

■ Mayor justicia en la oferta educativa

Axel Rivas • Alejandro Vera • Cecilia Veleda

Resumen ejecutivo

El sistema educativo argentino distribuye desigualmente sus recursos. Esta situación perjudica en distintas dimensiones a los alumnos de los sectores más pobres, si bien existen políticas socioeducativas que compensan algunas de estas inequidades. De esta manera, las desigualdades sociales son tanto reforzadas a través de algunas dimensiones de la oferta educativa como compensadas mediante intervenciones estatales específicas.

En función de este complejo diagnóstico, se propone crear un sistema de medición de la distribución de los recursos educativos en todas las escuelas del país, con el objetivo de dotar de información objetiva a los ministerios de Educación de la Nación y de las jurisdicciones para que puedan direccionar sus prioridades de financiamiento hacia las escuelas a las que asisten los alumnos con mayores necesidades socioeconómicas. En consecuencia, el sistema de medición debería traducirse en un dispositivo de justicia distributiva con impacto medible en la equidad de los sistemas educativos provinciales.

Para construir este sistema de medición es necesario contar con un dato faltante en la actualidad: el nivel socioeconómico de los alumnos por escuela a nivel censal. Este dato debería correlacionarse con todos los datos disponibles referidos a la oferta estatal de distribución de recursos educativos, entre otros: infraestructura escolar, oferta de bibliotecas, libros de texto, computadoras, programas educativos específicos, cantidad y características del plantel docente, oferta de jornada escolar, becas, comedores, subvenciones a la educación de gestión privada, etc.

La identificación cabal de la desigualdad en la oferta disponible debería permitir redireccionar las políticas y programas en curso, a fin de potenciar las capacidades de la educación como instancia de transformación de las desigualdades sociales.

Diagnóstico

La oferta educativa nunca fue estrictamente homogénea entre escuelas, contextos geográficos y alumnos. Estudios previos demuestran la gran disparidad de la inversión por alumno según provincias (Rivas, 2004) y, en cada una de ellas, la creación de circuitos segmentados de oferta educativa (Braslavsky, 1985) que conforman crecientes mercados de segregación donde se amplían las desigualdades sociales, especialmente en los centros urbanos (Veleda, 2005). Otros trabajos han analizado las relaciones entre la estructura social y la desigualdad educativa (López, 2005), continuando una amplia gama de antecedentes en el campo de la sociología de la educación.

La dimensión específica que abarca el sistema de medición que aquí se propone refiere a las modalidades de distribución de la oferta educativa entre las escuelas. La "oferta educativa" abarca cuestiones centrales, tales como las condiciones edilicias; el equipamiento; el perfil del cuerpo docente; la cantidad de días y horas de clase; la oferta complementaria de cargos (gabinetes, etc.); los servicios alimentarios; las becas estudiantiles y la entrega de materiales educativos; los subsidios específicos y los aportes al sector privado; la participación en programas y planes de apoyo escolar; políticas compensatorias y otras ofertas estatales con base en las escuelas.

Distintas investigaciones demuestran que la distribución actual de recursos educativos entre las escuelas no es equitativa y en muchos casos amplía las desigualdades socioeconómicas de los alumnos. El trabajo de Llach (2006) subraya que en la Argentina las escuelas públicas con alumnos de menor nivel socioeconómico reciben una peor oferta de capital físico que aquellas a las que asisten alumnos de clases medias. Un estudio previo de CIPPEC (2004)¹ señala en detalle las características que amplían, reproducen o disminuyen las desigualdades socioeconómicas de la población dentro del sector de gestión estatal².

¹Véase el informe completo y los respectivos reportes provinciales en <http://www.cippec.org/desigualdadeseducativas>.

A continuación, se incluyen algunos ejemplos:

- Dentro de las provincias en las que existe una oferta significativa de jornada completa se encuentran casos en los que se beneficia a los sectores más pobres (Jujuy y La Pampa) y otros en donde no existe ninguna relación entre una mayor oferta horaria y las condiciones socioeconómicas de los alumnos (Ciudad de Buenos Aires y Catamarca).
- Las escuelas con alumnos más pobres tienen menos oferta de computadoras para trabajo pedagógico que las escuelas con alumnado de mayor nivel socioeconómico.
- La oferta de docentes es similar en todas las escuelas, aunque las escuelas con alumnos de menores recursos tienden a recibir docentes y directivos con menos años de experiencia en su función.
- En el sector estatal las escuelas con alumnos más pobres tienen peores condiciones edilicias que las escuelas cuyo alumnado es de nivel socioeconómico más elevado.

Este mismo estudio (CIPPEC, 2004) aporta otro elemento central a la discusión sobre la justicia distributiva en la educación, al demostrar la enorme disparidad que existe entre las provincias. En algunas jurisdicciones la oferta educativa cumple una función distributiva que amplía las desigualdades socioeconómicas, mientras que en otras ocurre lo contrario. Esta diversidad señala la importancia de la política pública para direccionar adecuadamente los recursos educativos entre las escuelas.

Como parte del diagnóstico, este estudio destaca tres factores que parecen condicionar la oferta distributiva actual y que permiten explicar por qué la escuela reproduce las desigualdades socioeconómicas de los alumnos:

²Para este estudio se utilizó la base censal de información sobre el nivel socioeconómico de las escuelas primarias y secundarias del Operativo Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa (ONE) implementado por el Ministerio de Educación de la Nación en el año 2000.

1. *Falencias de planificación y gestión distributiva del Estado (en el nivel nacional y provincial)*: ausencia de indicadores de nivel socioeconómico para la distribución de la oferta, respuestas aisladas a demandas individuales, ausencia de evaluación de las políticas educativas, entre otros.

2. *Segregación residencial y geográfica*: la estructura social ha variado profundamente, aumentando sus niveles de desigualdad estructural en los últimos 30 años en la Argentina. Este factor genera circuitos educativos cada vez más segmentados y asociados con el nivel socioeconómico de la población.

3. *Demandas desiguales de las escuelas*: las propias escuelas tienden a reproducir las disparidades sociales a través de la recaudación desigual de las cooperadoras. Por otra parte, la demanda individual de los directivos tiende a generar condiciones de oferta educativa dispares según su capacidad de presión sobre las autoridades estatales.

Teniendo en cuenta estos elementos de diagnóstico, cabe destacar que el enfoque que enmarca la propuesta de creación de un sistema de medición de la distribución de los recursos entre las escuelas parte de una concepción de defensa integral del derecho universal a la educación. Esto supone definir a todos los factores incluidos en el análisis de la oferta educativa como aspectos necesarios e insustituibles para definir a la educación como un derecho.

En ese contexto, la propuesta de distribución se enmarca en tres dimensiones condicionantes:

a) Dado que los recursos estatales son limitados, el derecho a esta oferta educativa necesaria e insustituible debe priorizar a los sectores sociales más postergados, aún cuando no deje de aspirarse al cumplimiento universal de derechos.

b) Algunas características específicas de la oferta educativa cumplen un carácter explícitamente transitorio y se aplican sobre necesidades concretas (por ejemplo las becas o los

programas compensatorios), que deben ser monitoreadas en el tiempo. Las políticas socioeducativas deberían cumplir ese principio transitorio de garantizar necesidades básicas no educativas, sin las cuales el propio proceso educativo se ve condicionado y vulnerado.

b) Es importante que las políticas de distribución de la oferta educativa estén alertas a los fenómenos de estigmatización, que terminan paradójicamente perjudicando a los beneficiarios de las acciones de discriminación positiva.

Objetivos del sistema de medición

- Promover un dispositivo permanente de justicia social educativa para que la toma de decisiones estatales se oriente a mejorar la situación de los sectores más desfavorecidos de la población.

- Generar una base de datos certera para la toma de decisiones ligadas con políticas compensatorias y con cualquier acción que implique distribución de recursos, políticas y servicios según nivel socioeconómico de la población.

- Instalar el problema estructural de las desigualdades educativas en el debate político y en la opinión pública, fomentando la toma de conciencia acerca de los criterios de justicia que deben primar en la distribución de recursos públicos.

Recomendación de política pública

El sistema de medición propuesto articularía información de diferentes fuentes estadísticas con el fin de contar con **datos por escuela relativos a cuatro dimensiones**: información institucional; disponibilidad de recursos y características de la oferta educativa; participación en programas nacionales y provinciales de distribución de recursos, y nivel socioeconómico de los alumnos.

El dato clave que se conocería a través del relevamiento específico que contempla

esta propuesta es el **nivel socioeconómico por escuela, turno y sección**, tanto para el sector estatal como para el sector privado. Actualmente este dato no está disponible para la toma de decisiones socioeducativas. La oportunidad que brinda el Relevamiento Censal del Operativo Nacional de Evaluación (ONE) permite la recolección de esta información a través del cuestionario individualizado para los alumnos, sin que deba incurrirse en mayores costos³.

Los datos para la correlación (provenientes de la misma u otras fuentes) deberían incluir:

- Calidad de la infraestructura edilicia de la escuela.
- Materiales y equipamiento disponibles en la escuela.
- Libros de texto y otros materiales disponibles por alumno.
- Becas y ayudas entregadas por el Estado por alumno.
- Servicios alimentarios por alumno.
- Características de los docentes por sección y por escuela (edad, formación, capacitación, etc.).
- Direccionamiento de los aportes estatales a las escuelas privadas.

Estos datos deberían ser correlacionados con el nivel socioeconómico de las escuelas, turnos y secciones para determinar los niveles de equidad en la oferta estatal (lo que podría hacerse extensivo al sector privado).

El relevamiento debería tener **carácter censal** para un año representativo del nivel EGB/primario y para un año del Polimodal/secundario. De esta manera, se conocerían los datos de todas las escuelas del

³ Este mismo relevamiento se podría realizar de forma independiente al ONE, pero tendría altos costos económicos que se podrían evitar aprovechando la infraestructura ya existente.

país y se facilitaría la toma de decisiones en la distribución micro de los recursos y políticas. Si bien una **medición muestral** permitiría obtener un diagnóstico global, no habilitaría la distribución concreta de recursos. Es decir que la medición muestral sólo señalaría el problema, pero no permitiría su resolución. O, al menos, no con el nivel de justicia distributiva caso por caso que posibilita una medición censal.

La información debería ser relevada **cada tres o cuatro años**. Con esto se garantizaría un período acorde para que las políticas públicas impacten sobre la situación del relevamiento anterior. A su vez, esta dispersión en el tiempo permitiría que el sistema de medición de la equidad no implique una carga presupuestaria excesiva para el Ministerio nacional.

La **unidad de análisis** principal sería el **nivel provincial**, para poder realizar comparaciones cada tres o cuatro años acerca de qué provincias mejoraron la equidad del sistema educativo. Una segunda unidad de análisis debería ser el **nivel municipal**, para poder localizar aún más la toma de decisiones en torno de la equidad educativa.

Toda la información relevada sobre el nivel socioeconómico de los alumnos no sería de acceso público, para no vulnerar la sensibilidad de los alumnos y escuelas involucradas, y para no generar posibles estigmatizaciones que incrementen las desigualdades. La información sólo sería de uso estricto por parte de las autoridades educativas de cada jurisdicción y del Ministerio de Educación de la Nación.

En cambio, sí debería ser pública la base codificada de todas las escuelas (es decir, los datos sin el nombre de la escuela y sin ningún otro dato que permita ubicarla individualmente), para permitir monitoreos e investigaciones externas referidas al avance global de la distribución de recursos educativos en cada jurisdicción. Esto facilitaría el seguimiento externo de las políticas públicas nacionales y provinciales, en períodos de tiempo adecuados (tres a cuatro años) para contextualizar su impacto.

La creación de este **sistema de medición de la distribución de la oferta entre las escuelas** sería una piedra basal para mejorar las condiciones de justicia educativa en la Argentina. La complejidad de la temática abarca muchas otras políticas que deberían expresar un carácter integral de defensa del derecho a la educación. Un punto de partida central para profundizar muchas de las políticas ya en marcha en esa dirección y para iniciar nuevas acciones es el conocimiento cabal de la oferta que reciben los alumnos. Así se podría avanzar en un verdadero rol transformador de la escuela pública frente a las profundas desigualdades de origen socioeconómico de la población.

Bibliografía

Braslavsky, Cecilia: *La discriminación educativa en Argentina*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1985.

Llach, Juan José: *El desafío de la equidad educativa*, Colección Nuevas Perspectivas en Educación, Granica, Buenos Aires, 2006.

López, Néstor: *Equidad educativa y desigualdad social*, IIPE-UNESCO, Buenos Aires, 2005.

Programa de Educación de CIPPEC: "Los Estados provinciales frente a las brechas socio-educativas: Una Sociología política de las desigualdades educativas en las provincias argentinas", *Documento de Trabajo N° 4*, CIPPEC, Buenos Aires, 2004.

Rivas, Axel: *Gobernar la Educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*, Granica, Buenos Aires, 2004.

Veleda, Cecilia: "Efectos segregatorios de la oferta educativa. El caso del conurbano bonaerense", *Documento de Trabajo N°5*, CIPPEC, Buenos Aires, 2005.

Acerca de los autores

Axel Rivas: director del Programa de Educación. Doctorado en curso, iniciado en la Universidad de Londres y continuado en la Universidad de Buenos Aires. Master en Ciencias Sociales y Educación, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Jefe de Trabajos Prácticos de Sociología de la Educación, Universidad de Buenos Aires. Profesor a cargo de Análisis y Formulación de Políticas Educativas, Universidad Alberto Hurtado, Chile. Profesor a cargo de Política Educativa, Universidad de San Andrés. Profesor a cargo de Política Educativa Argentina, Maestría en Política Educativa, Universidad Torcuato Di Tella.

Cecilia Veleda: coordinadora del Programa de Educación. Doctora en Sociología de la Educación, Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (EHES), París. Máster en Ciencias de la Educación, Universidad de París V. Profesora a cargo de Política Educativa Argentina, Maestría en Política Educativa, Universidad Torcuato Di Tella.

Alejandro Vera: coordinador de Proyectos del Programa de Educación. Licenciado en Economía, Universidad Nacional de Córdoba y Magíster en Políticas Públicas, Universidad Torcuato de Tella. Se desempeñó como consultor del Ministerio de Educación de la Nación en las áreas de políticas socioeducativas, estadísticas educativas y evaluación de la calidad. Es consultor de la Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación de la Presidencia de la Nación. Es co-titular de Desarrollo Económico, Gasto Público y Financiamiento Educativo de la Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación de FLACSO-Argentina.

Si desea citar este documento: Rivas, Axel; Veleda, Cecilia; y Vera, Alejandro: "Mayor justicia en la oferta educativa", *Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°64*, CIPPEC, Buenos Aires, junio de 2009.

Las publicaciones de CIPPEC son de distribución gratuita y se encuentran disponibles en www.cippec.org. No está permitida su comercialización.

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.

Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones, y Gestión Pública, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

