45 f
PIB per cápita (PPA en USD) 2002	36.600	10.880	520
Índice de Esperanza de vida	0,9	0,82	0,16
Índice de educación	0,99	0,96	0,39
Índice del PIB	0,99	0,78	0,28
Valor del Índice de desarrollo humano (IDH)	0,956	0,853	0,273
Clasificación del PIB per capita (PPA en USD) menos clasificación del IDH d)	1	14	-1

Tabla 3: Clasificación de Argentina* según IDH a)

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 2004, <http://hdr.undp.org/reports/global/2004/espanol>

Notas:

- a) La clasificación del IDH se determina utilizando valores del IDH con cinco decimales.
- b) Salvo indicación contraria, los datos se refieren a estimaciones elaboradas por el Instituto de Estadística de la UNESCO en Julio 2002. Debido a diferencias en las metodologías y el período que abarcan los datos subyacentes, las comparaciones entre países y a lo largo del tiempo deben realizarse con la debida prudencia.
- c) Salvo indicación contraria, los datos se refieren al año escolar 2001/02. Los datos de algunos países pueden referirse a estimaciones nacionales o del instituto de Estadística de la UNESCO. Véase <http://www.uis.unesco.org/> para mayores detalles. Dado que los datos provienen de diferentes fuentes, las comparaciones entre países deben realizarse con la debida prudencia.
- d) Una cifra positiva indica que la clasificación del IDH es superior a la clasificación del PIB per cápita (PPA en USD), mientras que una cifra negativa indica lo contrario
- e) Para el cálculo del IDH se aplicó un valor de 99%.
- f) Los datos se refieren a un año distinto del especificado.
- g) Estimaciones preliminares del Instituto de Estadística de la UNESCO, sujetas a revisión
- h) Los datos se refieren a un año o período distinto al especificado, difieren de la definición normalizada o se refieren sólo a una parte del país.
- i) UNICEF 2003b.

La idea de **desarrollo humano** que hemos tomado (Sen – 2000), sostiene que las capacidades a poseer por cada ciudadano, le deben permitir acceder a los funcionamientos básicos, los que a su vez le permiten realizar en libertad sus elecciones. Para ello la “educación de calidad, la nutrición y la salud”, tienen un rol central en el proceso.

b. La distribución de la renta en Argentina y el GBA

La distribución de la renta para la Argentina, en los años que van desde 1980 hasta el 2000, se ha malogrado²⁰. Para el GBA, como se puede observar (Tabla 4) el panorama de indicadores, nos permite afirmar que los más pobres sufrieron un deterioro revelador en sus ingresos, consecuentemente en su situación de opulencia. Simultáneamente vemos como el 10 % más rico, ha captado una mayor proporción del ingreso en la región.

Año	Proporción del ingreso captado por:			Coeficiente de Gini	Cociente entre el ingreso promedio del 10% mas rico y el 40% mas pobre
	25% mas pobre	40% mas pobre	10% mas rico		
1980	9.3	18	29.8	0.375	6.7
1990	8.4	14.9	34.8	0.423	9.3
1997	7.5	14.9	35.8	0.439	9.6

Tabla 4: Distribución del ingreso Gran Buenos Aires hogares urbanos
Fuente: CEPAL 1997, 1998 y 1999

La principal pérdida de ingresos del 10 % más pobre se registra en los años 80 (en el contexto hiperinflacionario del gobierno de Alfonsín), los años 90 (hasta el 97) ratifican la tendencia de pérdidas de ingresos de los sectores más vulnerables.

²⁰ Los indicadores de salud del Gran Buenos Aires son comparables a los de muchos países desarrollados pero persisten los problemas tercer mundistas en las provincias norteñas, más pobres. En cuanto a la educación, los logros a nivel primario son relativamente satisfactorios, pero la educación secundaria y superior están rezagadas frente a países comparativos, y el progreso en la mejora del sistema ha sido lento. Grupo Banco Mundial (2000)

Los trabajadores cesantes (nuevos desempleados), los desempleados de larga duración, junto con los desanimados, que ciertamente no están incluidos en los indicadores de desempleo, explican el deterioro en la distribución de la renta nacional y del GBA.

Si bien este, es un análisis en términos de cantidad de bienes a los que podrían acceder los sectores más vulnerables de la sociedad, a “**priori**” nada dice sobre la calidad de vida de los habitantes. Sin embargo, podemos afirmar que la condición necesaria (Sen 2001) de “**opulencia**” no se cumple para un basto sector de la sociedad. Por consiguiente, avanzar sobre otras cuestiones es más dificultoso para el colectivo social afectado.

Por otra parte teniendo en cuenta, la alta elasticidad ingreso que caracteriza a la demanda de educación, se puede inferir la caída de la demanda del servicio.

c. Mercado de empleo y remuneraciones

En términos del Grupo Banco Mundial (2000), su apreciación del mercado de empleo para la década de los 80 es:

...”Un área que requiere mayor atención en particular es la del mercado laboral y el empleo. A fines de la década de 1980, Argentina tenía baja productividad y un exceso de empleo acumulado tanto en el sector público como en el privado. Las reformas abordaron esta situación pero en el interin la transformación económica de la Argentina ha desplazado la demanda hacia trabajadores más calificados y al uso de tecnología. Esto ha dejado a los trabajadores no calificados desocupados o con salarios deprimidos y en muchos casos, por debajo de la línea de pobreza. Además, las reformas para dar mayor flexibilidad al mercado laboral se han retrasado. Una consecuencia negativa ha sido el aumento del sector informal, ya que tanto empresas como empleadores buscan escapar de los

altos costos y la reglamentación restrictiva. La desventaja es que esos trabajadores quedan excluidos de muchos programas de contención social y las empresas, principalmente las PyMES, no pueden acceder a los créditos o no pagan los impuestos”...

Esta evaluación que el Banco Mundial realiza del mercado de empleo, da cuenta de varias aristas que deben ser consideradas para los años objeto de estudio.

En primer lugar, el miramiento que en el sector privado y público había excesiva cantidad de trabajadores, fue uno de los argumentos centrales para aplicar la reforma estructural. La hipótesis estaba centrada en la baja productividad del trabajo y la ineficiencia de la economía. En ese contexto se hacía necesario incrementar la productividad del trabajo, con reingenierías del aparato productivo, privatizaciones e incorporación de nuevas tecnologías.

	Desempleo Urbano	Evolución de las remuneraciones medias reales de la industria manufacturera b)
1992		1.017
1993	9.6	1.004
1994	11.5	1.011
1995	17.5	1
1996	17.2	0.999
1997	14.9	0.993
1998	12.9	0.99
1999	14.3	1.001
2000	15.1	1.016
2001	17.4	1.004
2002 (a)	21	0.849

Tabla 5: Argentina desempleo urbano y remuneraciones
Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

(a) Estimación preliminar

(b) Coeficiente (índice año origen / índice año base)

La introducción de estos cambios, generó un creciente desempleo urbano (ver Tabla 5), con mayor impacto en el trabajo no calificado. Los niveles de desempleo urbano crecieron desde el 9,6 % a principios de los 90 hasta el 15,10 % a finales de la década.

En promedio el desempleo urbano estuvo alrededor del 14,125 %. El perfil del desempleado típico, era el hombre mayor de 40 años, padre de familia, que había trabajado 20 años en un puesto específico en la industria o en el estado. Sin capacitación formal o con estudios sin culminar.

En los años 90, se dictó la ley de flexibilización laboral, que consintió la implementación de todas las medidas necesarias para minimizar el costo de la reforma (ya que tanto empresas como empleadores buscan escapar de los altos costos y la reglamentación restrictiva). En ese sentido, las reformas que quisieron dar mayor flexibilidad al mercado laboral, tuvieron como consecuencias negativas: el aumento del sector informal, el subempleo, el empleo en negro, etc. Es decir, la flexibilización laboral resultó en la ***precarización de las condiciones de empleo***.

Por su parte la evolución del salario real, siguió una suave trayectoria descendente en los primeros 8 años de la década de los 90, registrando un aumento en los últimos años del siglo, para luego describir un descenso suave en el inicio del siglo XXI y desplomarse con la salida de la convertibilidad en el 2001.

El detalle más relevante a destacar, es el crecimiento de los índices de desempleo industrial, el que asociado al nivel real de los salarios, da cuenta del empeoramiento de la función distributiva. Así el Informe del Grupo Banco Mundial (2000), dice:

...”Al mismo tiempo, Argentina ha experimentado una brecha creciente en los salarios pagados a quienes cuentan con calificaciones modernas y un estancamiento en los salarios para los de bajas calificaciones. La disparidad de salarios, a su vez, ha conducido a una creciente desigualdad en el ingreso y al desaliento, especialmente entre los trabajadores de mayor edad con calificaciones obsoletas y las mujeres y los jóvenes que carecen tanto de experiencia como de calificaciones. Estos problemas se combinan para producir la sensación de vulnerabilidad que experimentan los pobres cuya mayor preocupación, según se expresa en Las Voces de los Pobres, es asegurarse un trabajo estable”....

d. Pobreza e indigencia

Los resultados informados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), para los aglomerados relevados por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), permiten observar un descenso en la incidencia de la población en la situación de indigencia y pobreza a partir de mayo del 2002. Estos indicadores llegaron a sus niveles mas bajos en la onda de ese mes. Desde entonces y de la mano de la recuperación de la actividad económica, inicialmente tenue pero que se fue reafirmando con el transcurso de los trimestres, se observa un mejoramiento continuo de los indicadores sociales.

Este contexto se verifica en la mejora sostenida de las dos variables intervinientes, ingresos (devolución del 13% a los jubilados y empleados públicos, incremento de asignación no remunerativa para los empleados registrados y el incremento de planes sociales: jefes y jefas de hogares) y valor de la canasta (estabilización de los precios y caída de algunos), al momento de definir la situación relativa de un hogar frente a la cobertura de sus necesidades.

II.2. Indicadores educativos

En principio y por razones de síntesis se limita el análisis de los indicadores educativos al área y tiempo objeto de estudio: GBA – 1980 al 2000. Sin embargo, se realizan exámenes que nos permiten cotejar nuestra área objeto de estudio, con el resto del país, siguiendo el propósito de caracterizar y hacer aproximaciones comparativas con el contexto nacional y regional.

II.2.1. La situación de partida: Un panorama del CENSO Nacional de Población y Vivienda de 1980

En la Tabla 6, se puede observar una comparación intergeneracional de los partidos del Gran Buenos Aires en cada uno de los tres niveles. En este resumen se comparan proporciones de la población joven por una parte y de 50 años y más, que han completado cada nivel de enseñanza. En ellos se toman a los jóvenes, de los dos grupos quinquenales posteriores al egreso habitual de cada nivel.

La Tabla 6, permite reparar un panorama sobre la situación educativa a comienzos de los años 80. En principio las diferencias intergeneracionales (jóvenes & viejos) son significativas en cada nivel educativo. Este dato nos permite afirmar que la población mas joven recibe mas educación que sus antepasados. Desde la óptica del ordenamiento vertical, las diferencias educativas entre los 19 partidos del GBA, son también muy evidentes. Es decir la situación en 1980, era ya una situación diferenciada entre los diversos partidos del GBA, en términos de distribución de educación.

En esos años los niños con 12 años que habían terminado la escuela primaria eran el 1,8 % y asistían el 93%. Habían abandonado el 4,6% y nunca habían asistido el 0,6%. La población del Gran Buenos Aires, de 6 años y más que nunca asistió a la escuela primaria, era del 4%; en términos absolutos significaban 222.000 habitantes. El fenómeno se pronuncia a medida que la población es mayor: 10-19 años el 1%, 20-29 años el 2%, 30-44 años el 3% y 45-50 años mas del 3%.

De la población de 6 años y más, que nunca asistió a la escuela primaria varia desde el 2% para Vicente López, al 5% para Florencio Varela. A los 14 años el 71% de la población ha completado el ciclo primario y a los 19 años el 88% (retraso escolar).

Al momento del CENSO de 1980, en el GBA, se estaba formando a nivel medio el 49% de la población de 15 años y en el nivel superior o universitario el 9% de la población de 20 años, además del 0,6% que ya había terminado.

Ranking en		Primaria		Secundaria		Superior o Universitaria	
		15-24 años	50 años y mas	20-29 años	50 años y mas	30-39 años	50 años y mas
		%	%	%	%	%	%
1980	Total Partidos	86	57	27	9	4	2
1	Vicente López	94	75	56	21	15	5
2	San Isidro	92	68	45	19	12	5
3	Morón	92	62	35	10	6	2
4	Tres de Febrero	91	61	35	7	4	1
5	Avellaneda	90	57	34	6	4	1
6	San Martín	89	59	38	8	4	1
7	Lanús	88	56	29	5	3	1
8	Quilmes	86	57	27	8	4	2
9	San Fernando	86	54	26	9	4	2
10	Berazategui	86	46	19	5	2	1
11	Lomas de Zamora	85	59	26	9	5	2
12	Almirante Brown	85	53	22	8	3	2
13	Tigre	85	48	19	6	2	1
14	Matanza	84	52	21	5	2	1
15	Merlo	83	51	17	5	2	1
16	Esteban Echeverría	82	48	19	6	2	1
17	General Sarmiento	82	48	16	6	2	1
18	Moreno	80	48	15	6	2	1
19	Florencio Varela	78	42	12	4	1	1

Tabla 6.: Situación educativa en 1980 para los entonces 19 partidos del Gran Buenos Aires
Fuente: CENSO Nacional de Población y Vivienda de 1980

Vicente López y San Isidro (dos de los partidos más ricos del GBA) registran las mayores proporciones de estudiantes secundarios a los 15 años (78 y 69%) y los menores son de Florencio Varela y Moreno (dos de los partidos mas pobres del GBA) (33 y 34%) de la población de 15 años. También para el nivel superior y universitario

son los partidos de Vicente López y San Isidro los que registran mayores índices para la edad escolar acorde al nivel.

Estos datos, configuran el punto de partida del periodo objeto de estudio. Es decir las condiciones iniciales ya planteaban diferencias significativas en indicadores de educación.

II.2.2. Alfabetización.

El análisis del indicador y las conclusiones que surgen, permite visualizar un panorama que caracteriza al Gran Buenos Aires como la segunda región de desarrollo del país por su cercanía a la Capital Federal y la discriminación por genero que existió y existe en la región.

a. Análisis del indicador en la década de los 90

En 2001, la población del país por grupo de edades y sexo presenta la siguiente característica: el 48,21% son hombres, mientras el 51,79 % son mujeres. Siendo las mujeres más longevas que los hombres independientemente del grado de alfabetización.

En el año 2001 el país por grupo de edades, muestra que la población es una pirámide. Es decir los jóvenes son mas en cada grupo de edad menor. Los datos presentan las siguientes características: la población alfabetizada asciende al 97,39% y los analfabetos al 2,61%. Los que están en la franja de 10 a 14 años tienen el 98,90 % de alfabetización y los que tienen mas de 80 años están en el 91,76 % de alfabetización, (el grado de alfabetización registra un descenso lento y gradual a medida que asciende en edad). Lo que equivale a decir que entre los adultos, hay más analfabetos.

En cuanto al análisis específico, de los grupos de edades dentro de los alfabetizados como de los analfabetos, muestran el mismo patrón. Si es joven la probabilidad de que sea hombre o mujer es la misma (o muy parecida), sin embargo a medida que va creciendo en edad se va pronunciando la diferencia y la población femenina es mayor. Es decir siendo alfabeto y mayor, la probabilidad de que sea mujer es mayor a la de que sea hombre. Lo mismo pasa con la condición de ser analfabeto. Esto es así porque hay más mujeres que hombres adultos.

En el año 1991, de la población mayor de 15 años de la provincia de Buenos Aires el 2,53 % es analfabeta, de los cuales el 45,44 % es hombre y 54,56 % mujer. Siendo las mujeres la mayor proporción.

Para el mismo año, la población mayor de 15 años alfabetos de la provincia de Buenos Aires eran el 97,37 %, de los cuales el 48,41 % son hombres y 51,59 % mujeres. Siendo las mujeres la mayor proporción, aunque la diferencia es menor que en el caso de los analfabetos.

En la provincia de Buenos Aires residía (en el año 1991), el 39,53 % de la población del país, y se concentraba el 25,24% de los analfabetos del total de la población argentina. Mostrando una ventaja de la provincia (provincia central del país) sobre el resto del país.

En el año 2001, para la población mayor de 10 años los analfabetos del Gran Buenos Aires eran el 1,56 % (1,58 % para la provincia de Buenos Aires), de los cuales el 43,96 % (47,37%) eran hombres y 56,04 % (52,63) mujeres. Si bien en el Gran Buenos Aires la mujer muestra una mayor proporción en relación con los hombres analfabetos, en la provincia están más alfabetizadas que el año 91 en relación con los hombres a pesar de continuar siendo el colectivo analfabeto mayoritario.

Para el mismo año, la población mayor de 10 años alfabetos del Gran Buenos Aires eran el 98,44 %, de los cuales el 48,07 % son hombres y 51,93 % mujeres. Siendo las

mujeres las que tienen un porcentaje mayor, y la diferencia entre ambos colectivos sigue siendo menor que en el caso de los analfabetos.

Teniendo en cuenta que el 24,25% de la población del país está en el Gran Buenos Aires, aquí se concentra el 14,49 % de los analfabetos del total de la población argentina. Este dato da cuenta de la ventaja que esta región (región central respecto del resto del país) tiene sobre el resto del país en materia de alfabetización. Es decir respecto de otras regiones el Gran Buenos Aires está mejor posicionado en términos de alfabetización.

A su vez la provincia de Buenos Aires tiene el 38,72 % de la población del país y concentra el 23,53 % de los analfabetos del total de la población Argentina. Consolidando la ventaja de la provincia sobre el resto del país.

b. Algunas conclusiones preliminares

Se puede deducir sobre la base de lo analizado que los mayores índices de analfabetismo femenino se deben a que en el pasado las mujeres no tuvieron oportunidad de acceder a la educación formal (por cuestiones culturales y/o laborales) y que todavía son mayores porque el sexo sobrevive al masculino.

Dato consistente con lo expuesto por Tortella (1993), donde se comprueba el círculo vicioso demográfico y la discriminación sexual. Se constata que las mujeres sufren (y sufrieron) discriminación educativa, dado que la proporción de analfabetas, es mayor que la de analfabetos.

En materia de centralidad versus periferia, es la provincia de Buenos Aires, la más desarrollada (según surge del análisis del indicador) en términos relativos que las demás provincias.

También podemos observar que el Gran Buenos Aires, tiene mejor posición en materia de alfabetización que el resto de la provincia de Buenos Aires, por tener ese

carácter de central de la misma y por su cercanía a la Capital Federal. No obstante, dentro del conurbano, hay diferentes tasas de alfabetización, son mejores en los distritos identificados como mas ricos y sensiblemente mas altas en los distritos mas pobres (ver Anexo 2).

Por último, las mediciones comparadas entre el Gran Buenos Aires y la Capital Federal, terminan de consolidar la teoría en materia de alfabetización. Ver Tabla 7.

	Capital Federal	Gran Buenos Aires	Provincia de Buenos Aires
Porcentaje de población en relación con el total del país	8.38%	24.25%	38.72%
Porcentaje de población analfabeta en relación con el total del país	1.46%	14.49%	23.73%
Tasa de analfabetos sobre población	17.38%	59.75%	61.29%

Tabla 7.: Población y analfabetos de Capital Federal, GBA y Buenos Aires
Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001

La alfabetización es útil para mostrar la centralidad del desarrollo (Capital Federal). El dato a escala general nos permite hacer una clasificación de la región, objeto del presente trabajo (GBA). Diríamos que se trata de la segunda región mas desarrollada del país (indiscutiblemente dentro de ella hay profundas heterogeneidades).

La descripción que nos permite realizar el índice de alfabetización, es quizás un objetivo de política importante. Sin embargo, diremos que merece una observación general como objetivo de política. En nuestra opinión, alfabetizar a la mayoría de la población es una condición necesaria, pero no puede ser considerada una condición suficiente en términos de desarrollo. El objetivo de alcanzar el 100 % de alfabetización, exige alcanzar al 100 % de la población en edad escolar. Pero este objetivo, dice poco sobre el Capital Humano que requiere el mercado de trabajo y las condiciones impuestas por la globalización.

En otras palabras saber leer y escribir, era importante para un país (economía cerrada) que necesitaba de una masa critica que pudiera ser empleada en la industria naciente.

Pero en un contexto internacional, de mercados altamente competitivos, donde se demandan ciertas “actitudes correctas”, hablar de alfabetización (aptitud necesaria), es cuanto menos insuficiente.

Además, el objetivo de alfabetización, puede ser alcanzado por diferentes vías, en la actualidad. Una de ellas puede ser la educación formal polimodal o adultos (quizás la mas importante), pero no es la única. Los medios masivos de comunicación, la acción de las ONGs, y otros esfuerzos privados concurren en el logro de este.

Por lo mencionado, creemos que la alfabetización es necesaria, pero definitivamente un ciudadano debe alcanzar un conjunto de capacidades mayor, que le permita en el mundo de hoy, tener opciones para ejercer las decisiones en libertad. De aquí podemos concluir, que es necesaria una educación formal que incremente la cantidad de contenidos a revisar en el sistema y que se asegure que esos contenidos sean dados, para poder alcanzar un Capital Humano funcional a la demanda de este tiempo.

Si bien los objetivos de la reforma declaran esta intención, en el capítulo pertinente, nos ocuparemos de revisar cuales fueron los resultados de la implementación de la misma.

II.2.3. Deserción escolar

El análisis de la tasa de deserción y sus conclusiones, dan cuenta que se ha reducido la deserción en general, no así para el nivel medio y los colectivos mas vulnerables de la sociedad.

Como se puede constatar la extensión de la obligatoriedad del nivel medio no fue una medida apropiada, para hacer permanecer a la población dentro del sistema educativo. Por otro lado, el incremento de la deserción del primer cuartil, nos permite afirmar que el resto de la población estudiantil, ha incrementado su permanencia en el sistema educativo. Esto ultimo podría ser una causa, que juntamente con los cambios

pedagógicos explica la caída de la calidad de la educación, del sistema en su conjunto. Dado que la permanencia dentro de los establecimientos educativos son un incentivo institucional, para conservar matrícula (los docentes conservan su fuente de trabajo, conservando alumnos).

A su vez, la inexistencia de mecanismos legales y presupuesto, para que las autoridades del sistema puedan implementar las acciones que obliguen a la ciudadanía a enviar los niños y jóvenes a la escuela, ha generado un estado de anomia generalizado que quita todo valor y respeto a la ley de educación instaurada en los años 90.

La ocupación de los jóvenes, la baja educación de la madre, la situación de pobreza y la composición familiar monoparental, explican la mayor proporción del retraso y abandono escolar.

a. Análisis de la tasa de deserción

Este indicador es útil para la presente tesis, sin embargo por ser datos preparados por la CEPAL, para América Latina, hay algunos detalles de generalizaciones que no describen la reforma educativa implementada. Este hecho no nos impide utilizar la información. Para ello, se realizan observaciones y así hacer pertinente el análisis.

En el año 99, con la implementación de la reforma educativa, los años de educación primaria ya eran 9 (nueve): 3(Tres) para EGB 1, 3(tres) para EGB 2 y 3(tres) para EGB 3) y los de educación polimodal a 3(tres). En total los años que se tratan son los mismos. Esta modificación, es importante porque nos advierte de la extensión de la obligatoriedad en la educación y del acortamiento de la duración del ciclo de formación medio. Mientras que en el 90 los alumnos estaban obligados a terminar séptimo grado, en el año 99, en la provincia de Buenos Aires, la educación obligatoria llegaba al nivel polimodal.

Año	Duración de los ciclos primarios y secundarios Años	Tasa global de deserción	Tasa de deserción temprana	Tasa de deserción de finalizar ciclo primario	Tasa de deserción al finalizar el ciclo secundaria		
GBA	1990	7	5	36	2	20	17
	1999	7	5	23	1	12	10

Tabla 8: Argentina tasa de deserción a lo largo del ciclo escolar entre los jóvenes de 15 a 19 años de edad, en los años 90
Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales en la Encuesta Permanente de Hogares

Los datos de la tabla 8, no muestran el cambio mencionado en el párrafo ut supra. Solo podemos observar la reducción en términos globales de todas las tasas de deserción, las que podrían estar asociadas a los cambios pedagógico-didácticos que se dieron.

La voluntad política estuvo centrada, en conservar la mayor cantidad de matrícula, dentro de los establecimientos educativos. Las acciones para evitar la deserción escolar, fueron muy variadas. Aunque todas fueron coherentes para conservar la matrícula dentro de las escuelas y en los primeros años de la implementación hubo un crecimiento en el tercer ciclo por la extensión de la obligatoriedad. En este tiempo, los docentes debían aplicar un sistema de calificación que contemplaba distintas instancias de evaluación. Los alumnos tenían, la posibilidad de compensar contenidos conceptuales, en diferentes momentos del año y las inasistencias no eran una razón suficiente, para que este colectivo, quedara fuera de la institución educativa.

Además que uno de los indicadores para evaluar el desempeño institucional es la tasa de deserción escolar, la que asociada a la elevación del número de alumnos por profesor, como un requisito para mantener un curso abierto, eran incentivos para conservar matrícula dentro de la escuela. En algunos casos, los profesores concurrían, a la casa de los alumnos, para que estos estuvieran dentro del sistema educativo y ellos conservaran su puesto de trabajo.

El diseño del mecanismo de incentivo para lograr el objetivo de disminuir la tasa de deserción tubo su énfasis en el colectivo docente. Era responsabilidad del maestro y a él le convenía que el niño o joven permanezca dentro de la escuela. Ante la deserción

de los alumnos, sencillamente el profesor se queda sin empleo. Este mecanismo merece profundas críticas, porque genera un círculo vicioso que destruye las bases de la calidad educativa.

Los datos sobre deserción deben ser interpretados en conjunto. Primero y lo más sobresaliente es el crecimiento del 0 al 10,1 % que registran los “Desertores al término del ciclo secundario” (Tabla 9). La observación que hacemos, es que el ciclo medio para finales de los noventa comienza a partir del tercer ciclo de la EGB (octavo y noveno año). Ciclo que ahora es obligatorio (como ya se ha dicho). Por este motivo, se puede explicar el descenso de la tasa de “Desertores al inicio del ciclo secundario” desde el 38.1 % al 29.7 %. Con esta evidencia podemos afirmar, que antes de la reforma educativa la deserción escolar estaba concentrada al finalizar el ciclo primario obligatorio. Con la reforma, se logró conservar al 10 % más de alumnos de ese colectivo, dentro del sistema.

	Año	Desertores tempranos (durante ciclo primario)	Desertores al finalizar ciclo primario	Desertores al inicio del ciclo secundario	Desertores al término del ciclo secundario	Desertores del Total
Gran Buenos Aires	1990	6.7	55.2	38.1	0	100
	1999	6.2	54	29.7	10.1	100

Tabla 9: Gran Buenos Aires distribución de los jóvenes entre 15 y 19 años de edad que desertaron del sistema escolar formal en los años noventa según la etapa del ciclo en que se retiraron

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales en la Encuesta Permanente de Hogares

Como nada se dice cuando abandonan, entonces debemos comparar al 38,1% de los Desertores al inicio del ciclo secundario del año 1990, con la suma del 29,7 % más el 10,1 % de los desertores al inicio y fin del ciclo secundario. Este dato, permite afirmar “en términos relativos” que la deserción en el nivel secundario después de la reforma, ha crecido, no obstante la extensión de la obligatoriedad.

La Tabla 10, nos permite observar el deterioro del primer cuartil de la población en términos de deserción y culminación de estudios (ya sean primarios como secundarios). Esta información, es muy significativa para la tesis del presente trabajo, pues el abandono escolar de una cantidad mayor del cuartil 1 de ingresos, implica que este subgrupo de la sociedad ha crecido y no ha recibido la educación formal. Quienes

a su vez, están viendo minadas (en términos de la teoría del capital humano), las condiciones para conseguir un empleo de calidad en el futuro.

Año	Gran Buenos Aires	
	1990	1999
Desertores que pertenecen al cuartil 1 sobre el total de desertores	44	50
Desertores tempranos que pertenecen al cuartil 1, sobre el total de desertores tempranos	50	72
Desertores al termino del ciclo primario que pertenecen al cuartil 1, sobre el total de desertores al termino del ciclo primario	50	53
Desertores en ciclo secundario que pertenecen al cuartil 1, sobre el total de desertores ciclo secundario	34	43
Estudiantes muy retrasados que pertenecen al cuartil 1, sobre el total de estudiantes muy retrasados	43	50
Egresados del cuartil 1, sobre el total de egresados	20	14

Tabla 10: Gran Buenos Aires porcentaje de jóvenes de 15 a 19 años de edad de acuerdo a su situación escolar que pertenecen al cuartil 1 de la distribución de los ingresos de los hogares

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales en la Encuesta Permanente de Hogares

Si cruzamos esta información con el crecimiento del desempleo registrado en la misma década y analizamos la caída de los ingresos consecuentes, podemos explicar estas tasas de abandono escolar.

El informe del Panorama Social de América Latina (2001-2002) sostiene que la pobreza no es un factor de riesgo, sino más bien un resultado o situación derivada de la presencia de otros factores que la explican y dan cuenta de una serie de fenómenos, entre los que se incluyen la deserción escolar. En particular aquí se destacan otros tres factores de la deserción escolar: la baja educación de la madre, que se asocia a la menor valoración de la educación formal y a otras situaciones de carácter crítico; la familia incompleta (monoparental), ligada a mayores riesgos económicos e incapacidad como soporte social del proceso educativo; y la inserción temprana en la actividad laboral, que ha sido subrayada como el factor más estrechamente relacionado con el fracaso y el retiro escolar, debido a su relativa incompatibilidad con las exigencias de rendimiento académico.

Gran Buenos Aires - 1999		Condición de Trabajo				Jóvenes que viven con sus padres			
		pobreza		de Trabajo		Educación de la madre		Composición familiar	
		Pobres	No pobres	Ocupados	No ocupados	5 o menos años de estudio	Mas de 5 años de estudio	Monoparental	Biparental
	Deserción general	37	18	51	16	40	17	32	16
	Deserción temprana y retraso	4	1	6	1	3	1	4	0
	Deserción escolar								

Tabla 11: Gran Buenos Aires tasa de deserción general y temprana de jóvenes de 15 a 19 años según diversos factores
Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales en la Encuesta Permanente de Hogares

Para el GBA, las causas que explican el abandono escolar (en orden de importancia) son la ocupación de los jóvenes, el nivel de estudios de la madre, la situación de pobreza y la composición familiar monoparental. Este orden tiene una sensible modificación para la deserción temprana ocupando el primer lugar sigue el joven que tiene un empleo, el segundo lugar lo ocupa la composición familiar monoparental junto con la condición de pobreza y en tercer lugar están los años de estudio de la madre.

No obstante lo observado en la Tabla 11., la condición de pobreza explica el abandono escolar, aunque en menor grado que un empleo para los jóvenes. Esta condición, podría estar sesgada, dado que los pobres son quienes buscan empleo, al igual que los hijos de los hogares monoparentales, por la fragilidad económica que dichas situaciones representan.

Para el Gran Buenos Aires, el 79 % de los desertores tempranos pertenecen a un hogar monoparental (Tabla 12.). Por su parte el 73% de los desertores tempranos trabajan (trabajo juvenil), el 72 % pertenecen a un hogar pobre y en ultimo lugar esta el desertor cuya mama tiene baja educación.

Gran Buenos Aires		Incidencia de la pobreza		Porcentaje de ocupación		Jóvenes que viven con sus padres			
		Desertores	No desertores	Desertores	No desertores	Porcentaje cuya madre tiene baja educación		Porcentaje cuyo hogar es monoparental	
						Desertores	No desertores	Desertores	No desertores
	Desertores	39	20	41	7	24	10	37	17
	Desertores tempranos y retraso escolar	72	43	73	7	32	16	79	23

Tabla 12: Gran Buenos Aires incidencia de diversos factores entre jóvenes de 15 a 19 años según si han desertado o no del sistema escolar para 1999

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales en la Encuesta Permanente de Hogares. En el caso de los no desertores la información muestra el retraso escolar.

La Tabla 12., muestra que los no desertores que tienen mayor retraso escolar, son los pobres con el 43%. Esta situación, de fragilidad para el colectivo, haría aceptar la hipótesis del presente trabajo. Siendo la pobreza, una de las principales causas que explican, el abandono y el retraso escolar para el año 1999.

b. Conclusiones de la tasa de deserción

- La reducción de la deserción puede deberse en parte a los cambios en las prácticas pedagógico/didácticas implementadas en la reforma educativa
- Siendo la tasa de deserción un indicador para evaluar el desempeño institucional, la que asociada a la elevación del número de alumnos por profesor, se constituye en incentivo para conservar matrícula dentro de la escuela.
- La deserción en el nivel secundario después de la reforma, ha crecido, no obstante la extensión de la obligatoriedad
- el abandono escolar de una cantidad mayor del cuartil 1 de ingresos, implica que este subgrupo de la sociedad ha crecido y no ha recibido la educación formal; quienes a su vez, están viendo minadas (en términos de la teoría del

capital humano), las condiciones para conseguir un empleo de calidad en el futuro

- e) el abandono y el retraso escolar, es explicado por: la ocupación de los jóvenes, la baja educación de la madre, la situación de pobreza y la composición familiar monoparental.
- f) los no desertores que tienen mayor retraso escolar, son los pobres con el 43%. Esta situación, de fragilidad para el colectivo, haría aceptar la hipótesis del presente trabajo. Siendo la pobreza, una de las principales causas que explican, el abandono y el retraso escolar para el año 1999.

CAPITULO III: LA REFORMA EDUCATIVA EN ARGENTINA Y EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Hablar de la reforma educativa en Argentina, es hablar de la reforma educativa de la provincia de Buenos Aires. Varios son los elementos que nos permiten realizar esta afirmación. En primer lugar, cabe mencionar la simultaneidad de las medidas tomadas a nivel nacional con las medidas en la provincia de Buenos Aires. En segundo lugar, están las características de la misma, se puede decir, que en la práctica pocas son las diferencias en los textos legales. En tercer lugar, esta la generalización de la aplicación de la reforma. Es decir Buenos Aires, implemento la reforma, sin solución de continuidad en toda la provincia, sin realizar pruebas pilotos o experiencias parciales, que le permitieran hacer ajustes antes de la implementación general.

Recuadro 3.1.

Educación. La educación está en el centro de los esfuerzos de la Argentina por reducir la pobreza y el apoyo corriente del Banco se ha concentrado en la equidad y la reforma de la educación secundaria. Estos programas deben continuar y se propone un apoyo ulterior para la Provincia de Buenos Aires con otro préstamo para inversiones. El énfasis en Buenos Aires se justifica debido al número de estudiantes y su buen historial de implementación. Dado que la mayoría de las provincias necesitan seriamente aumentar la eficiencia de su gasto en educación, esta área será abordada a través de las operaciones de reforma provincial; también se incluirán pilotos de esfuerzos para dar mayor autonomía a nivel de escuela y modificar la forma en que se estructuran los presupuestos de educación. La demanda de inversión en educación secundaria, sin embargo, continúa siendo muy alta: el nuevo gobierno está lanzando una iniciativa para fortalecer unas 6.000 escuelas pobres con un costo total de \$600-900 millones. El BID está analizando un posible proyecto y puede existir una oportunidad de financiamiento de inversiones paralelo por parte del Banco.

Extraído de Grupo Banco Mundial (2000)

Dos motivos, nos obligan a hablar de la reforma en Argentina en lugar de hacer lo más específico que es hablar de la reforma en la provincia de Buenos Aires. Uno es que la bibliografía citada o consultada, se refiere en su mayoría a la Argentina, esto es así, dado que los trabajos están centrados en las reformas educativas en América

Latina, aunque hay trabajos que hablan exclusivamente de la reforma bonaerense. En segundo lugar, quien realiza esta tesis, fue docente del sistema educativo bonaerense, en consecuencia, cuando habla del sistema educativo, lo hace desde la visión que tiene. Por ello, cada opinión, razonamiento, análisis, discusión esta centrada en el conocimiento de la realidad del sistema educativo bonaerense (y desde ningún otro lugar).

Las afirmaciones, los hechos, los conceptos, las declaraciones de este apartado tienen que ver con conocer las características de la *Reforma Educativa*, no obstante lo mencionado en los párrafos anteriores, hemos comparado detenidamente datos de otros sistemas educativos, con los nacionales y con los provinciales, concluyendo que los detalles que pudieran diferenciar a la reforma a nivel nacional de la provincial, no son significativos al momento de realizar la evaluación de los resultados de la misma.

Lo esencial de la reforma, por un lado es la descentralización de la prestación del servicio y del financiamiento y por otro es la centralización de los contenidos básicos y del control de calidad del sistema, comparados con los parámetros preexistentes, nos proveen de importantes líneas para la realización de dicha evaluación.

Se observa en primer lugar una actitud general del Estado central, a despojarse de actividades que otrora les eran indelegables, este es el caso de la prestación del servicio educativo. En particular en materia de financiamiento, con el ánimo de reducir el gasto publico, el estado federal delega a las provincias la responsabilidad de la administración del sistema escolar, y a su vez son las provincias las que quieren que esta obligación recaiga sobre los municipios.

No obstante la intencionalidad política, la influencia de pedagogías como el *normalismo burocrático*, ha mediado en el nivel central. De esta manera se han establecido para todo el sistema educativo unos Contenidos Básicos Comunes (CBC). Pretendiendo con esta acción, asegurarse para el Estado Nacional, un nivel de aprendizajes que luego controlara con el sistema de evaluación de la calidad.

La evaluación de la calidad educativa no es aun, una información que este disponible para las escuelas del sistema, tampoco han servido estas pruebas, para asegurar la calidad de la educación. Por cierto, las evaluaciones que el propio mercado ha realizado en materia de calidad, le ha dado sistemáticas aflicciones a las autoridades del nuevo sistema educativo, en los primeros años de implementada la reforma. Tanto para el ingreso a niveles terciarios y universitarios, donde se da cuenta de las debilidades en la formación media y general básica, como en el mercado de trabajo, donde se registran demandas de técnicos, que el sistema ya no egresa, como una gran oferta de polyvalentes que no encuentran trabajo, nos permite hacer aproximaciones generales poco halagüeñas sobre los resultados de la reforma²¹.

III.1. Fundamentos básicos de la reforma educativa.

Entre los hechos educativos destacados desde 1945 (Anexo 3), mas allá de las marchas y contramarchas de los vaivenes políticos, se encuentran como comunes denominadores:

- el nacimiento, desarrollo y fortalecimiento de las instituciones privadas,
- la disputa entre la enseñanza laica versus la religión católica
- la descentralización (provincialización) de la educación primaria y media
- una creciente preocupación por la educación media y técnica, e
- intentos fallidos de reformas del sistema educativo.

III.1.1. Presupuestos ideológicos²²

Paralelamente el conjunto de países latinoamericanos se aboco a la empresa de implementar reformas educativas que permitieran a sus sistemas escolares articularse más funcionalmente al escenario de la globalización. Si bien estas modificaciones

²¹ Estos resultados son para el sistema educativo en general, aquí no hay distinción de alumnos que provienen de escuelas ricas o de escuelas pobres. Lo cierto en todo caso, es que ahora hay un sistema educativo que parece haber retrocedido en ciertas prestaciones que antes las alcanzaba.

²² Para ampliar en detalles de este apartado vea Anexo 3.

educativas presentan características particulares por país responden a una agenda común de cuestiones y metodologías que guían las acciones políticas del sector. Haremos a continuación referencias a los cambios -generales y educativos- de la década.

Durante los años 80-90, América Latina paso por un proceso de reestructuración que importo cambios muy profundos de sus economías y de la organización sociopolítica de sus sociedades. En términos muy generales podemos señalar que hay un nuevo diseño del campo de acción para los diferentes actores y reglas de juego que hacen una distribución diferente de los recursos y de las relaciones de fuerza.

Los elementos centrales que diseñan un campo diferente para la acción de los docentes son los siguientes:

1. En el nuevo orden social no es el Estado el principal agente estructurador del campo y por tanto, no es la lógica política la que prevalece a la hora de asignar los recursos. Las reformas del Estado que han realizado la mayoría de los países de la región tuvieron el objetivo de despolitizar la economía y poner fin a la etapa de "primado de la política" (Lechner, N 1998) que caracterizó al Estado Social. En esta nueva etapa hay una exigencia de armonizar funcionalmente el orden social a las necesidades de la economía, lo que obliga a la política a adaptar sus criterios a los del mercado que se ha transformado en un límite muy duro para la definición del destino de los recursos públicos. La nueva situación genera márgenes muy estrechos a la acción del Estado - que en general actúa sobre los resultados de un mercado en el que no logra intervenir para moderar.

En líneas generales, los Estados Nacionales ocupados durante todo el periodo anterior en mediar el conflicto interno generado alrededor de la distribución de los recursos, ha desplazado sus esfuerzos a favor de construir condiciones de competitividad para la incorporación del país al circuito mundial de intercambios de bienes y servicios (Tiramonti, 1996). En esta nueva situación

es el mercado el que adquiere presencia y legitimidad en la definición del conflicto por los recursos. Quienes tienen representación política o sectorial para participar de la disputa social por los recursos se encuentran ante la necesidad de ajustar sus estrategias a esta doble lógica - política y de mercado - para sostener sus posiciones en el campo.

A este proceso de despolitización del orden social se le suma el surgimiento de nuevos agentes en la prestación de los servicios educativos y de nuevas formas de gestión que modifican las fronteras entre la esfera de lo público y lo privado. Se multiplican, así, los interlocutores y se heterogenizan los marcos normativos que regulan la práctica pedagógica. Desaparece el espacio centrado en el Estado, sobre el que se podía presionar porque tenía la capacidad de modificar con su acción política la distribución de los recursos públicos.

2. El campo decisional está segmentado y son diferentes los actores y los temas que se negocian en cada uno de los segmentos. La globalización y los procesos de descentralización han generado una fragmentación de los espacios de negociación política.

La globalización le otorgó al ámbito internacional una relevancia de la que antes no gozaba. Los organismos internacionales han adquirido mayor capacidad de influir sobre las políticas nacionales a través de múltiples mecanismos tanto financieros como técnicos. En el primer caso se trata de préstamos atados al seguimiento de determinadas líneas de acción, o financiamiento de investigaciones o experiencias. En el segundo caso, se trata de asesoramientos, capacidad de producir propuestas, articular, convocar recursos humanos de los diferentes países y trasladar sus experiencias y saberes de un lugar a otro.

El tipo más común de reforma educativa de los años 80 y 90 ha sido la descentralización de la administración, gestión y en algunos casos financiamiento del sistema.

La descentralización tiene características diferentes en los distintos países y también son distintos los sentidos que la sociedad construye alrededor de ellos, los contextos en que esta se realizó y los objetivos que la guiaron. (Carnoy, M. Moura Castro, C., 1998).

Recuadro 3.2.

Descentralización: Chile y Brasil. Otros: Argentina?

En Chile se municipalizó en el marco de la modernización autoritaria del gobierno de Pinochet y sus objetivos fueron la disminución del gasto y la despolitización del nivel central a través de la concentración de las disputas por los recursos en el espacio local. En Brasil la situación es muy heterogénea. El sistema fue tradicionalmente descentralizado y solo en algunos Estados se procedió a la municipalización (Minas Gerais). Se trata de un país con una tradición muy fuerte de organizaciones de base que desarrollan su actividad en el nivel local y por tanto encuentran en la municipalización una posibilidad de democratizar los procesos decisionales.

En otros casos los estados de la región sufren una crisis de gestión que los ha llevado a optar por minimizar su intervención en el sistema y derivar la responsabilidad educativa a organizaciones de la comunidad o la iniciativa privada. Asistimos a una heterogeneización y diversificación de los agentes educativos que refuerza las tendencias a la fragmentación y desigualación social, dispersa los espacios de negociación de las condiciones de trabajo y complejiza la tarea de regulación del sistema.

Extraído de Carnoy, M. Moura Castro, C., 1998

La fragmentación de la esfera pública genera nuevas condiciones para el procesamiento del conflicto: al multiplicar los espacios para la acción obliga a construir en cada uno de ellos alianzas con actores diferentes; además permite excluir a algunos agentes de la disputa respecto de temas determinados y establece una jerarquía entre las esferas condicionando los márgenes de negociación y acuerdo que se realizan en las instancias inferiores.

3. Los dos elementos antes señalados - pérdida de centralidad de la acción política y fragmentación de los ámbitos de disputa de los recursos- están acompañados por un descreimiento general en la acción política y sus

posibilidades de modificar las condiciones de vida de la población que afecta la legitimidad de las organizaciones que se sostienen socialmente por su capacidad de jugar el juego de la política como portadores de los intereses de sus representados. El desprestigio general de estas organizaciones afecta al sindicalismo docente (aunque de modo diferenciado) y cuestiona la eficacia de sus estrategias confrontativas.

En la actual producción de los científicos sociales es común encontrar numerosos trabajos que tratan sobre la "crisis de la política", "crisis de los sistemas de representación", "insatisfacción por la calidad de la democracia", "crisis de gobernabilidad", etc., que dan cuenta de esta situación en la que la política pareciera no poder retomar el control sobre el orden social. Para Lechner (1997) esta problemática resulta de una falta de adecuación de la política y del Estado a los cambios estructurales de nuestras sociedades. Se trataría de un "retraso" de la política con relación a las dinámicas de las transformaciones sociales. "La política pierde crecientemente su capacidad de control sobre los procesos de modernización y la lógica del sistema se vuelve autónoma y deviene un fin en si misma" (Lechner, N, 1999)

4. Se modifican los modelos de organización y cooperación social. Se desplazan los modelos jerárquicos basados en el control heterónomo a favor de un modelo de autorregulación. En palabras de Gorz (1998) "El paradigma de la organización es reemplazado por el de la red de flujos interconectados, coordinados en sus nudos por colectivos auto-organizados, de los cuales ninguno constituye el centro. En lugar de un sistema centralmente hetero-organizado (como lo era el modelo fordista) tenemos un sistema auto-organizador descentrado, comparable a un sistema nervioso al que las redes interconectadas intentan imitar.

Se trata de una organización que tiende a la autorregulación y deposita en la internalización normativa de los individuos la posibilidad de una acción funcional (Rose, N. 1997). La responsabilidad por el futuro también a sido

trasladada a los propios individuos a través del reemplazo de la protección social por el seguro privado (Rosanvallon, P.1995, Gorz, A 1998) y en el campo del trabajo se esta abandonando el modelo fordista basado en la organización jerárquica y el control externo por un sistema horizontal de cooperación y competencia en el que tiende a desaparecer el control jerárquico en pos de los núcleos auto-organizados.

En el campo educativo la descentralización fue acompañada por un proceso de redefinición de las funciones de los Estados Nacionales. Estos últimos rediseñaron totalmente los dispositivos de control del sistema. Abandonaron el tradicional modelo burocrático y jerárquico en favor de la implementación de sistemas de evaluación de resultados y monitoreo externo de los proyectos que construyen vías directas de intervención en las escuelas. La adopción de sistemas competitivos para la asignación de recursos constituyen a su vez, modos indirectos de regulación del trabajo de las instituciones.

Estos dispositivos regulatorios, están inscriptos en los nuevos modelos de gestión que tienden a prescindir de las organizaciones intermedias y por sobre todo a intervenir directamente en las subjetividades construyendo representaciones de logro mas asociadas a la competencia del mercado, que a la reivindicación política.

Por otra parte estos modelos de gestión se asientan en un sistema de valores que no solo es ajeno a la tradicional conformación valorativa de los cuerpos magisteriales, sino que coaliciona con las aspiraciones de estabilidad y seguridad en el cargo y resultan amenazantes para un sector que se incorpora a la docencia con la finalidad de protegerse de las reglas del mercado.

En muchas ocasiones las reformas incluyeron procesos de modernización de los aparatos burocráticos del Estado orientados por los principios de *eficacia y eficiencia* en el uso de los recursos públicos. La exigencia de eficiencia implica una nueva relación entre gobierno y conocimiento en el sentido de

incorporación de un saber positivo de los sectores sobre los que se pretende actuar y la incorporación de nuevas técnicas para el diagnóstico, medición de impacto, recolección de información, etc.

Hay una exigencia para transformar los organismos de gobierno en auditables y producir una trama de visibilidades en relación con la conducta de las organizaciones (Rose, N., 1997) que exige la posesión de un conocimiento experto que no es muy frecuente en las administraciones del Estado en nuestra región. Esta dificultad fue subsanada a través de la contratación de un cuerpo de funcionarios con una calificación muy por sobre la media del funcionario burocrático medio, que permitió incluir nuevos discursos, mejorar la capacidad propositiva y la eficiencia en la operacionalización de las políticas.

Recuadro 3.3.

En la Argentina, el siglo XIX sigue vivo. La década de los noventa, el fin de siglo, el fin de milenio, y todas las demás mayúsculas que se nos ocurran, son vistas como un tiempo signado por la cultura económica. Lo que significa una disciplina teórico-empírica hegemónica y un desplazamiento de otras zonas de la cultura. La economía, en la actualidad, más que una disciplina de especialistas es un capital simbólico, un ideal cultural que invade e intenta explicarlo todo. El pensamiento "positivo" es lo que desvive a los economistas, son los forjadores de la demostración científica de la tragedia. Nada quieren saber con los laureles del pensamiento crítico, no creen en el acto de develar, sospechar, problematizar, cuestionar, o cualesquiera de los verbos de una tradicional hermenéutica.
Extraído de Gagliano (2001).

La contracara ha sido la constitución de un cuerpo con tendencias vanguardistas poco propenso a la inclusión de otras perspectivas, con dificultades para aceptar los ritmos de las consultas a los distintos actores y sostener un proceso de transformación basado en un aprendizaje conjunto de las nuevas reglas que estructuran el campo.

5. El movimiento hacia el mercado se ha vuelto un proceso de desincorporación de actores socioeconómicos afectando los mecanismos de integración social

(Torre J. C., 1998). El desmantelamiento del garantismo estatal libero recursos de poder que se distribuyeron de manera desigual y esto acrecentó las diferencias de riqueza y de influencia preexistentes. Esto generó una elite con una alta capacidad de negociar sus intereses y convertir las nuevas reglas de juego en la expresión institucional de unas relaciones de fuerza que les son favorables. Como consecuencia del mismo proceso de concentración de riqueza los sectores más favorecidos están construyendo circuitos privados para proveerse de los servicios de educación, salud y seguridad independientemente de los servicios que se le prestan al conjunto de la población. Lasch (1996) habla de la rebelión de las elites para denominar este fenómeno de des-responsabilización de las elites por la suerte del conjunto de la población.

Paralelamente y como contracara del mismo fenómeno se ha profundizado la tendencia, desde siempre existente en América Latina, a generar un grupo de marginados sociales que están fuera de la trama societal y que en muchas ocasiones encuentran en la escuela estatal la única oportunidad de incorporación a la vida comunitaria. Entre estos sectores marginales y las elites pareciera profundizarse una brecha que fragmenta a la sociedad, dificulta la constitución de un imaginario compartido, genera una sociedad signada por discontinuidades culturales y pone en serio riesgo la posibilidad de concretar el principio de representatividad democrática. Para el campo estrictamente educativo produce condiciones sociales y culturales tan dispares para la acción pedagógica, que difícilmente esta pueda actuar para suavizar, si bien no neutralizar, estas diferencias (Tedesco 1998).

La implementación de programas de compensación al estilo de las 900 escuelas de Chile o del Plan Social en Argentina no logran neutralizar las extremas desigualdades que los sistemas educativos deben atender. En general las estrategias de compensación están basadas en el supuesto de la continuidad cultural entre los distintos grupos donde unos se presentan como deficitarios con respecto a otros y por lo tanto la acción se orienta a compensarlos con más

de aquello que han tenido o tienen menos. No cabe, o por lo menos hasta ahora no se ha incorporado, la idea que *las desigualdades profundas en el acceso a bienes económicos y culturales* genera diferencias culturales que solo pueden ser atendidas a través de estrategias pedagógicas que consideren estas diferencias.

A la fragmentación que resulta de la extensión de la lógica de mercado se le agrega la aceleración del proceso de diferenciación y complejización de la estructura social que genera la profundización de la modernización. En palabras de Lechner (1997) "Las clases sociales fundamentales que en el pasado aglutinaban y estructuraban la población en grandes identidades colectivas se diferencian en múltiples grupos sociales con subculturas específicas".

La fragmentación no solo se da en el campo de lo material sino en las representaciones simbólicas que servían de anclaje a las identidades colectivas. La diferenciación cultural multiplica y complejiza las demandas por educación generando a su vez circuitos diferenciados para su atención que producen subsistemas adaptados funcionalmente a las demandas y aspiraciones de los diferentes sectores (Casanova 1996). La fragmentación social, la exclusión, la extrema desigualación y la diferenciación de intereses y aspiraciones son las características del ambiente social en que deberán desarrollarse los sistemas educativos en los próximos años y por supuesto una condición que deberá ser considerada tanto para el diseño de las políticas para el sector como para la construcción de propuestas de formación para los diferentes agentes.

La amenaza de la exclusión condiciona fuertemente las demandas de la población y con ello las estrategias y los discursos de las organizaciones que pretenden su representación. Sobre todo el riesgo de la exclusión no pareciera ser neutralizado por la acción sindical, lo que genera una pérdida de sentido de estas organizaciones y una crisis en sus estrategias de articulación tanto con su base como con el Estado y el conjunto de los actores sociales. Como ya

señalamos anteriormente el sector social en el que actualmente se reclutan los docentes y que constituyen la base de representación del sindicalismo magisterial esta fuertemente amenazado por los riesgos de la exclusión y la desocupación. En este contexto surgen nuevas motivaciones para la opción docente que se asocian a la necesidad de evitar un destino laboral en el mercado informal.

La docencia ha pasado a ser en los 90, una actividad relativamente protegida de las tendencias excluyentes del mercado. La expansión permanente de los sistemas educativos de la región lo muestran como un mercado laboral en continuo crecimiento y si bien existen propuestas y experiencias concretas de reemplazo de la formación presencial por sistemas basados en la tecnología informática que disminuyen fuertemente el número de docentes y cambian totalmente las condiciones de formación y de práctica profesional, esa posibilidad pareciera aun lejana en el contexto latinoamericano fuertemente necesitado de instituciones que neutralicen las tendencias a la desintegración que están muy presentes en los países con baja densidad organizativa de su sociedad civil y con problemas estructurales de marginalidad social e incorporación de la población a códigos comunicacionales comunes.

La opción por la expansión del sistema educativo que ha hecho la región ha sido acompañada por otra serie de procesos que construye para este hecho un sentido mas asociado a las exigencias de gobernabilidad de la sociedad que a la de construcción de espacios aptos para la difusión, recreación y procesamiento del conocimiento y la cultura de este fin de siglo.

Por una parte la expansión ha sido acompañada por una permanente caída de los salarios docentes. Por otra parte las exigencias de formación docente se han ido flexibilizando y en general amoldando a las posibilidades del sector socio-cultural en el que se reclutan actualmente los docentes. Si bien en muchos casos la formación exige cursar estudios de nivel terciario las exigencias de ingreso y promoción son mas laxas que en otras carreras. A su

vez el deterioro de las condiciones sociales ha ampliado las funciones asistenciales de la escuela para lo cual no se recurre a saberes sistematizados y codificados sino a la espontánea predisposición solidaria del docente.

La conjunción de estos elementos nos permite sostener que el mercado laboral docente esta comenzando a absorber una población caracterizada como vulnerable porque tiene pocas opciones de otra incorporación al mercado laboral.

Dada esta situación se puede sostener que los sindicatos docentes están atravesados por exigencias contradictorias. Algunas tensionan en favor del cambio de sus estrategias para que estas se adapten a las exigencias de un orden societal que organiza la cooperación en base a la auto regulación y la autonomía. Por otra parte representa una población vulnerable y fuertemente castigada por los ajustes fiscales que encuentra en las tendencias de desregulación una amenaza a su condición de trabajador protegido.

En muy pocos casos las reformas han incluido mejoras en las condiciones de trabajo y en los salarios docentes. El sesgo restrictivo del gasto público que caracteriza a buena parte de las reformas ha tenido como resultado una postergación del diseño de políticas que provean al sistema educativo de un personal docente con mayor calificación e incentivos para su carrera. Este hecho introduce una fuerte contradicción en las propuestas reformistas que exigen del docente un trabajo profesional y hacen una interpelación fuerte a la dimensión intelectual de su actividad a la vez que proponen normativas tendientes a la precarización del trabajo (que tiene siempre efectos descualificadores) y mantienen salarios solo compatibles con las actividades de mas baja calificación.

A su vez la crisis económica de la región ha generado dificultades a los estados para cumplir con el pago regular de los salarios de los empleados públicos entre los que están los docentes generando condiciones que no

favorecen el reposicionamiento de los sindicatos y el desarrollo de estrategias alternativas a la confrontación.

III.1.2. Objetivos esenciales

En ella se establece que las acciones educativas son responsabilidad de la familia, como agente natural y primario de la educación²³, del Estado Nacional como responsable principal, de las provincias, los municipios, la Iglesia Católica, las demás confesiones religiosas oficialmente reconocidas y las organizaciones sociales.

El Estado Nacional²⁴ tiene la responsabilidad principal e indelegable de fijar y controlar el cumplimiento de la política educativa con el fin de conformar una sociedad justa y autónoma, integrada a la región, al continente y al mundo.

Entre los principios que consagra la Ley Federal de Educación podemos destacar:

- La consolidación de la democracia en su forma representativa, republicana y federal.
- El desarrollo social, cultural, científico, tecnológico y el crecimiento económico del país.
- La libertad de enseñar y aprender.
- La concreción de una efectiva igualdad de oportunidades y posibilidades para todos los habitantes y el rechazo a todo tipo de discriminación.
- La equidad a través de la justa distribución de los servicios educacionales a fin de lograr la mejor calidad posible y resultados equivalentes a partir de la heterogeneidad de la población.

²³ Las condiciones iniciales de las familias son una importante cuestión a considerar, que este enunciado parece ignorar, a pesar de tener importantes antecedentes teóricos que aconsejan tener especial atención con el grupo con que se va a trabajar.

²⁴ El Estado Nacional realizó la transferencia de los servicios educativos a las provincias, sin la transferencia de los recursos para el funcionamiento de los mismos. Esta crítica ha sido realizada enardecidamente por algunas provincias al Estado Nacional, a través de los medios de prensa.

- La cobertura asistencial y la elaboración de programas especiales para posibilitar el acceso, permanencia y egreso de todos los habitantes al sistema educativo.
- La educación concebida como un proceso permanente.
- La valorización del trabajo como realización del hombre y la sociedad y como eje vertebrador del proceso social y educativo.

Recuadro 3.4.

Sabemos que los desempleados crónicos, subempleados y precarizados "gozan" de satisfacciones vicarias provistas "gratuitamente" por la industria de los medios masivos; sus hijos asisten a circuitos de escolaridad debidamente compensados por el Plan Social Educativo. Los procesos de empobrecimiento son simultáneamente procesos de descuidadización, de impacto masivo, que la escuela no puede jamás compensar, porque se trata de una erosión violenta de las identidades, de los saberes, de la comprensión y participación de los sujetos, de su propio lazo social, más allá de sus formales derechos políticos y sociales. Así las cosas, las políticas focalizadas no han aumentado el orden sino el riesgo social, perpetuando condiciones y situaciones preexistentes de los sujetos. No es sencillo enseñar como no se ha aprendido; las políticas compensatorias de los noventa son herederas de las tradiciones de beneficencia, asistencialismo y clientelismo, tendencias históricas de larga duración tramadas en el vínculo entre el Estado y la sociedad civil de los pobres. Tal vez, compensar así signifique cristalizar identidades, desentendiéndose del aprendizaje de aquellos que más necesitan de la escuela para incluirse en la sociedad, la cultura y el trabajo. Se pueden "controlar" con programas focalizados los "riesgos residuales" de las políticas neoliberales; lo que nadie sabe es cómo responderán los actores. Las instituciones no mueren de muerte natural y un programa no reemplaza una institución; y un sujeto compensado nunca será un hombre emancipado.

Extraído de Gagliano (2001).

- La conservación del medio ambiente.
- El establecimiento de condiciones que posibiliten el aprendizaje de conductas de convivencia social pluralista y participativa.

La consigna general de "Más y mejor educación para todos" se constituyó en el nudo central del discurso político que avaló no sólo la necesidad de la

reforma sino el modelo de cambio finalmente adoptado. Es en el marco de estos objetivos explícitos donde se deben analizar no sólo las consecuencias de la instrumentación de la EGB y el Polimodal sino la coherencia, oportunidad y consistencia de las transformaciones.

III.1.3. Instrumentos para llevarla a cabo

Entre los HECHOS EDUCATIVOS DESTACADOS a partir de 1980, se encuentran:

- En 1980 se establece una nueva regulación del sistema universitario estatal con gobierno de facto. Y se profundiza la implementación de los planes Duales de Formación Técnica (Ing. Burundarena).
- En 1984 el Congreso Nacional convoca al Congreso Pedagógico Nacional por intermedio de la Ley 23.114 para iniciarse dos años más tarde (1986). Ese mismo año se produce la creación de la Academia Nacional de Educación y de la Comisión Nacional de Alfabetización Funcional y Educación Permanente y desde 1985, el Plan Nacional de Alfabetización. También se producen las reformas de derechos y garantías sobre Educación en nuevas Constituciones Provinciales y la reglamentación sobre normalización de Universidades Nacionales.
- En 1985 se realizan las propuestas de transformación de las Escuelas Medias y la creación del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN)
- Durante 1987 y 1988 se establecen nuevos planes de Formación de Docentes e influyen en 154 Escuelas Medias Normales que dependen de la Dirección Nacional Educación Superior.
- En 1988, se producen las conclusiones de la Asamblea Pedagógica Nacional del Congreso Pedagógico en Córdoba. Ese mismo año, la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA), aprueba definitivamente el Ciclo Básico

Común (C.B.C.) dentro del Colegio Universitario de Estudios Básicos de Buenos Aires. Y se crea: 1) la Junta Coordinadora de Asociaciones de Enseñanza Privada (COORDIEP). 2) La Asociación Argentina de Graduados en Ciencias de la Educación.

- En 1989, hay un nuevo Programa de Transformación de la Escuela Media

Recuadro 3.5.

Juan Mantovani, el gran propulsor de un ensayo de escuela nueva en Santa Fe, era ministro de un gobierno llamado "radical antipersonalista" de raíz liberal-conservadora, por lo cual la filosofía idealista de base, atenuada por un sin número de razones, poco podían perturbar el orden general.

Mantovani es el impulsor de la crítica a la didáctica del positivismo e identificado como fuente inagotable del espiritualismo. Analizando la influencia de este pedagogo, podemos afirmar que el *normalismo* instalado a finales del siglo XIX, con raíces *positivistas*, se ve atenuado pero no arrancado del sistema educativo. Comienza con el protagonismo de Mantovani, una escuela en la cual se le da cierto centralidad al *espiritualismo*, pero instrumentado con una burocracia central fuerte que llega a determinar el comportamiento de los docentes en el aula.

La reforma de los años 90, es impulsada como ya hemos mencionado por elites burocráticas que definen desde los Contenidos Básicos Comunes, para todas las disciplinas y áreas del conocimiento, hasta el carácter descentralizado que tiene que tener la educación. En particular, la descentralización consiste en provincializar la educación nacional, con el propósito de más tarde municipalizar la educación, sin el consecuente apoyo en materia presupuestaria. Es decir el nivel nacional, establece la base de los aprendizajes que deben alcanzar los alumnos, y encarga a la provincia (y a su vez a los municipios) la responsabilidad del financiamiento.

A varias crisis educativas, los gobiernos nacionales han tenido que ponerles paños fríos, en los últimos tiempos. Estas crisis son todas de financiamiento. Los docentes de las distintas provincias realizan reivindicaciones salariales y sobre las condiciones en las que tienen que impartir las clases, atentas a distintos criterios. Lo cierto, es que las provincias con menos recursos no alcanzan a recaudar lo suficiente, para atender a estas demandas, y es así que cada provincia tiene la escuela que puede financiar. Este criterio, si lo llevamos a nivel municipal, producirá escuelas pobres en distritos pobres y escuelas ricas en distritos ricos.

- En 1990: el Congreso Sanciona la Ley de transferencia de escuelas nacionales a las provincias a partir de 1992.
- En 1991, se crea el Instituto Universitario del Ejército y posteriormente la creación de otros.
- En 1992, se dieron los debates mas importantes por la sanción de la Ley General de Educación, en este momento se producen marchas por el presupuesto educativo.
- En 1993, se sanciona, el 14 de abril, la Ley 24.195, como Ley Federal de Educación. Y se produce una importante reestructuración del Ministerio de Educación vinculada con la nueva Ley de Educación.
- En 1994, se reforma la Constitucional Nacional con nuevos artículos sobre educación. Se realiza el Censo Nacional de Docentes y de Establecimientos Educativos. El 11 de septiembre, en San Juan, se aprueba el Pacto Federal Educativo como presupuesto educativo nacional.
- En 1995, se sanciona la Ley 24.521, de Educación Superior y se crean numerosas Universidades Nacionales y Privadas. Se implementa el Sistema Federal de Información Educativa y se crea el Instituto Nacional de Educación Tecnológica.
- En 1996, se establece la reglamentación de la Ley Federal de Educación, por Decreto 1.276 del Poder Ejecutivo Nacional. Y se crea la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).
- En 1998, se establece el Instituto Internacional de Planeamiento Educativo, en Buenos Aires, siendo el director Juan Carlos Tedesco.

- En el año 2000, se sanciona la Ley Nacional de Pasantías Formativas.
- Y desde el año 2002 al 2004, se han tomado las Pruebas internacionales de evaluación PILS y TIMSS.
- En el 2003, se establece la Nueva Agencia de Evaluación Superior y el Programa nacional de difusión de Lectura.
- Finalmente en el 2004, se fortalece la Ciencia y la Educación Tecnológica, con importantes cambios en las escuelas técnicas y en el tercer ciclo de la Educación General Básica. También se prevén planes compensatorios.

Todas estos hechos, leyes, decretos y reglamentos, se dan a nivel nacional, siendo la provincia de Buenos Aires la primera, que ha implementado casi con simultaneidad las medidas del nivel nacional, de manera generalizada en su territorio.

Como podemos apreciar, entre los hechos educativos e instrumentos para implementar la reforma, ya sea en el periodo previo a lo que hemos dado en llamar el objeto de estudio (es decir antes de 1980), como en el periodo del objeto de estudio (años 80 y 90), como en el posterior, las decisiones que se han tomado dan cuenta de un proceso dinámico, que aun no se ha estabilizado.

Solo por dar dos ejemplos, podemos mencionar las marchas y contramarchas que han tenido la Educación Técnica y el tercer ciclo de la EGB. Numerosos trabajos de investigación, han advertido de las deficiencia que aun tiene la formación técnica y sobre los problemas generados por el hecho que el tercer ciclo este dentro de la ex escuela primaria (infantilización de la educación).

En muchos trabajos, además, se menciona la inequidad en la distribución del servicio educativo, y como el sistema educativo esta contribuyendo a profundizar la inequidad en la distribución de la renta. En esta materia, son muchas las exclamaciones que realiza el sector político, pero los hechos y la legislación no parecen atender a este

problema. En particular, queremos destacar que no se ha realizado, ninguna acción conjunta entre el sistema educativo bonaerense y el sistema de salud pública bonaerense.

Aunque entre los hechos mencionados como relevantes, no se menciona a la nutrición, si se observa en la práctica un creciente interés en materia de alimentación. Aunque aquí debemos destacar, que la labor esta a cargo de los propios docentes, y no en manos de nutricionistas o de técnicos especialistas en esta materia. En este sentido, opinamos no es una cuestión menor, dado que la administración de la alimentación se realiza con un criterio de sentido común, mas que con un criterio técnico. Lo que no garantiza, que se este alimentando al colectivo desnutrido y menos aun, a quien no concurre a la escuela por la razones que ya se mencionan en el epígrafe II.2.3 Deserción escolar, dado que las raciones que los consejos escolares proveen, son para los alumnos que concurren a la escuela.

III.1.4. Financiamiento

El carácter de la enseñanza pone de relieve el rol del estado en el financiamiento de la educación. En el caso de la reforma española²⁵, se hace especial énfasis en la obligatoriedad de la educación en el nivel del bachillerato y también de la gratuidad de este nivel. Así como también, la regulación de cuotas y aportes por parte de las familias ya sea a instituciones públicas como privadas.

Para el caso de la reforma bonaerense, la obligatoriedad se extiende al nivel preescolar y al nivel polivalente (polimodal). La ley que instaura la reforma, declara a la educación en estos niveles: **pública y gratuita**, y habilita en la práctica la existencia de escuelas públicas y privadas. Las cuales dependen de distintas direcciones,

²⁵ Si bien no es objeto de este apartado hacer un estudio comparado entre la reforma educativa española y la bonaerense (ni en ningún otro), si me pareció una buena oportunidad, para introducir la similitud de la reforma realizada en Buenos Aires con la reforma que había fracasado en España. Máxime, que esa ley había establecido un plazo de diez años de transición para alcanzar los objetivos que proponía. Como podemos afirmar ese tiempo transcurrió al momento de la implementación local. ¿Por qué el gobierno argentino primero y el Bonaerense después, decidirían implementar una reforma que fracasó en España? Quizás hablar de intereses en juego, o de la influencia que los intelectuales burocráticos ejercieron, no sea descabellado. Aunque también, debemos reconocer que reconstruir los detalles de este apartado, también exceden los alcances de esta tesis. Y sea un tema, para futuras investigaciones.

respectivamente, una de la Dirección Provincial de Escuelas de Gestión Pública y la otra de la Dirección Provincial de Escuelas de Gestión Privada (DIPREGEP). Si observamos orgánicamente estas direcciones, podemos constatar que ambas Direcciones están dentro de la Dirección General de Educación y Cultura de la Provincia de Buenos Aires.

Por su parte, la posibilidad de la existencia de escuelas privadas habilitadas, abre un abanico de posibilidades de escuelas privadas. Es decir hay escuelas privadas que reciben subsidios del estado para pagar sueldos. Estos subsidios pueden alcanzar el 100 % de los salarios, o alguna proporción hasta el 0 %. Por este motivo, el estado establece y es formador de salarios en el sector. Al otorgar subsidios a parte de las escuelas privadas, pone un precio de referencia a los salarios.

Obviamente las escuelas privadas que no reciben subsidios, se financian exclusivamente de la cuota que cobran. Esta cuota, no está regulada, es un acuerdo entre las partes contratantes, es decir entre los padres y los representantes legales de las mismas.

En general la cuota de ninguna escuela privada está regulada, siempre está librado ese aspecto al acuerdo entre partes. Lo único que regula el estado, una vez alcanzado ese acuerdo, son los aumentos, los que por cierto se han producido más pronunciadamente en los años posteriores a la salida de la convertibilidad. La devaluación del peso, ocasionó un incremento en los precios de bienes en general y en el caso de la educación, el estado ha autorizado sucesivos aumentos para recuperar el poder adquisitivo de la cuota que en las instituciones privadas se han pagado.

Los incrementos de salarios, son un caso particular para analizar. El estado ha concedido aumentos salariales para el sector privado, no así para el sector público. Esto ocasionó un comportamiento maximizador de beneficios en el sector privado, hubo representantes legales que por contar con subsidios por parte del estado para pagar los salarios, interpretaron que ellos no tenían que pagar el aumento, que el estado estaba ordenando pagasen los privados. Por su parte, el estado no les dio

aumentos de salarios a los docentes y el nivel salarial se mantuvo constante hasta mucho tiempo después de ocurrida la devaluación. Este es un mecanismo, ante el cual el estado otorga aumentos salariales para el sector privado, pero que, esos aumentos de salarios no llegan al docente.

Por otra parte, el estado provincial ha venido pagando para reivindicar demandas docentes, un concepto que se llama “incentivo docente”, para el cual en su oportunidad (en los años 90) creo un impuesto sobre los automotores, que se llamo Fondo Nacional de Incentivo Docente²⁶. Este impuesto fue creado para pagar sumas no remunerativas²⁷ y en distintos momentos del año. El estado por supuesto paga este monto, pero las escuelas privadas “maximizadoras”²⁸ no lo pagan. Recién en el año 2005, el estado obligo a los particulares a pagar el Incentivo Docente. Los que como es de esperar, se constituyeron en argumentos, para reclamar la autorización de incrementos en las cuotas.

Los organismos internacionales de crédito que financiaron la reforma educativa, otorgaron créditos al gobierno de Carlos Saul Menem, en los años 90 para financiar la reforma del sistema. Créditos a los que no accedió el gobierno de Raúl Ricardo Alfonsín en los 80, por diferencias políticas con dichos organismo de crédito, y en particular por el enfrentamiento²⁹ que el primer gobierno democrático tenía con el gobierno de los Estados Unidos.

Además en los años 80, el gobierno recibe una donación de parte del reino de España para construir unos hospitales en el GBA. Donación que aterriza en la región, en los años 90, bajo la administración del gobernador Cafiero. Hospitales como el

²⁶ Enfrentando a los miembros de la sociedad, que tienen vehículos automotores, con los reclamos del sector docente. A esto se agrega, en el caso específico de la educación, el prejuicio que gran parte de la sociedad tiene acerca del valor de nuestro sistema educativo. Un sistema que fue exitoso a comienzos de siglo, pero que ya no lo es. Paradójicamente – porque quienes sustentan esa visión se consideran a sí mismos progresistas – se trata de una actitud conservadora. Estos sostienen que están defendiendo un sistema que garantiza la igualdad de oportunidades frente a otro sistema en el que sólo podrían educarse correctamente los hijos de quienes tengan la posibilidad de pagar la cuota de una institución privada.

²⁷ Estas sumas no se incluyen en el cálculo para el pago del Salario Anual Complementario, ni para los aportes jubilatorios. En este sentido, el estado lo que ha querido, es incrementar el salario de bolsillo del trabajador activo, sin hacer crecer el salario del sector pasivo. En similares prácticas, ha incursionado en las distintas áreas (salud, seguridad, defensa, etc). Con estas prácticas es el mismo Estado, el que impulsa la precarización de los derechos de la clase asalariada.

²⁸ Si bien este no es un apartado para hablar de la conducta maximizadora del empresario privado de la educación, es importante dar cuenta sobre este comportamiento. Pues este criterio de eficiencia en el manejo de los recursos es el que distorsiona (en parte) los propósitos que sigue la educación. En particular, el propósito de equidad.

²⁹ Raúl Alfonsín interrumpió el pago de la deuda externa.

Bocalandro de Loma Hermosa o el Duaho de José C Paz, pasan a reforzar la infraestructura hospitalaria de la región.

Recuadro 3.6.

Desde el lanzamiento del Plan de Convertibilidad en 1991, la economía argentina ha sido objeto de una transformación masiva. La principal característica de este programa, apoyado por el Grupo del Banco Mundial, el BID y el FMI, fue el establecimiento de un esquema de paridad cambiaria fija como parte de un amplio conjunto de reformas que tuvieron el objetivo de modificar el sistema monetario, mejorar las políticas fiscales e impositivas, liberalizar el comercio y reformar el sector público, incluyendo un programa de privatizaciones de rápido curso y cambios en el sistema de seguridad social.

*Todo lo anterior apuntaba a revertir el patrón histórico de **mala** administración económica y volatilidad que el país había sufrido durante los 25 años anteriores. Las instituciones públicas se habían deteriorado y, cabe destacar, el mal desempeño que había afectado severamente la confianza en el sector financiero, con el resultado de que una elevada proporción de los ahorros se encontraba en el exterior. En la década de 1970 prevaleció el financiamiento externo, tanto para el sector público como para el privado, con la consecuente crisis de la deuda en 1982. En los ochenta se realizaron intentos de estabilizar la economía, con el apoyo del Banco y del Fondo, pero sin ningún éxito. Cada vez la inflación regresaba, alcanzando niveles más y más altos, hasta culminar en la hiperinflación de 1989. No obstante, se dio comienzo a los esfuerzos por abrir y desregular la economía Argentina y se inició un debate sobre el rol del Estado.*

El sistema bancario se ha visto fortalecido a través de mejoras en la regulación y la supervisión, privatizaciones, reestructuraciones y consolidaciones. Se ha modificado el rol del Estado, principalmente como resultado de las privatizaciones y de haberse descentralizado a las provincias las áreas de la salud y la educación.

Extraído del Informe N° 20354, del Grupo Banco Mundial

Estos datos, tienen sentido en el contexto político. Pues las ideas del desarrollo democrático del ex presidente Alfonsín, iban más allá de la simple recuperación de la democracia. Hubo una fuerte vocación de formar a la ciudadanía en la vida democrática. Este objetivo prioritario, asociado a una fuerte acción social, antepuesto a las obligaciones que el país tenía con el exterior, ocasiono fricciones con el gobierno de Estados Unidos y con los organismos multilaterales de crédito (o

viceversa). Este es un aspecto central para explicar, porque la reforma estructural del estado, se llevo a la práctica en los años 90.

III.1.5. Intereses en juego.

Para la provincia de Buenos Aires, algunas opiniones de expertos dan cuenta de intereses económicos que vinculan al gobierno local con grupos editoriales españoles, quienes presuntamente impulsaron la “*reforma a la española*”. La experiencia adquirida por el grupo empresario para apoyar a ese sistema educativo, en materia de bibliografía y de contenidos curriculares, es la razón mas fuerte que se esgrime. Por otra parte, es una realidad contundente el hecho que el mundo editorial que provee bibliografía al sistema educativo bonaerense, se halla concentrado en pocas empresas y estas empresas tengan sus casas matrices en España.

ASPECTO	REFORMA ESPAÑOLA DE 1976	REFORMA BONAERENSE DE 1996
TIEMPO TRANSCURRIDO DESDE LA ULTIMA REFORMA	Aproximadamente 100 AÑOS	Aproximadamente 100 AÑOS
TIEMPO DE IMPLEMENTACION Y FINANCIAMIENTO	Prudentemente, y considerando de manera realista las posibilidades de formación de profesorado y de medios financieros, la Ley prevé para la aplicación de la reforma un plazo de diez años	No se hace una especificación del tiempo de implementación y respecto del financiamiento se establecen precisiones fiscales como el impuesto automotor y el impuesto a los juegos. Además se habilita a las escuelas privadas a cobrar cuotas de acuerdo al nivel de subsidio que el estado realice y a la existencia de la cooperación escolar.
EN EL NIVEL PREESCOLAR	Carácter No obligatorio hasta los 5 años	Carácter obligatorio hasta los 5 años
EN EL NIVEL DE LA EGB	Carácter obligatorio, duración 8 años, en dos ciclos	Carácter obligatorio, duración 9 años, en tres ciclos
EN EL NIVEL POLIVALENTE O BACHILLERATO	Carácter no obligatorio, duración 3 años.	Carácter obligatorio, duración 3 años.

Tabla 13 COMPARACION ENTRE la LEY 14/1970, de 4 de agosto, GENERAL DE EDUCACIÓN Y FINANCIAMIENTO DE LA REFORMA EDUCATIVA ESPAÑOLA, con la modificación establecida por Ley 30/1976, de 2 de agosto CON LA REFORMA BONAERENSE DEL AÑO 1996.

Fuente: LEY 14/1970, de 4 de agosto, GENERAL DE EDUCACIÓN Y FINANCIAMIENTO DE LA REFORMA

EDUCATIVA ESPAÑOLA, elaboración propia

Funcionarios del propio sistema educativo³⁰, suelen “denunciar” que se trata del “currículo de las editoriales”. Con ello significan que son las propios grupos editoriales, quienes producen materiales bibliográficos y los presentan a los docentes allanando la tarea de investigación bibliográfica, que antes ellos mismos realizaban.

Aunque también, es importante reconocer, que esta tarea de los editoriales (el sector privado) aliviano al Estado en su rol capacitador y formador de docentes para el nuevo sistema educativo. Es así que los editoriales, además de la bibliografía, presentaron y presentan, a los docentes amplios y flexibles cursos de capacitación en todas las disciplinas y áreas del nuevo currículo. Entre los cuales, podemos destacar los cursos de gestión educativa, que han tenido y tienen en el nuevo sistema educativo un rol central. El mejor aprovechamiento de los recursos educativos, esta centrado en una buena administración de los mismos.

Esta tarea de capacitación emprendida por los grupos editoriales (así como la de producción de bibliografía para los nuevos contenidos), en competencia con la acción del Estado, en muchas disciplinas y áreas es la única oferta, lo que significo un fuerte flujo de inversión por parte del sector. Al mismo tiempo, que se produjo un proceso de concentración de las empresas en manos de editoriales españolas, quedando como saldo pocas y poderosas empresas al frente del negocio. Como era de esperar, tampoco entre ellas compiten. Pues en general se ha producido una división de los materiales y cursos, que cada una produce quedándose con las economías de especialización y obviamente ejerciendo el poder sobre los precios de los materiales y cursos que venden.

Es de destacar, que no todos los docentes del sistema pueden acceder a dicha capacitación y bibliografía. Aquí hay también, un gran trabajo a realizar. No obstante esa labor que podría consistir en una encuesta a los docentes del sistema, podemos inferir por la simple observación de los compañeros docentes, que son las minorías privilegiadas las que acceden a la capacitación y a la bibliografía ofrecida por los editoriales. Una vez mas, nos animamos (por razones de sentido común) a decir que

³⁰ Funcionarios del mismo signo político del Gobierno que implanto la reforma, pero que se ubica en líneas internas diferentes dentro del peronismo bonaerense.

los docentes del sistema que se capacitan son los están en una posición económica mas sólida y que esos docentes están en las escuelas de los centros urbanos y en las escuelas de los partidos mas ricos.

Nuestros interrogantes, en este apartado son ¿puede el Estado, ser sustituido en la tarea de capacitación permanente por el sector privado? ¿El sector privado tiene incentivos para capacitar a todos los docentes del sistema? ¿o solo se dedicara a satisfacer la demanda solvente? En cuanto a los contenidos impresos en la bibliografía ¿en que medida ellos desarrollan aspectos de la diversidad cultural, que pretende alcanzar el sistema educativo con la descentralización de la educación?

Interpretamos que esta es la *privatización* de la producción de materiales para la educación y de la formación permanente de los docentes. Si bien la Ley Federal de Educación, no hace referencia a quien prestara el servicio de formación permanente, ni quien producirá la bibliografía para el sistema educativo, si menciona la necesidad de la formación permanente por parte de los docentes. Este aspecto, es, una vez mas, una declaración de obligaciones para los docentes que operan dentro del sistema, sin la consecuente partida presupuestaria para financiar dicha actividad. El estado, con esta actitud, evidencia la intención de hacer más eficaz y eficiente el gasto educativo, recomendación realizada en entorno de la reforma del mismo y que sigue a pie de juntilla en cada aspecto.

III.2. Evolución y fases del proceso de reforma

Como otros países de América Latina, Argentina llevó a cabo un proceso de reforma educativa que *podríamos decir* comenzó en 1984, un año después de la recuperación democrática del país.

El cruento golpe militar de 1966, comenzó un período de decadencia que en principio estaba vinculado con el autoritarismo y la violencia que empezaron a corroer las bases del país manifestada en este campo con el cierre de universidades, la persecución y

emigración de profesores y las huelgas estudiantiles. Lo que no se mostraba con tan evidente claridad era el deterioro económico, el fin del desarrollo industrial con todas sus secuelas sociales que iban paralelas a la convulsión política. Las huelgas obreras de esa época (algunas realizadas en consonancia con el movimiento estudiantil como las “puebladas” de 1969) apuntaban a frenar ese proceso de dismantelamiento industrial y fueron violentamente reprimidas por el gobierno militar. La reacción de los obreros y la clase media dieron lugar a los sucesos conocidos de la década del setenta: la aparición de la guerrilla, la “guerra sucia” y el terrorismo de estado, en un luctuoso período que tiene fin en 1983 con la asunción del Presidente Raúl Ricardo Alfonsín.

A poco andar del gobierno de Alfonsín (septiembre de 1984), por unanimidad de Cámaras parlamentaria se sanciona la ley que pone en marcha el Congreso Pedagógico Nacional (CPN), quien dio inicio a un proceso de reforma educativa dado que la mayor parte de la población de la Argentina parecía coincidir en un diagnóstico del sistema educativo: se había vuelto obsoleto, escondía profundas desigualdades sociales y reproducía el modelo autoritario de sociedad establecido durante las dictaduras.

Cuando comienza el CPN, los problemas que más preocupaban a la sociedad y a la comunidad educativa estaban especialmente referidos a la recuperación de una cultura democrática. Se buscó producir cambios con la incorporación de contenidos pertinentes a los programas de Historia, Educación Cívica, etc. y también con el estímulo a la actividad de centros de estudiantes y asociaciones docentes, así como con algunos intentos de modificar las formas institucionales que las dictaduras habían instalado en las escuelas y universidades.

El CPN, que tuvo lugar entre 1985 y 1988, produjo una cierta movilización social que incluyó a diversos sectores políticos³¹. Ese fue uno de sus principales méritos así

³¹ Si bien la convocatoria al CPN, fue amplia, dos sectores protagónicos de la sociedad no participaron activamente: uno el sector empresario y el segundo el sector docente. Esta conclusión surge de la comparación entre la reforma educativa Argentina y la Chilena.

como el haber instalado una práctica de búsqueda de consenso entre los participantes de distintos ámbitos de decisión en el campo educativo.

En la década transcurrida desde la convocatoria al CPN se dio, efectivamente, un proceso de democratización pacífica en Argentina que se refleja en las instituciones y las organizaciones intermedias. Votar autoridades en elecciones libres se convirtió en un hábito que parece normal y monótono a los jóvenes de hoy, pero fue inusual en el anterior cuarto de siglo.

Recuadro 3.8.

Las formas sistemáticas de operar el conocimiento pueden ser organizadas desde una intención incluyente de las grandes mayorías o bien elitista y excluyente. El capitalismo de fin de siglo, en su versión más neoliberal o más neoconservadora, ha elegido la segunda opción. Por eso, tanto la investigación como la educación han sido encaminadas desde hace veinte años hacia un modelo eficientista, destinado a dar solución a problemas inmediatos y a producir el mayor rédito posible en el corto plazo. En ese contexto todas las políticas públicas posteriores a la caída del Muro han exacerbado su concepción focalizada en los individuos, entendidos como maximizadores de sus propios beneficios en contextos claros de ganadores y perdedores, donde la desigualdad es "buena" porque crea riqueza. La recepción de las políticas neoliberales en educación se fraguó en la tradición positivista de la escisión entre técnica y política, fisura que se acentuó y contribuyó a forjar la representación del investigador y el pedagogo como profesionales desprendidos de compromisos ideológicos, políticos y, por supuesto, partidarios. Al mismo tiempo, se imaginaba para investigadores y pedagogos un lugar donde su palabra adquiriría el universal valor de los modelos, constituyéndose en un funcionariado precozmente globalizado, permeables a una lógica sistémica dispuesta a convalidar sus propias categorías.

Extraído de Gagliano (2001)

A diferencia de la década de los ochenta, a mediados de los noventa el debate se desarrolló casi exclusivamente en círculos técnico-pedagógicos, con participación restringida de los actores sociales. Según los documentos emitidos por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, y otras publicaciones auspiciadas por él, parece observarse una marcada diferencia entre lo que se discute en esos círculos y lo que realmente preocupa tanto a los sindicatos de maestros y profesores como a los

sindicatos de los demás trabajadores. Otras organizaciones populares como las barriales, mutuales y cooperativas no tienen ningún conocimiento de lo que constituye el debate educativo.

En los años 90 se logró la “*estabilidad económica*”³², principal base de sustentación del gobierno del Presidente Carlos Menem, después de la hiperinflación de 1989 y su consiguiente correlato de angustia social producida al final del primer gobierno democrático.

A estos dos grandes cambios (normalización política y estabilidad económica) se suman algunos hechos que son interesantes para el análisis del marco socioeconómico en que se inscribe la reforma educativa:

1. La creciente integración regional de Argentina, en especial la consolidación del MERCOSUR que plantea no sólo el diseño de nuevas estrategias económicas sino la aparición de necesidades de calificación y competencias para la población.
2. Ver cuarto, quinto y sexto párrafos del epígrafe II.1.2.

Recuadro 3.9.

A pesar del innegable progreso que tubo la economía Argentina, en los años 90, aún existen importantes problemas, tales como la vulnerabilidad de la economía a las conmociones externas, combinada con el retraso en la productividad, una persistente pobreza (29%), que incluye a más del 40 por ciento de niños, una creciente desigualdad y alto desempleo (14%), especialmente para los trabajadores no calificados. Estas estadísticas señalan que los beneficios del crecimiento de la década del 90 no fueron compartidos.

Extraído del Informe N° 20354, del Grupo Banco Mundial (2000)

En la Argentina de los años 50 o 60 era normal que el hijo de un obrero, si tenía condiciones intelectuales, llegara a la universidad, se integrara a la clase media de

³² Dicha estabilidad se refiere a los bajos índices de inflación logrados, en comparación con lo sucedido en los años 80, en particular en el 89 y 90. Pero esta conceptualización de la estabilidad, no da cuenta de los índices de desempleo, ni del crecimiento de la pobreza, ni del crecimiento de la inequidad social.

profesionales y aspirara a seguir ascendiendo en la escala social. La base educativa brindada por las escuelas públicas y la universidad nacional, así lo permitía. La biografía de los funcionarios públicos más importantes de los años 90 así lo demuestra: el Presidente Carlos Menem es hijo de un inmigrante sirio, nació en una de las provincias más pobres del país, se recibió de abogado y fue gobernador a los cuarenta años. Su antecesor, el Ex - Presidente Alfonsín tampoco provenía de la clase alta argentina; Cavallo, el ministro de Economía de la mayor parte del gobierno del Presidente Menem, es hijo de inmigrantes italianos que llegaron a tener una pequeña empresa, estudió en escuelas y universidad pública pero pudo doctorarse en Harvard y conformar un equipo de profesionales e intelectuales que, en general, tienen su misma historia personal. Esto es aplicable a gobernadores, parlamentarios y también a la mayor parte de los intelectuales y personalidades de la cultura del país. Parece cada vez más difícil que estas trayectorias sean frecuentes en las próximas décadas y esta percepción es la motivación del esfuerzo de las familias de clase media para procurar buena educación a los niños y los jóvenes, en las escuelas privadas o en las públicas que aún conservan su prestigio.

Recuadro 3.10.

En el proceso de descentralización deberían haberse previsto que las provincias cumplieran con requisitos de idoneidad y contaran con recursos técnicos, económicos y humanos para una adecuada administración y gestión de las escuelas y asegurar la incorporación de los CONTENIDOS BASICOS COMUNES. También era necesario poner en marcha la RED FEDERAL DE FORMACION DOCENTE CONTINUA, como un primer paso de la reforma educativa.

3. En relación a lo recién descrito someramente hay que decir que la descentralización de los servicios educativos, si bien fue una recomendación del CPN pusieron en descubierto crudamente las desigualdades técnicas y financieras que preexistían entre las jurisdicciones que se hicieron cargo de la totalidad de la gestión educativa (las provincias y el municipio de la Capital Federal). Según diversos trabajos realizados a mediados de los años 90, ya se evidenciaba la impresión por parte de la población en general, y de los

docentes en particular, de que la descentralización educativa en Argentina surgió más a partir de la necesidad de reducir el gasto educativo que como resultado de un proceso meditado y con participación de distintos actores sociales. En el caso de la Educación Técnica y de Adultos la descentralización se visualizó como un desmantelamiento por parte de los destinatarios históricos de esas líneas educativas, o al menos de la mayoría de los dirigentes de las organizaciones no gubernamentales de esos sectores. Henales (1995)

III.3. La reforma del sistema educativo bonaerense

La Provincia de Buenos Aires, se constituyó en un caso interesante dentro del contexto de la Reforma, en función de ciertas características que asumió el proceso de implementación de la nueva organización de la enseñanza en esta jurisdicción. En principio porque esta provincia fue la primera en legislar una nueva norma en materia educativa (11.612/95) como respuesta a la promulgación de la Ley Federal de Educación. En segundo lugar, por la opción elegida para su instrumentación. La decisión de las autoridades provinciales de realizar la mencionada implementación en forma masiva, descartó la alternativa de una aplicación a escala como la llevada a cabo por otras provincias del país (Ej: Jujuy, Santiago del Estero, Corrientes, Chaco, entre otras). De esta manera, la experiencia totalizadora puesta en marcha resignó las potencialidades de una aplicación selectiva, desaprovechando las ventajas de experiencias pilotos montadas en mejores condiciones de viabilidad. Por otra parte, la ampliación de la escala de implementación y el importante crecimiento que registró la matrícula del tercer ciclo planteó graves problemas de articulación³³ con los otros sectores del sistema, como el Polimodal (ahora también obligatorio en la provincia). En este sentido, desde el inicio del proceso de instrumentación de la reforma, se observaron graves dificultades en el planeamiento de la oferta educativa. En todo caso, cabe reflexionar sobre los motivos que subyacen a la elección de esa estrategia técnico-política.

³³ Coordinación entre el tercer ciclo de la EGB y la Ex escuela media, ahora Polimodal.

La dinámica política en la Provincia de Buenos Aires ha revelado particularidades interesantes que le confieren un perfil propio. Diversas investigaciones han aportado elementos sustanciales para el análisis crítico de las políticas sociales llevadas a cabo en esta jurisdicción (Danani, 1997). En esta línea, resulta relevante destacar la vinculación entre cierta concepción de la política social (y en este sentido, de su función en la producción y reproducción de un orden social) y su práctica concreta. De esta manera, adquiere sentido la extensión de la asistencia pública como mecanismo central de intervención estatal. Teniendo en cuenta esto, una nueva relación se establece entre los componentes pedagógicos y las tareas asistenciales que llevan a cabo las instituciones educativas, sobre todo en aquellas escuelas que se vinculan con contextos de pobreza. (Neufeld- Grassi -Hintze - 1994)

La decisión de la provincia de Buenos Aires de aplicar la estructura establecida en la Ley Federal de Educación y poner en funcionamiento los nuevos años de escolaridad obligatoria en las ex escuelas primarias y el polimodal trajo aparejados algunos problemas no menores. En primer lugar, debió invertir una importante cantidad de fondos en la transformación edilicia de los establecimientos. En algunos casos en los que el espacio físico de dichas escuelas hacía imposible construir más aulas se dispuso la *articulación* con ex escuelas medias de la zona, pasando parte o todo el tercer ciclo a estas unidades educativas. En segundo lugar, provocó la caída estrepitosa de la matrícula en las escuelas secundarias con el consiguiente cierre, en muchos casos, de sus servicios. Esto explica, en parte, las estrategias que pusieron en marcha diversas autoridades de las ex escuelas medias para mantener sus matrículas y así no perder los cargos docentes asignados. Minteguiaga (2001). Es decir que muchas escuelas secundarias salieron a ofrecer sus instalaciones a las nuevas EGB para garantizarle a sus profesores sus puestos de trabajo. Asimismo, en esta conflictiva pulseada, las EGBs fueron en muchas ocasiones presionadas para aceptar la articulación aún cuando las instalaciones de las ex escuelas primarias permitían la instrumentación de los nuevos años de escolaridad obligatoria.

La improvisación³⁴ caracterizó aquellos momentos del proceso de implementación de la nueva estructura y derivó en una suerte de abandono y desresponsabilización de las máximas autoridades provinciales hacia las escuelas que debían resolver situaciones que claramente excedían sus límites de racionalidad y certidumbre. Diversos factores intervinieron en los resultados de esta experiencia. Desde el papel y la capacidad de presión de los padres, el grado de pertenencia de los docentes a las instituciones educativas, hasta la relación de poder y negociación que cada escuela tenía con el Consejo Escolar del distrito (todo esto vinculado con las condiciones socioeconómicas en las que se inscriben los establecimientos educativos). De todo, queda claro que las opciones no tuvieron que ver con cuestiones de racionalidad, eficiencia y equidad sino que se guiaron por los mismos criterios de desigualdad, diferenciación y segmentación que la reforma supuestamente pretendía erradicar Minteguiaga (2001).

³⁴ La improvisación en todo caso es una palabra que implica algún grado de acción y es empleada para caracterizar el “dejar hacer dejar pasar” de las autoridades.

CAPITULO IV: PRINCIPALES RESULTADOS DE LA REFORMA EDUCATIVA Y SU INCIDENCIA EN EL GRAN BUENOS AIRES

Estas consecuencias se plasman, con plena conciencia que la reforma educativa es un *proceso* que comenzó a materializarse en el año 94 y que aun no se han estabilizado las nuevas instituciones del sistema educativo. Por esta razón, los resultados que estamos extrayendo, son considerados transitorios o de la transición (lo que no se puede advertir, tal y como están las cosas, cuanto tiempo durará esta transición). Pese a esta observación, la evaluación que aquí se realiza no pierde sentido porque muchas de las observaciones realizadas podrían ser insumos para cambios posteriores en el sistema educativo, algunos de esos cambios, incluso, en el transcurso de este trabajo han sido implementados.

IV.1. Más y mejor educación para todos?

Como podemos constatar, el sistema educativo reemplazado tenía 7 años de escolarización obligatoria (educación primaria); en el cual el 97% de población alcanzaba la formación primaria y se registraba un alto índice de deserción a nivel secundario, tanto al inicio del ciclo como durante el mismo.

Con la reforma del sistema educativo: los años de escolaridad obligatoria se extendieron a 13, alcanzando al nivel preescolar y medio en el GBA.

Además hubo una reestructuración de niveles, y cambios significativos desde el punto de vista pedagógico. Entre los más importantes se mencionan a la Educación General Básica (EGB), que se subdivide en tres ciclo: EGB 1, EGB 2 y EGB 3. y a la Educación Polimodal que dura tres años.

Recuadro 4.1.

ANÁLISIS de la ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES (EPH) del INDEC para los años 93 al 2001, periodo que contiene los primeros años de la implementación de la reforma educativa.

Los datos de la EPH (Tabla 14) para el conurbano bonaerense, dan cuenta de lo siguiente:

La población de la escuela primaria cayó en términos relativos, ya sea la que ha terminado el nivel como la que no ha terminado. Este cambio de participación relativa, se explica por el incremento de la participación de la formación superior y universitaria.

Especialistas y docentes sostienen, la idea de una *fuga del conocimiento hacia arriba*.

Por ello la población incremento la demanda de educación superior y universitaria.

Aumento de la población en términos relativos que no ha terminado el nivel secundario. Dato que contribuye a explicar el incremento del Abandono escolar en el nivel medio.

La cantidad de habitantes que culmina el secundario se mantiene constante.

En términos relativos hay menor población sin instrucción, habiendo descendido un punto porcentual esta población para la EPH.

Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares

Año	Primaria		Secundaria		Superior y Universitario		Sin instrucción	Onda
	Incompleta	Completa	Incompleta	Completa	Incompleta	Completa		
1993	21	24.5	18.6	12.2	6.3	6	11.4	Mayo
1994	21.8	22.7	20	11.9	6.9	5.8	10.8	Mayo
1995	21.3	23.8	18.5	11.8	7.4	6.2	11.1	Octubre
1997	20.6	22.5	19.6	11.7	7.7	7.1	10.9	Octubre
1998	20.8	20.7	21.6	10.4	9.1	7.3	10	Mayo
1999	19.6	21.3	20.9	11.9	8.9	7.6	9.8	Mayo
2000	19.8	20.5	20	12.5	9.5	7.4	10.3	Mayo
2000	19.5	20.3	20.3	12.3	8.3	8	10.3	Octubre
2001	19.2	20.8	20	12.5	9.3	7.9	10.4	Mayo

Tabla 14. Encuesta Permanente de Hogares en el GBA
Fuente: INDEC EPH Elaboración propia

De los datos obtenidos de la EPH, se podría afirmar como aspectos más reseñables lo siguiente. En primer lugar no se registra, pese a la obligatoriedad, un incremento significativo de matrícula a nivel preescolar. Hubo un sensible incremento de la

matricula de la EGB 1 y 2, produciéndose una gran deserción a partir de la EGB 3. La matricula que comienza el Polimodal tiene una alta probabilidad de terminar el ciclo. Se observa desgranamiento de los que se inscriben a lo largo del tercer ciclo de la EGB y en el Polimodal.

Observando los datos en conjunto podemos decir que ahora la población tiene menos años de escolarización que antes, sin evaluar la cantidad ni la calidad de los contenidos.

Valorando los requerimientos que se le realizaron al sistema educativo en el mercado de trabajo y en estudios superiores, podemos comprobar que también se han dado pasos inadecuados.

Respecto de la demanda en el mercado de trabajo esta no parece haber sido satisfecha. Los medios de prensa han publicado numerosos artículos y trabajos de investigación que muestran la descoordinación con la oferta de trabajo. Las disposiciones recientes (2005) sobre la recuperación y fortalecimiento de la educación técnica, es un ejemplo en el cual se ha cambiado el rumbo que se había emprendido en la reforma educativa del año 96.

El desempleo juvenil, al igual que el registrado en otras regiones de la Republica Argentina o en otros países, no menguo con la reforma educativa. La posibilidad de acumular experiencia en el primer empleo, por lo tanto no es posible para todos. De este modo el capital humano por la vía de la experiencia no se espera sea enriquecido.

En el sistema educativo, la actividad de laboratorios y de prácticas dentro de las instituciones educativas, no son centrales en el proceso de formación de los alumnos, ya sea porque la mayoría de las instituciones no cuentan con instalaciones y medios de laboratorios, ni talleres, o porque la practica docente no es habitual se realice en laboratorios o talleres. Es decir, no parece incrementarse la experiencia, en las instituciones.

A partir de aquí, existen ciertas dudas sobre si estos resultados dan mejores posibilidades para el acceso al empleo o a la continuidad de estudios superiores, si nos atenemos a datos generales recogidos por la propia prensa nacional que parecieran reflejan la realidad.

Por lo tanto, y como síntesis, a estos primeros resultados, podríamos concluir que, en principio, es difícil aceptar que se haya conseguido el objetivo básico de la reforma “mas y mejor educación para todos”, ya que:

- los años de escolaridad han disminuido
- los recursos asignados por la sociedad a la educación media han disminuido
- la experiencia, ya sea por la vía del acceso al primer empleo, como por la obtenida dentro del proceso formativo (en laboratorios, experimentos, etc) ha disminuido

A continuación proponemos un esquema analítico que nos permitirá seguir un hilo conductor en el análisis de resultados de la reforma educativa.

IV.2. Esquema analítico

Para poder evaluar los resultados de la reforma debemos tener en cuenta una serie de variables que entendemos en su conjunto nos permitirá llegar a una valoración del sistema. Resulta necesario: Identificar los colectivos sociales, los recursos que el sistema educativo asigna a estos diferentes colectivos, la calidad y cantidad de educación recibida y en consecuencia la equidad – inequidad en la distribución del recurso educación.

IV.2.1. Identificación de los colectivos sociales

Para ello, en primer lugar, es importante definir a nuestros colectivos sociales. Por razones prácticas hemos decidido identificar como colectivos sociales a cada unidad administrativa denominada “*distrito*”, dentro de nuestro objeto de estudio que es el GBA. Cada colectivo social, ocupará según indicadores socioeconómicos, un lugar en el ranking de los 24 partidos del GBA, utilizando indicadores que respondan a criterios estadísticos y que nos permitan establecer un conforme posicionamiento.

IV.2.2. Identificación de los recursos asignados

- I. Recursos educativos asignados a los colectivos sociales
- II. Recursos de salud asignados a los colectivos sociales
- III. Recursos sociales para garantizar nutrición y condiciones dignas en el proceso de enseñanza aprendizaje

Luego entonces, analizamos el conjunto de los recursos asignados, en cada colectivo social. La principal dificultad que presenta este paso, es la ausencia de datos disponibles en materia de recursos por distrito, ya sea del sistema educativo, como del sistema de salud, como de las acciones que tienen que ver con la provisión de recursos para asegurar niveles mínimos de nutrición y condiciones dignas para el proceso de enseñanza aprendizaje. No obstante ello, se presenta aquí un análisis cualitativo (con algunas variables proxy) que nos permite visualizar la cantidad de recursos con que cuentan los subsistemas involucrados (educación, salud, acción social).

IV.2.3. Calidad y cantidad educación recibida

En esta instancia, cuando evaluamos cantidad de recursos se puede constatar que los sectores más favorecidos cuentan con mayor cantidad de los mismos (bibliotecas, sala de informática, medios para la enseñanza, clases particulares, etc). En lo referente a la

calidad de la educación recibida, es difícil establecer parámetros indirectos, porque la manera más conveniente de testear la calidad es tomando pruebas de nivel, o crear situaciones problemáticas a los alumnos para medir el desempeño. Sin embargo, algunas cuestiones cuantitativas pueden ser buenos indicadores indirectos de la educación que se imparte. Por cierto teniendo en cuenta, recomendaciones pedagógicas, como por ejemplo: la cantidad de alumnos por sección o que los niños hayan hecho el nivel inicial completo, etc.

El propio esquema de incentivos de contratación de docentes, que los ubica en las escuelas de los centros urbanos, o en las escuelas privadas que “paguen mejor” (en el supuesto caso que el sector privado quiera asegurarse la mejor planta docente), se constituye en un instrumento para evaluar indirectamente la calidad educativa. Aun pensando en el mismo docente de las escuelas centrales versus las escuelas de la periferia (cosa poco común), el problema de la calidad persistiría por la ausencia de los medios materiales para llevar adelante la tarea. Habiendo realizado las aclaraciones de este tercer paso, referentes a calidad y cantidad del recurso “*educación*” recibidos por cada colectivo social, pasamos a la idea de equidad inequidad.

IV.2.4. Equidad – Inequidad en la distribución del recurso educación

Finalmente, con esta interpretación de la educación como recurso distribuido en la sociedad, realizamos la evaluación de cuán equitativo – inequitativo es el sistema educativo en la distribución de *educación*.

No obstante el esquema analítico presentado, como hemos mencionado en otras partes del presente trabajo, entendemos que el sistema educativo no produce la inequidad (ni deja de hacerlo) en la distribución de la renta, sin embargo, contribuye a la profundización en la distribución de la misma. Ergo, el acceso al mercado de trabajo y a los ingresos, como a estudios superiores, están determinados entre otras cosas, por la

cantidad y calidad de educación recibida, en el sistema educativo de nivel medio e inferiores.

El presente modelo muestra la relación de variables que se constituye en el hilo conductor, para evaluar resultados de la reforma. A continuación se realizan varios ejercicios siguiendo la lógica aquí sugerida. No obstante, el lector no encontrará la información estructurada de acuerdo a este modelo, sino que a lo largo del presente capítulo se piensa en términos de este modelo y de la información hasta aquí aportada.

IV.3. Los distritos del Gran Buenos Aires y la cantidad de recursos

El GBA, la región más amplia y densamente poblada de la Provincia de Buenos Aires, en los años 80 inició el período con 19 distritos (o jurisdicciones o partidos, excluyendo la Capital Federal) y lo terminó con 24. Este fenómeno, se debe a la subdivisión de tres jurisdicciones (en los años 90) y no a la incorporación de nuevos territorios al conglomerado.

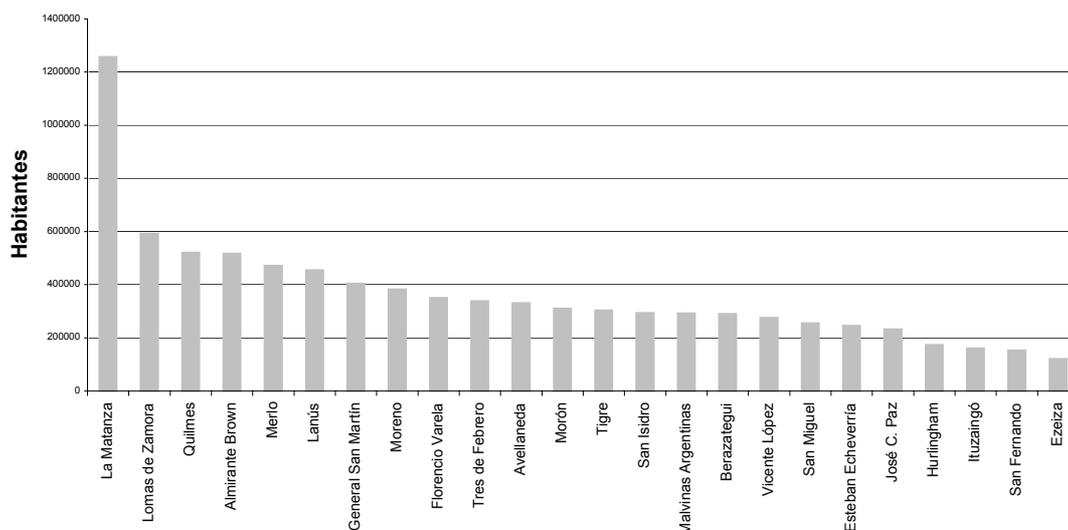


Gráfico 4 Población de los distritos del GBA, ordenados de mayor a menor

Fuente: INDEC Censo Nacional 2001. Elaboración propia

La razón central de la subdivisión, es fundamentalmente el crecimiento de la población y la posibilidad de gobernar cada partido. El poder político que otorgaba el caudal de votos, debía ser controlado. La estrategia consistió en dividir los distritos mas grandes.

No obstante este criterio de gobernabilidad, el distrito “La Matanza” no fue subdividido, a pesar de tener en la década de los 90 (y aun hoy ver Gráfico 4), mas de un millón de habitantes. Lo cual hizo conservar el poder que le otorga la cantidad de población. Esta diferencia de criterio político, puede explicarse en opinión de Carlos Piluso (Consejero Escolar del Partido de San Miguel) con el poder del entonces Gobernador de la Provincia de Buenos Aires Eduardo Duhalde, quien juntamente con el Diputado Pierri, mantenían intereses políticos para conservar la posición del distrito.

Entre los distritos subdivididos, podemos identificar el criterio de segregación de divisiones administrativas pobres, de divisiones en mejor posición socioeconómica. Tal es así, que el distrito de General Sarmiento, se subdividió en tres partidos muy diferentes uno del otro:

- San Miguel, un región caracterizada por una amplia infraestructura de servicios (comerciales, financieros y educativos), de mayor antigüedad en el asentamiento poblacional, con barrios cerrados y countries, por un lado,
- Malvinas Argentinas, una región en la cual estaban emplazados los parques industriales del anterior distrito, con altos niveles de contaminación y población mayoritariamente de la clase media baja, con medio nivel de desarrollo de la infraestructura de servicios, puede ser caracterizado como una región intermedia del GBA y
- José C. Paz, el distrito mas pobre de la región, con escasa infraestructura de servicios y mas problemas institucionales y de gobernabilidad. Sin duda se constituye en uno de los partidos mas vulnerables del GBA.

En los otros dos partidos subdivididos (Esteban Echeverría y Morón) posiblemente no son tan evidentes las diferencias, y los procesos pueden deberse a razones diferentes.

Lo cierto es que se trataba de grandes jurisdicciones administrativas que se subdividieron en jurisdicciones mas pequeñas, ahora si con el tamaño promedio del resto de las jurisdicciones.

Esta acción política, ha permitido establecer con mayor precisión, cuales son las áreas del GBA, mas vulnerables (salvo el caso del distrito La Matanza), pero a la vez ha consolidado las diferencias entre distritos, no favoreciendo la redistribución de los ingresos públicos entre colectivos sociales. A nivel municipal, la población ahora esta mas homogeneizada por criterios socioeconómicos dentro de estas unidades administrativas del GBA.

Hecho el análisis de tamaño de partidos, nos parece un interesante ejercicio expresar dos tipos de comparaciones para evaluar resultados en este sentido: una es la que hemos realizado a lo largo de la exposición y que hace énfasis en las diferencias educacionales entre distritos pobres y distritos ricos y la otra, es comparar las diferencias entre el resto de los distritos y el distrito de La Matanza, el cual se constituye en un ejemplo de distrito político, que no siendo un distrito rico, ha logrado mantener sus indicadores educacionales en niveles mas respetables que los distritos pobres.

Los datos disponibles del CENSO del año 2001, nos permiten realizar un ordenamiento que constata elementos teóricos citados en el trabajo. Hemos tomado, los 24 distritos administrativos que a la fecha componen el concepto de GBA, con una serie de datos de corte transversal que contiene:

- ✓ Porcentaje de Población ocupada de 14 años y más
- ✓ Porcentaje de población que no tiene cobertura por obra social y/o plan de salud privado o mutual
- ✓ Tasa de crecimiento de la población
- ✓ Porcentaje de población en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas, y
- ✓ Tasa de analfabetismo

<i>Distritos del GBA, ordenados descendientemente por población ocupada de 14 años y más</i>	<i>Porcentaje de Población ocupada de 14 años y más</i>	<i>Porcentaje de población que no tiene cobertura por obra social y/o plan de salud privado o mutual</i>	<i>Tasa de crecimiento de la población(1)</i>	<i>Porcentaje de población en hogares con NBI</i>	<i>Tasa de analfabetismo</i>
Vicente López	39.50%	27.22%	-5.33%	4.80%	0.46%
San Isidro	36.58%	32.04%	-2.51%	8.30%	0.78%
Morón	32.35%	38.49%	-0.59%	7.70%	0.87%
Tres de Febrero	31.72%	44.40%	-3.69%	8.70%	0.98%
San Fernando	31.66%	47.70%	4.40%	16.10%	1.62%
Avellaneda	31.00%	42.31%	-4.64%	10.70%	1.03%
General San Martín	30.95%	48.31%	-0.91%	13.00%	1.24%
Ituzaingó	30.48%	46.48%	-0.59%	10.80%	0.93%
Hurlingham	29.98%	48.26%	-0.59%	12.60%	1.14%
Lanús	29.24%	45.63%	-3.30%	11.70%	1.25%
Tigre	29.07%	54.79%	16.79%	20.30%	1.69%
Lomas de Zamora	27.66%	51.33%	2.96%	17.20%	1.76%
Quilmes	27.43%	49.11%	1.48%	17.60%	1.61%
Esteban Echeverría	27.23%	55.04%	31.54%	20.40%	1.74%
San Miguel	27.10%	51.27%	18.53%	18.20%	1.51%
Almirante Brown	26.46%	53.67%	14.39%	19.30%	1.69%
Malvinas Argentinas	26.32%	58.40%	18.53%	22.90%	1.96%
Ezeiza	25.09%	59.31%	31.54%	26.10%	2.09%
Berazategui	25.00%	55.53%	17.55%	19.40%	1.62%
La Matanza	24.88%	58.37%	11.95%	20.00%	1.81%
Merlo	23.83%	61.02%	20.24%	23.40%	1.81%
Moreno	22.87%	65.47%	32.25%	26.00%	2.12%
Florencio Varela	22.25%	65.34%	36.85%	30.40%	2.56%
José C. Paz	21.61%	63.23%	18.53%	26.70%	2.31%

Tabla 15 RANKING DE COLECTIVOS SOCIALES.

Fuente: INDEC Censo Nacional 2001. Elaboración propia

Notas: (1) Es el cociente entre la diferencia de población reconocida para cada distrito en los CENSOS de los años 1991 – 2001 y la población del año 1991. En el caso de los distritos que se dividieron, en los años 90, se estimó una tasa para los que existían en el 1991 y se le asignó la misma a los distritos que se les cedió territorio.

Estos indicadores son aproximaciones (entre otras) que se usan en el presente trabajo, para describir la cantidad de recursos y la calidad de la educación recibida por cada colectivo social.

Como vimos en el análisis del mercado de trabajo, la reforma estructural de los años 90, hizo que el empleo demande un trabajador altamente calificado que desplazo de la industria al trabajador no calificado. En este sentido, los distritos que tienen mayor población ocupada (suponemos) son los distritos que tienen mas población altamente calificada, en consecuencia, son estos, los que han alcanzado mejores resultados en la formación del capital humano.

A continuación ordenamos descendentemente los distritos según el **Porcentaje de Población ocupada de 14 años y más**. El resultado se muestra en la Tabla 15. donde se ubica en primer lugar al distrito Vicente López y en ultimo lugar al distrito de José C. Paz. Para manifestar con mas claridad el vinculo real que existe entre estas series de datos, correlacionamos cada una de las restantes series con la serie ordenadora. Los resultados se exponen en la Tabla 16.

El ordenamiento realizado, como se puede observar tiene consistencia estadística, y nos muestra en gran medida muchos de los aspectos comentados en la teoría. Los altos coeficientes negativos de correlación y sus correspondientes R2, dan cuenta de ello.

	<i>Coeficiente de correlación</i>	<i>Coeficiente R2</i>
Población ocupada de 14 años y más / población que no tiene cobertura por obra social	-96.53%	93.18%
Población ocupada de 14 años y más / Tasa de crecimiento de la población	-77.18%	59.57%
Población ocupada de 14 años y más / población en hogares con NBI	-91.07%	82.94%
Población ocupada de 14 años y más / Tasa de analfabetismo	-91.13%	83.05%

Tabla 16 :CORRELACIÓN DE INDICADORES SOCIOECONOMICOS

Fuente: INDEC Censo Nacional 2001. Elaboración propia

Podemos advertir, en analogía con la teoría de *Tortella (1993)*, que la correlación **Población ocupada de 14 años y más con Tasa de crecimiento de la población**, como se percibe en el Gráfico 5, muestra que los distritos ubicados en los primeros lugares mayoritariamente tienen tasas negativas de crecimiento poblacional, mientras que los distritos ubicados al final de la Tabla 15, exponen elevadas tasas positivas de crecimiento poblacional.

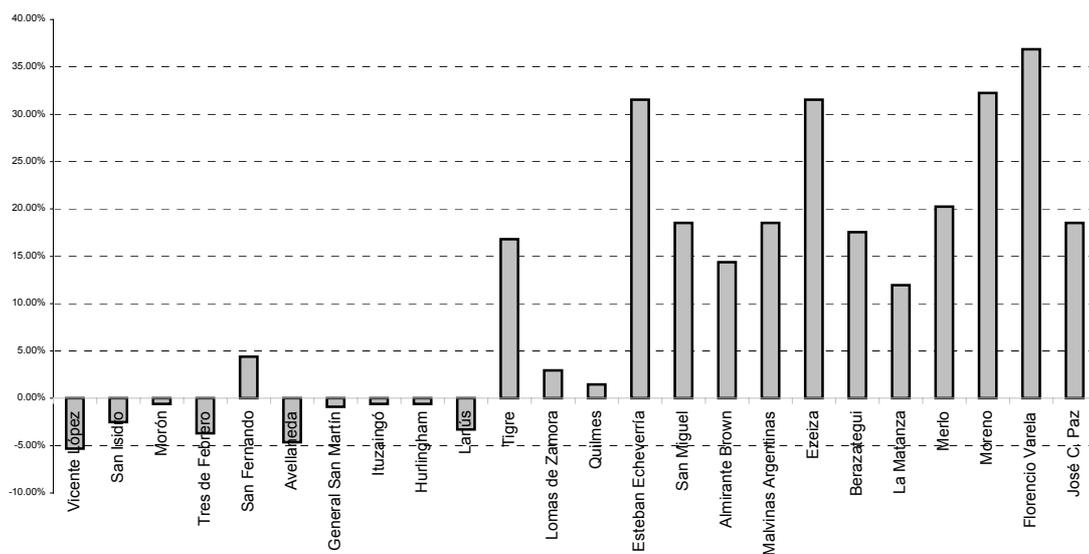


Gráfico 5 Tasa de Crecimiento de la población

Fuente: INDEC Censo Nacional 2001. Elaboración propia

	<i>Analfabetos Mujeres (1) Tasa de crecimiento de la población</i>	
Vicente López	0.29%	-5.33%
San Isidro	0.45%	-2.51%
Morón	0.54%	-0.59%
Ituzaingó	0.55%	-0.59%
Tres de Febrero	0.60%	-3.69%
Avellaneda	0.63%	-4.64%
Hurlingham	0.69%	-0.59%
General San Martín	0.71%	-0.91%
Lanús	0.75%	-3.30%
San Miguel	0.82%	18.53%
San Fernando	0.88%	4.40%
Tigre	0.88%	16.79%
Quilmes	0.89%	1.48%
Berazategui	0.92%	17.55%
Almirante Brown	0.96%	14.39%
Merlo	0.97%	20.24%
Esteban Echeverría	0.97%	31.54%
Lomas de Zamora	1.01%	2.96%
La Matanza	1.03%	11.95%
Malvinas Argentinas	1.06%	18.53%
Ezeiza	1.08%	31.54%
Moreno	1.12%	32.25%
José C. Paz	1.23%	18.53%
Florencio Varela	1.32%	36.85%

Tabla 17 : ANALFABETISMO DE LA MUJER Y TASA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN

Fuente: INDEC Censo Nacional 2001. Elaboración propia

Nota (1) Resulta de dividir la cantidad de analfabetas sobre la cantidad total de población de cada distrito.

Esta regularidad empírica, confirma la tendencia teórica, de revelar como los colectivos mas vulnerables (países menos desarrollados) son los que mas crecen. Las altas tasas de crecimiento demográfico (entre otras razones), de estos colectivos, se constituyen en un obstáculo para la acumulación de capital humano; porque la demanda de educación desborda a la oferta. En una población, en rápido crecimiento, la proporción niños/adultos (estudiantes/profesores) es excesivamente alta para alcanzar niveles adecuados de escolarización efectiva.

Según da cuenta el INDEC (2001), las analfabetas son más que los analfabetos. Este dato vinculado a la Tasa de crecimiento de la población, nos permite inferir la relación inversa entre el nivel educativo de las mujeres y su fertilidad. Sabemos que las mujeres más educadas tienen, como media, menos hijos, por este razón afirmamos, que las proporciones de mujeres analfabetas en los distritos más pobres, son mayores. Efectivamente, las Tablas 17, 18 y el Grafico 6, muestran que los distritos con tasas mas bajas de analfabetismo de la mujer, registran tasas negativas de crecimiento de la población y contrariamente, los que registran tasas más altas de analfabetismo, tasas altas de crecimiento de la población.

	<i>Coeficiente de correlación Coeficiente R2</i>	
Analfabetos Mujeres / Tasa de crecimiento de la población	81.17%	65.88%

Tabla 18: CORRELACIÓN ANALFABETISMO DE LA MUJER Y TASA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN
Fuente: INDEC Censo Nacional 2001. Elaboración propia

Se confirma para el GBA, el círculo vicioso de la pobreza enunciado por Tortella (1993), discriminación educativa de las mujeres, crecimiento demográfico y subinversión en capital humano en los colectivos mas vulnerables.

La correlación población ocupada de 14 años y más, con población que no tiene cobertura social, nos permite afirmar que los colectivos mas vulnerables tienen menos empleo que los mas fuertes y a su vez **no son alcanzados** por obras sociales o seguros privados que garanticen, su salud. En este sentido, también podemos decir que los colectivos mas vulnerables están realizando una subinversión en salud comparados

con los colectivos mejor posicionados, este hecho, se constituye en una de las causas que contribuyen a profundizar las diferencias socioeconómicas de los diferentes colectivos.

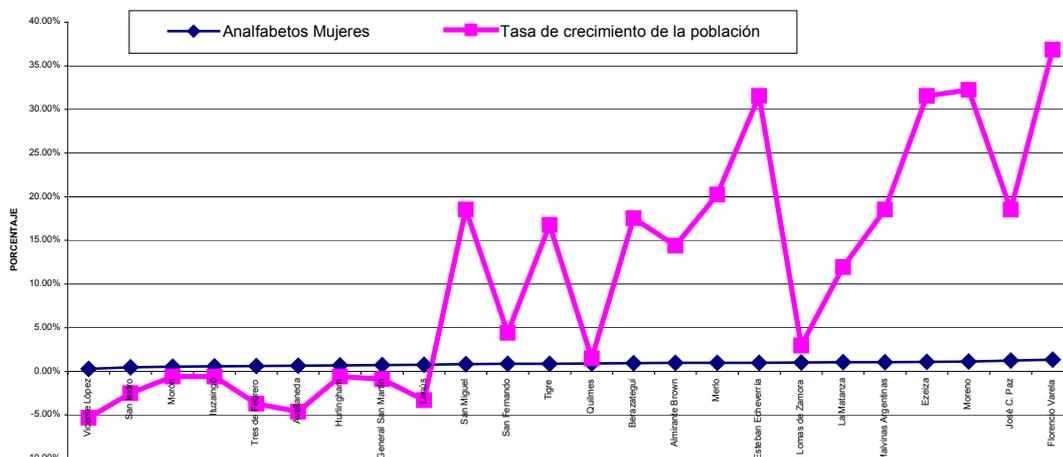


Gráfico 6 Relación entre Analfabetismo de la mujer y crecimiento de la población

Fuente: INDEC Censo Nacional 2001. Elaboración propia

Al tomar la correlación Población ocupada de 14 años y más, con población en hogares con NBI, podemos afirmar que es en los últimos distritos, donde se registran los niveles mas altos de NBI. Esta es otra de las regularidades que contribuirán a profundizar las diferencias entre los diferentes colectivos sociales.

El distrito de San Fernando (el anteúltimo distrito en tamaño de población) esta ubicado quinto en el ranking. La proximidad a los distritos de San Isidro y Vicente López, como la ubicación en el corredor de desarrollo mas importante de la región lo colocan en esta posición. Es decir la alta tasa de ocupación que registra podría deberse a la vecindad con los distritos mas ricos del GBA y a su posición geográfica. Como se puede percibir en los datos y gráficamente, este distrito tiene todas las características de un distrito mas pobre, que las del lugar que esta ocupando según el criterio de la serie ordenadora del ranking. Si hiciésemos caso omiso al nivel de ocupación, identificamos al distrito en cuestión, mas en el centro de la escala socioeconómica que en los primeros lugares. Estas afirmaciones surgen de observar el nivel de necesidades básicas insatisfechas, la cobertura social, la tasa de crecimiento de la población y los índices de analfabetismo que muestra San Fernando.

Para el distrito de La Matanza (el mas grande de la región), el análisis es inverso al realizado con el partido de San Fernando. Aquí observamos los demás indicadores (excluyendo nivel de ocupación y cobertura social) y ubicamos al distrito mas cerca del centro que la posición que ocupa.

Esta simetría, que tienen los partidos de San Fernando y La Matanza, en cuanto al tamaño como a la ubicación socioeconómica en el ranking, merecen ser mencionados como los casos mas sobresalientes que restan significatividad a las correlaciones aquí realizadas.

	<i>Coefficiente de correlación</i>	<i>Coefficiente R2</i>
Población ocupada de 14 años y más / población que no tiene cobertura por obra social	-96.83%	93.75%
Población ocupada de 14 años y más / Tasa anual media de crecimiento	-77.79%	60.51%
Población ocupada de 14 años y más / población en hogares con NBI	-91.99%	84.62%
Población ocupada de 14 años y más / Tasa de analfabetismo	-93.06%	86.60%

Tabla 19: CORRELACIÓN DE INDICADORES SOCIOECONÓMICOS (sin La Matanza y San Fernando)
Fuente: INDEC Censo Nacional 2001. Elaboración propia

Como hemos mencionado, la proximidad a la zona de desarrollo y riqueza, coloca a San Fernando en los primeros lugares cuando debiera estar mas en el centro, y el caso de La Matanza, caracterizado por: - estar rodeado de distritos medios y bajos, - ser el mayor distrito del GBA, - la concentración del poder político que ello implica y – coincidir la región educativa con el distrito administrativo, debiera ser ubicado mas arriba que la posición en la que se encuentra. De hecho si realizamos las correlaciones y el R2, excluyendo a sendos distritos, vemos que todos los Coeficientes mejoran (ver Tabla 19 (sin La Matanza y San Fernando)). Esta evidencia, nos permite afirmar que el tamaño del distrito y la concentración administrativa del sistema educativo, hace mejorar las condiciones que el mercado produce. Es decir, un distrito grande con problemas de empleo, tiene casi el mismo nivel de analfabetismo que un distrito pequeño mejor posicionado en el ranking socioeconómico. El rol del sistema educativo, en este caso ocupa un lugar central.

Para completar el esquema descriptivo del año 2001, tenemos la correlación entre Población ocupada de 14 años y más, con Tasa de analfabetismo. En ella podemos comprobar la consistencia de la realidad con la teoría del capital humano. Donde aquellos partidos que hacen menos inversión en recursos humanos, son menores las posibilidades de estar empleado³⁵

Entre las conclusiones preliminares del análisis al índice de alfabetización, se destacaron la centralidad del GBA, la discriminación de la mujer, la relación entre alfabetizar y calidad educativa y la no existencia de vías alternativas para alfabetizar en los distritos pobres. Todos estos aspectos, tienen quizás relaciones circulares, o círculos viciosos, que poseen como común denominador la ausencia de recursos; ya sea de bienes para satisfacer necesidades, como de educación para acceder al mercado de trabajo y a los ingresos y así satisfacer necesidades.

IV.4. Las regiones educativas del GBA, los recursos y la gobernabilidad

Divide y reinarás!!!!

Maquiavelo

Si son muy participativos,

Y tienen ideas que se contradicen con lo que piensas hacer,

Diles que esta en riesgo la gobernabilidad.

Del autor

Una de las preocupaciones de la reforma estructural de los años 90 (y del Consenso de Washington) es la gobernabilidad. Las divisiones políticas y la ingeniería institucional que favorezca este aspecto, deben ser instrumentadas para alcanzar los objetivos que la elite política se proponga. A continuación, introduciendo la gobernabilidad al

³⁵ Notar que no se trata de acceder a niveles mas elevados de ingresos, si se han realizado mas esfuerzos en capacitación, sino simplemente aquellos distritos que realizan menos esfuerzos en recursos humanos, también registran los niveles mas bajos de empleo.

análisis como una de las acciones estratégicas de la reforma, se exponen desde la óptica de las regiones educativas (Anexo 4) cuestiones que siguen nuestro modelo de análisis.

En sintonía, con la gobernabilidad política de los distritos, aparece la preocupación creciente de la gobernabilidad del sistema educativo. En opinión de expertos (entre los que se encuentran al Ministro de Educación de la Nación Daniel Filmus) el sistema educativo debe mantener una estructura de Regiones Educativas y estructuras administrativas, que permitan la gobernabilidad del Sistema. En este sentido, en el periodo objeto de estudio (años 80-90), el cambio de las estructuras administrativas, hizo mas complejo el sistema, otorgando mas poder a las burocracias centrales y restando capacidad de acción política a las bases del sistema. Si bien no se realizan subdivisión de regiones educativas, en los años 90, si se produce en el año 2004. Esta acción contribuye a la miscelánea del entramado de relaciones e intereses entre distritos políticos y regiones educativas.

¿Qué tienen de común la subdivisión de regiones educativas y la subdivisión política de los distritos? Que ambas acciones subdividen espacios geográficos y colectivos sociales, y enmascaran situaciones educativas, con el objeto de concentrar poder en la administración central, lógica general que se ajusta desde el punto de vista político, para el gobierno de la sociedad y del sistema educativo.

Con el propósito de matizar la evaluación de resultados, debemos realizar, un detenido análisis, respecto de la subdivisión de regiones y su relación con los distritos políticos. Del mismo modo, nos obligamos a destacar, como un hecho anecdótico, pero significativo a los efectos del análisis, que la región educativa correspondiente al distrito La Matanza, no fue subdividida. Es decir, mantuvo su integridad política y educativa. Este aspecto además, instala al partido La Matanza, en un lugar relevante para la evaluación de resultados comparado con distritos pobres y ricos.

El sistema educativo de la provincia de Buenos Aires se divide en 25 regiones educativas (Anexo 4, con la modificación del año 2004). Cada región contiene uno o

mas distritos administrativos. Las ocho regiones educativas que componen nuestro objeto de estudio, son la 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9. En ellas hay incluidos, distritos administrativos que no forman lo que denominamos GBA, ellos son: Pte. Perón y San Vicente. Por razones prácticas, para una primera aproximación, tomamos las regiones mencionadas sin eliminar estos dos distritos.

Hemos tomado de la Dirección de Información y Evaluación de la Calidad Educativa de la Dirección General de Cultura y Educación, los siguientes datos:

- ✓ Región Educativa
- ✓ Tasa de promoción efectiva
- ✓ Tasa de repitencia
- ✓ Tasa de abandono interanual
- ✓ Tasa de reinscripción

<i>Región Educativa</i>	<i>Tasa de promoción efectiva</i>	<i>Tasa de repitencia</i>	<i>Tasa de abandono interanual</i>	<i>Tasa de reinscripción</i>	<i>Partidos que la componen</i>
06	85.11	6.12	7.11	1.66	San Fernando San Isidro Tigre Vte. Lopez
07	83.49	5.76	9.97	0.79	G. San Martin Hurlingham T. De Febrero
08	81.04	6.88	11.05	1.04	Ituzaingo Merlo Morón
09	80.74	6.37	11.27	1.61	José C. Paz Malvinas Argent Moreno
02	80.35	6.35	12.25	1.04	San Miguel Avellaneda Lanus
04	79.74	5.97	12.62	1.66	Lomas De Zamora Berazategui Florencio Varela
03	79.09	6.29	13.61	1.01	Quilmes La Matanza
05	76.9	8.86	12.38	1.86	Alte. Brown Est. Echeverria Ezeiza Pte. Perón San Vicente

Tabla 20 Indicadores Educativos Por Región Educativa

Fuente: Años 2002/2003 - Fuente: Dirección de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. DGCyE. Elaboración propia

De estos indicadores, elegimos a la Tasa de promoción efectiva, como ordenador de colectivos sociales, por ser un indicador de buen resultado del sistema educativo.

Como podemos ver en la Tabla 20, tenemos a las **regiones educativas** que tienen mayor promoción efectiva primero y luego las que tienen menor nivel. Así ocupa el primer lugar la región 6 y el último la región 5. A su vez, el cuadro que nos ocupa, nos indica cuáles son los distritos que componen cada región. Y como podemos comprobar, la región 6 está compuesta por los distritos San Fernando, San Isidro, Tigre y Vte. López.

Esta información por región educativa toma el promedio de los distritos que la componen. Hemos realizado la prueba del coeficiente de correlación y el coeficiente R2, para esta serie de datos educativos por Región y nos devolvió lo que muestra la Tabla 21 ordenados por regiones.

	<i>Coeficiente de Correlación</i>	<i>Coeficiente R2</i>
Tasa de promoción efectiva / Tasa de repitencia	-67.29%	45.28%
Tasa de promoción efectiva / Tasa de abandono interanual	-88.09%	77.60%
Tasa de promoción efectiva / Tasa de reinscripción	-25.83%	6.67%

Tabla 21 : CORRELACIÓN DE INDICADORES EDUCATIVOS ordenados por regiones

Fuente: Años 2002/2003 - Fuente: Dirección de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. DGCyE, Elaboración propia

Según cuentan estos coeficientes, la consistencia de estos datos, no es bastante fuerte. Desagregando la información y realizando un ordenamiento por distrito, nos queda lo que muestra la Tabla 22. Salvo el caso de la correlación Tasa de promoción efectiva con Tasa de reinscripción (Tabla 23), los otros indicadores dan cuenta de la aproximación que pretendemos realizar. Esta evidencia, es importante resaltarla, porque nos muestra las diferencias educativas existentes en la medida que desagregamos en espacios administrativos más pequeños. Ergo, nos sirve como ensayo, para señalar que la calidad de la educación recibida por los diferentes colectivos sociales, está directamente relacionado con el nivel socioeconómico.

En principio, entre las observaciones que podemos realizar, vemos que, si un alumno repite es altamente probable que abandone; y si abandona es poco probable que se reinscriba (o al menos no hay una relación clara). Esta información, consolida lo analizado en la Tabla 10, en lo referente a que las mayores tasas de repitencia y de abandono escolar, se registran en los colectivos más vulnerables.

<i>Distrito administrativo</i>	<i>Tasa de promoción</i>		<i>Tasa de abandono</i>	
	<i>efectiva</i>	<i>Tasa de repitencia</i>	<i>interanual</i>	<i>Tasa de reinscripción</i>
SAN ISIDRO	92.73%	4.47%	1.02%	1.78%
VTE. LOPEZ	90.51%	4.57%	4.36%	0.56%
T. DE FEBRERO	85.61%	5.56%	7.71%	1.12%
MORON	85.36%	5.90%	8.00%	0.74%
HURLINGHAM	83.74%	5.96%	9.95%	0.36%
ITUZAINGO	83.30%	5.33%	9.67%	1.70%
LOMAS DE ZAMORA	82.73%	5.63%	10.63%	1.00%
EZEIZA	82.06%	7.41%	8.09%	2.44%
QUILMES	81.99%	5.10%	11.74%	1.17%
G. SAN MARTIN	81.96%	5.82%	11.50%	0.72%
MALVINAS ARGENTINAS	81.80%	6.64%	8.93%	2.64%
MORENO	80.80%	6.45%	10.87%	1.89%
SAN MIGUEL	80.36%	5.67%	13.35%	0.62%
JOSE C. PAZ	80.13%	6.99%	11.35%	1.53%
AVELLANEDA	79.76%	7.09%	12.11%	1.03%
LA MATANZA	79.09%	6.29%	13.61%	1.01%
BERAZATEGUI	79.07%	6.50%	12.03%	2.40%
ALTE. BROWN	78.07%	8.76%	11.20%	1.97%
SAN FERNANDO	77.70%	7.20%	13.35%	1.75%
LANUS	76.99%	6.88%	15.04%	1.10%
MERLO	76.92%	8.17%	13.87%	1.04%
FLORENCIO VARELA	76.25%	7.06%	14.85%	1.84%
PTE. PERON	75.97%	6.40%	16.08%	1.55%
TIGRE	75.70%	8.70%	13.22%	2.39%
SAN VICENTE	74.24%	9.27%	15.72%	0.77%
EST. ECHEVERRIA	73.25%	10.09%	14.95%	1.71%

Tabla 22 : Indicadores Educativos Por Distrito Administrativo

Fuente: Años 2002/2003 - Fuente: Dirección de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. DGCyE., Elaboración propia

	<i>Coficiente de Correlación</i>	<i>Coficiente R2</i>
Tasa de promoción efectiva / Tasa de repitencia	-81.54%	66.49%
Tasa de promoción efectiva / Tasa de abandono interanual	-94.56%	89.41%
Tasa de promoción efectiva / Tasa de reinscripción	-21.66%	4.69%

Tabla 23 : CORRELACIÓN DE INDICADORES EDUCATIVOS ordenados por partidos

Fuente: AÑO 2005, Dirección General de Educación y Cultura, Elaboración propia

Véase además, como San Fernando y Tigre, al ser considerados como distritos administrativos independientes se alejan de la primera posición que ocupan como Región educativa 6. Mientras tanto el distrito La Matanza, que como Región 3, ocupaba el anteuúltimo lugar, al ser considerado en el contexto de partidos del GBA, se

ubica por encima de San Fernando y Tigre. Véase además, como se elevan los coeficientes de correlación y R2, para este nuevo ordenamiento (Tabla 23).

Este aspecto del análisis, nos impulsa a poner en duda dos cuestiones: a) las regiones educativas enmascaran los resultados del sistema educativo y b) la utilidad del concepto de gobernabilidad. En particular, cuando se evalúa en conjunto a los distritos de San Fernando y Tigre, con Vicente López y San Isidro, vinculado con La Matanza. Al desagregar vemos como el distrito político mas grande del GBA (poco gobernable³⁶), pasa a mejores posiciones que San Fernando y Tigre.

IV.5. Relación entre posición socioeconómica y calidad de la educación

Una forma de examinar, la relación que existe entre la posición socioeconómica y la calidad de educación que recibe cada colectivo social, es presentando simultáneamente las posiciones que ocupan cada distrito en sendos ordenamientos. Como vemos en la Tabla 24, en las primeras posiciones están los distritos con mejores indicadores socioeconómicos del lado izquierdo y al derecho los distritos ordenados por tasa de promoción. Hemos colocado un numero a cada distrito para realizar una correlación de posiciones y el resultado se muestra en la Tabla 25. Esta información nos hace un aporte significativo desde el punto de vista estadístico. Entendemos que existen muchos factores que determinan la relación existente entre ambos ordenamientos, entre ellos citamos, la cantidad y calidad de:

- ✓ servicios educativos (recursos del sistema),
- ✓ recursos para el cuidado de la salud y
- ✓ recursos para la acción social que expandan las posibilidades de éxito de los colectivos mas vulnerables.

³⁶ Estoy pensando que el tamaño del distrito lo hace poco gobernable. Notar que evaluado como región educativa ocupa el anteúltimo lugar. Pero evaluado como distrito esta en la mitad. Por lo tanto, siguiendo el criterio de Región Educativa, habría que tomar medidas para mejorar la calidad de la educación en La Matanza, pero siguiendo el criterio de distrito son San Fernando y Tigre, dos partidos donde habría que actuar primero que en La Matanza.

	<i>Distrito ordenado por Porcentaje de Población ocupada de 14 años y más</i>		<i>DISTRITO ORDENADO POR TASA DE PROMOCIÓN EFECTIVA</i>	
24	Vicente López	39.50% 92.73%	SAN ISIDRO	20
20	San Isidro	36.58% 90.51%	VICENTE LÓPEZ	24
17	Morón	32.35% 85.61%	TRES DE FEBRERO	23
23	Tres de Febrero	31.72% 85.36%	MORÓN	17
19	San Fernando	31.66% 83.74%	HURLINGHAM	8
2	Avellaneda	31.00% 83.30%	ITUZAINGÓ	9
7	General San Martín	30.95% 82.73%	LOMAS DE ZAMORA	13
9	Ituzaingó	30.48% 82.06%	EZEIZA	5
8	Hurlingham	29.98% 81.99%	QUILMES	18
12	Lanús	29.24% 81.96%	GENERAL SAN MARTÍN	7
22	Tigre	29.07% 81.80%	MALVINAS ARGENTINAS	14
13	Lomas de Zamora	27.66% 80.80%	MORENO	16
18	Quilmes	27.43% 80.36%	SAN MIGUEL	21
4	Esteban Echeverría	27.23% 80.13%	JOSE C. PAZ	10
21	San Miguel	27.10% 79.76%	AVELLANEDA	2
1	Almirante Brown	26.46% 79.09%	LA MATANZA	11
14	Malvinas Argentinas	26.32% 79.07%	BERAZATEGUI	3
5	Ezeiza	25.09% 78.07%	ALMIRANTE BROWN	1
3	Berazategui	25.00% 77.70%	SAN FERNANDO	19
11	La Matanza	24.88% 76.99%	LANÚS	12
15	Merlo	23.83% 76.92%	MERLO	15
16	Moreno	22.87% 76.25%	FLORENCIO VARELA	6
6	Florencio Varela	22.25% 75.70%	TIGRE	22
10	José C. Paz	21.61% 73.25%	ESTEBAN ECHEVERRÍA	4

Tabla 24 : DISTRITOS: ORDENAMIENTOS COMPARADOS

Fuente: Años 2002/2003 - Fuente: Dirección de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. DGCyE., Elaboración propia

	<i>Coefficiente de Correlación Coeficiente R2</i>	
Porcentaje de Población ocupada de 14 años y más / TASA DE PROMOCIÓN EFECTIVA	21.04%	4.43%

Tabla 25 : CORRELACIÓN DE ORDENAMIENTOS COMPARADOS

Fuente: Años 2002/2003 - Fuente: Dirección de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. DGCyE., Elaboración propia

No obstante lo comentado, es importante señalar que los distritos en mejor posición socioeconómica ocupan también las primeras posiciones en el ordenamiento por tasa

de promoción. Esta regularidad se puede observar en las listas de la Tabla 24. Por su parte los coeficientes de correlación y R2, no dicen demasiado.

Analizando caso por caso, vemos como San Isidro, Vicente López, Tres de Febrero y Morón están en los cuatro primeros lugares de ambos ordenamientos. El caso de San Fernando (ya discutido) su posición en el ordenamiento socioeconómico se debe a la cercanía a los distritos de Vicente López y San Isidro, pero su situación educativa deja mucho que desear en la posición 19. Probablemente la mano de obra no calificada que emplean los distritos ricos provengan por su cercanía de San Fernando. Avellaneda y General San Martín son dos distritos con importantes parques industriales, que descienden de posición en el ordenamiento de calidad educativa. Ituzaingó y Hurlingham, son dos distritos que se caracterizan por un nivel socioeconómico medio alto y con una importante infraestructura de servicios, ambos ocupan una posición superior en el ordenamiento educativo. A partir del décimo lugar en el orden socioeconómico, los distritos se ubican mas o menos sin importantes cambios. Salvo los casos de La Matanza y Tigre, ya discutidos mas arriba.

IV.6. Conglomerados: otra relación entre recursos y calidad de la educación

Este análisis, consiste en dividir el sistema multidimensional de información en compartimentos, en cada uno de los cuales, se ubican los distritos que presentan mayor similitud entre si. Utilizando los datos socioeconómicos³⁷ y educativos que disponemos³⁸, hemos clasificado los distritos, de manera que nos permita simplificar la estructura de los mismos.

³⁷ Porcentaje de Población ocupada de 14 años y más, Porcentaje de población que no tiene cobertura por obra social y/o plan de salud privado o mutual y Porcentaje de población en hogares con NBI, *Fuente:* CENSO Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

³⁸

- ❖ Tasa de promoción efectiva, Tasa de repitencia, Tasa de abandono interanual, Tasa de reinscripción, Años 2002/2003 - Fuente: Dirección de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. DGCyE.
- ❖ Tasa de analfabetismo, Fuente: CENSO Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

En primer lugar realizamos un ordenamiento alfabético de los colectivos sociales y a cada uno de ellos lo identificamos como un caso (ver Tabla 26). Luego cargamos las series de indicadores (*Fuente*: CENSO Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001):

- ✓ Porcentaje de Población ocupada de 14 años y más,
- ✓ Porcentaje de población que no tiene cobertura por obra social y/o plan de salud privado o mutual
- ✓ Porcentaje de población en hogares con NBI.

<i>Número de Caso</i>	<i>Distrito</i>
Caso 1	ALTE. BROWN
Caso 2	AVELLANEDA
Caso 3	BERAZATEGUI
Caso 4	EST. ECHEVERRIA
Caso 5	EZEIZA
Caso 6	FLORENCIO VARELA
Caso 7	G. SAN MARTIN
Caso 8	HURLINGHAM
Caso 9	ITUZAINGO
Caso 10	JOSE C. PAZ
Caso 11	LA MATANZA
Caso 12	LANUS
Caso 13	LOMAS DE ZAMORA
Caso 14	MALVINAS ARGENT
Caso 15	MERLO
Caso 16	MORENO
Caso 17	MORON
Caso 18	QUILMES
Caso 19	SAN FERNANDO
Caso 20	SAN ISIDRO
Caso 21	SAN MIGUEL
Caso 22	TIGRE
Caso 23	TRES DE FEBRERO
Caso 24	VTE. LOPEZ

Tabla 26 : DISTRITOS / CASOS

Fuente : las mencionadas en notas al pie 3 del Capítulo 4. Elaboración propia

❖ Matricula de los niveles inicial, Educación General Básica (Primer y Segundo Ciclo) y Polimodal, Fuente: Dirección General de Cultura y Educación. Dirección de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Relevamiento Inicial 2004

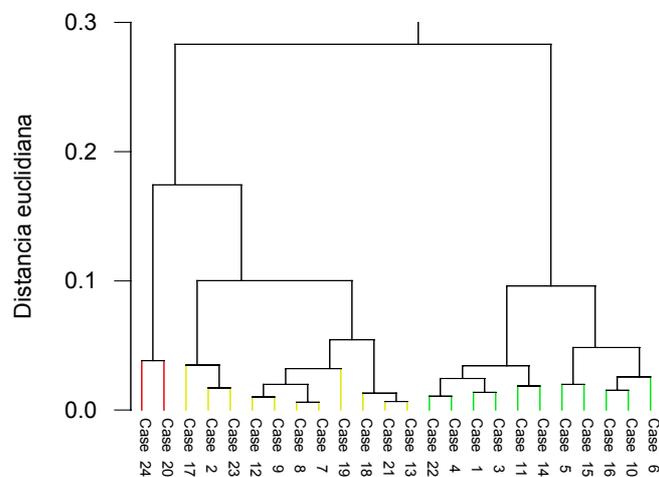


Figura 1. Conglomerados socioeconómico

A la postre, se realiza el análisis de conglomerados con el programa SYSTAT Versión 9. El resultado se muestra en el Figura 1., y el ordenamiento resultante se transcribe en la parte izquierda de la Tabla 26.

Notar que los distritos de San Fernando y Tigre, se ubican en un contexto socioeconómico muy por debajo del contexto que habían alcanzado si se consideraba solo el Porcentaje de Población ocupada de 14 años y más. En el caso de La Matanza siguiendo este criterio, no cambia significativamente su posición.

Una de las aproximaciones a las que advengo con este análisis, es que parece ser mas realista la clasificación cuando se emplean conjunto de indicadores que cuando se emplea uno solo. Esta reflexión, tiene que ver con el pensamiento sistémico y la visión de la totalidad, ante una de la parcialidad.

Similar procedimiento realizamos para el caso de los conglomerados educativos, solo que aquí utilizamos mas series de datos de corte transversal, y de diferentes espacios temporales. Es así que empleando:

- ✓ Tasa de promoción efectiva, Tasa de repitencia, Tasa de abandono interanual, Tasa de reinscripción, Años 2002/2003 - Fuente: Dirección de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. DGCyE.
- ✓ Tasa de analfabetismo, Fuente: CENSO Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.
- ✓ Matricula de los niveles inicial, Educación General Básica (Primer y Segundo Ciclo) y Polimodal, Fuente: Dirección General de Cultura y Educación. Dirección de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Relevamiento Inicial 2004

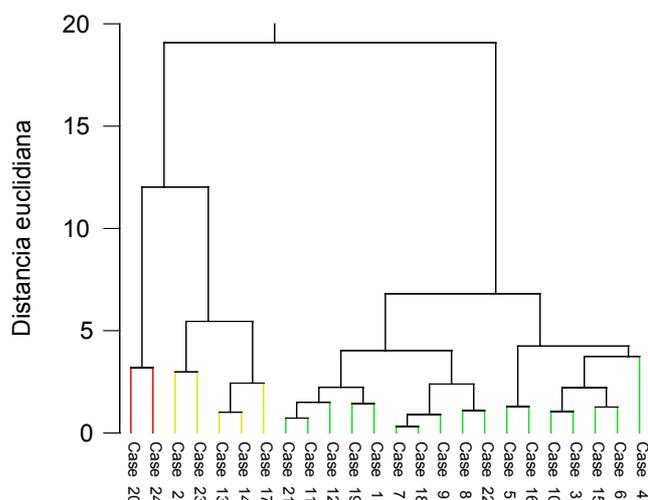


Figura 2. Conglomerados Educativos

Obtenemos el conglomerado que muestra la Figura 2. y la lista de la derecha de la Tabla 27.

Estas imágenes nos permiten identificar en el GBA, en ambos conglomerados tres grupos. Uno: conformado por los Casos de color rojo, dos: conformado por los casos de color amarillo y tres: conformado por los casos de color verde. En la Tabla 27 se muestran los grupos por colores, identificando los nombres de los distritos.

<i>Nivel socioeconómico</i>	<i>Número de Caso</i>			<i>Número de Caso</i>	<i>Resultados Educativos</i>
Alto	24	VTE. LOPEZ	SAN ISIDRO	20	Altos
	20	SAN ISIDRO	VTE. LOPEZ	24	
	17	MORON	AVELLANEDA	2	
	2	AVELLANEDA	TRES DE FEBRERO	23	
Medio	23	TRES DE FEBRERO	LOMAS DE ZAMORA	13	Medios
	12	LANUS	MALVINAS ARGENTINAS	14	
	9	ITUZAINGO	MORON	17	
	8	HURLINGHAM	SAN MIGUEL	21	
	7	G. SAN MARTIN	LA MATANZA	11	Bajos
	19	SAN FERNANDO	LANUS	12	
	18	QUILMES	SAN FERNANDO	19	
	21	SAN MIGUEL	ALTE. BROWN	1	
	13	LOMAS DE ZAMORA	G. SAN MARTIN	7	
	22	TIGRE	QUILMES	18	
	4	EST. ECHEVERRIA	ITUZAINGO	9	
	1	ALTE. BROWN	HURLINGHAM	8	
	3	BERAZATEGUI	TIGRE	22	
	11	LA MATANZA	EZEIZA	5	
Bajo	14	MALVINAS ARGENTINAS	MORENO	16	
	5	EZEIZA	JOSE C. PAZ	10	
	15	MERLO	BERAZATEGUI	3	
	16	MORENO	MERLO	15	
	10	JOSE C. PAZ	FLORENCIO VARELA	6	
	6	FLORENCIO VARELA	EST. ECHEVERRIA	4	

Tabla 27 :COMPARACIÓN DE CONGLOMERADOS

Fuente : las mencionadas en notas al pie 3 del Capítulo 4. Elaboración propia

El método de análisis por conglomerados, nos permite realizar otra clasificación a la instituida en el análisis por ordenamiento y correlaciones. La identificación de tres grupos en cada conglomerado nos admite madurar algunas ideas:

- Si suponemos que la condición socioeconómica determina los resultados educativos, podemos afirmar que: aquellos colectivos pertenecientes a los niveles socioeconómicos altos, lograran altos resultados educativos; los colectivos socioeconómicos medios no necesariamente alcanzaran resultados educativos medios (son los casos de Lanús, Ituzáingo, Hurlingham, G. San Martín, San Fernando, Quilmes Y San Miguel) y aquellos colectivos socioeconómicos bajos seguramente alcanzaran resultados educativos bajos (salvo el Caso de Malvinas Argentinas, que registra en la muestra analizada, una buena posición relativa en la tasa de repitencia, abandono interanual y reinscripción)
- La convergencia del análisis realizado, en ambos conglomerados del GBA, es hacia los colectivos medios bajos. Es decir que la fuerza dominante del análisis, acentúa la superioridad de estos colectivos.
- La descripción que realizan los datos analizados, nos permite afirmar que el sistema educativo del GBA, no garantiza a los sectores mayoritarios, alcanzar resultados educativos medios.

IV.7. La cantidad y calidad de educación de los tres primeros niveles del sistema

Ellos son el Nivel inicial, la EGB y el Polimodal. El Nivel Inicial se subdivide en Maternal y Preescolar y la EGB en: 1^{er}, 2^{do} y 3^{er} Ciclo.

IV.7.1. LA EGB 1^{er} y 2^{do} Ciclo

Dos patrones se confirman en estos subniveles: uno el crecimiento de la población que accede a la EGB (ver Tabla 28), y dos la tendencia a revertir el ordenamiento propuesto por el ranking socioeconómico.

Estos comportamientos se deben a la *obligatoriedad* de la educación (y la historia del nivel) y la presencia de las *escuelas públicas* en los distritos más vulnerables.

No obstante, la observación realizada en el párrafo anterior, también se confirma la codificación clásica, cuando ordenamos a los distritos por cobertura privada de matrícula.

Si al porcentaje de población que accede a la EGB 1^{er} y 2^{do} Ciclo, le restamos el porcentaje de población que accede al Jardín de Infantes y los ordenamos de menor a mayor, nos queda lo que muestra la Tabla 29. El resultado, es en nuestra opinión, una medida de la vulnerabilidad del distrito (además de ser una aproximación a la cantidad de población que no accede al Jardín de Infantes). Así, los distritos menos vulnerables mostrarán porcentajes bajos de población que no realizó el Jardín de Infantes, mientras que los más vulnerables mostrarán altos porcentajes. El resultado es nuevamente coherente con la clasificación de la Tabla 15.

Una conclusión cuantitativa importante es que: *Los colectivos más vulnerables reciben menos años de escolarización a Nivel Inicial.*

<i>Distrito</i>	<i>Porcentaje de población que accede a la EGB 1^{er} y 2^{do} Ciclo</i>
Ezeiza	15.94%
Moreno	15.93%
Florencio Varela	15.16%
Esteban Echeverría	14.67%
José C.Paz	14.55%
Tigre	14.07%
Merlo	13.58%
Berazategui	13.28%
San Miguel	13.18%
Malvinas Argentinas	12.77%
La Matanza	12.35%
Almirante Brown	12.33%
Lomas de Zamora	12.20%
San Fernando	11.98%
Quilmes	11.67%
Avellaneda	11.37%
Ituzaingó	10.26%
Hurlingham	10.11%
Morón	10.06%
Lanús	9.80%
San Isidro	9.79%
General San Martín	9.64%
Tres de Febrero	8.34%
Vicente López	7.70%

Tabla 28 POBLACIÓN QUE ACCEDE A LA EGB 1 Y 2 CICLO

Fuente: Dirección General de Cultura y Educación. Dirección de Información y Evaluación de la Calidad Educativa.

Relevamiento Inicial 2004. Elaboración Propia

<i>Distrito</i>	<i>Diferencia Entre EGB 1 Y 2 Ciclo Y Jardín De Infantes</i>
Vicente López	4.24%
Tres de Febrero	4.70%
San Isidro	5.69%
Ituzaingó	5.82%
General San Martín	5.95%
Morón	5.95%
Hurlingham	6.31%
Lanús	6.52%
Avellaneda	6.65%
San Fernando	7.34%
Quilmes	7.76%
Almirante Brown	8.58%
Lomas de Zamora	8.82%
Tigre	8.99%
Berazategui	9.06%
San Miguel	9.25%
La Matanza	9.27%
Malvinas Argentinas	9.64%
Merlo	9.83%
Esteban Echeverría	10.06%
Ezeiza	10.80%
Florencio Varela	11.28%
Moreno	11.64%
José C.Paz	11.79%

Tabla 29 DIFERENCIA ENTRE EGB 1 Y 2 CICLO Y JARDÍN DE INFANTES

Fuente: Dirección General de Cultura y Educación. Dirección de Información y Evaluación de la Calidad Educativa.

Relevamiento Inicial 2004. Elaboración Propia

IV.7.2. La EGB 3º ciclo

La presencia de la escuela pública y la obligatoriedad del nivel establecen el ordenamiento de matrícula al tercer ciclo de la EGB, que se muestra en la Tabla 30.

Este ciclo tiene tres años de escolarización. En el caso del primer y segundo ciclo de la EGB, hay seis años de escolarización. Para aproximar al nivel de deserción que sucede en este nivel, dividimos el porcentaje que concurre a la primera parte de la

EGB por seis años, hacemos lo mismo con la población que accede al tercer ciclo (solo que aquí dividimos por tres años). El resultado lo ordenamos de menor a mayor y se considera una aproximación al porcentaje de población que accede a cada año del nivel educativo y se muestra en la Tabla 31.

<i>Distrito</i>	<i>Porcentaje de la población que concurre al tercer ciclo de la EGB</i>
Moreno	6,97%
José C. Paz	6,70%
Ezeiza	6,61%
San Miguel	6,59%
Esteban Echeverría	6,59%
Florencio Varela	6,51%
Tigre	6,40%
Berazategui	6,22%
Merlo	6,13%
Quilmes	5,78%
La Matanza	5,75%
Morón	5,73%
Lomas de Zamora	5,72%
Malvinas Argentinas	5,70%
San Fernando	5,69%
Almirante Brown	5,64%
Avellaneda	5,50%
Ituzaingó	5,36%
San Isidro	5,21%
Hurlingham	5,06%
Lanús	4,90%
General San Martín	4,86%
Vicente López	4,30%
Tres de Febrero	4,08%

Tabla 30 POBLACIÓN QUE ACCEDE A LA EGB 3° CICLO

Fuente: Dirección General de Cultura y Educación. Dirección de Información y Evaluación de la Calidad Educativa.

Relevamiento Inicial 2004. Elaboración Propia

	<i>EGB 1° Y 2° CICLO</i>	<i>EGB 3° CICLO</i>	<i>DIFERENCIA ENTRE EGB 1° y 2° CICLO Y 3° CICLO</i>
Morón	10,06%	5,73%	-2,33%
Vicente López	7,70%	4,30%	-1,50%
San Isidro	9,79%	5,21%	-1,05%
Ituzaingó	10,26%	5,36%	-0,77%
General San Martín	9,64%	4,86%	-0,13%
Hurlingham	10,11%	5,06%	-0,02%
Lanús	9,80%	4,90%	0,00%
San Miguel	13,18%	6,59%	0,00%
Quilmes	11,67%	5,78%	0,18%
Tres de Febrero	8,34%	4,08%	0,30%
Avellaneda	11,37%	5,50%	0,62%
San Fernando	11,98%	5,69%	1,00%
Lomas de Zamora	12,20%	5,72%	1,27%
Berazategui	13,28%	6,22%	1,40%
La Matanza	12,35%	5,75%	1,42%
Almirante Brown	12,33%	5,64%	1,75%
José C.Paz	14,55%	6,70%	1,92%
Tigre	14,07%	6,40%	2,12%
Merlo	13,58%	6,13%	2,20%
Malvinas Argentinas	12,77%	5,70%	2,28%
Esteban Echeverría	14,67%	6,59%	2,48%
Moreno	15,93%	6,97%	3,32%
Florencio Varela	15,16%	6,51%	3,57%
Ezeiza	15,94%	6,61%	4,53%

Tabla 31 :ABANDONO ESCOLAR MOSTRADO POR LA DIFERENCIA ENTRE EGB 1° y 2° CICLO Y EL 3° CICLO.
Fuente: Dirección General de Cultura y Educación. Dirección de Información y Evaluación de la Calidad Educativa.
Relevamiento Inicial 2004. Elaboración Propia

Como observamos en el Gráfico 7, el abandono escolar en el tercer ciclo de la EGB es selectivo. Los distritos mejor posicionados en el ranking socioeconómico muestran tasas negativas de abandono (significa que incorporan matrícula en este nivel) mientras que los demás distritos tienen tasas positivas, es decir expulsan matrícula en este nivel. Este dato es importante, porque nos muestra otro aspecto de la **vulnerabilidad de los sectores de más bajos recursos, los cuales registran mayor abandono escolar en la EGB 3 ciclo.** Como ya se había supuesto en el análisis del abandono escolar realizado en el epígrafe II.2.3.

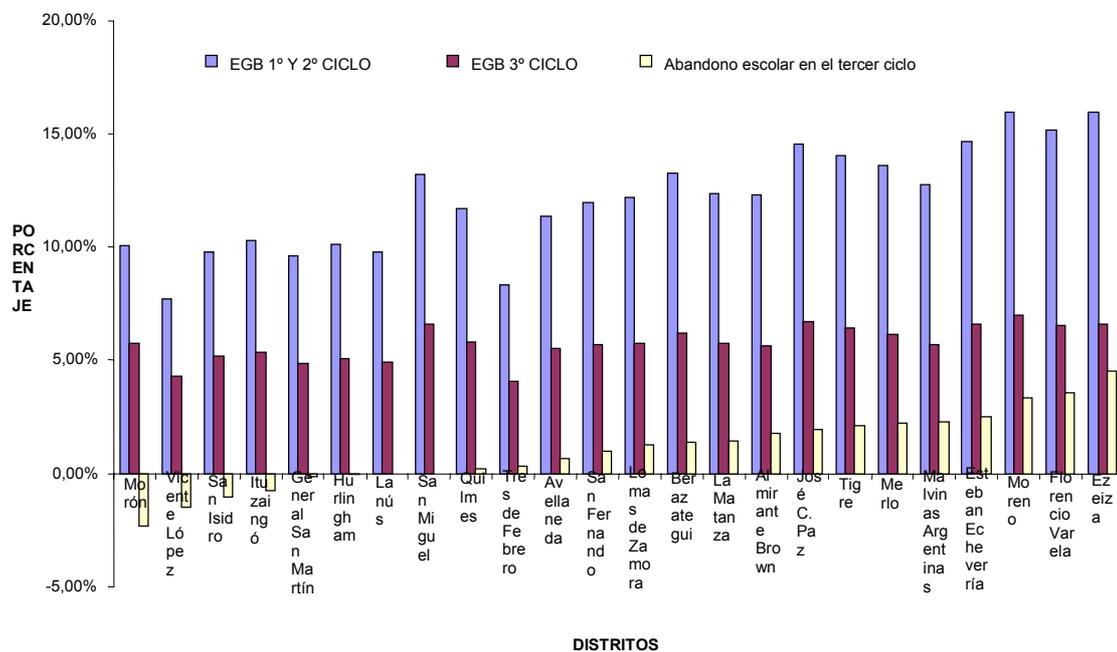


Gráfico 7 Matricula que concurre a la EGB y el abandono escolar en EGB3 Ciclo

Fuente: Dirección General de Cultura y Educación. Dirección de Información y Evaluación de la Calidad Educativa.

Relevamiento Inicial 2004. Elaboración Propia

Nota: al resultado de la diferencia del cociente, se lo ha multiplicado por el número 10, a los efectos de mostrar gráficamente el fenómeno.

IV.7.3. El polimodal

El tema del abandono escolar es mas serio en el nivel polimodal. Todos los distritos salvo San Isidro expulsan matricula y es mayor la expulsión en los distritos mas vulnerables (ver Grafico 8). En este caso, por tratarse de tres años de escolarización, tanto en el Polimodal como en el tercer ciclo de la EGB, la resta fue realizada directamente. Suponiendo que cada curso tiene la misma cantidad de alumnos.

A pesar de la obligatoriedad del nivel, el abandono en el polimodal, se debe a factores como:

- la influencia de la historicidad del sistema educativo reemplazado,
- la situación de pobreza e indigencia,
- la ocupación de los jóvenes
- la situación de hogar monoparental,
- el nivel de educación de la madre,
- el embarazo adolescente

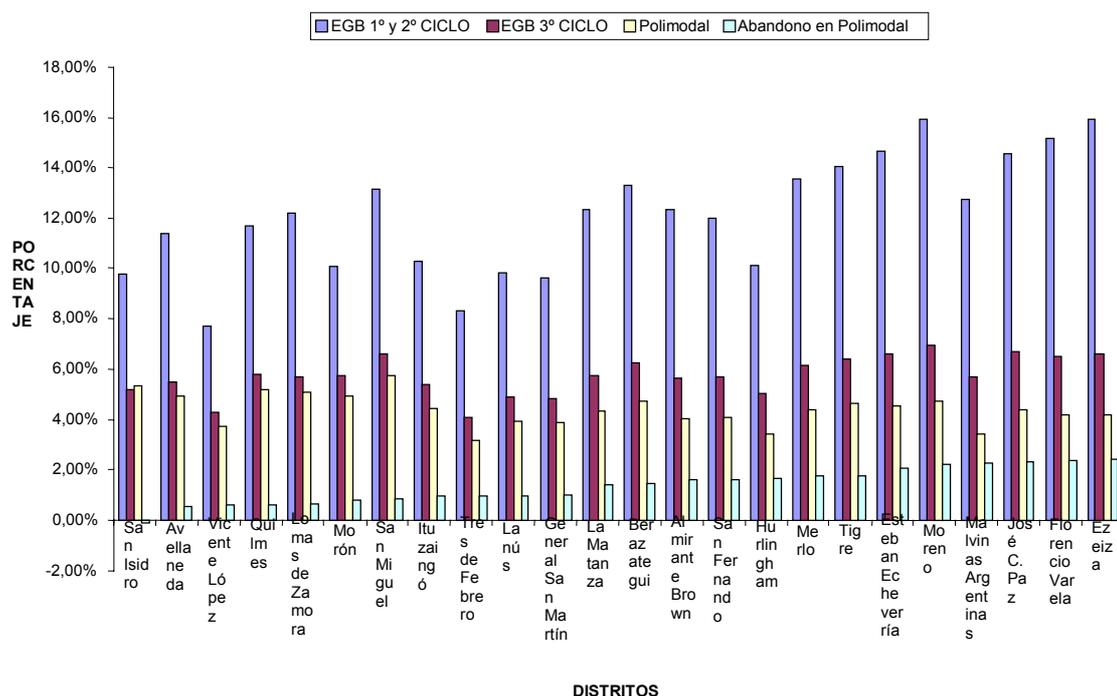


Gráfico 8 Abandono escolar Polimodal

Fuente: Dirección General de Cultura y Educación. Dirección de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Relevamiento Inicial 2004. Elaboración Propia

No obstante lo dicho al momento, debemos subrayar las características de la información que estamos analizando. Se trata de la inscripción en los distintos niveles y distritos a inicios del año 2004. La ausencia de información sobre abandono escolar, nos impulsa a realizar una aproximación a través del análisis de lo que disponemos.

Hemos ordenamos a los distritos por conglomerados socioeconómicos y tomamos la matrícula absoluta de cada nivel y distrito, luego la dividimos por el total de

población escolar por distrito. Posiblemente el indicador que obtenemos no sea el más eficaz, sin embargo, su homogeneidad nos permite extraer conclusiones a nuestro juicio importantes:

- ✓ En el nivel maternal, si bien en todos los distritos el porcentaje es bajo, hay un notable descenso de la matriculación, en la medida que desciende el nivel socioeconómico. Es decir, los más vulnerables no concurren al jardín maternal.
- ✓ En el inicial, los 10 primeros distritos se ubican alrededor del 15% de matriculación en promedio, los restantes están por debajo de ese nivel (alrededor del 12%). Lo más notable es la diferencia entre el nivel maternal y el jardín de infantes. Entonces entendemos, que muchos niños no hacen el nivel maternal, en particular los más vulnerables.
- ✓ EGB primer y segundo ciclo (color amarillo en el Gráfico 13), sin dudas este colectivo nos permite confirmar la hipótesis que muchos niños no asistieron al nivel inicial. Su carácter creciente, confirma que los distritos más pobres mayoritariamente no concurren al primer nivel educativo. La obligatoriedad que desde principios del siglo XX, tenía la educación primaria, se materializa aquí. Esta población también nos sirve de parámetro para medir el abandono escolar en la EGB 3 y el polimodal. Para ello realizamos dos aproximaciones.
 - ❖ La una, utilizando promedios de población total que concurre a cada nivel; dividimos sendos promedios sobre la cantidad de años de escolarización que tiene cada nivel. El resultado se muestra en el Gráfico 9. Las instituciones privadas matriculan menos alumnos en todos los niveles. Y la variación de la matriculación por nivel es menor en las instituciones privadas que en las públicas. El gráfico nos permite ver que gran parte de los niños no concurren al nivel inicial (aproximadamente el 60%) y el abandono escolar en el nivel polimodal público y privado. Al tiempo, que la situación socioeconómica en el GBA no ha mejorado en los años objeto de estudio, cabe mencionar que muchos alumnos que abandonan las instituciones privadas se matriculan en el sistema público.

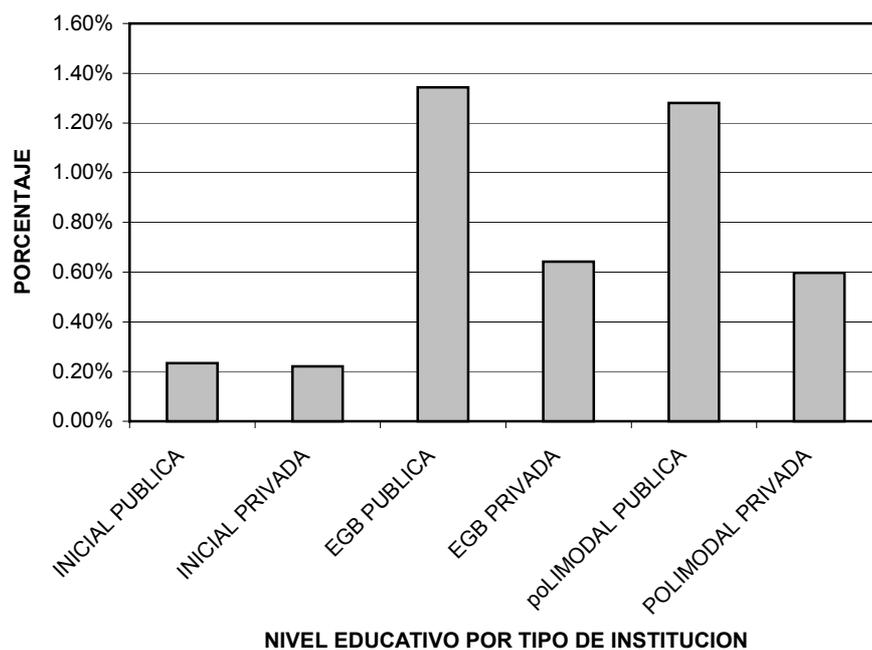


Gráfico 9 Matriculación como porcentaje de la población total

Fuente: Dirección General de Cultura y Educación. Dirección de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Relevamiento Inicial 2004. Elaboración Propia

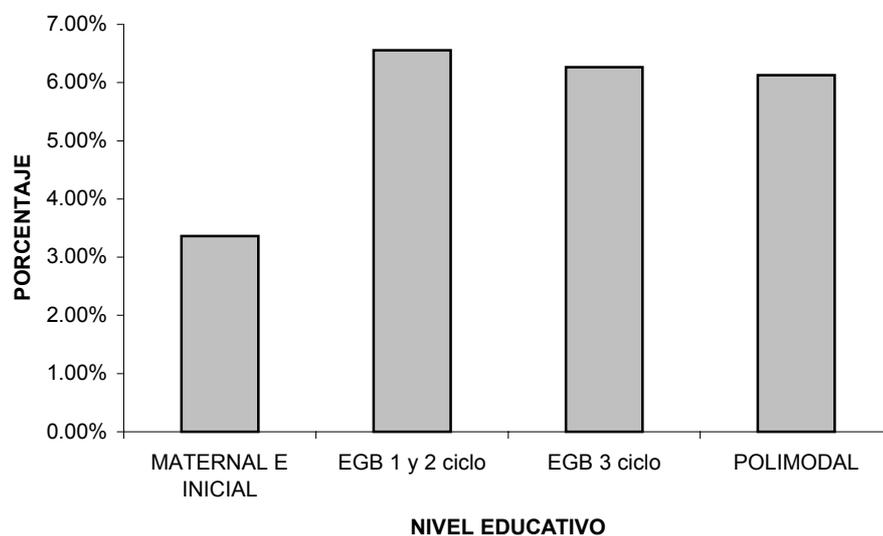


Gráfico 10 Matriculación como porcentaje de la población estudiantil

Fuente: Dirección General de Cultura y Educación. Dirección de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Relevamiento Inicial 2004. Elaboración Propia

- ❖ La otra, utilizando los promedios de MATRICULACION ESCOLAR POR DISTRITO AÑO 2004. y dividiendo por los respectivos años de escolarización obtenemos el grafico 10. Confirmamos la no asistencia de niños al nivel inicial y el desgranamiento de la matricula a partir del tercer ciclo de la EGB.

Combinando el análisis entre una y otra aproximación, podemos afirmar que el abandono se produce a partir del tercer ciclo de la EGB y en el polimodal, y que es mas pronunciado en las escuelas publicas (escuela a la que concurren los colectivos mas vulnerables).

IV.7.4. Análisis de conglomerados socioeconómico y de abandono escolar

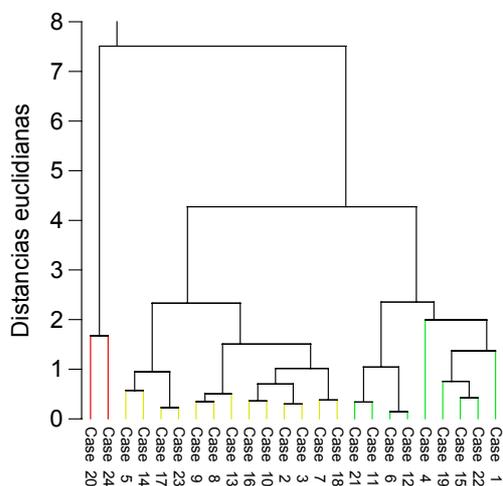


Figura 3 Conglomerado de abandono escolar

Fuente: Censo Nacional De Población, Hogares Y Viviendas 2001, Elaboración propia

Las series de datos empleados en la construcción del conglomerado abandono escolar son:

- Tasa De Repitencia,
- tasa De Abandono Interanual,
- porcentaje de población que No Asiste Pero Asistió y
- porcentaje de población que Nunca Asistió)

<i>Posición en el conglomerado de abandono escolar</i>	<i>Distrito</i>
Caso 20	SAN ISIDRO
Caso 24	VTE. LOPEZ
Caso 5	EZEIZA
	MALVINAS
Caso 14	ARGENTINAS
Caso 17	MORON
Caso 23	TRES DE FEBRERO
Caso 9	ITUZAINGO
Caso 8	HURLINGHAM
	LOMAS DE
Caso 13	ZAMORA
Caso 16	MORENO
Caso 10	JOSE C. PAZ
Caso 2	AVELLANEDA
Caso 3	BERAZATEGUI
Caso 7	G. SAN MARTIN
Caso 18	QUILMES
Caso 21	SAN MIGUEL
Caso 11	LA MATANZA
	FLORENCIO
Caso 6	VARELA
Caso 12	LANUS
Caso 4	EST. ECHEVERRIA
Caso 19	SAN FERNANDO
Caso 15	MERLO
Caso 22	TIGRE
Caso 1	ALTE. BROWN

Tabla 32 : Conglomerados de abandono escolar

Fuente: Censo Nacional De Población, Hogares Y Viviendas 2001, Elaboración propia

En cuanto al vinculo entre conglomerados (socioeconómico y abandono escolar), se producen intercambios de posiciones al interior de las clases inferiores. Hay una alta probabilidad que siendo de la clase media se pase a grupos de abandono escolar peor posicionados. Sin perjuicio de las antes

mencionadas, otras tantas pueden ser razones que explican este fenómeno, entre ellas podemos mencionar:

- ✓ el compromiso de la comunidad educativa ante un caso de abandono,
- ✓ la distancia desde la institución educativa al hogar del alumno y
- ✓ la situación laboral e institucional de los docentes y las escuelas.

IV.8. La cantidad y calidad de educación en los colectivos sociales

Desconcertado con los resultados, el autor ha querido realizar las reflexiones que mas abajo transcribe. Muchas dudas hay en relación a la información que se maneja a nivel publico. Quizás las cosas no son como yo se están pensando. Quizás, haya mucho de poesía en los títulos subrayados. Quizás haya inocencia por parte del analista.

De lo que parece haber seguridad es sobre lo importante que formen parte de esta tesis, esos epígrafes. En ellos se ha logrado canalizar algunas intuiciones que parecen relevantes y que con los medios adecuados, no seria difícil probar.

IV.8.1. La descentralización de las responsabilidades y la centralización del poder

El mejor amigo que no quisiera tener!!

Un Estado central tomador gratuito que piensa...

....Yo gobierno, tu trabajas y financias...

Del Autor

La descentralización educativa, consistió en transferir las escuelas del nivel nacional a la provincia de Buenos Aires, quien a su vez pretende municipalizar cada escuela. Este hecho incluye la administración del personal docente y no

docente, como el mantenimiento de los establecimientos y el financiamiento de estas actividades.

Muchos son los motivos económicos, culturales, sociológicos y pedagógicos que fundamentan la descentralización. Sin embargo, aparece como significativa la consolidación del sistema de escuelas que antes de la reforma se había observado. Los partidos (barrios y/o divisiones administrativas) con mejores condiciones socioeconómicas, han logrado asegurar su posición relativa de antes de la reforma. En los casos de distritos mas ricos, han realzado su posición relativa en el entorno del GBA. Ahora aquel sector de la sociedad mas holgado, no debe subsidiar al sector mas pobre que pertenecía al mismo distrito.

Estos resultados se pueden observar en los indicadores socioeconómicos del Censo Nacional del año 2001 (Gran Buenos Aires).

Aunque hay movilidad de población desde los distritos pobres hacia los distritos mejor posicionados en materia de servicios educativos. Decimos al respecto, que es muy probable que en una escuela con prestigio ubicada dentro de un distrito pueda estar recibiendo a población de otros distritos. Sin embargo, debemos tener en cuenta que la población que se moviliza, necesita de recursos. Ello nos habilita para afirmar que no son los pobres los que se movilizan. Sino aquellos sectores menos vulnerables que cuentan con dichos recursos.

IV.8.2. Escuelas de distritos ricos y escuelas de distritos pobres versus Escuelas públicas y escuelas privadas

Dad al Cesar lo que es del Cesar

Jesucristo

Dad al pobre lo que es del pobre. Nada?

Del autor

<i>Distritos</i>	<i>Inicial Inst.</i>	<i>Inicial Inst.</i>	<i>EGB Inst.</i>	<i>EGB Inst.</i>	<i>Polimodal</i>	<i>Polimodal</i>
	<i>Publicas</i>	<i>Privadas</i>	<i>Publicas</i>	<i>Privadas</i>	<i>Inst. Publicas</i>	<i>Inst. Privadas</i>
VTE. LOPEZ	26.18	19.38	25.00	24.49	26,26	22,58
SAN ISIDRO	26.48	20.67	26.81	24.83	29,30	24,04
MORON	27.12	23.09	26.99	29.09	30,98	30,33
AVELLANEDA	28.65	26.21	27.81	27.96	30,59	28,58
TRES DE FEBRERO	27.04	23.86	25.95	28.97	27,58	29,49
LANUS	28.79	24.94	28.01	28.04	29,98	30,59
ITUZAINGO	28.50	22.54	28.23	25.54	28,83	27,33
HURLINGHAM	28.97	24.50	26.86	28.09	26,86	30,15
G. SAN MARTIN	27.87	24.15	26.56	28.08	29,04	27,56
SAN FERNANDO	27.42	21.68	27.88	27.95	29,48	28,59
QUILMES	29.44	23.93	27.50	28.12	31,36	30,81
SAN MIGUEL	29.37	23.47	29.54	28.82	31,83	31,62
LOMAS DE ZAMORA	28.62	24.58	27.97	28.56	30,99	29,63
TIGRE	29.06	23.59	30.51	27.30	30,25	26,89
EST. ECHEVERRIA	29.50	25.24	31.11	28.33	34,59	27,82
ALTE. BROWN	30.12	25.65	29.82	29.08	32,68	30,50
BERAZATEGUI	29.50	27.51	28.34	28.80	29,74	30,23
LA MATANZA	28.68	27.11	29.01	30.03	31,34	31,43
MALVINAS ARGENTINAS	29.77	27.99	29.69	30.27	30,83	30,17
EZEIZA	30.05	26.59	31.91	31.05	34,64	31,55
MERLO	30.39	27.77	31.02	29.60	31,97	29,80
MORENO	29.45	26.37	30.82	28.78	31,91	31,62
JOSE C. PAZ	30.02	28.39	30.92	31.79	32,70	31,08
FLORENCIO VARELA	30.31	28.30	30.85	29.48	33,82	31,05
PROMEDIO	28.80	24.90	28.71	28.46	30,73	29,31

Tabla 33 : CANTIDAD DE ALUMNOS PROMEDIO POR CURSO POR DISTRITO

Fuente: Dirección General de Cultura y Educación. Dirección de Información y Evaluación de la Calidad Educativa.

Relevamiento Inicial 2004. Elaboración Propia

En la Tabla 33, se muestra el resultado de dividir la matrícula de cada distrito por la cantidad de secciones que tienen los mismos, en los tres primeros niveles del sistema

educativo. Además hemos utilizado el ordenamiento socioeconómico que se obtuvo en el análisis de conglomerados.

De esta información extraemos dos importantes conclusiones generales:

- ✓ Los cursos de las instituciones privadas **en promedio son siempre mas pequeños** que los cursos de sus homologas publicas (a nivel inicial la diferencia es mas pronunciada que en la EGB y en el Polimodal).
- ✓ Los cursos de las instituciones ubicadas en los distritos de mejor posición socioeconómica, **en general son mas pequeños** que los ubicados en los distritos de inferior posición socioeconómica (ver grafico 11).

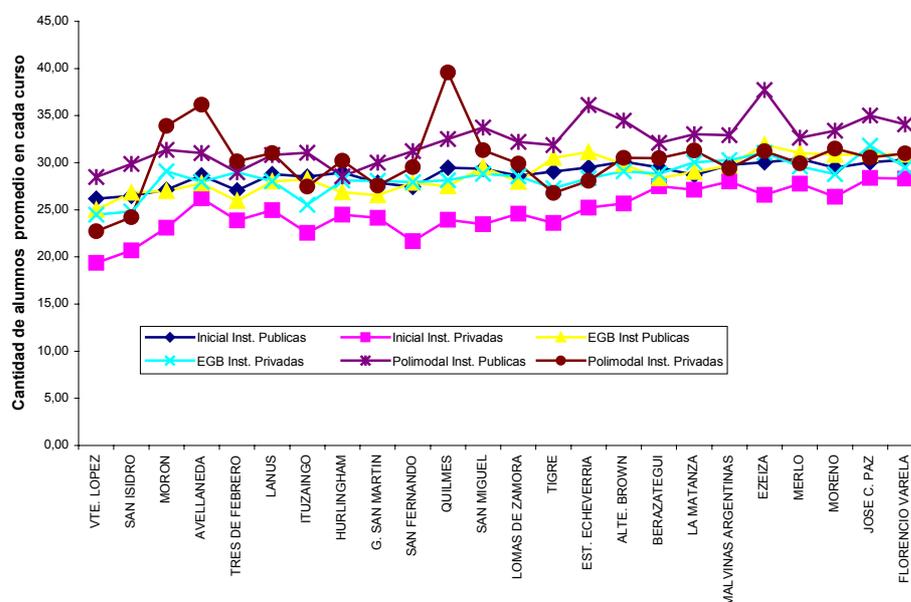


Gráfico 11 Cantidad de alumnos promedio por curso en cada distrito (ordenado por conglomerado)

Fuente: Dirección General de Cultura y Educación. Dirección de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Relevamiento Inicial 2004. Elaboración Propia

Si tomamos el indicador recursos asignados por alumno, podemos asegurar que:

- se invierte mas en promedio en las instituciones privadas que en las publicas
- y
- se invierte mas en las instituciones de los distritos ricos que en las de los pobres

Desde el punto de vista pedagógico la relación recurso / alumno y el tamaño de la sección (grupo de alumnos), es una ventaja para:

- las escuelas privadas en general (no importando de que distrito sean) y
- para las escuelas de los distritos mas ricos

Para ultimar algunos detalles de incumbencia con la cantidad de alumnos y las instituciones educativas, hemos tomado la matricula absoluta de cada distrito y su correspondiente población total. Luego establecimos la cantidad relativa de población que accede a la educación por tipo de institución (ver Tabla 34).

<i>Distritos</i>	<i>Porcentaje de la Población Total</i>					
	<i>Inicial Pública</i>	<i>Inicial Privada</i>	<i>EGB Pública</i>	<i>EGB Privada</i>	<i>Polimodal Pública</i>	<i>Polimodal Privada</i>
VTE. LOPEZ	0.94%	2.91%	4.31%	7.69%	1.89%	2.52%
SAN ISIDRO	0.75%	3.82%	6.17%	8.83%	3.34%	2.86%
MORON	1.83%	2.51%	9.00%	6.79%	3.95%	2.65%
AVELLANEDA	1.60%	3.28%	11.77%	5.10%	4.93%	1.93%
TRES DE FEBRERO	1.50%	2.28%	6.69%	5.72%	2.14%	1.79%
LANUS	1.79%	1.63%	10.10%	4.60%	3.37%	1.35%
ITUZAINGO	2.58%	1.97%	10.00%	5.62%	3.95%	1.82%
HURLINGHAM	2.05%	1.86%	10.60%	4.57%	3.11%	1.58%
G. SAN MARTIN	2.15%	1.65%	9.05%	5.45%	3.06%	1.72%
SAN FERNANDO	2.78%	2.12%	11.55%	6.12%	3.78%	1.47%
QUILMES	2.30%	1.76%	12.12%	5.33%	4.35%	2.49%
SAN MIGUEL	2.07%	1.94%	11.68%	8.10%	3.87%	3.28%
LOMAS DE ZAMORA	1.65%	1.85%	11.72%	6.21%	3.85%	2.27%
TIGRE	2.79%	2.51%	14.95%	5.52%	4.60%	1.45%
EST. ECHEVERRIA	3.03%	1.66%	16.57%	4.68%	4.93%	1.20%
ALTE. BROWN	2.04%	1.80%	12.68%	5.30%	3.02%	1.75%
BERAZATEGUI	2.56%	1.70%	13.18%	6.32%	4.69%	1.76%
LA MATANZA	1.65%	1.47%	12.92%	5.18%	3.68%	1.57%
MALVINAS ARGENTINAS	1.47%	1.66%	11.46%	7.01%	2.58%	1.79%
EZEIZA	3.54%	1.68%	17.94%	4.60%	4.86%	1.18%
MERLO	2.39%	1.40%	15.24%	4.48%	4.63%	1.04%
MORENO	2.88%	1.46%	17.51%	5.38%	5.06%	1.18%
JOSE C. PAZ	1.62%	1.15%	15.89%	5.36%	4.41%	1.15%
FLORENCIO VARELA	2.31%	1.60%	16.95%	4.72%	4.06%	1.22%
PROMEDIO	2.10%	1.99%	12.09%	5.78%	3.84%	1.79%

Tabla 34 : PORCENTAJE DE POBLACIÓN TOTAL QUE CONURRE A INSTITUCIONES PUBLICAS Y PRIVADAS

Fuente: Dirección General de Cultura y Educación. Dirección de Información y Evaluación de la Calidad Educativa.

Relevamiento Inicial 2004. Elaboración Propia

- ✓ De la evaluación de los promedios del GBA, surge que *las instituciones privadas absorben menor proporción de población que las instituciones públicas*, en todos los niveles educativos (salvo en La EGB de Vicente López y San Isidro). Este patrón es más fuerte en el nivel EGB (ver gráfico 12, esto se debe al conocimiento colectivo de la población acerca de la obligatoriedad de la educación primaria).

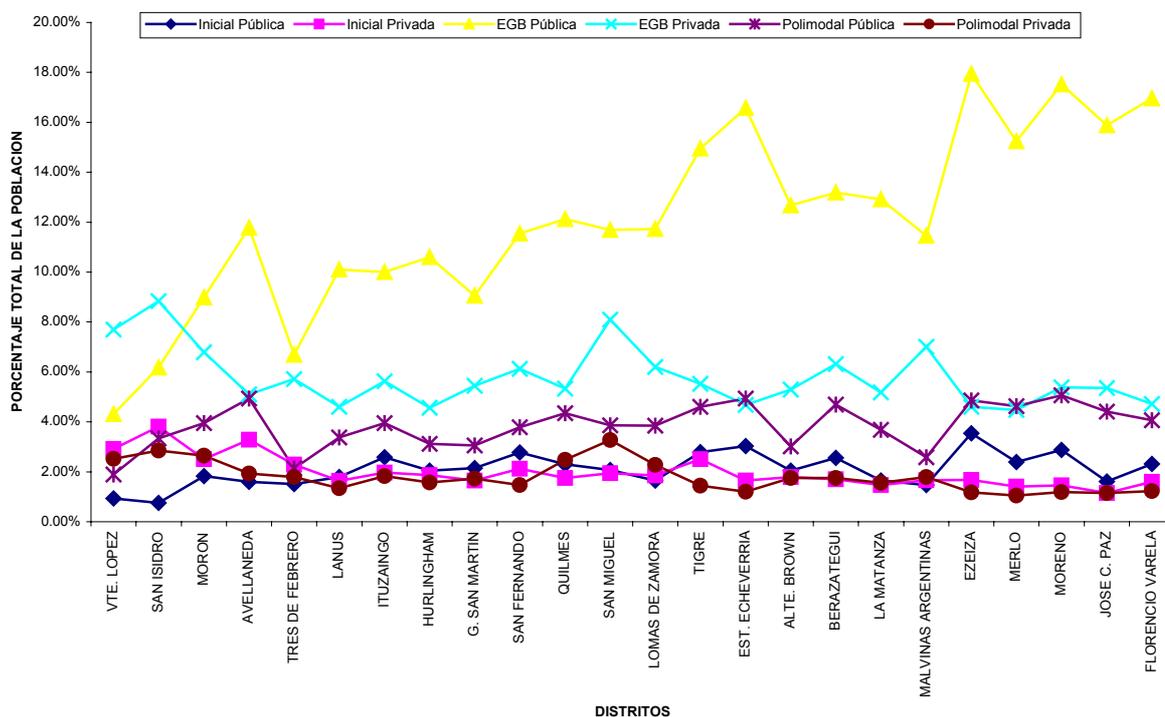


Gráfico 12 Porcentaje de población que concurre a instituciones públicas y privadas en los tres primeros niveles

Fuente: Dirección General de Cultura y Educación. Dirección de Información y Evaluación de la Calidad Educativa.

Relevamiento Inicial 2004. Elaboración Propia

- ✓ De la evaluación por distrito, se observa cierto grado de relación inversa, en cada nivel educativo, entre la población que concurre a la escuela privada y la que concurre a la escuela pública. En este sentido, observamos el hecho estilizado, en el cual *los distritos más ricos tienen más proporción de población educándose en el sector privado y los más pobres en el sector público*.

- ✓ Habida cuenta que la población entre 12 y 14 años, no tiene variaciones significativas y que el sistema ha instalado como obligatorios el nivel inicial, la EGB y el Polimodal; tomamos en cuenta los porcentajes de población, que concurren a respectivos niveles: 4.08%, 17.86% y 5.63%; entonces ratificamos la hipótesis del abandono escolar a nivel polimodal. No obstante esta afirmación es preciso confirmar en que distritos y en que momento del proceso educativo se produce el mayor abandono escolar. Para ello se elaboro el estudio por nivel educativo.

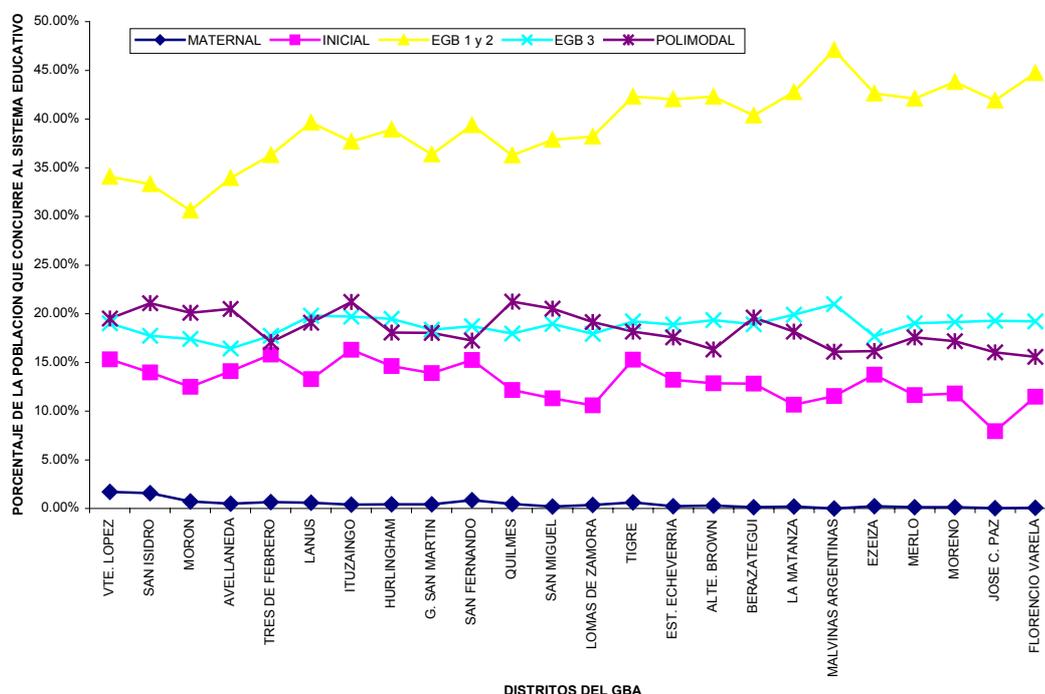


Gráfico 13 Matriculación escolar por distrito año 2004

Fuente: Dirección General de Cultura y Educación. Dirección de Información y Evaluación de la Calidad Educativa.

Relevamiento Inicial 2004. Elaboración Propia

Para evaluar la cantidad de recursos que dispone cada servicio educativo dentro del respectivo distrito, en el GBA, se requieren ingentes cantidades de datos que no se disponen. Aquí, se pretende realizar otra aproximación al estudio de esta variable independiente del modelo. Para ello contamos con una serie de datos publicados por la DGEyC, que nos permite diferenciar para cada nivel educativo:

- ❖ El total de matrícula por nivel y por distrito

- ❖ la cantidad de secciones (cursos) por nivel y por distrito.
- ❖ el total de servicios educativos por nivel y por distritos
- ❖ la cantidad de servicios educativos públicos y privados por nivel y por distrito

Esta información, desde luego no describe en su integridad la disponibilidad de recursos pero si provee un perfil de lo que sucede en cada distrito. Muchos son los matices a considerar, sin embargo la aproximación que aquí se realiza nos parece de suma utilidad para inferir algunas conclusiones preliminares.

En primer lugar se han separado, los niveles (Inicial, EGB y Polimodal) para estudiar algunos detalles de cada uno de ellos. Si bien esta tesis se refiere a los resultados de la reforma educativa en el nivel Polimodal (con las diferencias mencionadas, el Ex nivel medio), juzgamos importante analizar desde el inicio del proceso, máxime que estamos analizando una serie de datos de corte transversal del año 2004, relacionados con datos de corte transversal del CENSO Nacional realizado en el 2001.

Con estos datos, se realiza el análisis estático. Luego relacionados con la información que provee la evolución dinámica de algunos indicadores (analfabetismo, abandono escolar, retraso escolar, años de escolarización) analizados en el Capítulo 2, conjuntamente con este apartado.

Entre los ejercicios que realizamos, ordenamos por nivel educativo, y por porcentaje de matrícula absorbida en las instituciones privadas.

Para el nivel inicial, el GBA presenta 5 distritos (San Isidro, Vicente López, Avellaneda, Tres de Febrero y Lomas de Zamora), en los cuales, la matrícula es absorbida mayoritariamente por establecimientos educativos privados. Para el resto de los distritos, la mayoría de la matrícula resta en los establecimientos públicos, ocupando los ultimo cinco lugares (Hurlingham, Ituzaingó, José C.Paz, Merlo y Moreno).

En el inicio del proceso educativo, hay una subdivisión a saber: Jardín Maternal y Jardín de Infantes. El primero es de carácter no obligatorio y el segundo incluido en la educación obligatoria. Esta distinción es importante realizarla, porque notamos que en el ciclo no obligatorio la mayoría de los distritos no tienen instituciones educativas públicas que atiendan a este colectivo. Solo los distritos de Morón, San Fernando, General San Martín y Tres de Febrero, cuentan con minoritarios porcentajes de matrícula absorbidos por servicios educativos públicos. En 20 distritos, el 100% de la matrícula es absorbido por instituciones privadas.

También creemos relevante subrayar el **mínimo** porcentaje de población que accede a este nivel, y lo mostramos en la Tabla 35. En el mejor de los casos San Isidro el 0,90%, no alcanza el 1% de la población. En el último lugar está el distrito de José C. Paz con 0,01%. Notar que en todos los distritos **hay una minoría que comienza su proceso educativo en este nivel**. Por pobre que sea un distrito siempre hay población con posibilidades económicas.

En el Jardín de Infantes se observa el patrón de ordenamiento del nivel Inicial. Es decir los cinco primeros distritos ordenados por porcentaje mayoritario de matrícula absorbida por las instituciones privadas son San Isidro, Vicente López, Avellaneda, Tres de Febrero y Lomas de Zamora.

Pero como era de esperar, al ser esta una instancia obligatoria dentro del nivel, la educación pública toma un rol importante y por ello crecen significativamente los porcentajes de población que acceden al jardín de infantes.

Útil es plantearnos el siguiente interrogante ¿por qué cambia el ordenamiento que venimos observando cuando se transforma la educación en obligatoria? Obsérvese que San Isidro y Vicente López, están muy por debajo de los primeros lugares (Tabla 36).

Esta es la primera metamorfosis social, el comportamiento de los diferentes colectivos se podría explicar entre otros elementos por: la obligatoriedad de la instancia

educativa, el deseo de las mamás de conservar a su niño hasta la edad de 5 años en su casa, la presencia del Jardín de Infantes público en el barrio o localidad, el comedor escolar en la institución, el tamaño del distrito, el poder adquisitivo de las familias, las redes de comunicación social del barrio o localidad y quizás otras muchas razones.

<i>Distrito</i>	<i>Porcentaje de población que accede al Jardín Maternal</i>
San Isidro	0.90%
Vicente López	0.31%
Tigre	0.25%
Quilmes	0.24%
Morón	0.19%
Tres de Febrero	0.17%
Avellaneda	0.16%
Lanús	0.14%
Hurlingham	0.11%
Lomas de Zamora	0.11%
General San Martín	0.11%
Ituzaingó	0.11%
Almirante Brown	0.09%
Esteban Echeverría	0.08%
Ezeiza	0.08%
San Fernando	0.07%
Merlo	0.06%
San Miguel	0.06%
La Matanza	0.05%
Berazategui	0.05%
Moreno	0.04%
Florencio Varela	0.02%
José C.Paz	0.01%

Tabla 35 : POBLACIÓN QUE ACCEDE AL JARDÍN MATERNAL

Fuente: Dirección General de Cultura y Educación. Dirección de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Relevamiento Inicial 2004. Elaboración Propia

Esta mutación producida por el cambio de obligatoriedad, se hace más evidente cuando evaluamos el nivel de la EGB. En gran medida por la influencia histórica del sistema obligatorio. La gente sabe, *porque siempre fue así*, que el nivel primario es obligatorio.

<i>Distrito</i>	<i>Porcentaje de población que accede al Jardín de Infantes</i>
Ezeiza	5.14%
Tigre	5.08%
Avellaneda	4.72%
San Fernando	4.64%
Esteban Echeverría	4.61%
Ituzaingó	4.44%
Moreno	4.29%
Berazategui	4.21%
Morón	4.10%
San Isidro	4.10%
San Miguel	3.94%
Quilmes	3.91%
Florencio Varela	3.89%
Hurlingham	3.80%
Merlo	3.75%
Almirante Brown	3.75%
General San Martín	3.69%
Tres de Febrero	3.63%
Vicente López	3.46%
Lomas de Zamora	3.39%
Lanús	3.28%
Malvinas Argentinas	3.13%
La Matanza	3.07%
José C.Paz	2.76%

Tabla 36 : POBLACIÓN QUE ACCEDE AL JARDÍN DE INFANTES

Fuente: Dirección General de Cultura y Educación. Dirección de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Relevamiento Inicial 2004. Elaboración Propia

En síntesis, el Jardín de Infantes es una instancia educativa cubierta en su mayoría por las instituciones públicas. En cinco distritos el nivel educativo es cubierto mayoritariamente por instituciones privadas.

Cuando la educación no es obligatoria, es el sector privado el que atiende a minorías de la población. En cuyo caso, se observa coherencia con el ranking socioeconómico de distritos.

IV.8.3. Escuelas del centro y escuelas de la periferia

Todos los días amanece

Pero el sol en el centro es mas fuerte

Del autor

Tal como verificamos la existencia de condiciones educativas de distritos ricos y sus diferencias con los demás distritos, inferimos diferencias al interior de cada distrito.

En particular cada unidad administrativa que compone el GBA, tiene subdivisiones administrativas. Cada una de esas subdivisiones se diferencian unas de otras. Ya sea porque se trata de zonas comerciales, de servicios, o industriales, o zonas residenciales o barrios de emergencia.

Estas subdivisiones, como es razonable suponer, son diferentes unas de otras desde el punto de vista socioeconómico y educativo. Escapa al presente trabajo, realizar un inventario de las diferencias de estas unidades administrativas al interior de cada distrito. Sería útil realizarlo, porque seguramente encontraríamos mas precisiones sobre las realidades de cada barrio (al igual que lo acontecido con San Fernando y Tigre), lo que permitiría focalizar la acción mas precisamente.

Es interesante destacar, la presencia de escuelas en los centros urbanos de cada distrito, con características educativas superiores a las que existen en la periferia. Salvo raras excepciones, las mejores instituciones publicas se encuentran en los cascos urbanos. Estas instituciones se han desarrollado juntamente con la comunidad, tienen una trayectoria institucional y gozan de prestigio ante la misma. Los docentes valoran trabajar en ellas y la comunidad en general esta dispuesta a apoyar los emprendimientos educativos que estas instituciones realizan.

Es también en los cascos urbanos, donde mayoritariamente se ubican las escuelas privadas. Salvo raras excepciones, estas escuelas encuentran a la demanda solvente cerca de los centros de servicios comerciales en los centros urbanos de los respectivos distritos.

Estamos aseverando que *la escuela publica de menor calidad, trayectoria y prestigio es la que se emplaza en la periferia*. Justamente donde están los sectores mas vulnerables de la comunidad local.

Aun si los sectores marginales, decidiesen enviar a sus hijos a la escuela del centro urbano, ellos deberían hacer frente a los costos de transporte y alimentación. De existir en la periferia población que no esta dispuesta a sacrificar la educación de sus hijos. Nuevamente, son los recursos económicos los que ponen un limite a esta acción ciudadana, de los sectores periféricos, que en su mayoría son los mas vulnerables de la sociedad.

IV.8.4. Las escuelas publicas de gestión privada

*Nunca visto!!! una tecnología eficiente
Que atropella los intereses de los trabajadores
Del autor*

Finalmente hay escuelas de carácter privado, que son financiadas en su totalidad por el estado provincial. Estas escuelas se denominan escuelas publicas de gestión privada. Podemos afirmar que, el propósito central de las mismas, es hacer mas *eficiente* el gasto en educación. Dos, son los *argumentos centrales* que habitualmente se recaban y que justifican esta aseveración:

- ✓ **uno** la administración de la planta docente y no docente,
- ✓ el **otro**, la carencia de infraestructura en la escuela publica.

Estas escuelas administran el cuerpo docente y no docente. Las contrataciones del personal para la prestación del servicio educativo se realiza de acuerdo al criterio del administrador. Es decir cada representante legal en conjunto con su director, elegirán su planta docente. Reglas por cierto son muy diferentes a las que regulan la contratación en la escuela publica de gestión publica.

Según observamos, la existencia de esta escuela *no parece mejorar las condiciones del sistema educativo*, en primer lugar por el carácter minoritario que estas instituciones tienen en el sistema y segundo, porque se constituye en una escuela que precariza las condiciones laborales de los docentes, dado que se asemeja a las condiciones de contratación de una empresa privada.

Si analizamos las condiciones de contratación, dada la particularidad del empleo docente, observamos que el riesgo en la contratación es del representante legal, por este motivo, el actor buscara minimizar los problemas con su personal docente, contratando a amigos, familiares y contactos políticos. Esta practica, como es sabido, no garantiza la calidad de los docentes.

Aun considerando que la planta docente contratada, sea de excelencia, cabe mencionar otro aspecto pedagógico que construye incentivos negativos. El representante legal, recibe por cada alumno un boucher o capita, por el cual, los cursos de este tipo de escuelas suelen ser numerosos, creando condiciones pedagógicas inadecuadas que disminuyen la calidad del servicio.

Los resultados que obtienen los alumnos aquí, están condicionados aun mas que en las escuelas publicas de gestión publica, dado que cada alumno que se va de la institución es un boucher menos, que el empresario recibirá.

En algunas instituciones el mensaje de contener la matricula, se explicita a los docentes sin ningún tipo de reparos, ordenándoseles que deben retener a sus alumnos dentro de la escuela, porque son los ellos, los que permiten la

sustentabilidad económica de la misma. En otras instituciones, las señales son mas sutiles, pero sin dudas existen.

También es cierto, que en estas escuelas, algunos alumnos de instituciones publicas acceden a mejores instalaciones y medios para la educación, pero infortunadamente no es así en todos los casos.

La síntesis para la escuela publica de gestión privada, es que iguala los rendimientos con la escuela publica de gestión publica, precarizando las condiciones laborales docentes. Al momento de escribir esta tesis, se desconoce cuantas de estas instituciones hay instaladas en el GBA. Dependiendo de cuantas sean, las conclusiones en materia de resultados educativos podrían ser diferentes. Eso si, en la medida que mas haya, mas profundas serian las diferencias que hemos acentuado. Porque estas escuelas están contabilizadas como escuelas privadas, si las consideramos publicas, por ende, deberían ser menores las proporciones de población que concurren al sector privado. Y los indicadores que hemos analizado se tornarían mas diferentes unos de otros. Profundizando la inequidad en la distribución del recurso educación.

CONCLUSIONES

Después del análisis que hemos realizado sobre los antecedentes, implantación, resultados inmediatos y mediatos de la reforma del sistema educativo del GBA, llevada a la práctica en los años 90, hemos llegado a algunas conclusiones sobre la temática que pensábamos abordar:

Sobre la privatización de la educación:

- La vigorización de las instituciones necesarias, para avalar el funcionamiento del sistema privado de escuelas, garantizó por un lado a cada colectivo social, el establecimiento educativo que podía financiar y posicionó a los colegios privados en mejores condiciones para competir con el sistema público de escuelas.
- Cuando la educación no es obligatoria, es el sector privado el que atiende a minorías muy pequeñas de la población. En cuyo caso, se observa coherencia con el ranking socioeconómico de distritos (Tabla 15)
- La privatización de la producción bibliográfica que sustenta a los contenidos básicos comunes, ha ocasionado una dependencia docente de los editoriales. Quienes, por producir los materiales de estudios han cubierto el espacio de capacitación docente, que tanto reclama la Ley Federal de Educación. Convirtiendo, de esta manera a la capacitación en un bien que se transa en el mercado. En consecuencia solo los docentes, que se encuentran en posiciones socioeconómicas favorables, accederían a dicho beneficio. En general a esos docentes, no se esperaría encontrarlos en las escuelas marginales o carenciadas. Es así que, la calidad del principal insumo del sistema educativo, no estaría garantizada para las escuelas pertenecientes a los colectivos más vulnerables.

- A igualdad de condiciones socioeconómicas, la síntesis para la escuela pública de **gestión privada**, es que iguala los rendimientos con la escuela pública de gestión pública, **precarizando las condiciones laborales docentes**.

Sobre la descentralización:

- La descentralización de la gestión y el financiamiento educativo, asociada a una fuerte burocracia que centraliza los contenidos básicos comunes, establece una trama compleja de relaciones al interior del sistema, que parece reducir los grados de libertad de acción política de los distritos administrativos del GBA.
- La estrategia de descentralización de la prestación del servicio educativo parece consolidar el círculo vicioso de la pobreza. Los colectivos más pobres, se proveen de la escuela que pueden financiar. De esta manera la diferencia en la distribución del recurso educación, dependerá del nivel socioeconómico del distrito al cual pertenece la institución educativa. Similares resultados (con sus salvedades), se obtienen con el proceso de fortalecimiento de las instituciones privadas del sistema educativo. Las reglas de mercado aseguran a las elites una escuela de calidad, para su descendencia.

Sobre la gobernabilidad del sistema educativo:

- La **governabilidad del sistema educativo** se sustenta en acciones, las cuales responden a dos temores políticos. Uno, referente con el tamaño del distrito, al cual se le pretende imponer reglas desde la administración central. Otro, tiene que ver con la voluntad de los diferentes colectivos sociales. Por ejemplo: Si un distrito es muy grande, puede suceder que la administración central del sistema sea impotente para gobernarlo. En el sentido de la voluntad, si las autoridades de los distritos manifiestan, que la medida dispuesta no es

correcta, los mecanismos políticos del sistema podrían hacer ingobernable el mismo. Ambos temores, se fundamentan políticamente, solo bajo la óptica de un gobierno que no pretende instalar prácticas democráticas en la sociedad.

Sobre la extensión de la obligatoriedad:

- Una de las razones no explícitas (en opinión del autor) que justifica la extensión de la obligatoriedad a la educación polimodal, es evitar que la masa de jóvenes presione, para entrar en el mercado de trabajo. De esta manera, la tasa de desempleo es menor.
- La fuga del conocimiento hacia arriba, es una imagen de al menos dos acciones dadas: la masificación (extensión de la obligatoriedad) del servicio educativo y la creciente demanda de especialización proveniente de un contexto globalizado. Esto quizás explica el crecimiento de la demanda de educación superior y universitaria.

Sobre la influencia de la posición socioeconómica de partida:

- Suponiendo que la condición socioeconómica determina los resultados educativos, podríamos afirmar para el GBA, que los colectivos pertenecientes a niveles socioeconómicos altos, logran altos resultados educativos; los colectivos socioeconómicos medios no necesariamente alcanzan resultados educativos medios y los colectivos socioeconómicos bajos seguramente alcanzan resultados educativos bajos. En síntesis el sistema educativo del GBA, no parece garantizar a los sectores mayoritarios, alcanzar resultados educativos medios.
- La calidad de la educación recibida por los diferentes colectivos sociales, está directamente relacionado con el nivel socioeconómico de partida.

- Una medida de vulnerabilidad del distrito, es la cantidad de población que no accedió al nivel inicial. Esta población, ya cuenta con un año menos de escolarización que el resto de la población y esta relacionada con el nivel socioeconómico.

Sobre las escuelas públicas de gestión pública:

- Además se advierte, que *la escuela pública de menor calidad, trayectoria y prestigio es la que se emplaza en la periferia*. Justamente donde están los sectores más vulnerables de la comunidad local. Aun si los sectores marginales, decidiesen enviar a sus hijos a la escuela del centro urbano, ellos deberían hacer frente a los costos de transporte y alimentación. Nuevamente, son los recursos económicos los que ponen un límite a esta acción ciudadana, de los sectores periféricos, que en su mayoría son los más vulnerables de la sociedad.

Sobre los recursos asignados al sistema:

- Si tomamos el indicador recursos asignados por alumno, podemos asegurar que:
 1. se invierten más recursos en promedio en las instituciones privadas que en las públicas y
 2. se invierte más en las instituciones de los distritos ricos que en las de los pobres
- Desde el punto de vista pedagógico la relación recurso / alumno y el tamaño de la sección (grupo de alumnos), es una ventaja para:
 3. las escuelas privadas en general (no importando de que distrito sean) y
 4. para las escuelas de los distritos más ricos

- El criterio de **eficiencia** en el gasto educativo, se contradice con los esfuerzos que realizan las escuelas ubicadas en los distritos mas ricos. Allí la relación recursos por alumno, es mas alta y los resultados parecen ser mejores, en contrario sentido al economicismo que se aplica en las escuelas publicas de gestión publica, en particular las de la periferia.

Sobre el genero:

- En materia de genero se confirma la vulnerabilidad de las mujeres, y la asociación con la condición de pobreza en el GBA. Se ha constatado que niveles bajos de educación de la mujer, están altamente correlacionados con la condición de pobreza, con el crecimiento poblacional y el abandono escolar.

Sobre la EGB:

- Dos patrones se confirman en la EGB: uno el crecimiento de la población que accede a la escolarización (ver Tabla 28), y dos la tendencia a revertir el ordenamiento propuesto por el ranking socioeconómico. Estos comportamientos se podrían deber a la **obligatoriedad** de la educación, **la historia del nivel** y la presencia de las **escuelas públicas** en los distritos más vulnerables.

Sobre el abandono escolar:

- Si un alumno repite es altamente probable que abandone; si abandona es poco probable que se reinscriba. Las mayores tasas de repitencia y de abandono escolar, se registran en los colectivos mas vulnerables.

- Los colectivos mas vulnerables registran mayor abandono escolar en el tercer ciclo de la EGB.

En síntesis, podría llegar a concluir que los argumentos recogidos en nuestra hipótesis, parecieran confirmarse en cuanto a que la EDUCACIÓN no es el recurso, que determina la distribución de la renta, pero de manera indirecta, contribuye a consolidar un modelo de distribución y la reforma del Sistema Educativo llevada a cabo en el GBA en los años noventa, consolido las tendencias de inequidad en la distribución del recurso educación.

A partir de estas conclusiones, nos parece adecuado aportar algunas ideas sobre posibles actuaciones que podrían contribuir a mejorar la situación educativa y así realizamos las siguientes recomendaciones:

- ✓ Incrementar el Gasto Público Federal en educación. De modo que, se realice una verdadera redistribución de los recursos públicos, entre los diferentes colectivos sociales que componen el pueblo argentino.
- ✓ Crear instituciones que favorezcan las practicas democráticas, al interior del sistema educativo.
- ✓ Reinstalar el criterio de empleo de calidad en la actividad docente, para recuperar el prestigio social de esta clase trabajadora.
- ✓ Instaurar un régimen de contratación docente único, para escuelas publicas y privadas, que garantice la presencia de docentes competentes, en todas las instituciones del sistema educativo.
- ✓ Invertir en actividades de capacitación e investigación, para los docentes del sistema educativo.
- ✓ Crear incentivos que impulsen a los docentes mas experimentados y capacitados, a trabajar en los distritos mas pobres y en las periferias de las comunidades.

- ✓ Invertir en infraestructura y medios para la educación, en particular para las escuelas publicas emplazadas en los espacios donde viven los colectivos vulnerables de la sociedad.
- ✓ Dado que la ley extendió la obligatoriedad de la escolarización, *establecer* mecanismos de enforcement, que garanticen el cumplimiento de los mandatos instaurados. Caso contrario, el efecto legal se transforma en un estado de anomia generalizado.
- ✓ Integrar el sistema de salud con el educativo en materia de mantenimiento de la salud, reproducción y nutrición. Los comedores escolares deben estar a cargo de nutricionistas y médicos, que realicen un trabajo integral, de esta manera asegurar el buen estado de salud, el control de la natalidad y la nutrición, de los alumnos que concurren al sistema educativo.
- ✓ *En materia de genero, se recomienda especialmente:* Incrementar la escolarización de las mujeres de los colectivos mas vulnerables. Esto permitiría controlar el crecimiento de la población. De esta manera la demanda de educación no superaría a la oferta. Realizar una discriminación positiva del presupuesto, para asignar las mayores partidas presupuestarias a los colectivos sociales vulnerables, así alcanzar grados de escolarización mayores, que permitan reducir el crecimiento de la población en los distritos mas sensibles.³⁹
- ✓ Establecer el tamaño de secciones, atento a recomendaciones pedagógicas y no a recomendaciones económicas.
- ✓ Instaurar contenidos básicos, atentos a estándares básicos de aprendizajes, permitiendo que cada colectivo agregue sus pautas culturales y sociales, que hacen a su tradición e identidad regional.
- ✓ Establecer evaluaciones estadísticas institucionales, de infraestructura, de medios para la educación, de familias, de docentes y alumnos, cuyos resultados sean de publico conocimiento.

³⁹ Tortella (1993) una mayor inversión en educación en los sectores más pobres, con especial hincapié en el acceso a la instrucción de la mujer, contribuiría a resolver tres grandes problemas: la escasez de capital humano, la discriminación sexual y la sobrepoblación. El aumento de las oportunidades educativas, con atención a la educación femenina sería, por tanto, un paso crucial para que el colectivo vulnerable de la sociedad, salga de la pobreza.

Fortalecer la enseñanza tecnológica, de las artes y de conocimientos no tradicionales, que atomicen la oferta de trabajo y eviten el riesgo de descoordinación en el mercado.

Bibliografía

- **Bourdieu, Pierre y Passeron, Jean-Claude** (2003) Los Herederos: Los Estudiantes y la Cultura, Ediciones DEVA'S
- **Calcagno Alfredo Fernando**, Ajuste Estructural, costo social y modalidades de desarrollo en América Latina, Capítulo 4 de compilación de Emir Sader, EL AJUSTE ESTRUCTURAL EN AMERICA LATINA COSTOS SOCIALES Y ALTERNATIVAS.
- **CEPAL**, Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado (LC/G.1701(SES.24/3)), Santiago de Chile 1992
- **CEPAL**, Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa. (LC/G 1601-P), Santiago de Chile, marzo de 1990. Publicación de la Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- **Couriel Alberto** (1996) Globalización, democracia e izquierda en América Latina, Ediciones de la Banda Oriental
- **Couriel Alberto** (1998) Globalización y democracia en América Latina, Revista de la CEPAL, Separata CEPAL Cincuenta años. Reflexiones sobre América Latina y el Caribe.
- **Danani Claudia** (1997) "Acerca de las consecuencias teóricas de enfrentar problemas metodológicos. Anexo Metodológico de Danani, Chiara, Filc: El Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense: una aproximación macroinstitucional. Serie de Informes de Investigación N° 2, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- **Gagliano Rafael** (2001) La última reforma educativa en la Argentina: una visión desaliñ(ne)ada e iconoclasta al entrar el siglo XXI – Publicado en la Web
- **Henales Lidia** (1995) LA REFORMA EDUCATIVA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS SECTORES POPULARES - El marco de la reforma educativa: Estado de discusión en el movimiento obrero de Argentina y Brasil , WEB

- **Heymann Daniel Y Ramos Adrián** (2003) ESTUDIO 1.EG.33.2 ESTUDIOS MACROECONÓMICOS - COMPONENTE A: LA SUSTENTABILIDAD MACROECONÓMICA A MEDIANO PLAZO, CEPAL Oficina de Buenos Aires
- **INFORME NO. 20354** del BANCO MUNDIAL, 8 DE SEPTIEMBRE DE 2000, MEMORANDUM DEL PRESIDENTE DEL BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCION Y FOMENTO A LOS DIRECTORES EJECUTIVOS SOBRE LA ESTRATEGIA DE ASISTENCIA (CAS) DEL GRUPO DEL BANCO MUNDIAL PARA LA REPUBLICA ARGENTINA
- **Instituto Nacional De Estadísticas y Censos, INDEC** (1980) Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 1991
- **Instituto Nacional De Estadísticas y Censos, INDEC** (1991) Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 1991
- **Instituto Nacional De Estadísticas y Censos, INDEC** (1993) Encuesta Permanente de Hogares
- **Instituto Nacional De Estadísticas y Censos, INDEC** (2001) Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001
- **LEY 14/1970**, de 4 de agosto, GENERAL DE EDUCACIÓN Y FINANCIAMIENTO DE LA REFORMA EDUCATIVA ESPAÑOLA, con la modificación establecida por Ley 30/1976
- **Mackay Jhon** (1991) El modelo de desarrollo, Desarrollo N° 20, Sociedad Internacional para el Desarrollo, Madrid, PP 56-59
- **Martner Ricardo** (2003) Exposición de ESTRATEGIAS DE POLITICA ECONOMICA EN UN MUNDO INCIERTO, en VI MAESTRIA EN DESARROLLO ECONOMICO EN AMERICA LATINA
- **Minteguiaga, Analía** (2001) Reforma Educativa en la Argentina: Reflexiones en torno al proceso de implementación del Tercer Ciclo de la Educación General Básica en el Conurbano Bonaerense – en Congreso Internacional
- **Neufeld María Rosa, Grassi Estela y Hintze Susana** (1994) Políticas Sociales. Crisis y ajuste estructural, primera parte. Espacio Editorial, Bs. As.,
- **Porebski Roberto** (1993) Profesor de Sistemas Administrativos en la Universidad Nacional de Lujan.

- **Puigróss Adriana** (2000) : "La educación Básica y Media, en la Argentina de comienzos del siglo XXI". En Revista Aportes, N ° 15. Buenos Aires. Otoño.
- **Sen Amartya Kumar** (2000) DESARROLLO Y LIBERTAD – Planeta
- **Sen, Amartya Kumar** (2001) EL NIVEL DE VIDA [Madrid, España] : Complutense XXI
- **Serrano Josep F. Maria** (2003) El consenso de Washington: ¿paradigma económico del capitalismo triunfante? Publicaciones “Cristianisme i Justicia”
- **Singer Hans W.** (1989) El desarrollo en la posguerra. Lecciones de la experiencia de 1945 a 1985, Comercio Exterior N ° 7, Mexico, julio, pp. 597-617
- **Stiglitz Joseph E.** (2003), El rumbo de las reformas: Hacia una nueva agenda en América Latina. Revista de la CEPAL 80 – Agosto del 2003.
- **Tiramonti Guillermina** (2001) Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina de los 90 N° 19, PREAL , Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe
- **Tortella Gabriel** (1993) Causas históricas y remedios de la desigualdad, Claves N° 29, Madrid, enero-febrero, pp. 18-24
- www.abc.gov.ar (2004), Pagina WEB de la Dirección General de Educación y Cultura de la Provincia de Buenos Aires
- www.eclac.cl/publicaciones/secretariaejecutiva/2/lcg1702/lcg1702e.html (2003), Pagina WEB del Centro de Estudios para América Latina y el Caribe

*

Anexos

Anexo 1: Evolución del concepto Gran Buenos Aires

El Ing. Alejandro G. Bunge y sus colaboradores el Ing. Rafael Garcia-Mata y el Dr. Carlos Garcia-Mata fueron quienes en la década de 1930 emplearon y generalizaron el concepto de Gran Buenos Aires para designar la ciudad que desbordaba ya ampliamente los límites del municipio, uniéndose en un aglomerado urbano continuo la Capital Federal con varias de las localidades de sus alrededores. En aquel momento (1939) la denominación se aplicó a la Capital más siete partidos enteros (Avellaneda, Lomas de Zamora, Morón, San Martín, Vicente López, San Isidro y San Fernando) más parte de otros cuatro partidos (Almirante Brown, Matanza, Quilmes y Tigre). Se estimaba su población en 3.498.000 habitantes, de los cuales 2.470.000 correspondían a la Capital y 1.028.000 a los partidos.

El CENSO Nacional de 1947 adoptó el concepto en su cuadro de localidades, y señalaba como integrantes del Gran Buenos Aires a los once partidos ya mencionados más Lanús (entonces 4 de Junio) que se había desprendido de Avellaneda en 1944. En el CENSO de 1960 los partidos incluidos con la Capital Federal en el Gran Buenos Aires fueron 18, pues a los doce citados se agregaron Esteban Echeverría, Florencio Varela, General Sarmiento, Merlo, Moreno y Tres de Febrero, este último separado en 1959 de San Martín. Y en el CENSO de 1970 figuró también Berazategui, que a fines de 1960 se desprendió de Quilmes.

Pero los CENSOS de 1970 y 1980, en sus publicaciones por localidades, con el objeto de delimitar con mayor precisión el ámbito urbano de Buenos Aires, han distinguido tres situaciones de las jurisdicciones que la componen: las jurisdicciones que se integran totalmente al aglomerado, que son la Capital Federal y siete partidos los partidos que se integran a aquel en su mayor parte, quedando fuera solo reducidas zonas rurales, que en ningún caso alcanzan el 5% de la población: son los doce restantes de los llamados “19 partidos del Gran Buenos Aires”, y algunas áreas urbanas de otros siete partidos que han sido alcanzadas por la extensión del

aglomerado metropolitano, según criterios físicos de continuidad de la edificación, trazado de calles y manzanas y uso de suelo. Estos otros partidos, que tienen una parte menor de su superficie incluida en el Gran Buenos Aires, son en 1980: Pilar, Escobar, San Vicente, General Rodríguez, Marcos Paz, Cañuelas y La Plata. El aglomerado Gran Buenos así entendido, tiene 9.927.404 habitantes (en el CENSO de 1980, cifras provisionales).

De este concepto estrictamente urbano debe diferenciarse el de Gran Buenos Aires como suma de jurisdicciones administrativas: la Capital Federal y los 19 partidos íntegros que desde 1960 se consideran que forman parte de aquel. Este concepto se emplea con fines prácticos, porque se compone de unidades fácilmente mensurables con fines estadísticos y contables con propósitos administrativos. El Gran Buenos Aires, con esta acepción, tiene (en 1980) 9.766.030 habitantes, de los cuales 2.922.829 en la Capital federal y 6.843.201 en los 19 partidos (cifras definitivas).

Cuando quiere hacerse referencia de este conjunto administrativo que se encuentra en la Provincia de Buenos Aires, se lo llama “Partidos del Gran Buenos Aires”. A ellos se refiere, este trabajo y el análisis de los datos, no al Gran Buenos Aires en su totalidad sino a estos 19 partidos, sin la Capital Federal:

- 1) Almirante Brown
- 2) Avellaneda
- 3) Berazategui
- 4) Esteban Echeverría
- 5) Florencio Varela
- 6) General San Martín
- 7) General Sarmiento
- 8) La Matanza
- 9) Lanus
- 10) Lomas de Zamora
- 11) Merlo
- 12) Moreno
- 13) Morón
- 14) Quilmes
- 15) San Fernando
- 16) San Isidro
- 17) Tigre
- 18) Tres de Febrero
- 19) Vicente López

De los 19 partidos enunciados en el año 1980, en los años 90 se produjo la división de tres partidos: Esteban Echeverría (1), General Sarmiento (2) y Morón (3). (1) Partido cuya superficie ha sido modificada, cede tierras a los partidos de Cañuelas y San Vicente y para la creación de los partidos de Ezeiza (Ley provincial 11.550 del 20/10/1994) y Presidente Perón (Ley provincial 11.480 del 25/11/1993, el que fuera creado además modificando la superficie del partido de Florencio Varela). (2) Cede la totalidad de sus tierras a los siguientes partidos: José C. Paz, Malvinas Argentinas, Pilar y San Miguel. Ley provincial 11.551 del 20/10/1994. (3) Partido cuya superficie ha sido modificada, cede tierras para la creación de los partidos de Hurlingham e Ituzaingó. Ley provincial 11.610 del 28/12/1994 (INDEC, 2001)

De esta manera los 19 partidos de nuestro objeto de estudio, pasaron a ser 24 partidos del GBA, a saber:

- 2) Almirante Brown
- 3) Avellaneda
- 4) Berazategui
- 5) Esteban Echeverría
- 6) Ezeiza
- 7) Florencio Varela
- 8) General San Martín
- 9) Hurlingham
- 10) Ituzaingó
- 11) José C. Paz
- 12) La Matanza
- 13) Lanús
- 14) Lomas de Zamora
- 15) Malvinas Argentinas
- 16) Merlo
- 17) Moreno
- 18) Morón
- 19) Quilmes
- 20) San Fernando
- 21) San Isidro
- 22) San Miguel
- 23) Tigre
- 24) Tres de Febrero
- 25) Vicente López

Anexo 2: Tasa de analfabetismo

Anexo 3: Corrientes pedagógicas, hechos educativos y aspectos políticos

<i>ETAPA</i>	<i>CORRIENTES PEDAGOGICAS Y PEDAGOGOS</i>	<i>HECHOS EDUCATIVOS DESTACADOS</i>	<i>ASPECTO POLITICO</i>
PRIMER GOBIERNO PERONISTA (1945-1955)	<p>Modelo de nacionalismos y retorno a raíces históricas en Gobiernos Militares.</p> <p>Objetivos políticos: facilitar el acceso a la educación a todos los sectores de la población, incremento de matrícula en todos los niveles educativos, paulatina gratuidad de la enseñanza en todos los niveles, progresiva democratización de la educación.</p> <p>En Presidencias de derecho posteriores (Frondizi, Illia), por contraposición se vigorizaba del modelo liberal.</p> <p>Gobiernos peronistas: ‘doctrina justicialista’. Objetivos educativos: “formación moral, intelectual y física del pueblo... alcanzando la felicidad del pueblo y la grandeza de la Nación por</p>	<p>Expansión de la Educación Media y desarrollo de Educación Técnica</p> <p>Apertura de la gestión educativa: prosperó la Educación Privada</p> <p>Desde 1943: restablecimiento de enseñanza religiosa católica en escuelas: Decreto 18.411 (Farrell) y en 1947 Ley 12.978 (Perón)</p> <p>Crecimiento Educación Universitaria: se triplicaron las Universidades Nacionales, fundación de la Universidad Obrera Argentina y creación primeras Universidades privadas.</p> <p>1944: creación Escuela Superior del Magisterio, dir. Jordan B. Genta (un año).</p> <p>1946: Comisión Popular en Defensa Ley 1.420 y Congreso Argentino de Educación Laica.</p>	<p>Presidencia de E. Farrell: Juan D. Perón en el Departamento Nacional de Trabajo, Ministro de Guerra, Vicepresidente de la Nación, renuncia, revuelta 17 octubre.</p> <p>1946: Presidencia Perón-Quijano</p> <p>Partido peronista y diarquía en el poder con María E. Duarte</p> <p>1947: Ley 13.010, sufragio femenino</p> <p>Régimen peronista, ‘doctrina nacional’ antiliberal y planeamiento nacional: Plan Quinquenal 1947-51 (político-económico-social-educativo).</p>

<p>medio de la justicia social, la independencia económica y la soberanía política, armonizando los valores materiales con los valores espirituales y los derechos del individuo con los derechos de la sociedad” (Segundo plan quinquenal, 1952-57).</p>	<p>Planes Quinquenales –primero y segundo-: planes, creación escuelas, carreras enseñanza media y técnica, libros de textos y programas de Desarrollo</p>	<p>1949: Reforma Constitución Nacional (reelección)</p>
<p>Gobierno con orientación al catolicismo social.</p>	<p>Supresión Consejo Nacional de Educación. 1948: creación Secretaría de Educación de la Nación y 1949: Ministerio de Educación de la Nación con Dr. Oscar Ivanissevich.</p>	<p>1952: segunda Presidencia Perón-Duarte</p>
<p>Tendencia a un planteo educativo de combinación, de síntesis, entre activismo, experiencialismo, científicismo y convicciones ideológicas sociales. No llegaron a plasmar una verdadera propuesta educativa.</p>	<p>1947: Régimen Orgánico para Universidades Nacionales. 1949 y 1950: suspensión cobro aranceles universitarios y gratuidad enseñanza universitaria.</p>	<p>1955: Revolución militar nacional y Junta Revolución Libertadora</p>
	<p>1949: Reforma Constitucional, art. 37°, derecho a la educación: familias y escuelas instruyen; creación de escuelas primarias, secundarias, técnico-profesionales, universidades y academias; enseñanza estatal gratuita ; orientación profesional y autonomía universitaria.</p>	
	<p>Ley 13.047 de subvención económica del Estado a entidades privadas, creación Consejo Gremial Enseñanza Privada.</p>	
	<p>1954: Estatuto Profesional del Docente del Gral. Perón.</p>	

GBIERNOS ANTIPERONI S-TAS (1955-1966)	Corrientes nacionalistas humanistas espiritualistas.	1955, Decreto 6.403, art. 28°: autorización funcionamiento Universidades privadas.	1955: Revolución Libertadora. Gral. E.Lonardi
	Gran interés en restaurar la cultura y la educación en función de jerarquizar el orden, los valores tradicionales, las costumbres criollas-nacionales, la vida espiritual. Actitud autoritaria en imposición de dichos principios. Influencia de nacionalismos europeos con el modelo de sus líderes. Influencia del desarrollo técnico- profesional, Teoría del Capital Humano que influirá en fortalecer la enseñanza técnica. Perdurabilidad de ideología de la	1955: Ministerio de Educación de la Nación pasa a ser Secretaría de Educación de la Nación Derogación Estatuto del Profesional Docente, 1956: nuevo Estatuto del Docente con Ley 14.473 de 1958. 1955: restablecimiento Ley Avellaneda para intervenciones en Universidades. Creación Universidades Nacionales del Sur y Nordeste (1956) 1957: Conferencia de Ministros de Educación de las Provincias en Santa Fe (atención a provincias para educación primaria, transferencia de escuelas a provincias y adecuación de planes a requerimientos). 1958: Ley 14.557: autorización a funcionamiento Universidades privadas. Primeras Universidades Privadas Argentinas: Universidad del Museo Social Argentino, Universidad Católica de Córdoba, de Santa Fe, Universidad Católica Argentina, Universidad del Salvador e Instituto	1955: Presidencia Gral. Pedro E. Aramburu y Consejo Militar Revolucionario y proscripción peronista 1956: anulación Constitución 1949 y restitución Constitución 1853. 1957: Reforma Constitucional 1958: Presidencia Arturo Frondizi (UCRI) y Desarrollismo, Mtro. Educación Mac Kay 1962: Golpe Militar, Presidencia José M.Guidó

<p>‘doctrina Justicialista’.</p> <p>Figuras destacadas:</p> <p>Luis J. Zanotti. pedagogo argentino, académico, escritor, grandes aportes a la Política Educativa Argentina</p> <p>Ethel Manganiello: académica, escritora, de grandes desarrollos teóricos sobre Educación, Historia de la Educación y Didáctica.</p> <p>Francisco Romero, filósofo argentino, académico, escritor.</p> <p>Gino Germani: sociólogo de gran influencia en generaciones formadas por UBA.</p>	<p>Tecnológico de Buenos Aires.</p> <p>1959: creación de Universidad Tecnológica Nacional y del Consejo Nacional de Educación Técnica (Conet). Creación de Escuelas Nacionales Técnicas (Enet).</p> <p>Creación Dirección General de Enseñanza Privada con O. L. Prud’homme y 1957 y 1958: Congreso Internacional de Enseñanza Media y Jornadas de Educación Media; 1960: Seminario Nacional de Educación: enseñanza media en Córdoba</p> <p>1960: Servicio Nacional de Enseñanza Privada con A.M.van Gelderen</p> <p>1960 y 1964: normatización y reglamentación para funcionamiento de institutos privados.</p> <p>1961: Transferencia escuelas primarias a provincias (descentralización), pero 1964 derogación por resistencia provincial.</p>	<p>1963: Elecciones y Presidencia A. Illia-Perette (UCRP).</p>
---	--	--

LA ARGENTINA VIOLENTA (1966-1983)	<p>Auge de la ideología de la Seguridad Nacional como proyecto político y educativo.</p>	<p>1969: Secretaría de Educación de la Nación pasa a ser Ministerio de Cultura y Educación, con Pérez Guilhou.</p>	<p>1966: Golpe Militar, Tte. Juan C.Onganía: destitución e intervención cargos gubernamentales nacionales y provinciales, disolución Congreso y Suprema Corte Justicia.</p>
	<p>Desde 1965: corriente de la ‘pedagogía liberadora’ de Paulo Freire (Pedagogía del Oprimido y La Educación como Práctica de la Libertad).</p>	<p>1967: regulación enseñanza universitaria por Ley 17.245. Creación Universidades de Rosario (1968), Río Cuarto y Comahue (1971), Salta, Catamarca, Lomas de Zamora y Luján (1972), La Pampa, Patagonia, Entre Ríos, San Juan, Santiago del Estero, San Luis y Jujuy (1973), Misiones y Centro Bs.As. (1974) y Mar del Plata (1975)</p>	<p>Grupos civiles-políticos violentos: ERP, Montoneros y otros.</p>
	<p>Otra corriente pedagógica: Educación Personalizada de V. García Hoz (individualización y socialización)</p>	<p>1968: Transformación en Superintendencia Nacional de Enseñanza Privada (hasta 1995).</p>	<p>1970: Golpe Militar, Junta Militar. Presidente Gral. R.M.Levingston</p>
	<p>UNESCO y corriente pedagógica de “Educación Permanente”</p>	<p>1969: creación Consejo Federal de Educación</p>	<p>1971: Junta Militar: Presidente Gral. A.A.Lanusse.</p>
	<p>1970: Seminario Nacional de Educación Permanente.</p>	<p>1968 y 1970: Leyes 17.878 y 18.586, nueva transferencia escuelas primarias a provincias</p>	<p>1973: Presidencia H.Cámpora-V.Solano Lima (Justicialismo). Luego R.Lastiri.</p>
	<p>Figuras destacadas:</p>	<p>1968: Proyecto reforma sistema educativo nacional con Secr. Astigueta.</p>	<p>1973: Presidencia Perón-I.M.E.Martinez (Justicialismo).1974: Presidencia</p>
	<ul style="list-style-type: none"> Gilda Romero Brest: pedagoga 	<p>1970: intento de reforma sistema educativo nacional con</p>	<p>I.M.E.Martinez</p>

<p>argentina, discípula de J. Mantovani, funcionalismo americano</p>	<p>Emilio Mignone, 'escuela intermedia'. Ley 18.614: Proyecto 13 en 44 establecimientos. Fracaso en expansión.</p>	<p>1974: Golpe Militar, Régimen Militar del Proceso de Reorganización Nacional.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Risieri Frondizi: Profesor, académico, formador de varias generaciones. 	<p>Desarrollo de planes de Formación Profesional.</p> <p>1974: regulación sistema universitario estatal en estado de derecho, Ley 20.654.</p>	<p>Junta Militar.</p> <p>Presidente J.R.Videla.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Gustavo Cirigliano: pensador argentino, educador, académico, funcionario, escritor 	<p>1976: nueva regulación sistema universitario estatal con gobierno de facto.</p>	<p>Presidente R.E.Viola.</p> <p>Presidente L.F.Galtieri.</p> <p>Presidente R.B.Bignone.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Anibal Villaverde: educador, escritor, académico 	<p>1978: concluye transferencia escuelas primarias a provincias</p> <p>1980: nueva regulación sistema universitario estatal con gobierno de facto.</p>	<p>Proyecto Nacional.</p> <p>Desaparecidos: entre 9.000 y 30.000.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Lorenzo Luzuriaga: pedagogo argentino, académico 	<p>Profundización de los planes Duales de Formación Técnica (Ing. Burundarena)</p>	<p>Guerra Malvinas</p>
<ul style="list-style-type: none"> E. Mignone y Astigueta: funcionarios educacionales, gran interés por reforma educativa (Reforma Aztigueta) 	<p>Profundización de los planes Duales de Formación Técnica (Ing. Burundarena)</p>	<p>Guerra Malvinas</p>

Anexo 4: Conurbano bonaerense. Regiones Educativas

Anexo: GLOSARIO

CPN	<p>Congreso Pedagógico Nacional convocado por el gobierno a través de la Ley 23.114, en el año 1984, exactamente 100 años después de la creación del sistema educativo argentino.</p>
Escolanovismo	<p>Lo que se ha denominado "escuela nueva" aparece en América Latina con su impronta renovadora bajo diversos registros, tanto políticos como epistemológicos.</p> <p>Es un marco para la indagación a realizar desde una perspectiva histórico epistemológica que permite avanzar sobre los registros locales en función, no tanto de una cierta arqueología del saber como tal, sino en el develamiento de la capacidad creadora de los educadores.</p> <p>En el caso de Argentina, el proceso innovador fue largamente silenciado por los comentaristas y estudiosos, cuando no interrumpidos violentamente por sus epónimos, hasta que, recuperada la democracia, los jóvenes historiadores de la educación, comienzan a desenterrar antiguas o nuevas experiencias que bien pueden ser inscriptas en este marco flexible y hasta proteico, que da nuevo sentido a la renovación como fenómeno muchas veces incipiente, limitado, pero siempre auténtico y hasta revolucionario para sus respectivas épocas.</p>
Escuela Publica de Gestión Estatal	<p>Es la escuela administrada por las autoridades publicas del sistema educativo. Es decir por los respectivos consejos escolares y secretarias de inspección.</p>
Escuela Publica de Gestión Privada	<p>Dado que todas las escuelas del sistema educativo son publicas, esta denominación la reciben las instituciones de gestión privada. Pero, aquí utilizamos la denominación para aquellas escuelas de gestión privada que reciben por parte del estado el total de los sueldos de la planta docente que ellos mismos contratan y una capita por cada alumno que no puede albergar la Escuela Publica de Gestión Publica.</p>

Espiritualismo	<p>Es una concepción pedagógica-didáctica que concibe una comunicación irracional de tipo espiritual entre docente y alumno. Juan Mantovani (1950) es el impulsor de la crítica a la didáctica del positivismo e identificado como fuente inagotable del espiritualismo.</p> <p>Los matices del espiritualismo van desde el católico en un extremo hasta el liberal laico, pasando por el antipositivista, nacionalista popular, doctrinario, conservador católico y tecnocrático.</p>
GBA	<p>Gran Buenos Aires: suma de jurisdicciones administrativas: los 19 partidos íntegros que desde 1960 se consideran forman parte de aquel. En los años 90, por la subdivisión de tres partidos, son 24 los que conforman este concepto.</p>
Normalismo	<p>Cultura política pedagógica que organiza la institucionalización de la pedagogía a través de normas hasta sus actos más cotidianos.</p>
Positivismo	<p>Consiste en no admitir como válidos científicamente otros conocimientos, sino los que proceden de la experiencia, rechazando, por tanto, toda noción a priori y todo concepto universal y absoluto. El hecho es la única realidad científica, y la experiencia y la inducción, los métodos exclusivos de la ciencia. Por su lado negativo, el positivismo es negación de todo ideal, de los principios absolutos y necesarios de la razón, es decir, de la metafísica. El positivismo es una mutilación de la inteligencia humana, que hace posible, no sólo, la metafísica, sino la ciencia misma. Esta, sin los principios ideales, queda reducida a una nomenclatura de hechos, y la ciencia es una colección de experiencias, sino la idea general, la ley que interpreta la experiencia y la traspassa. Considerado como sistema religioso, el positivismo es el culto de la humanidad como ser total y simple o singular.</p>