



21° Informe

Abril 2023

CÓMO MEJORAR LA EDUCACIÓN EN UN PAÍS FEDERAL



CEMAIS
Centro Mariano de
Investigación Social

Cómo mejorar la educación en un país federal



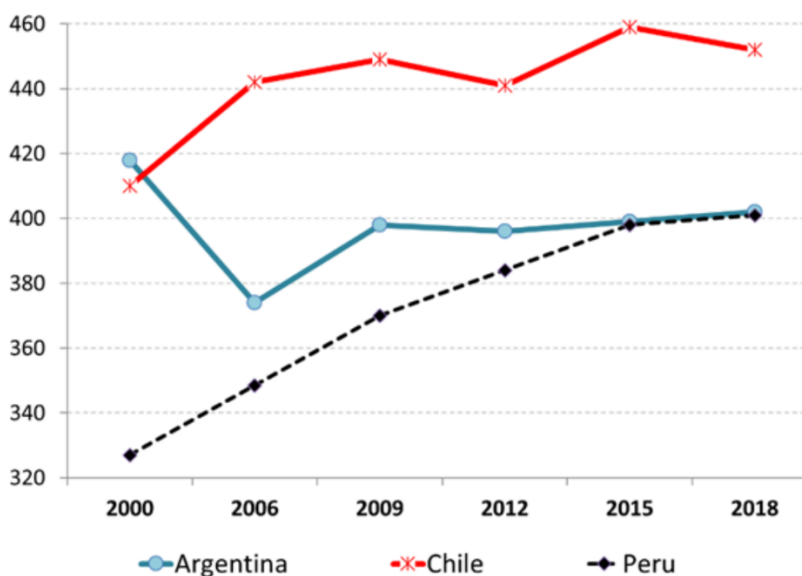
[Ver | Datos](#)

Los resultados educativos de la Argentina se presentan malos y en declive. Una forma de medirlos es con las pruebas PISA. Éstas son unas pruebas internacionales con las cuales se miden las capacidades de lectura y matemática de los jóvenes a los 15 años de edad. Observan habilidades en lengua y matemática necesarias para desarrollarse con éxito en el mercado laboral.

El puntaje estándar para los países desarrollados en PISA es de 500 puntos. La Argentina obtuvo en el 2018 –último disponible– 402 puntos. Para tener una referencia, los organizadores de la prueba estiman que 40 puntos de diferencia equivalen a 1 año de curso lectivo. Siendo así, el promedio de los jóvenes argentinos a los 15 años tendría un desempeño escolar equivalente a 2 años menos que sus pares de países desarrollados.

Pero lo más preocupante de estos indicadores es su involución (Gráfico 1).

Gráfico 1. Resultados en lengua en las pruebas PISA



Fuente: CEMAIS en base a PISA-OECD

Como se observa, en el año 2000 los jóvenes argentinos mostraban mejor desempeño que en la actualidad. Es más, estaban en un nivel similar al de Chile, país que logró hacer progresar los resultados educativos de sus jóvenes pasando desde 410 en el 2000 a 450 en el 2018, mientras que la Argentina bajó desde casi 420 a 400 en el mismo período. Otra

medida de nuestra mala situación educativa la obtenemos comparándonos con el desempeño de Perú, que en el 2000 tenía 330 puntos y en el 2018 alcanzó a la Argentina en 400 puntos. Además, según PISA, más del 50% de los jóvenes de 15 años no tienen capacidades suficientes en lectura y matemática para desempeñarse en el mercado laboral moderno. En Chile, este porcentaje es del 30%.

Si bien la decadencia educativa en Argentina se extiende a todo el sistema formal, hay que señalar que existen diferencias entre escuelas de gestión pública y las de gestión privada. Veamos: otra fuente de datos sobre resultados educativos son las pruebas APRENDER, que realiza el Ministerio de Educación nacional. Tomando los resultados para alumnos de 6° en el 2021, surge que en las escuelas de gestión pública el 50% de los niños no desarrolla capacidades mínimas de lectura y matemática, mientras que baja al 25% en las escuelas de gestión privada.

Si se acompañan esos datos con los del nivel de educación de las madres de los niños, se hace visible parte del clima educativo que refuerza lo positivo y lo negativo de cada subsistema formal. Entre las escuelas de gestión privada, el 55% de las madres tienen educación superior, mientras que en las escuelas de gestión pública sólo el 28% tiene este nivel de educación.

El dato anterior también señala que el sistema educativo argentino está muy segmentado según el nivel educativo. Esto hace más prioritario, aún, mejorar sustancialmente la gestión estatal que es donde se concentran los niños y jóvenes más desaventajados desde el punto de vista del clima educativo del hogar.

¿La gestión educativa en Argentina es federal?

Es habitual pensar que las soluciones educativas en Argentina le corresponden al Ministerio de Educación nacional. El enfoque y las premisas de este Informe del CEMAIS nos permiten ver resultados que van en un sentido totalmente opuesto. La Argentina tiene una organización federal y cada provincia es responsable por el financiamiento y la gestión educativa. Tanto es así que, del total de inversión pública en educación básica en Argentina, estimada en 3,5% del PBI, las provincias aportan el 3,2% y el Ministerio de Educación nacional solamente el 0,3% del PBI. Esto se refleja en que hay 33 mil escuelas públicas esparcidas por el todo el país y ninguna responde al Ministerio de Educación nacional. Todas las escuelas públicas dependen de los respectivos Ministerios de Educación provinciales.

Merece también una relectura la supuesta “descentralización” de las escuelas durante la dictadura de 1976-1983 y los gobiernos de Carlos Menem en los '90. En Argentina, las escuelas son de las provincias porque así lo dispusieron los constituyentes que diseñaron y promulgaron la Constitución Nacional de 1853, en cuyo artículo 5° plasmaron un dispositivo claro: “... Cada provincia dictará para sí una Constitución [...] que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria...”.

Prácticas políticas posteriores a 1880 llevaron a crear escuelas en las provincias. Esta contradicción con la Constitución se fundaba en la supuesta desidia de gobernadores provinciales para montar el sistema educativo en sus territorios. Sin emitir juicio sobre las razones por las cuales en las décadas de 1970 y 1990 se transfirieron las escuelas nacionales a las provincias respectivas, lo cierto es que el esquema es coherente con el artículo 5° de la Constitución Nacional. Es decir, construir un modelo educativo en que al Estado Federal le corresponde un rol importantísimo pero subsidiario respecto de las provincias, que son las entidades responsables de la educación en sus distritos.

Por ello, la mejora de los resultados educativos en Argentina no depende de que el Ministerio de Educación Nacional abra escuelas en las provincias, sino de la gestión de los Ministerios de Educación provinciales.

Las provincias no gastan poco en educación, gastan mal

Una concepción muy difundida y que desde el CEMAIS deseamos cuestionar fuertemente consiste en sostener que la crisis educativa se soluciona con más presupuesto. Este enfoque oculta detrás de sus discursos llenos de palabras y gestos aparentemente indiscutibles, graves ineficiencias que esperan ser visibilizadas para su corrección.

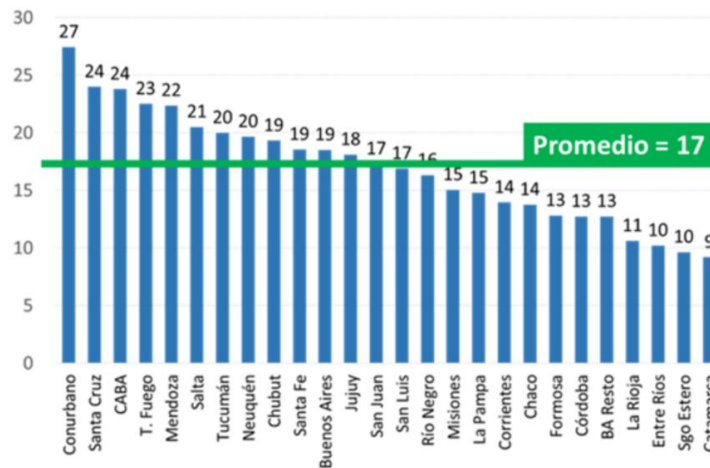
Por ejemplo, ciñéndonos a una especulación cuantitativa, si tomamos el total de alumnos en inicial, primaria y secundaria en gestión pública (7,7 millones de alumnos) y lo dividimos por la cantidad de establecimientos escolares públicos que hay en el país (33 mil), surge que habría infraestructura escolar pública suficiente como para albergar 17 alumnos por aula en promedio. Hay situaciones diversas como la que presenta el Conurbano, donde habría 27 alumnos por aula, y provincias del norte (como Santiago y Catamarca) que podrían llegar a tener aulas de 10 alumnos.

Obviamente que aquí se está midiendo la dimensión cuantitativa, que arroja números nada despreciables en cuando a disponibilidad de infraestructura.

Esto deja claro que a los déficits hay que buscarlos más bien en la mala calidad de la infraestructura escolar pública por falta de mantenimiento. Pero no es que no haya suficientes escuelas. Hay un exceso de cantidad, pero afectadas por severos déficits de calidad de infraestructura.

Gráfico 2. Cantidad teórica de alumnos por aula en escuelas públicas

Año 2021

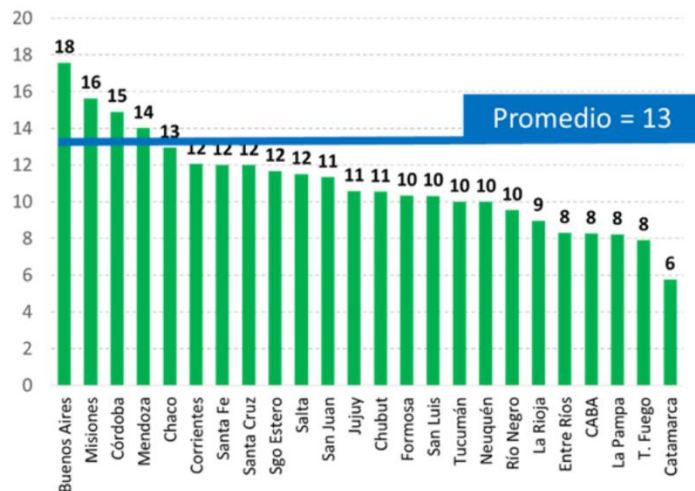


Fuente: CEMAIS en base a Ministerio de Educación

En el Gráfico 3 a continuación se presenta un cálculo similar, pero con los cargos docentes. Se toman solo los alumnos de primaria (3,6 millones) y se divide por la cantidad de cargos docentes al frente de alumnos (285 mil) lo que arroja un promedio de 13 alumnos por docente de primaria.

Gráfico 3. Alumnos por cargo docente de primaria en las escuelas públicas

Año 2021



Fuente: CEMAIS en base a Ministerio de Educación

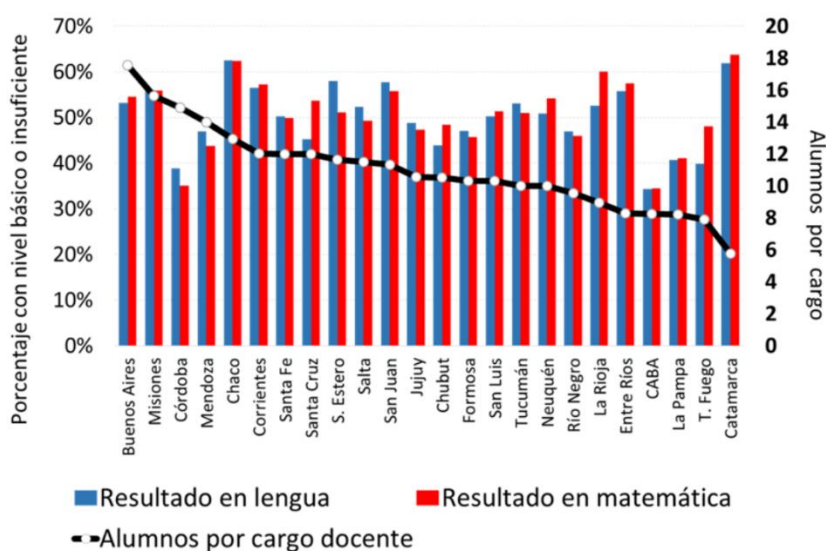
En términos de cargos docentes, en las provincias argentinas se podría llegar a tener aulas de 26 alumnos con doble escolaridad, ya que si hay 13 alumnos por cargo se podría asignar 2 cargos docentes cada 26 alumnos. El Conurbano tendría aulas de 36 alumnos con doble escolaridad (número razonable) y hay provincias que tienen menos de 10 alumnos por cargo docente.

El tema –al igual que con infraestructura– es que muchos de estos cargos docentes tienen alto y prolongado ausentismo (carpetas médicas prolongadas o cambio de tareas); no faltan casos de designaciones como docentes para tareas de militancia o clientelísticas. En todo caso, es claro que en las provincias hay una dotación de cargos docentes que suele respaldarse en las necesidades que suscita el ausentismo. No se escapa a esta mirada la probabilidad que haya un componente de salud pública en el ausentismo por el alto impacto emocional que significa afrontar todos los días los problemas sociales que se presentan en el aula. Pero la solución no puede pasar por multiplicar cargos porque ni se obtienen los resultados deseados ni se aborda el problema de fondo.

Cuando se miden los resultados entre provincias surge que no hay ningún patrón que vincule la cantidad de recursos educativos que tiene cada provincia con sus resultados. Tomando el porcentaje de niños de 6° grado con nivel básico o insuficiente en lengua y matemática de cada provincia, y comparándolo con la cantidad de alumnos por cargo de cada provincia, hay diferencias en la cantidad de alumnos por cargo docente, pero los malos resultados están presentes en todas las provincias.

Gráfico 4. Resultados educativos por provincia

Alumnos de 6° de escuelas públicas // Año 2021



Fuente: CEMAIS en base a Ministerio de Educación

Otras injerencias

En materia de financiamiento a la educación básica, el Ministerio de Educación nacional ejecuta 6 programas nacionales en acciones que les corresponden exclusivamente a las provincias¹. Estos programas no hacen ninguna contribución relevante a la educación

¹ Estos programas son: P. 29 - Gestión Educativa; P. 37 - Infraestructura y Equipamiento; P. 45 - Acciones de Formación Docente; P. 46 - Fortalecimiento Jardines Infantiles; P. 48 - Fortalecimiento Territorial; P. 98 - Fondo Nacional de Incentivo Docente.

básica. Ejecutan reparaciones en algunos jardines de infantes y escuelas; envían algunos elementos escolares a escuelas elegidas arbitrariamente por el funcionario nacional y, lo más importante, por sumas dinerarias marginales. No hay ningún estudio que muestre el impacto (si hay alguno) de estas intervenciones. Lo que sí puede suceder es que cuando haya una promesa de envío de estas ayudas nacionales a alguna escuela, los funcionarios de los Ministerios de Educación provinciales se desentiendan de esa escuela, a pesar de que solo se trata de ayudas puntuales y sin regularidad.

La injerencia más grave del Ministerio de Educación nacional en materia de gestión de la educación es pagar parte del salario docente con el Fondo de Incentivo Docente que, lejos de ser un incentivo, es una suma fija igual para todos los docentes provinciales que representa apenas el 7% del total del salario. Cobra más relevancia esta injerencia cuando está acompañada con una paritaria nacional de salario docente; es curioso que el Estado nacional organice una discusión cuando no es empleador de ningún docente. Esta paritaria nacional solo agrega conflictividad en las provincias ya que estipula pisos salariales que muchas provincias no pueden pagar y a la que luego se suman las respectivas paritarias provinciales. Por esta razón, desde hace casi ya dos décadas (que es cuando empezó a regir esta paritaria nacional) no hubo un solo primer día de clases que las clases hayan comenzado en todo el país. Siempre hay provincias con conflictos.

En conclusión, los malos resultados educativos en Argentina no se deben a las deficiencias o falta de una política desde el Ministerio de Educación nacional, ya que dicho ministerio no tiene a su cargo ni el financiamiento ni la gestión de las escuelas. Las escuelas dependen orgánica y administrativamente de los Ministerios de Educación provinciales que son los que deben ser los artífices de la recuperación de la educación en Argentina.

Asimismo, los Ministerios de Educación provinciales están gastando muchos recursos en educación (como lo atestiguan la cantidad de escuelas y cargos docentes respecto a los alumnos). Pero los están gastando sin el respaldo de una gestión monitoreada por estándares consensuados y de suma transparencia en el manejo de los fondos. **Antes de destinar más fondos, hay que revisar cómo se utilizan los que actualmente están disponibles.**



Juzgar | Doctrina Social de la Iglesia

El panorama planteado en el VER muestra los resultados de una organización de la gestión educativa que agravia tanto a la Constitución Nacional –art. 5-, como al principio de subsidiariedad que le da sustancia a esa norma. Recordemos que, en la práctica, este

principio protege a las personas y grupos sociales básicos de los abusos de las instancias político-administrativas superiores; y, a la vez, obliga a estas instancias superiores, a que favorezcan a las personas y grupos sociales básicos a desarrollarse conforme a sus propios fines y valores –por ejemplo, a cualquiera de los tres niveles del Estado en Argentina respecto de una familia-.

En el Informe CEMAIS 19, con relación a algunas intromisiones presupuestarias por parte del Estado Federal, decíamos que *“...la subsidiariedad puede implicar una obligación de hacer o de no hacer para el Estado Federal –como esfera institucional superior- pues debe intervenir si y solo si una provincia o un municipio no están en condiciones de garantizar el cumplimiento de sus competencias mínimas; debe hacerlo, además, hasta que se desarrollen las condiciones que permitan subsanar ese déficit”* ([Informe CEMAIS 19: El Estado argentino es disfuncional, por ello hay que encarar su ordenamiento](#)).

Como cierre vale la pena recordar la valoración que hace la Iglesia de la forma de organizar del Estado: *“La administración pública, a cualquier nivel —nacional, regional, municipal, como instrumento del Estado-, tiene como finalidad servir a los ciudadanos: El Estado, al servicio de los ciudadanos, es el gestor de los bienes del pueblo, que debe administrar en vista del bien común. Esta perspectiva se opone a la burocratización excesiva, que se verifica cuando las instituciones, volviéndose complejas en su organización y pretendiendo gestionar toda área a disposición, terminan por ser abatidas por el funcionalismo impersonal, por la exagerada burocracia, por los injustos intereses privados, por el fácil y generalizado encogerse de hombros”* (Compendio de D.S.I., n°412).



ACTUAR | Posibilidades de acción

El desafío es organizar el sistema educativo en consonancia con los mecanismos constitucionales vigentes que, desde la óptica de la Doctrina Social, se conforman con el principio de subsidiariedad. Esto implica clarificar de manera taxativa los roles del nivel nacional y del nivel provincial del Estado. El Ministerio de Educación nacional debería tener prohibido inmiscuirse en acciones de financiamiento y gestión de la educación básica, para que quede claro que los resultados (malos y buenos) son exclusiva responsabilidad de cada provincia (Ver el Informe CEMAIS 19, ya citado). Lo contrario favorece la confusión de roles y diluye las responsabilidades. En concreto:

1

Se podría pasar el monto que gasta el Estado Federal en el Fondo de Incentivo Docente, por ejemplo, a la coparticipación automática a provincias y dejar de negociar lo que no paga.

2

El Ministerio de Educación Nacional debe enfocarse y actuar con excelencia en medir los resultados educativos de las provincias y transparentarlos a la sociedad. Para que sea la sociedad con su voto la que ejerza presión social sobre su gobernador e intendente para mejorar la gestión de la educación.

3

Las provincias, por su parte, deben modernizar sus estilos de gestión. En primer lugar, revisar los estatutos docentes si no permiten hacer una gestión profesional de la carrera docente. Premiar no solo la antigüedad sino el esmero, la capacitación y los resultados de la tarea docente es un tópico esencial.

4

También es muy importante profesionalizar las direcciones de las escuelas y descentralizar totalmente la gestión de los recursos humanos dando posibilidad a los directores de poder organizar, premiar y penalizar a los docentes para así mejorar el desempeño de su institución.

5

Los Ministerios de Educación provinciales pueden optar por delegar y responsabilizar en los cuerpos directivos la gestión de las escuelas, para poder concentrarse en medir los resultados educativos y asistir técnicamente a cada institución en lo pedagógico y en lo administrativo

En suma, se trata de un modelo de gestión en que el Ministerio de Educación nacional mida resultados; los Ministerios de Educación provinciales midan y asistan a sus escuelas y los cuerpos directivos de las escuelas gestionen la carrera de sus docentes.





Contacto: +54 9 3517 68-0524
cemais@hombrenuevo.org.ar

