

Serie:

cuadernos de
Educación Economía y Trabajo.

N^o 16

**La deuda social educativa en Argentina: práctica
y cumplimiento del derecho a la educación**

Graciela C. Riquelme

Programa de Educación Economía y Trabajo.
Instituto de Investigaciones en Ciencias de
la Educación



Facultad de Filosofía y Letras.

Universidad de Buenos Aires.

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES EN CIENCIAS DE LA EDUCACION
(IICE)
PROGRAMA EDUCACIÓN, ECONOMÍA Y TRABAJO

Serie
Cuadernos de Educación, Economía y Trabajo

La deuda social educativa en Argentina: práctica y cumplimiento del derecho a la educación

Cuaderno N° 16

Graciela C. Riquelme

Documento de Trabajo del Proyecto UBACyT
F146
“Escenarios alternativos para la atención de demandas de educación y formación de trabajadores: evaluación de efectos distributivos del gasto social y apropiación de saberes”

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2007

Registro de Propiedad Intelectual 621182

Índice

Introducción.....	4
1-De la apertura democrática y la expansión del acceso a la política neoliberal de reforma educativa y de exclusión social.....	5
2- Acerca de la deuda social educativa	9
3. Un ejercicio de estimación para poner en la práctica las expresiones de expansión de la obligatoriedad y cumplimiento del derecho a la educación	19
3.1 Acerca de los indicadores de la distribución de la igualdad y de la exclusión.....	19
A- Población de 5 a 18 años	20
B- Población joven y adulta.....	24
C- Las pugnas distributivas.....	27
3. 2 Presentación de las hipótesis y alcance del cálculo estimativo.....	29
3.3 Otras estimaciones de inversión y gasto en educación.....	34
4. Del discurso y las leyes a la acción.....	38
Bibliografía.....	41
Cuadro anexos	43

Introducción

El artículo se plantea caracterizar e identificar la deuda social en educación con la población infantil, adolescente y joven y con la población económicamente activa, es decir, los trabajadores. Ello conlleva un esbozo de líneas de atención que tienen un fundamento en el derecho a la educación y la igualdad entre vastos sectores de población excluida en nuestra sociedad de crecientes niveles de desigualdad.

El ejercicio de estimación que se presenta tiene carácter preliminar, y sólo anticipa las grandes dimensiones sobre las que debería generarse la búsqueda de recursos genuinos para ampliar el financiamiento del gasto social en educación (conjunto de la población) y formación para el trabajo (focalizada en los actuales y futuros trabajadores). Ello requiere un ejercicio de anticipación prospectiva o de planificación educativa donde diseñar y articular líneas de acción, programas y proyectos alternativos conjugados desde y hacia la base del sistema educativo, las instituciones, los ámbitos locales, las provincias, los ámbitos sectoriales y el gobierno nacional.

Este artículo originalmente fue escrito para el Seminario Taller “Efectos distributivos del gasto social en educación y formación de los trabajadores”¹, en el año 2005 a partir de una presentación previa² y en esta oportunidad se actualizan las reflexiones en el marco de las medidas político educativas y el dictado de una nueva ley de educación acontecida a fines del año anterior.

Además se introduce una propuesta metodológica para avanzar en la evaluación e intervención sobre los problemas de superposición del gasto en la educación y formación para el trabajo, en vista del cumplimiento del derecho a la educación.

¹ Seminario Taller “Efectos distributivos del gasto social en educación y formación de los trabajadores”¹, organizado por el Programa Educación, Economía y Trabajo del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA y la Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales de FLACSO. Facultad de Filosofía y Letras, UBA. 7 a 9 de Noviembre de 2005.

² Riquelme, G. C., “Educación y distribución del gasto social en Argentina”, Ponencia presentada en Plan Fénix en vísperas del Segundo Centenario: una estrategia de desarrollo con equidad. Organizado por Plan Fénix, Programa estratégico de la Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas. Buenos Aires, 3 de agosto de 2005.

1-De la apertura democrática y la expansión del acceso a la política neoliberal de reforma educativa y de exclusión social

El Estado ha tendido y tiene un papel clave en la construcción de la ciudadanía aunque es la población quien debe presionar y conquistar sus derechos en el marco de una “matriz de poder y dominación”, donde los ciudadanos pueden o no estar legitimados por el Estado, pueden incluso estar al margen o contra ese poder, pero es en esos espacios de ejercicio ciudadano, recuperados por la sociedad civil donde la población puede exigir la atención de sus derechos, en este caso del derecho a la educación.

En la perspectiva de los ciudadanos como actores, “la democracia puede ser concebida como régimen político de la ciudadanía” (Vilas, 1998: 116) y desde la concepción liberal, ésta comporta el “goce de los derechos individuales de participación” estructurada por vía de las dimensiones de la autonomía individual, la igualdad de derechos y obligaciones de todos en el espacio nacional, la eficacia para producir efectos concientes deliberados, la responsabilidad sobre sus acciones, la empatía o capacidad para ubicarse en escenarios futuros y una idea de integración “nacionalista”. La ciudadanía así entendida requiere de condiciones socio-económicas, institucionales y culturales para su ejercicio.

La recuperación democrática hacia 1983, luego de la última dictadura, se consolidó en el marco de un profundo deterioro de la calidad de vida de los ciudadanos y nuestra sociedad se volvió cada vez más fragmentada y polarizada, al estar signada por el endeudamiento adquirido. La considerada década pérdida de los ochenta fue marcada por el “ajuste”, las tensiones políticas sobre el debate por el pago prioritario de la deuda externa y la doctrina de la “austeridad” impuesta a los ámbitos del Estado. En consecuencia el gobierno radical, cada vez más descapitalizado, por la retracción económica, enfrentó con grandes dificultades la responsabilidad de las políticas públicas orientadas a los ciudadanos.

Aquel período coincidió con una mayor demanda ciudadana por sus derechos que se plasmó en una gran expansión en el acceso a la educación; es decir el optimismo social por la democracia recuperada coincidió con la liberación de las restricciones para el acceso a la educación secundaria y a la universidad así como por las tasas de pase automáticas del sistema impulsadas desde el Estado.

Sin embargo, esto no fue acompañado por inversiones en infraestructura y mejora de las condiciones del trabajo escolar y docente. El estado benefactor estaba en quiebra y las críticas a la ineficiencia de la burocracia estatal parecían ampliarse por la expansión de la demanda y las fallas de una programación presupuestaria jaqueada por la falta de recursos. Pocos reconocían que esa crisis del estado de bienestar, no era sino producto de la apertura económica iniciada en la década de los setenta, con los gobiernos militares.

El reconocimiento del bajo nivel educativo de la población y las diferencias regionales no parecían un tema central de los sociólogos y políticos de la educación; sólo algunos advertían las profundas diferencias regionales quizás no en el acceso, pero sí en la permanencia. Los discursos de la política educativa y la sociología de la

educación se centraron en la recuperación democrática, la participación política y las condiciones del trabajo escolar sin autoritarismo, mientras los estudios diagnósticos sobre el sistema educativo denunciaban el deterioro institucional, los problemas de la formación docente y la discriminación educativa.

A fines de los ochenta, la presión inflacionaria y la crisis política contribuyeron al cambio de orientación política del gobierno (gobierno peronista de Menem) y la profundización de la política neoliberal, que se expresó en la modernización del Estado³. La política ejecutada en los noventa se operó en coincidencia con el golpe final o jaque al Estado de Bienestar, disminuido por la mencionada crisis de acumulación, derivada de la involución industrial y la retracción del crecimiento económico.

Las críticas a la falta de un modelo de gestión eficiente y eficaz para el estado justificaron la imposición de la idea de un “estado moderno” que para algunas interpretaciones se convirtió en un “estado mínimo” y para otras, constituyó un “retiro de las responsabilidades públicas” que eran delegadas en un suceso de programas específicos para la población de menores recursos.



El acento se colocaba en la restricción del gasto y las políticas de austeridad que hacían pie en las cuestiones de administración y la gestión de los recursos escasos y para su solución se proponía la captación de fuentes alternativas o complementarias. La crisis fue progresiva a lo largo de la década hasta el 2001, y se gestó tanto en lo económico, lo político como en las dimensiones antropológicas del comportamiento social, determinando un decidido y casi irreversible incremento de la desigualdad. La desintegración social de los vínculos sociales y la desaparición de la solidaridad han afectado duramente el imaginario social.

La noción de desigualdad merece un tratamiento especial, pues ya no alcanza el plantear una desigualdad en los ingresos, que podría considerarse como una desigualdad estructural. Se debe ampliar esta idea de desigualdad a partir de la comprobación en la realidad social de desigualdades dentro de grupos sociales, antes beneficiados de distribuciones positivas, tal el caso de las clase media. Más aún, los individuos enfrentaron y aún enfrentan complejas situaciones sociales de desocupación, precariedad laboral, subempleo, autoempleo y participación en la recuperación de empresas en quiebra que comportan un nuevo tipo de desigualdad dinámica, frente a segmentos sociales con altas ventajas en la concentración de beneficios distributivos.

³ Los pilares de tal transformación fueron la privatización de las empresas del estado, la transferencia de los servicios públicos a las provincias; una nueva división entre el sector público y privado (relativa, pues como se dio a lo largo de la década, el gobierno nacional volvió sistemáticamente a intervenir con subsidios o autorizaciones frente al no cumplimiento de normas contractuales por parte del sector privado); la no delegación de funciones como la justicia, la seguridad, la defensa, las relaciones exteriores, la seguridad social, la preservación del medio ambiente, la promoción de ciencia y tecnología, la defensa de la competencia, la regulación de los monopolios y la inversión en infraestructura social y sectores no privatizados.

Podría decirse que en este contexto, fallan simultáneamente “las instituciones que hacen funcionar el vínculo social y la solidaridad (la crisis del Estado providencia), las formas de la relación entre la economía y la sociedad (la crisis del trabajo) y los modos de constitución de las identidades individuales y colectivas (la crisis del sujeto)”. (Fitoussi y Rosanvallon; 1997: 35-36).

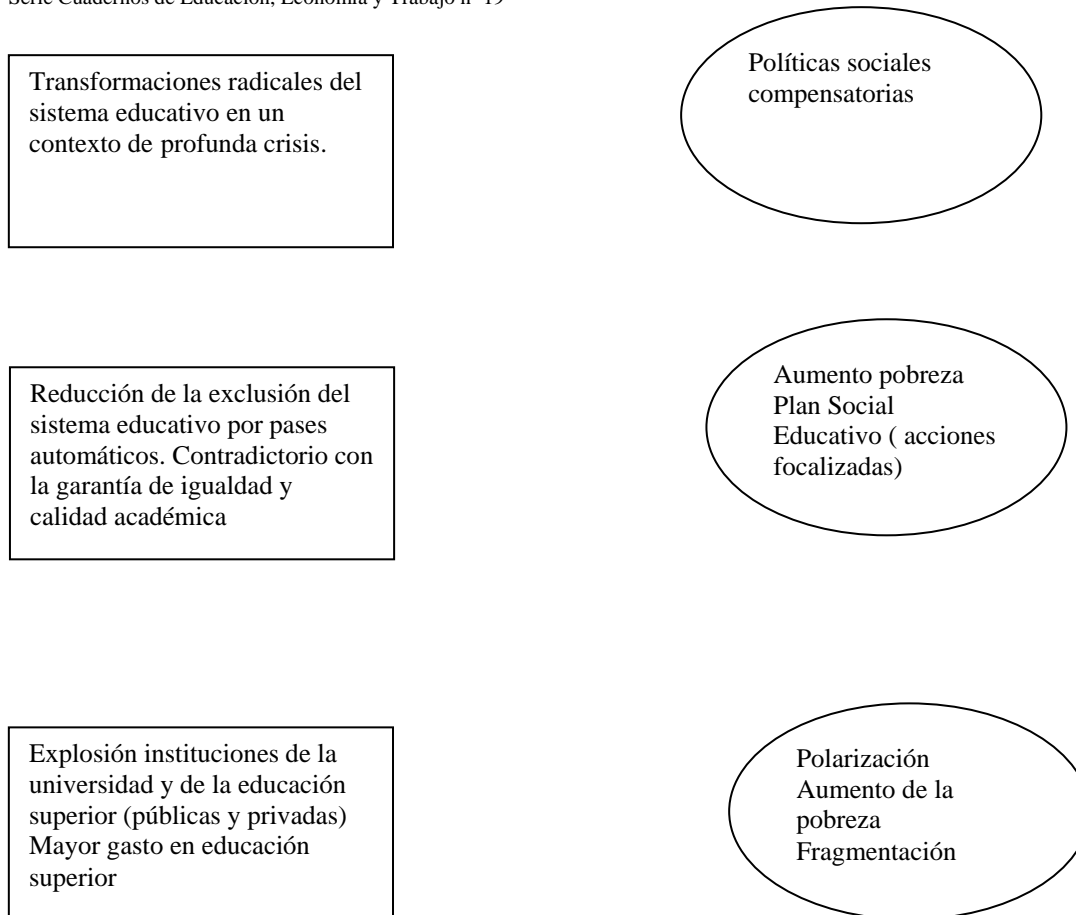
En los noventa, el concepto de igualdad fue reemplazado por el de equidad. Cabe las alertas sobre el uso de este concepto pues “viene a justificar las desigualdades al permitir la introducción de reglas utilitarias de conducta que corresponden a la desregulación del Derecho, posibilitando tratamientos diferenciados y ampliando, en una escala sin precedentes, el margen de arbitrio de los que detentan el poder de decisión”. (Saviani, 1998: 28). Más aún, “si la equidad es el equilibrio entre el mérito y la recompensa, parece quedar clara la prioridad dada a ese concepto en una época en que se exacerban –a través del endiosamiento del mercado- los mecanismos de concurrencia y competitividad” (Saviani, 1998: 30).

En la reforma argentina las consecuencias sobre el acceso y permanencia en el sistema educativo frente a las transformaciones político administrativas del estado están a la vista. La transferencia de los servicios educativos a las provincias implicó una estrategia simultánea que impulsó la descentralización y una mayor participación de padres, alumnos y sociedad, la búsqueda de una “calidad académica para todos” y la transformación de los proyectos institucionales de las escuelas en provincias (de acuerdo al Informe Banco Mundial Experton 1999).

Se podría hacer una doble lectura de estas orientaciones de política educativa y reforma pedagógica. Así, “la estrategia conjunta de movilizar todas las instancias administrativas centrales y las jurisdicciones, así como los recursos humanos y el proceso pedagógico institucional junto con cambios de estructura y contenidos curriculares, disimuló aquello que pareciera haber sido algo planificado y que puso en riesgo de provocar un “crack” al sistema educativo” (Riquelme, 2004: 68).

El cambio de estructura de niveles y modalidades, aprobado por Ley Federal de Educación de 1994, en el contexto de tal reforma educativa (parte de los procesos de Reforma del Estado) agravó la situación. El gobierno federal de la educación impulsaba y exigía a las provincias: la mayor eficiencia, la cultura de la rendición de cuentas y la evaluación; la definición de proyectos educativos institucionales y un aumento de los mecanismos de control sobre el proceso educativo. Sin embargo, no se desarrollaron programas de fortalecimiento de las administraciones educativas provinciales, más allá de los consejos federales de ministros de educación y la operación de proyectos dirigidos desde el ministerio de educación central.

La aplicación modernizante de la política neoliberal educativa acrecentó en el sistema educativo una profunda “esquizofrenia discursiva”, en donde a la par que se generaba una serie de transformaciones estructurales, las condiciones sociales de la reproducción se deterioraban, y más aún las reformas no contribuían sino a aumentar las desigualdades de partida.



Es en este contexto, hacia fines de los noventa, frente al aumento del desempleo y la pobreza se generaron “nuevas desigualdades”, y con un nuevo gobierno de coalición (Alianza del peronismo disidente y radical) comienza el reconocimiento, en las esferas del discurso público, de los problemas derivados de:

- la cobertura del sistema educativo
- la exclusión
- la calidad en la apropiación de saberes.
- el gasto y la necesidad de su distribución.

Bien es cierto que, en forma tibia, frente a cuestiones graves que impedían confrontar el modelo educativo. Fue recién en 2001 que la profundización de la crisis política, económica, antropológica y social obliga a reconocer a la redistribución como eje central.

Un estudio para América Latina reconocía que la desigualdad se transmite por cinco procesos educativos:

- “el acceso diferencial a distintos niveles educativos para los pobres y los no pobres (...)”
- “el tratamiento diferencial en las escuelas, que da más ventajas a los estudiantes que proceden de hogares de mayores ingresos (...)”
- “la segregación social que ocurre en las escuelas, por la cual la mayor parte de los estudiantes aprende en la escuela a convivir y a relacionarse sólo con personas de un nivel sociocultural semejante al suyo. Esto dificulta a los hijos de hogares de menores

ingresos adquirir un capital social en forma de relaciones con personas con mayor capital cultural”

- “los esfuerzos privados que realizan los padres para apoyar la educación de sus hijos (...)”

- los “contenidos y procesos educativos que no se dirigen específicamente a tratar la desigualdad como problema de estudio para los pobres y para quienes no lo son. La ausencia de un proyecto para promover la justicia social desde la escuela explica, en buena parte, que la misma opere más como reproductora de la estructura social existente que como espacio de transformación”. (Reimers, 2000: 24-25).

Es en este contexto que cobra sentido, frente al aumento del desempleo, de la pobreza y de las “nuevas desigualdades”, el reconocimiento de los análisis cuantitativos sobre: la cobertura del sistema educativo, la exclusión educativa, la calidad como problema de apropiación de saberes, el gasto y la necesidad de redistribución; aunque en forma tibia frente a cuestiones graves que impedían confrontar el modelo educativo. Fue recién en 2001 que la profundización de la crisis política, antropológica y social enfrenta a la redistribución como eje central.

2- Acerca de la deuda social educativa

¿Por qué hablar de deuda social?. Porque la inscribimos en el marco del derecho social a la educación, como garantía de igualdad de oportunidades para acceder a la educación primaria y secundaria y aún universitaria y no sólo como “educación para todos” que comprende sólo la garantía de la escuela primaria. Y por el reconocimiento al derecho a una educación de todos los jóvenes y adultos excluidos del sistema educativo, como reivindicación para la vida ciudadana y las trayectorias socio-laborales.

La Argentina del 2001 puso al descubierto las necesidades sociales en medio de una profunda crisis política, social y económica que posibilitó la movilización de sectores, clases y grupos sociales para exigir la atención de demandas contrapuestas: desde la población indigente, la doblemente excluida del empleo y bienes sociales con niveles crecientes de pobreza, hasta la clase media empobrecida llegando a emparentarse con grupos urbanos movilizados por la confiscación bancaria de sus ingenuos ahorros dolarizados (el corralito).

Estas, constituyeron sin duda las consecuencias del ajuste forzado para el país por casi treinta años y que determinó la pérdida “de algunos preciosos atributos: una amplia clase media que ayudaba a metabolizar el conflicto social; vastos sectores obreros con inserción laboral estable y niveles de vida modestos pero dignos; altísimos flujos de movilidad social ascendente que permitían transitar la vida en términos de un proyecto; niveles de cohesión social superiores a los de muchos países periféricos e incluso a los de algunos países centrales. Pérdidas que, hoy por hoy, parecen irreversibles”. (Torrado, 2004: 105).

La sociedad argentina dejó de ser lo que fue durante un siglo donde se declamaba igualdad de oportunidades: no había grandes distancias inter-categoriales de ingreso, ni altísima concentración y la educación constituía un canal de ascenso y movilidad social ascendente. La sociedad argentina de más de un siglo “declamó”

igualdad de oportunidades que funcionó mientras no se agudizó la estructura distributiva.

El incremento de la pobreza y la exclusión social comenzaron a incidir en esa población, tanto para los que accedían, como en las dificultades del trabajo escolar y para los excluidos del sistema educativo. Al decir de algunos, el sistema educativo acrecentó la existencia de circuitos: unos para la inclusión y otros para la exclusión. La distribución desigual, pero no perversa, entendiendo por esta el beneficio decidido de sectores privilegiados, había permitido durante el siglo veinte un cierto ascenso social, ya que no había tanta concentración de ingresos y la educación fue siempre considerado un bien de acceso generalizado en el estado bienestar, que permitía dicho desplazamiento inter-clase social.

El 2001 es la expresión de la crisis económica y antropológica que coloca a la cuestión social y a la idea de la fractura social en el centro de las políticas. Atender a estos conflictos y fracturas sociales supone una nueva definición de igualdad, que pivotee no en el espacio de los ingresos o en el acceso a los “bienes sociales primarios” sino en el de la libertad de realización de los propios proyectos y la capacidad de hacerlos.

Somos varios los autores que sostenemos que resulta imposible plantear discursos sobre la igualdad en contextos de incremento de la distribución desigual, ya que existen pruebas que entre 1994 y el 2000 el ingreso per cápita familiar medio de la economía se redujo casi 10%. “Sin embargo, la caída de los ingresos no tuvo similar impacto en los distintos estratos sociales. Mientras el ingreso medio del 10% más rico de la población se redujo 2,5%, el ingreso medio del decil más pobre de la población se redujo más del 30%.”.(Lo Vuolo, Barbeito y Rodríguez Enríquez, 2002: 18).

Muchos son los que dudan que la Argentina pueda recuperar los carriles de la movilidad ascendente que durante el siglo veinte la habían caracterizado. El desafío o una cuestión a indagar es si se pueden recrear las condiciones para ello, en el sentido de restablecer las condiciones de la igualdad de oportunidades, volver a dar credibilidad a la movilidad social ascendente.

Pasar de la “declamación de los derechos” a la “operación de la posibilidad” pareciera clave a la hora de pensar en hacer real y posible el ejercicio de los derechos, pues “más allá de los tradicionales *derechos-libertades* y *derechos-acreencias*” es necesario superar los derechos-libertades “para dar forma y sentido al imperativo de justicia social”. (Fitoussi y Rosanvallon, 2003: 219).

En sociedades que se fragmentan, y que son altamente desiguales es muy importante desarrollar nuevamente la percepción de los derechos de inserción y de los de “integración”, pero como consecuencia de un nuevo desarrollo de situaciones sociales. Se deben recrear condiciones básicas para la ciudadanía en un sentido político, económico y social, como expresión de la posesión de empleos y de una calidad de vida en continua mejora, indispensables para una activa y crítica participación en la sociedad. En ese contexto es que cabe hablar de la integración, como un derecho que supera la noción del derecho social clásico. “En primer lugar, lo enriquece con un imperativo moral: más allá del derecho a la subsistencia, procura dar forma al derecho a la utilidad

social; considera a los individuos como ciudadanos activos y no únicamente como personas asistidas a las que hay que auxiliar. En este sentido, la noción de integración, al articular auxilio económico y participación social, contribuye a definir un derecho de la era democrática.. (Fitoussi y Rosanvallon, 2003: 220).

La noción de “deuda social educativa” que sostenemos se ubica en la perspectiva del derecho a la educación y del de integración. Así la deuda social educativa replantea el qué hacer en el marco de qué igualdad y la igualdad de qué. Ya no sólo es necesario la distribución sino una redistribución, que impulse cambios en la concentración de la riqueza, a través de intervenciones, por ejemplo, en las estructuras impositivas o en el uso de recursos fiscales para la atención de la salud y educación de la población.

Pero la noción de deuda no debe reproducir una perspectiva liberal de atención, es decir una teoría de la deuda social, de los derechos, en términos pasivos que refuercen relaciones de dependencia, en donde los sujetos de la exclusión esperen sólo soluciones parciales, a la larga paralizantes que jamás podrían revertir tales situaciones de base. Se debería poder re-generar el entramado social para afirmar “no sólo el derecho de vivir, sino el de *vivir en sociedad*” (Fitoussi y Rosanvallon, 2003: 220), para que los individuos como miembros de una sociedad tengan el derecho a tener un lugar.

Las reformas de la modernización fueron y crearon retrocesos sociales, por lo que vale ahora “reformular” para intervenir en la libertad y el derecho a mayores condiciones de vida. Esto implica actuar sobre las pugnas distributivas entre los grupos de poder, para hacer uso del excedente fiscal e incrementar el gasto público en la salud, la educación y las condiciones habitacionales o el logro de una vivienda digna para la población indigente y pobre.

Es el momento de actuar sobre el derecho a la educación y sobre las garantías de un acceso “justo” a la educación, equiparando las condiciones de acceso a la población infantil. Por ello el modelo ideal propuesto, que coincide con tendencias mundiales reconocidas en numerosos estudios sostiene a las condiciones previas, como la garantía para el acceso. “Investing in children: What Do We Know? What Should We Do?”, es una orientación dominante de las investigaciones y pautas doctrinarias de los países centrales o de organismos internacionales. Cabe citar algunos estudios en donde se comprueban estas cuestiones.

Algunos sostienen que no hay mejor manera para romper el ciclo de la pobreza y la inequidad que invertir en los chicos. Ellos proponen expandir la inversión en seis áreas clave: programas para mejorar la salud de las madres de temprana edad; intervenciones en la niñez temprana; invertir en los chicos con mayores desventajas; medidas para elevar la calidad de la educación preescolar; programas extraescolares; y programas para elevar el nivel de los colegios que atienden a chicos con altas capacidades pero de familias de bajos ingresos. Para focalizar en la infancia y adolescencia, los autores enfatizan en distintos factores: familias, vecinos, sistemas escolares e intervención gubernamental. Basados en lectura de la evidencia empírica proponen que los padres, fundaciones, organizaciones sin fines de lucro y el gobierno, deberían trabajar juntos para expandir recursos en los seis programas anteriormente mencionados (Danzinger y Waldfogel, 2000: 16-18).

Sobre lo que no hay suficiente evidencia es en cómo las políticas pueden reducir las desigualdades en los primeros años de vida o cómo pueden ser más efectivas para lograr dicho propósito. Se han elaborado recomendaciones sobre la extensión del pago a los padres; un paquete más flexible de soporte a las familias con chicos menores de dos y tres años y la organización de centros de alta calidad para cuidado de los niños de dos años comenzando por aquellos con mayores desventajas y proveer de un sistema integrado de cuidados de alta calidad y educación para chicos entre tres y cinco años. A la vez se sostiene que, cuando se piensa en las políticas para promover el desarrollo de los primeros años de vida, se necesita evaluar la importancia e influencia de: el desarrollo de las capacidades; los padres y familia para proveer un contexto hogareño nutricional y estimulante así como la mejora en los cuidados y la educación que los chicos reciben fuera de la escuela (Waldfogel, 2000).

La noción de “igualdad de oportunidades” coincide con un “defecto que subyace en estas visiones de la justicia educativa”, cual es “la indiferencia hacia la propia naturaleza de la educación. Porque la educación es un proceso social en el que el “cuánto” no se puede separar del “qué”. Existe un nexo ineludible entre distribución y contenido” (Connell, 1997: 27) y ello se corresponde con una “desigual distribución de la educación entre clases sociales” asociada a la existencia de diferentes *currículum*.” (Connell, 1997: 28)⁴. Resulta importante reconocer que las políticas de expansión del acceso son menos complicadas que aquellas que deben incidir en las prácticas escolares y en el propio currículo para superar las desigualdades distributivas.

En informes recientes se reconoce que aunque se haya expandido el acceso a la educación hay desigualdades muy profundas que se mantienen. Y son estas desigualdades las que más incidencia tienen en la movilidad social. Lo que se observa es que los países más equitativos, en cuanto a la distribución de la educación, también lo son en cuanto a la distribución del ingreso. Asimismo, la evidencia empírica demuestra que existen mayores desigualdades en la distribución del ingreso que en la distribución educativa. De esta manera se propone centrar la atención en la brecha de ingresos entre pobres y ricos, ya que se considera que las mayores desigualdades en América Latina provienen de las desigualdades de ingreso. Esta brecha refleja las diferentes características educativas de los trabajadores de distintos grupos de ingresos. (Reimers, 2000:62)

La búsqueda de reducción de las desventajas a través de políticas sociales que brinden más recursos a los niños y sectores excluidos permitiría reducir las desventajas iniciales. Como se citaba antes en la literatura inglesa, en otros estudios de universidades norteamericanas se plantea proveer oportunidades de educación pre-escolar gratuita o de bajo costo para favorecer la permanencia y finalización de la escuela de los niños, junto a complementos de nutrición, de atención primaria de la salud y de materiales de aprendizaje adicionales; también se destaca la capacitación especializada a docentes para el apoyo especial para este tipo de población escolar.

Es elocuente una frase que afirma que “direccionar las condiciones educativas que enfrentan los niños pobres no es suficiente; necesitamos concentrarnos en la distancia entre las condiciones que enfrentan los pobres y las que enfrentan los no-

⁴ “Una historia de clases anida en el *currículum* hegemónico de los centros de secundaria australianos, que siempre ha generado grupos de clase en los que ha incluido o de los que ha excluido a los estudiantes”. (Connell, 1997: 28)

pobres. El objetivo de la política debe ser eliminar esa distancia.” (Reimers, 2000: 432). Entonces si el reducir la distancia entre clases sociales es lo que resuelve la distribución desigual y la inequidad, sólo compensar o desarrollar este tipo de programas focalizados no resuelve las disparidades sociales, ni genera integración y cohesión social.

Nuestra perspectiva sobre la equidad y las alternativas de programas compensatorios es que debe evitarse la dependencia de las políticas compensatorias que rigidicen y contribuyan a una mayor diferenciación social. En este artículo sostenemos el derecho a la educación, como expresión del logro y aplicación de la justicia distributiva para todas y todos los que están excluidos del sistema educativo. Estos planteos re-editan y exigen “nuevas políticas de estado” que deberían evitar los errores del estado benefactor. Las alternativas y formas un estado social posibilitarían la recreación de una sociedad justa de ciudadanos críticos con derechos y libertades responsables de una participación activa en la reconstrucción societal.

La propuesta se formula como una concreción de lo imposible, o a la manera de los foros mundiales (Foro Mundial de Educación, 2007; FLAPE; 2007) se sostiene que existe un mundo posible en el que el derecho a la educación pueda concretarse junto a la disminución de la pobreza y una sustantiva mejora en la distribución de ingresos.

La política social y la educativa deberían actuar sobre las garantías de la atención de las condiciones previas del acceso a la educación de la población infantil. El propio sistema educativo podría instaurar una serie de políticas de estimulación temprana vinculadas a políticas escolarizadas y coordinar con acciones y programas sociales, ejes de las políticas sociales a cargo de otros sectores de gobierno (salud y desarrollo social).

Si bien sin duda desde la política educativa debe generarse la toma de conciencia sobre las necesidades de inversión en estas dimensiones como política de estado pública, ello requiere una movilización y acuerdo de conciencia social en el colectivo del estado.

La noción de oportunidades podría resultar de interés en términos del derecho a la educación, ya que permite identificar no sólo las condiciones que influyen las oportunidades en el acceso a cada nivel educativo sino también en la permanencia y la transición de una a otro. Existen planteos interesantes acerca de un modelo de cinco escalones o etapas de oportunidad educativa: la primera es la más básica, es la oportunidad de acceder al primer grado de la escuela; la segunda es la oportunidad de tener una experiencia lo suficientemente positiva y aprender lo suficiente en ese primer grado como para haberlo completado con suficiente nivel cognitivo y con habilidades sociales como para continuar aprendiendo en la escuela; la tercera etapa es la oportunidad de completar cada ciclo educativo, es decir, aprender lo suficiente en cada grado para continuar siendo promovido y poder seguir manteniendo la escuela; la cuarta etapa o escalón de oportunidad se refiere al haber completado el ciclo, ya que los graduados tienen las habilidades y el conocimiento comparable con otros graduados del mismo ciclo; y finalmente la quinta etapa refiere a lo aprendido en el ciclo y la medida en que provee a los graduados de otros tipos de oportunidades, económicas y sociales, que permitan expandir sus chances de vida. (Reimers; 2000: 69).

El diseño que presento “El derecho a la educación es posible”, recupera las ideas de oportunidades para los sujetos de la educación, a través de las dimensiones de operación de las políticas educativas y de las condiciones básicas para que se puedan concretar las metas de cobertura de la población y los logros de resultados de aprendizaje, calidad y en un marco de adecuadas laborales de los docentes.

Diagrama 1. El derecho a la educación: Pidamos lo imposible (Población 3 a 18 años).

Condiciones previas	3 4	5 6 7 8 9 10 11 12	13 14 15 16 17
	Más aulas	Extraedad y repitencia Riesgo de abandono	Extraedad y repitencia Riesgo de abandono
	Expandir oferta	Más horas de clase	Más horas de clase
Política educativa de estimulación temprana	Expansión de alternativas complementarias.	Políticas de inclusión complementarias	Alternancia dirigida
Política Social	Política Social Educativa Centros de Atención Compensatoria Barriales		Comunidad Organismos Sociales - Empresas
Política Social	Programas de Alternancia y Apoyo Familiar Sectores Excluidos		Educación y Formación para el trabajo

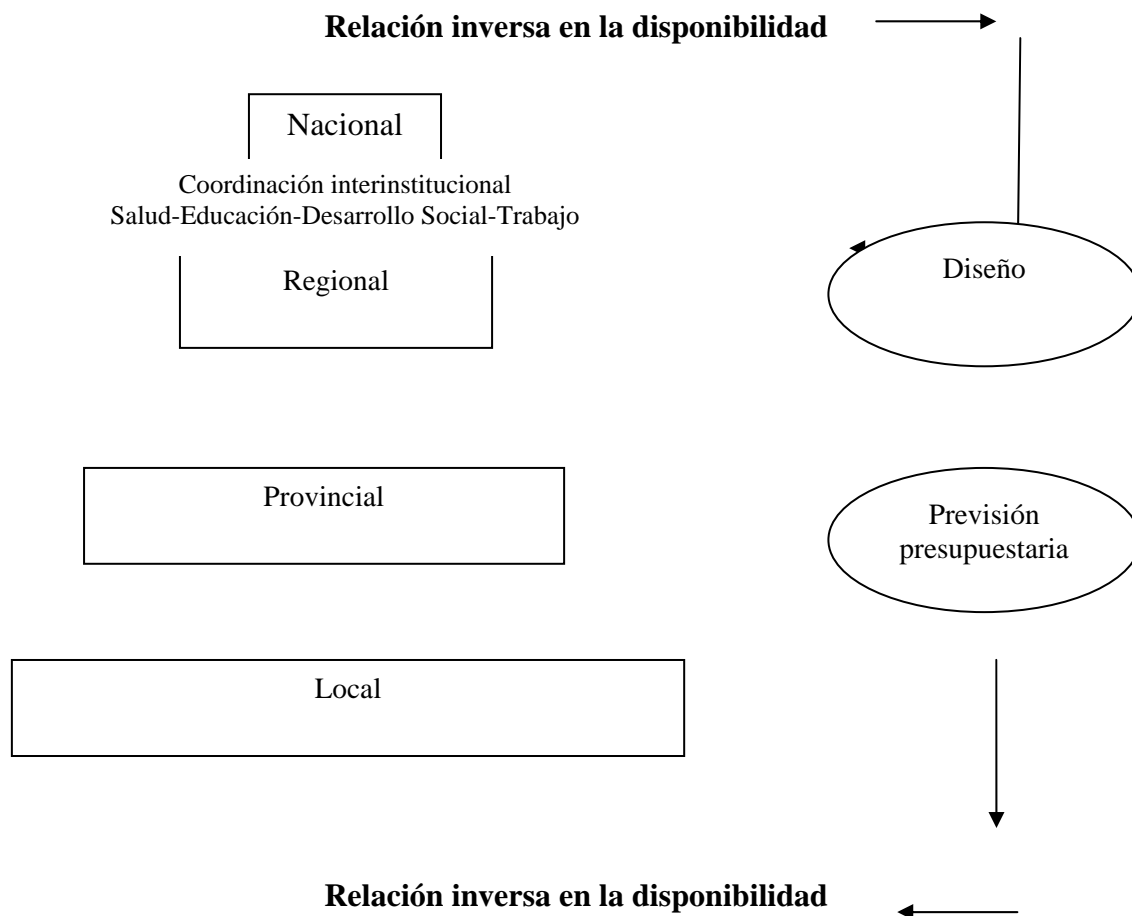
Sobre la base de lo expuesto el diagrama 1 sostiene el “qué” y el “cómo” delinear el campo del derecho a la educación de la población infantil, adolescente, joven, sin duda impulsada por una idea de hacer posible superar la deuda social del país en materia educativa, o por lo menos comenzar a delinear los ámbitos de intervención en los cuáles moverse.

El diseño propuesto alrededor del derecho a la educación ilustra en forma simplificada la necesidad de integrar políticas sectoriales de educación, desarrollo social, trabajo y salud, entre las más importantes para la población infantil y adolescente. La integralidad de las políticas orientadas a la implementación de una educación permanente para la población supone reconocer la ampliación de las garantías para:

- el acceso
- la permanencia en los niveles
- la calidad y la significación de los saberes obtenidos y
- la recuperación educativa de los excluidos.

El diseño de políticas integradas debería postularse desde el nivel nacional a través de genuinos esfuerzos “intersectoriales” y de “coordinación de intereses” entre los múltiples programas y proyectos que tienen semejantes poblaciones a atender.

Un tema clave en la operación concertada de políticas sociales es la territorialidad de las acciones, ya que si bien los diseños de las políticas pueden surgir de discusiones concertadas a nivel central, luego deben aplicarse en cada provincia. La formulación de metas y de logros precisos en cada espacio local debe ser acompañada por las previsiones presupuestarias para garantizar los fondos necesarios en los ámbitos de ejecución de dichos programas y acciones, que efectivamente se apliquen a la población. El gráfico que sigue representa la idea de contar con mayores recursos en la base de las acciones locales, y no como sucede que la mayor proporción de fondos se concentra en el nivel nacional.



Una crítica, aún vigente para la distribución y aplicación de fondos sociales, es que estos reproducen una red de intermediación que se auto beneficia en la ejecución de programas, llegando a los sujetos de la acción social un porcentaje muy reducido de los presupuestos asignados. A fines de los ochenta las críticas a la política social sostenían el alto grado de clientelismo y dificultades para atender las necesidades pues las políticas se diseñaban a nivel central, lejos de las poblaciones beneficiarias (PRONATASS- CIEPP). En un estudio se destacaba que “a la volatilidad de los fondos se suman los problemas de “filtración” de los recursos destinados a estos programas. Una de las virtudes de los programas focalizados en comparación con las políticas universales es –en el supuesto de una adecuada selección de los eventuales beneficiarios- el de una mayor eficiencia en la asignación de los recursos públicos al estar destinados a atender exclusivamente a los sectores más necesitados. Sin embargo, se ha comprobado que buena parte de estos recursos no llegan a la población destinataria de los programas” (Brawerman y Minujin, 1991).

Estas “filtraciones” pueden deberse a distintas causas: imprecisiones en el diseño del programa, inadecuada utilización de los instrumentos seleccionados, de las relaciones clientelísticas que se establezcan, o del bajo control en la gestión del programa, entre otras. Se argumenta sobre la necesidad de independizar las acciones de la gestión política partidaria local. En estas discusiones sobre las políticas universalistas o focalizadas, durante los noventa, se advertía sobre el sesgo paternalista de los últimos y el peligro de la estigmatización de sus destinatarios, pues los derechos sociales coincidirían con los programas para toda la población.

Pasan los años, los diagnósticos y estas cuestiones parecen no superarse en las lógicas de la implementación de las políticas sociales. A casi veinte años el dislate de redes de instituciones inter-mediadoras es aún mayor, y ello pareciera difícil de superar, la idea de que existen efectos distributivos perversos de la política social aparece reforzada, y es necesario probarla con una evaluación de los porcentajes de recursos administrativos absorbidos por la gestión central o intermedia de estas políticas.

Si hemos sostenido “pidamos la imposible” para lograr responder al derecho a la educación de la población infantil, adolescente y joven; cabe ampliar esta propuesta a toda la sociedad. El derecho a la educación debería extenderse a la población joven y adulta excluida del sistema educativo favoreciendo el transitar la cadena de oportunidades a lo largo de toda la vida, reforzando la idea del efecto acumulativo: quién más educación tiene más educación recibe.

La defensa de las ideas de la educación permanente son parte de un discurso del optimismo pedagógico ampliamente reconocido desde hace más de cincuenta años, o desde los años 1960 (Doctrina de la UNESCO). En países periféricos o en débiles procesos de recuperación, las necesidades educativas de la población económicamente activa reside tanto en los altos porcentajes de trabajadores que no terminaron la primaria o secundaria y a ello se suma a la dispersión de las ofertas formativas para el mundo del trabajo.

En Argentina, la población trabajadora ha tenido diversa suerte respecto a la obtención de un empleo de acuerdo a su nivel educativo; pero esto no puede interpretarse por determinismos individuales, como la noción de empleabilidad que sostiene que estos sujetos quedan excluidos por sus limitaciones formativas ocultando que en realidad no hay generación de empleo suficiente. Es decir cabe más reconocer que dado una serie de variables macroeconómicas – apertura económica, desarrollo de ciertas actividades, promoción industrial, privatizaciones- y el impacto sobre los procesos de trabajo y la organización tecnológica se ha reducido la demanda de recursos humanos de acuerdo a sus calificaciones.

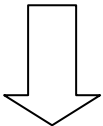
En esta perspectiva debemos completar el diseño gráfico anterior sobre el derecho a la educación de la población, con la consideración de la población joven y adulta y el derecho a la educación y formación para el trabajo. En este sentido deben considerarse las complejas relaciones del mercado de trabajo y las políticas estatales de intervención, como las laborales de desarrollo social.

En este interjuego de factores intervinientes en el mercado de trabajo desde la oferta y la demanda, la educación y formación de los trabajadores, a través de los sistemas de formación (público y privado), en tanto “oferta del sistema de educación formal y no formal” constituye una dimensión clave. En tal sentido cuenta el análisis de las políticas educativas, laborales y sociales que intervienen en la oferta de educación y formación de trabajadores. La perspectiva de la demanda en la relación educación y mercado de trabajo supone identificar el perfil de requerimientos sectoriales o de las actividades económicas, de acuerdo a indicadores tecno-organizativos de la producción. La mencionada dinámica se resume en el cuadro que se presenta a continuación.

El siguiente diagrama intenta plantear las demandas de educación y formación para el trabajo por parte de la población joven y adulta, que suponen múltiples

intervenciones desde las políticas educativa, de desarrollo social y de trabajo para atender situaciones particulares vinculadas a necesidades educativas diferenciales, doble exclusión educativa y social, exclusión laboral o situaciones de precariedad laboral y sub-empleo, hasta necesidades de formación para ámbitos del trabajo más o menos estructurado. El diseño del planteo supone la relación oferta de trabajo y demanda por parte del aparato productivo estructurado y el resto del empleo no formal o auto-empleo sin duda existente junto al conjunto de los movimientos sociales emergentes; a la vez que se distingue la dinámica del propio mercado. El diagrama busca a través de una simplificación, alertar acerca de los ámbitos de intervención en el campo de las políticas de estado.

**Diagrama 2. Demandas de educación y formación para el trabajo
(Población joven y adulta)**

Oferta	Dinámica	Demanda
PEA (estructura por edad, género, origen social)		Perfil educativo PEA de actividades económico-productivas registradas
<i>Población que asiste a:</i> - sistema educativo formal - actividades de educación no formal - otras formas de educación	Empleo/Desempleo por nivel educativo	Indicadores de productividad y demanda
<i>Población excluida del sistema educativo</i>	Calificaciones y nivel educativo	Estructura y tendencias de la demanda sectorial: implicancias para calificaciones
<i>Población marginal, no registrada</i>	Ocupaciones y nivel educativo	Tamaño
<i>Población total</i> (estructura de inserción familiar)	Ingresos	- PyMEs - Microempresas - Empresas recuperadas
<i>Grupos familiares</i> , situación de empleo y desempleo		
<i>Oferta</i>	<i>Niveles de intervención</i>	<i>Demanda</i>
Políticas de educación y formación para el trabajo - retención de los jóvenes en el sistema educativo; - becas; - pasantías		- Programas desde la demanda para incorporación selectiva - Actividades de formación para el trabajo desde Confederaciones empresarias, sectores de actividad
Políticas de desarrollo social - sostenimiento/mantenimiento de ingresos - prestación directa de bienes y servicios		- Actividades de empresas
Políticas laborales - contención de la expansión de la PEA - promoción del empleo: crecimiento; de corte transversal (capacitación laboral; flexibilización laboral, reparto del tiempo de trabajo); subsidios al empleo privado; empleo público de emergencia; - preventivas del desempleo: reconversión de actividades privadas; reforma del Estado; apertura externa; desarrollo regional - reconversión de la subocupación: Calidad del empleo; Atención a los desocupados	 Eje territorial	
	Local Distritos Provincias Regiones País	

La educación y la formación de los trabajadores se concreta a través de los sistemas de formación público y privado, en instancias de oferta de educación formal y no formal, y un conjunto de políticas educativas, laborales y sociales que intervienen en esa oferta. En la perspectiva de la demanda en la relación educación y mercado de trabajo intervienen los múltiples requerimientos sectoriales o de las actividades económicas, de acuerdo a indicadores tecno-organizativos de la producción; así como los originados en las actividades económicas generadas fuera del circuito estructurado de la producción y los movimientos sociales (empresas recuperadas, cooperativas, asociaciones de trabajadores, alternativas de economía social).

3. Un ejercicio de estimación para poner en la práctica las expresiones de expansión de la obligatoriedad y cumplimiento del derecho a la educación

En el apartado anterior se presentaron dos diagramas de interpretación acerca de las múltiples dimensiones de los problemas de atención del derecho a la educación de la población infantil y adolescente así como de la población joven y adulta trabajadora. El planteo central es formular un ejercicio de estimación de los recursos anuales necesarios para hacer frente a esta deuda social educativa desde la política educativa. Complementariamente se incluyen algunas estimaciones sobre el gasto aplicado a educación y formación para el trabajo a través de programas de la política social o la política laboral.

3.1 Acerca de los indicadores de la distribución de la igualdad y de la exclusión

A partir de lo señalado es importante poder sistematizar las principales evidencias en torno a los contradictorios procesos de expansión educativa, supuesta democratización, fragmentación y exclusión educativa a través de la presentación de una serie de indicadores cuantitativos, que sin duda expresan situaciones complejas, que podrían caracterizarse también en términos cualitativos y por medio de evaluaciones de los tipos de programas, cobertura y objetivos. Esto sólo es un recorrido “impresionístico”⁵ que permite listar los indicadores válidos para la población de 5 a 18 años y para la población joven y adulta.

A- Población 5 a 18 años	B- Población de 18 años y más
<ul style="list-style-type: none"> - Atención educativa - A quiénes se atiende - Diferencias regionales - Pruebas de calidad - Dotación de recursos - Extraedad y repitencia 	<ul style="list-style-type: none"> - población excluida de la educación primaria - población excluida de la educación secundaria - ofertas del sistema educativo y niveles de atención en relación a los recursos
C- Gasto en educación y gasto potencial	

⁵ Término personal que utilizo a la manera de la pintura del movimiento impresionista, que busca impactar con pinceladas la luz, el movimiento, una buena manera de Mostar las luces y sombras, las miserias de la realidad.

A- Población de 5 a 18 años

Atención educativa: A lo largo de las últimas décadas las tasas netas de asistencia demuestran expansión, siendo la mayor variación la de secundaria y educación superior, en gran medida por tener una menor cobertura.

Cuadro 1 Tasas netas de escolarización. 1980-1991-2001
Total país. En porcentajes.

Nivel y grupos de edad	1980 (*)	1991 (*)	2001 (**)	Tasa de variación porcentual 1991-2001
Nivel inicial (3 y 4 años)	Sd.	44,1	Sd.	
Preescolar (5 años)	59,5	83,9	90,8	8,2
Primaria (6 a 12 años)	90,1	96,1	97,9	1,8
Secundaria (13 a 18 años)	38,3	53,7	65,6	22,16
Superior (19 a 24 años)	9,8	19,9	23,9	20,1

Tasas netas de escolarización: relación porcentual entre la población que asiste a un determinado nivel en edad teórica de asistencia al mismo y la población total de ese grupo de edad.

Fuente: (*) 1980 y 1991, Fernández, Lemos y Wiñar (1997) *La Argentina fragmentada. El caso de la educación*. Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación. Universidad de Buenos Aires. Miño y Dávila Editores. Buenos Aires.

(**) Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

A quiénes se atiende: El análisis de asistencia de acuerdo a los niveles de ingreso entre 1997 y 2003 muestra que no ha habido variaciones en la estructura distributiva del acceso, aunque es claro que la mayor expansión se da en el grupo de educación superior en todos los quintiles.

Cuadro 2 Tasas netas de asistencia por quintiles de ingreso per cápita del hogar.
Total urbano. 1997 y 2001. En porcentajes.

Nivel y grupos de edad	1997						
	Total	Quintil de ingreso per cápita del hogar					Ns/Nr
		1	2	3	4	5	
Preescolar (5 años)	85,0	76,9	90,5	90,9	92,3	99,0	90,5
EGB (6 a 14 años)	95,7	95,2	96,0	96,4	97,2	94,0	96,4
Polimodal (15 a 18 años)	63,0	50,4	63,1	68,3	74,8	81,2	62,4
Superior (19 a 24 años)	15,4	4,7	8,4	14,3	16,7	46,0	26,6

Nivel y grupos de edad	2001						
	Total	Quintiles de ingreso per cápita del hogar					Ns/Nr
		1	2	3	4	5	
Preescolar (5 años)	89,5	84,4	91,6	90,6	97,1	93,0	89,9
Primaria (6 a 12 años)	97,2	96,5	97,9	98,5	98,1	99,5	95,3
Secundaria (13 a 18 años)	71,7	58,4	72,2	77,4	80,0	84,8	77,0
Superior (19 a 24 años)	30,2	10,6	19,3	27,7	49,9	51,6	36,5

Tasas netas de asistencia: relación porcentual entre la población que asiste a un determinado nivel en edad teórica de asistencia al mismo y la población total de ese grupo de edad.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Encuesta de Condiciones de Vida 1997 y 2001.

En términos estructurales resultan evidentes las desventajas de los quintiles de menores ingresos (I y II), en particular por exclusión progresiva de la educación secundaria y superior.

El perfil educativo de acuerdo a quintiles de ingreso: el análisis del perfil educativo de la población adulta según quintiles de ingreso muestra una estructura semejante entre 1998 y 2003, lo que traduce un comportamiento invariable en cuanto al acceso y la educación obtenida en ese período crítico del país. Sólo cabe anotarse que entre 1997 y 2001 el grupo de menores ingresos (quintil I) y el tercer quintil una cierta disminución del tramo con mayor educación. En términos estructurales, nuevamente el menor nivel educativo se concentra en los grupos más pobres (y aún en el tercer quintil).

Cuadro 3 Perfil educativo de la población de 25 años y más según quintiles de ingreso per cápita del hogar. 1998 y 2003. Población urbana total. En porcentajes.

Máximo nivel educativo alcanzado	1998						
	Total	Quintil de Ingreso					Ns/Nr
		Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	9.468.224	1.845.476	1.782.293	1.712.735	1.567.181	1.634.325	926.214
Nunca Asistió	1,0	2,3	1,2	1,1	0,4	0	0,4
Primario incompleto	10,6	22,4	13,1	9,8	5,4	1,9	8,3
Primario completo	27,4	39,7	37,1	28,7	21,6	9,2	23,5
Secundario incompleto	19,7	21,8	24,6	22,7	20,1	10,9	14,6
Secundario completo	16,4	8,6	13,7	17,9	20,9	20,2	19,9
Superior incompleto	11,3	3,8	6,6	11,6	15,3	19,6	13,1
Superior completo	13,5	1,3	3,7	8	16,2	38,2	19,4
No sabe/No responde	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0	0,8

Máximo nivel educativo alcanzado	2003						
	Total	Quintil de Ingreso					Ns/Nr
		Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	13.454.005	2.301.697	2.431.043	2.324.695	2.243.984	2.138.354	2.014.232
Nunca Asistió	1,3	3,0	1,9	1,6	0,5	0,1	0,6
Primario incompleto	11,3	20,6	14,8	12,1	7,6	2,2	9,2
Primario completo	28,9	41,7	34,1	33,4	24,8	13,0	24,1
Secundario incompleto	15,9	18,7	21,4	17,4	15,1	8,2	12,9
Secundario completo	19,2	10,5	16,9	19,2	25,1	22,3	22,3
Superior incompleto	9,8	4,0	6,3	8,3	13,2	17,3	10,8
Superior completo	13,6	1,4	4,6	7,9	13,7	36,9	19,9
No sabe/No responde	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Encuesta Permanente de Hogares. Mayo 1998 y 2003.

Diferencias regionales en tasas de asistencia: El cuadro permite distinguir una asociación entre niveles de desarrollo relativo de las provincias y las tasas de asistencia a preescolar (5 años) con algunas excepciones en el tramo medio, tanto por registro alto de asistencia en Santa Cruz, Tierra del Fuego, San Luis, Neuquén, Río Negro (tasas semejantes a las provincias). En EGB 1 y 2 no se registran diferencias interprovinciales dado el nivel de acceso. En el caso de EGB3 los mayores niveles de cobertura se asocian con provincias con mayor desarrollo relativo.

Las restricciones en el acceso a polimodal comparadas con los ciclos previos son significativas, de 78,4% pasa a 53,6%. La Ciudad de Buenos Aires registra la tasa más alta seguida por Tierra del Fuego. Las demás provincias oscilan entre 40% y 55%, con excepción de San Juan y Jujuy con mayores tasas respecto a su grupo de desarrollo económico relativo.

Cuadro 4 a Tasas netas de escolarización por provincias. 2001. En porcentajes.

Jurisdicciones	Realidad Económico - Productiva.	Tasas de escolarización Año 2001			
		Preescolar 5 años	EGB 1 y 2	EGB 3	Polimodal 15 a 18 años
Total País		78,79	98,1	78,4	53,6
Ciudad de Buenos Aires		94,31	98,8	89,3	70,2
19 partidos GBA		80,53			
Resto de Buenos Aires	- Dinámicas	89,39			
Santa Fe	- % PBG Alto	87,1	98,7	81,0	54,5
Córdoba	- Mayor crecimiento económico	85,89	98,7	73,9	52,9
Mendoza	- Empleo moderno y/o industrial	69,87	98,5	79,7	48,3
Entre Ríos	- Intermedias	77,26	98,1	74,0	46,0
San Luis	- % PBG medio	81,23	97,5	70,5	48
Neuquén	- Crecimiento económico medio	80,23	98,9	75,4	45,7
Tucumán	- Empleo tradicional	71,42	97,8	72,3	43,8
Río Negro		80,71	98,7	72,6	45,4
Salta		66,81	97,6	73,7	50,5
Chubut		77,69	98,5	79,7	54,6
Misiones		60,71	94,7	56,4	35,4
Santa Cruz		93,61	99,2	78,2	57,1
Tierra del Fuego		96,49	99,0	87,2	66,9
Corrientes		70,9	97,0	61,5	40,8
La Pampa	**	68,22	98,5	82,9	57,8
Chaco		61,52	96,7	63,5	38,2
San Juan	- Vegetativas	70,65	97,4	74,1	51,3
Jujuy	- %PBG bajo	70,74	98,4	76,7	50,7
La Rioja	- Alto desempleo	80,39	98,0	72,7	47,0
Sgo.del Estero	- Empleo rural	68,81	97,1	58,7	35,8
Catamarca		69,04	98,5	74,2	53,1
Formosa		65,57	97,8	65,5	39,9

Fuente: Riquelme, G (2004) y Programa de Costos del Sistema Educativo. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

Repitencia y sobreedad: Los valores totales del país muestran que las tasas de sobreedad indicarían repitencia y/o retorno al sistema luego de períodos de abandono escolar.

Cuadro 4b Tasas de repitencia y sobreedad por nivel educativo. (2001-2002)

Jurisdicciones	Sistema Econ- Prod.	Tasas de repitencia*			Tasas de sobreedad**		
		EGB1 y 2	EGB 3	Polimodal	EGB 1 y 2	EGB 3	Polimodal
Total País	Dinámicas	6,2	7,6	4,8	21,6	32,7	36,3
C. de Buenos Aires	- % PBG Alto	2,4	7,0	4,6	11,9	24,5	28,5
Buenos Aires	- Mayor crecimiento económico	4,5	6,9	5,0	13,8	25,4	36,3
Santa Fe		6,6	7,9	4,1	23,1	35,7	32,3
Córdoba	- Empleo moderno y/o industrial	4,3	10,6	4,7	20,0	35,2	28,9
Mendoza		6,5	8,0	4,6	21,0	33,1	34,7
Entre Ríos	Intermedias	8,8	10,3	4,8	27,1	41,3	35,1
San Luis		9,5	9,9	4,0	29,2	42,3	40,0
Neuquén	- % PBG medio	7,2	13,7	9,2	25,9	42,8	45,0
Tucumán	- Crecimiento económico medio	6,5	3,9	3,3	22,3	28,5	27,5
Río Negro		6,1	15,5	6,6	28,4	43,7	40,9
Salta	- Empleo tradicional	7,0	4,8	4,6	26,7	41,0	48,2
Chubut		6,5	10,5	5,8	22,2	37,3	39,3
Misiones		12,8	8,4	4,9	39,4	45,5	41,4
Santa Cruz		9,9	16,2	8,0	23,3	37,3	39,5
Tierra del Fuego		2,0	16,0	9,0	10,4	25,9	33,9
Corrientes		12,0	7,9	6,7	38,1	46,0	43,4
La Pampa	**	5,9	7,9	5,4	17,8	26,9	28,2
Chaco	Vegetativas	6,9	8,1	4,8	35,2	41,6	38,8
San Juan	- %PBG bajo	6,9	5,8	3,0	28,4	26,6	39,4
Jujuy	- Alto desempleo	3,5	6,4	5,6	23,2	45,4	56,8
La Rioja	- Empleo rural	5,9	4,0	2,1	26,6	34,2	48,1
Sgo. del Estero		11,7	5,7	2,3	36,3	42,6	40,0
Catamarca		7,9	4,3	2,7	25,5	40,0	41,6
Formosa		10,8	6,4	4,3	36,3	46,6	44,2

* Repitencia: porcentaje de alumnos que se matriculan como alumnos repitentes en el año lectivo siguiente.

** Sobreedad: porcentaje de alumnos con uno o más años de edad superior a la teórica correspondiente al año de estudio en el cual están matriculados.

Fuente: Programa de Costos del Sistema educativo sobre la base de Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE).
Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología

B- Población joven y adulta

El análisis se orientó a considerar el perfil educativo de la población de más de 15 años excluida de la educación primaria y secundaria por provincias y su relación con los niveles de asistencia a la educación de adultos. Esto permite advertir la débil o casi inexistente expansión de la educación de adultos en el país. El cuadro ilustra sobre la cobertura de la atención educativa de la población adulta de más de 15 años y luego para un recorte de esa población la de 20 a 50 años, entendiendo a este tramo como un periodo central de la vida de la población trabajadora. (cuadros 5 y 6)

El objetivo es confirmar evidencias previas sobre la muy poco significativa atención del sistema educativo formal de la educación de adultos tanto para atender a población que requiera terminar la primaria o la secundaria. Obsérvese que entre la población de más de 15 años que no terminó primaria o nunca asistió sólo un 3,1% está asistiendo a escuelas de adultos, y respecto a los que necesitan secundaria, el porcentaje es de 4,5%. Ambas tasas son mínimas en términos de la demanda potencial que podría existir. Si el grupo que se analiza es el de 15 a 50 años, las tasas mejoran en algo la cobertura, pero siguen siendo muy bajas: 7,5 % para la atención primaria y 7,0% en secundaria.

Cuadro 5. Población de 15 y más que nunca asistió, primaria incompleta, completa y secundaria incompleta como demanda potencial y tasas de atención de educación de adultos primaria y secundaria.

Jurisdicciones	Población de 15 años y más (2001)		Población de 15 a 50 años (2001)		Alumnos de educación de adultos (2003)			Tasa de escolarización de la población de 15 años y más		Tasa de escolarización de la población de 15 a 50 años	
	Nunca asistió y Primario Incompleto (1)	Primario Completo y Secundario Incompleto (2)	Nunca asistió y Primario Incompleto (3)	Primario Completo y Secundario Incompleto (4)	EGB1 y 2 / Primaria (5)	EGB 3 (6)	Polimodal /Medio (7)	Primaria (5/1)	Secundaria (6+7/2)	Primaria (5/3)	Secundaria (6+7/4)
Total País	4.413.041	10.486.510	1.812.798	6.822.329	136.354	90.040	386.800	3,1	4,5	7,5	7,0
C. de Buenos Aires	129.350	670.667	39.178	277.802	7.652	0	24.052	5,9	3,6	19,5	8,7
24 Partidos GBA	908.109	2.830.930	336.394	1.826.294	17.586	29.047	111.313	1,9	5,0	5,2	7,7
R. de Buenos Aires	580.511	1.665.566	176.216	1.022.182	11.602	18.707	73.414	2,0	5,5	6,6	9,0
Santa Fe	364.652	897.795	133.037	545.379	17.031	0	21.715	4,7	2,4	12,8	4,0
Córdoba	380.723	882.822	126.801	564.014	9.129	0	33.906	2,4	3,8	7,2	6,0
Mendoza	219.548	457.529	86.522	308.069	6.058	10.649	12.140	2,8	5,0	7,0	7,4
Entre Ríos	175.664	326.945	68.719	226.415	4.727	3.866	12.261	2,7	4,9	6,9	7,1
San Luis	46.018	104.045	20.763	73.076	61	1.879	1.420	0,1	3,2	0,3	4,5
Neuquén	58.222	125.870	28.594	97.705	3.438	0	11.814	5,9	9,4	12,0	12,1
Tucumán	179.901	360.070	88.319	257.465	7.208	621	8.732	4,0	2,6	8,2	3,6
Río Negro	81.325	149.588	36.624	109.529	4.677	0	14.824	5,8	9,9	12,8	13,5
Salta	147.141	257.911	72.576	195.157	3.855	8.396	7.709	2,6	6,2	5,3	8,3
Chubut	50.463	116.814	23.033	84.957	3.014	638	7.358	6,0	6,8	13,1	9,4
Misiones	192.166	216.199	117.320	171.531	3.806	10.029	7.820	2,0	8,3	3,2	10,4
Santa Cruz	18.221	54.828	7.355	40.635	1.017	2.811	2.632	5,6	9,9	13,8	13,4
Tierra del Fuego	5.295	26.008	2.614	20.405	445	0	2.778	8,4	10,7	17,0	13,6
Corrientes	174.135	210.632	96.217	159.739	5.473	88	3.735	3,1	1,8	5,7	2,4
La Pampa	41.912	96.246	16.088	62.374	529	1.118	2.559	1,3	3,8	3,3	5,9
Chaco	200.868	223.014	114.880	174.438	10.727	408	7.581	5,3	3,6	9,3	4,6
San Juan	73.083	185.110	30.015	127.481	3.149	129	3.528	4,3	2,0	10,5	2,9
Jujuy	85.300	148.473	36.555	114.731	4.361	169	2.222	5,1	1,6	11,9	2,1
La Rioja	29.015	78.838	13.627	56.832	2.079	805	2.084	7,2	3,7	15,3	5,1
Sgo. del Estero	153.287	199.477	83.774	153.450	3.447	200	5.014	2,2	2,6	4,1	3,4
Catamarca	38.455	88.369	17.432	63.658	1.153	480	2.714	3,0	3,6	6,6	5,0
Formosa	79.677	112.764	40.145	89.011	4.130	0	3.475	5,2	3,1	10,3	3,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Censo Nacional de Población y Vivienda 2001. INDEC y Relevamiento anual 2003, DINIECE/MECyT.

Cuadro 6.
Población de 20 a 50 más Tasas de atención de educación de adultos primaria y secundaria para la población que nunca asistió, primaria incompleta, completa y secundaria incompleta.

Jurisdicciones	Tasa de escolarización de la población de 20 años y más		Tasa de escolarización de la población de 20 a 50 años	
	Primaria (5/1)	Secundaria (6+7/2)	Primaria (5/3)	Secundaria (6+7/4)
Total País	3,2	4,9	8,4	7,8
C. de Buenos Aires	6,0	3,7	20,7	9,3
24 Partidos GBA	2,0	5,2	5,6	8,3
R. de Buenos Aires	2,0	5,8	7,2	9,8
Santa Fe	4,8	2,6	14,2	4,5
Córdoba	2,5	4,1	8,0	6,8
Mendoza	2,9	5,4	7,7	8,3
Entre Ríos	2,8	5,3	7,8	8,0
San Luis	0,1	3,4	0,3	4,9
Neuquén	6,1	10,2	13,0	13,4
Tucumán	4,2	2,9	9,1	4,3
Río Negro	5,9	10,7	13,8	15,0
Salta	2,8	6,8	6,0	9,3
Chubut	6,2	7,3	14,2	10,3
Misiones	2,2	9,2	3,8	12,0
Santa Cruz	5,7	10,4	14,8	14,2
Tierra del Fuego	8,5	11,1	17,5	14,3
Corrientes	3,4	2,0	6,5	2,7
La Pampa	1,3	4,1	3,6	6,6
Chaco	5,8	4,0	10,8	5,3
San Juan	4,6	2,1	12,1	3,2
Jujuy	5,3	1,8	13,0	2,3
La Rioja	7,6	4,0	17,5	5,7
Sgo. del Estero	2,5	3,0	4,9	4,0
Catamarca	3,2	3,9	7,6	5,5
Formosa	5,4	3,4	11,1	4,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Censo Nacional de Población y Vivienda 2001. INDEC y Relevamiento anual 2003, DINIECE/MECyT.

C- Las pugnas distributivas⁶

Las pugnas entre niveles y autoridades se traducen en volúmenes de gasto a lo largo de los años y participaciones diferenciales que permiten interpretar el peso o importancia que los actores sociales implicados asignan a uno u otro nivel, o el poder de una autoridad sobre otra. La situación del gasto en las últimas décadas expresó el respaldo de los gobiernos por atender demandas sociales por educación primaria y secundaria. Ello se tradujo en logros de educación medidos en cada uno de los habitantes de cada provincia: esa Argentina geográficamente diferente y socialmente desigual. En este punto se intenta revisar el resultado de estas pugnas en las asignaciones del gasto educativo, expresado en los montos absorbidos por cada uno de los niveles de enseñanza y la distribución provincial del gasto.

De acuerdo a datos del sector educación, el porcentaje de gasto en educación respecto al PBI se ha ido incrementando en la década de los noventa hasta los años recientes. Así, de representar un 2,6% en el año 1991 el gasto educativo llegó a representar el 5,0% en 2001 para luego, en 2002, ser un 4,1%. Pese a estas variaciones, que pueden atribuirse a que las cifras son provisorias, es notorio el cambio respecto a los inicios de la década pasada.

Cuadro 7 Educación y PBI
Gasto consolidado en educación
En millones de pesos y porcentaje del PBI

Año	Gasto en Educación	Gasto en Ed. / PBI
1991	5.417,6	2,6
1992	6.357,6	2,8
1993	8.264,3	3,5
1994	9.592,2	3,7
1995	10.213,3	4,0
1996	10.547,0	3,9
1997	11.586,7	4,0
1998	12.309,9	4,1
1999	12.984,6	4,6
2000	13.379,2	4,7
2001	13.329,8	5,0
2002	12.929,2	4,1

Fuente: Ministerio de Educación, Coordinación de Estudios de Costos del Sistema Educativo.

El gasto por niveles de enseñanza indica el mayor peso del gasto en el nivel primario, pues absorbe alrededor de 46% frente a un 27,9% del nivel secundario, pese a que este nivel requiere de mayores gastos en personal pues las escuelas secundarias suponen horas cátedras para varias materias de la currícula, que en primaria se resuelve con un cargo docente.

En algunas provincias el porcentaje asignado a la educación primaria o básica supera el 50 y hasta el 60 por ciento, tal como sucede en La Pampa, y luego Santa Cruz, Chubut y Catamarca con porcentuales mayores a 55%. Las provincias que superan el

⁶ Se sigue Riquelme, G. (2005) Educación y distribución del gasto social en Argentina. Ponencia presentada en Seminario Plan Fénix en vísperas del segundo centenario. Una estrategia nacional de desarrollo con equidad. Buenos Aires. 2 al 5 de agosto.

porcentual promedio del país en educación secundaria son: Jujuy, San Juan, Mendoza, Río Negro y Entre Ríos, todas con porcentajes de más de 34 %.

Cuadro 8 Estructura del gasto en educación por niveles de enseñanza (excepto Universidades)

Jurisdicción	Elemental			Medio /Polimodal	Superior no Univ.	Sin discriminar	Total Privada
	Total	Inicial	Primario/ EGB				
TOTAL	46,9	4,2	22,1	27,8	3,9	7,7	13,6
Buenos Aires	44,7	8,1	36,6	26,4	3,0	11,3	14,6
Catamarca	55,4	3,4	52,0	25,0	5,1	7,7	6,7
Chaco	54,4	6,9	47,5	30,8	4,9	5,5	4,5
Chubut	57,8	-	-	30,6	3,7	4,0	3,9
Ciudad de Bs. As.	49,9	6,3	43,6	22,5	3,9	8,7	15,0
Córdoba	39,6	-	-	26,3	5,2	5,6	23,4
Corrientes	43,2	-	-	34,4	5,7	4,6	12,1
Entre Ríos	44,1	-	-	31,1	6,0	4,3	14,5
Formosa	52,8	4,7	48,1	30,6	9,1	4,6	2,9
Jujuy	54,7	-	-	39,1	0,7	1,3	4,2
La Pampa	65,4	-	-	17,2	1,3	4,9	11,2
La Rioja	49,2	-	-	32,7	7,7	7,6	2,8
Mendoza	46,8	-	-	35,2	4,8	3,6	9,7
Misiones	44,4	-	-	26,5	2,6	9,9	16,6
Neuquén	45,8	7,6	38,2	31,8	8,9	8,2	5,3
Río Negro	43,9	-	-	35,8	3,2	9,1	8,0
Salta	53,1	-	-	29,0	3,7	7,1	7,0
San Juan	44,7	-	-	37,3	4,1	2,0	12,0
San Luis	54,2	-	-	27,2	1,0	3,1	14,5
Santa Cruz	58,8	11,8	47,0	22,0	1,4	7,9	9,9
Santa Fe	44,1	-	-	27,8	4,5	3,3	20,4
Santiago del Estero	52,5	5,0	42,6	21,4	7,2	9,2	9,6
Tierra del Fuego	42,5	-	-	29,9	4,1	11,5	11,9
Tucumán	55,2	-	-	26,6	0,1	4,9	13,1

Fuente: Ministerio de Educación, Coordinación de Estudios de Costos del Sistema Educativo.

Analizar los montos de gasto por alumno constituye una referencia parcial respecto a las necesidades educativas de una provincia, es decir, nos habla del uso de los recursos en sí mismo, su aprovechamiento, y podría compararse entre provincias si además se consideraran los datos de salarios docentes y de recursos asignados. Se introduce un cálculo distributivo de mayor interés al estimar el gasto por alumno potencial a partir de vincular el gasto existente, ya no con la matrícula efectivamente atendida sino con la población total en edad de estar atendida en el sistema educativo, es decir aquellos con edades de asistir a la educación inicial, primaria o básica y secundaria o polimodal.

El cálculo, entonces, resultó de estimar en cada provincia la población atendida o que asiste, la que no asiste y la que nunca asistió para los tramos de 5 a 19 años. El sistema educativo debería atender a toda esa población pero, como sabemos, el sistema escolar expulsa o no retiene a sus alumnos, generando un sistema altamente excluyente y que discrimina a vastos sectores sociales.

Cuadro 9 Distribución del gasto por alumno que asiste y potencial de 5 a 18 años

	Gasto Educativo Provincial	Población 5-18 Asiste (1)	Población 5-18 No Asiste (2)	Asiste + No Asiste (3)	Gasto Ed. / Población Asiste	Gasto Ed. / Asiste + No Asiste	(1) / (3)
TOTAL	10.281.115.323	8.406.250	1.322.097	9.728.347	1.223,03	1.056,82	0,86
Buenos Aires	3.580.958.866	3.137.179	292.069	3.429.248	1.141,46	1.044,24	0,91
Catamarca	144.754.335	90.687	16.176	106.863	1.596,20	1.354,58	0,85
Chaco	299.705.636	265.280	70.352	335.632	1.129,77	892,96	0,79
Chubut	163.717.722	109.146	16.600	125.746	1.499,99	1.301,97	0,87
Ciudad Bs. As.	867.454.457	398.518	21.057	419.575	2.176,70	2.067,46	0,95
Córdoba	808.635.656	676.051	129.779	805.830	1.196,12	1.003,48	0,84
Corrientes	242.123.507	248.929	57.066	305.995	972,66	791,27	0,81
Entre Ríos	333.229.584	279.132	55.331	334.463	1.193,81	996,31	0,83
Formosa	159.403.187	142.221	31.474	173.695	1.120,81	917,72	0,82
Jujuy	183.826.242	174.360	29.722	204.082	1.054,29	900,75	0,85
La Pampa	126.835.587	71.298	12.505	83.803	1.778,95	1.513,50	0,85
La Rioja	137.380.052	78.858	14.559	93.417	1.742,12	1.470,61	0,84
Mendoza	419.606.290	377.948	71.020	448.968	1.110,22	934,60	0,84
Misiones	211.520.973	263.845	75.557	339.402	801,69	623,22	0,78
Neuquén	319.445.423	129.504	20.824	150.328	2.466,68	2.124,99	0,86
Río Negro	195.638.774	146.998	23.634	170.632	1.330,89	1.146,55	0,86
Salta	204.455.687	305.165	58.400	363.565	669,98	562,36	0,84
San Juan	189.789.398	153.034	29.371	182.405	1.240,18	1.040,48	0,84
San Luis	135.668.672	91.420	17.166	108.586	1.484,02	1.249,41	0,84
Santa Cruz	154.981.772	54.702	6.744	61.446	2.833,20	2.522,24	0,89
Santa Fe	820.514.763	682.556	119.387	801.943	1.202,12	1.023,16	0,85
Sgo. Del Estero	223.445.624	181.445	66.810	248.255	1.231,48	900,06	0,73
T. del Fuego	66.388.185	29.927	3.160	33.087	2.218,34	2.006,47	0,90
Tucumán	291.634.931	318.047	83.334	401.381	916,96	726,58	0,79

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Educación, Coordinación de Estudios de Costos del Sistema Educativo.

Obsérvese que la última columna, al vincular a ambos gastos, indica un resultado que si fuera (1) marcaría que toda la población en edad está en el sistema educativo. Así, sólo Buenos Aires, la ciudad Autónoma y Tierra del Fuego superan 0,9, mientras Chaco, Misiones y Santiago del Estero se encuentran entre un 0,73 a 0,78, lo que indica que casi un 25% de la población de 15 a 19 no está atendida. A este tema de esfuerzos de expansión de cobertura se vuelve en el último apartado.

3. 2 Presentación de las hipótesis y alcance del cálculo estimativo

En este artículo se ha sostenido la disparidad del gasto en educación y su incapacidad para atender las aspiraciones educativas. Las necesidades de competencia van mucho más allá de la formación ligada al trabajo. Para demostrar, aunque sólo en términos utópicos, el nivel de desatención de la población excluida del sistema educativo se diseñó un ejercicio de atención de demandas educativas insatisfechas. Así se intenta ilustrar con algunos datos cuantitativos el volumen de las demandas sociales educativas en relación con los gastos del sector público en educación y en algunos programas del Estado. Es sólo un ejercicio que permite “pensar” sobre ciertas dimensiones del problema que pocas veces tienen presentes los decisores de política

educativa y mucho menos están al alcance de los actores sociales involucrados: trabajadores y educadores.

La capacidad de demanda de los sectores sociales debe asentarse en la mayor información sobre el uso de los recursos de la política social para solicitar su reorientación y aplicación a genuinas demandas de esos grupos de población. Las pugnas distributivas en torno a las asignaciones presupuestarias es un tema reconocido, que se expresa en las mayores ventajas de los niveles educativos superiores derivados de su capacidad de presión parlamentaria. La educación y formación para el trabajo, entendida como educación de adultos que garantice la finalización de la educación primaria y secundaria de la población excluida, no es un objetivo de política a la hora de la definición de partidas de gasto nacional.

El propósito de esta ponencia ha sido plantear un modelo de expansión de la oferta del sistema educativo alrededor de la consideración y superación de problemas de la educación del país.

Problemas	Modelo y/o alternativas-propuestas
Extraedad Repitencia	- Incremento de horas de dictado de clases Primaria Secundaria
Expansión de cobertura	- Incremento de aulas - Incremento de cargos docentes
Resultados de calidad y/o rendimiento escolar	- Condiciones de trabajo docente (salarios/dedicación) - Incremento de cargos de apoyo a tareas docentes (actividades complementarias) - Formación docente en instituciones/aulas
Restricciones a la oferta	- Aulas - Espacios físicos - Espacios complementarios

Las hipótesis de estimación planteadas tentativamente intentan responder a estos problemas en orden creciente. Los cálculos suponen estimaciones anuales.

Los cálculos que se presentan suponen una serie de estimaciones anuales, que deberán incrementarse año por año de lograrse consensos entre los ámbitos de las políticas de estado, los grupos políticos en el Congreso Nacional que decidan formular un plan de expansión, de inversión que comprometa los fondos fiscales del país.

Cuadro 10 Operacionalización del cálculo estimativo

Problema	Indicadores de referencia
Gasto público por alumno del sector estatal	\$1282.4
Repitencia	
EGB 1 y2	6,2%
EGB 3	7,6%
Polimodal	4,8%
Sobriedad	
EGB 1 y2	21,6%
EGB 3	32,7%
Polimodal	36,3%
Población 3 a 24 años	
Excluida	
Nunca asistió	1.070.760
No asiste pero asistió	
Primaria incompleta	425.416
Primaria completa	1.010.458
Secundaria incompleta	922.836
Asiste por terminar	
Primaria con extraedad	780.973
Secundaria con extraedad	715.782
Población joven y adulta (15 años y más)	
Excluida	
Nunca asistió	905.762
No asiste pero asistió	
Primaria incompleta	3.987.059
Primaria completa	7.041.798
Secundaria incompleta	3.478.430

Las hipótesis consideran un multiplicador básico de gasto por alumno, a partir de los datos oficiales que se aplican a los volúmenes de población no cubierta de las diferentes edades, es decir la población excluida del sistema educativo; en la hipótesis media y máxima a ese multiplicador se le agrega un porcentaje estimado que se podría aplicar a los grupos de población con sobre-edad y luego en programas específicos para la repitencia y a ello se le sumaría las inversiones en infraestructura

Hipótesis

Mínima: (Multiplicador gasto por alumno) x (volumen de población excluida del sistema)

Media: (Multiplicador gasto por alumnos) x (volumen de población excluida del sistema + 20 % por extraedad)

Máxima: (Multiplicador gasto por alumnos) x (volumen de población excluida del sistema) + (30 % por extraedad y repitencia + 40% en infraestructura).

Criterios que contemplan las hipótesis

Hipótesis	Gasto por alumno	Repitencia y extraedad	Expansión cobertura	Infraestructura
Mínima	X		X	
Media	X	X		
Máxima	X	X	X	X

Cuadro 11.a Población que no asiste al sistema educativo por nivel alcanzado y grupos de edad. Total país. 2001.

	3-4 años	5 años	6-12 años	13-18 años	19-24 años	15-19 años	20 a 29 años	30 a 49 años	50 años y más
Excluida									
Nunca asistió	804.515	143.712	45.909	28.613	48.011	26.583	85.227	239.890	554.062
No asiste pero asistió									
Primaria incompleta		2.750	57.414	152.965	212.287	158.148	372.434	1.410.296	2.046.181
Primaria completa			-	286.342	724.116	323.043	1.270.916	2.509.661	2.938.178
Secundaria incompleta			-	293.257	629.579	351.392	1.049.471	1.351.264	726.303

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Censo nacional de población y vivienda. 2001. INDEC.

Cuadro 11.b Estimaciones de incrementos de gasto para la atención de población excluida. En millones de dólares.

	3-4 años	5 años	6-12 años	13-18 años	19-24 años	15-19 años	20 a 29 años	30 a 49 años	50 años y más
Hipótesis mínima (\$1282,4)									
Nunca asistió	344	61	20	12	21	11	36	103	237
Primaria incompleta		1	25	65	91	68	159	603	875
Primaria completa			0	122	310	138	543	1.073	1.256
Secundaria incompleta			0	125	269	150	449	578	310
Total	344	63	44	325	690	367	1.188	2.356	2.678

Nota: Multiplicador es el gasto público por alumno del sector estatal correspondiente al año 2003, \$1282,4 de acuerdo al Programa de Costos del Sistema Educativo del Ministerio de Educación, Ciencias y Tecnología.

Cuadro 12.a Estimaciones de incrementos de gasto para la atención de población excluida. En millones de pesos.

	3-4 años	5 a 18 años	19-24 años	15 a 29 años	30 a 49 años	50 años y más
Hipótesis mínima (\$1282,4)	\$ 1.032	\$ 1.296	\$ 2.070	\$ 4.664	\$ 7.067	\$ 8.034
Para terminar primaria	\$ 1.032	\$ 553	\$ 334	\$ 824	\$ 2.116	\$ 3.335
Para terminar secundaria	-	\$ 743	\$ 1.736	\$ 3.841	\$ 4.951	\$ 4.699
Hipótesis Media						
Incremento del 20%	\$ 1.032	\$ 1.296	\$ 2.070	\$ 4.664	\$ 7.067	\$ 8.034
	\$ 206	\$ 259	\$ 414	\$ 933	\$ 1.413	\$ 1.607
	\$ 1.238	\$ 1.556	\$ 2.484	\$ 5.597	\$ 8.481	\$ 9.641
Hipótesis de máxima						
Incremento del 30%	\$ 1.032	\$ 1.296	\$ 2.070	\$ 4.664	\$ 7.067	\$ 8.034
	\$ 310	\$ 389	\$ 621	\$ 1.399	\$ 2.120	\$ 2.410
	\$ 1.341	\$ 1.685	\$ 2.691	\$ 6.064	\$ 9.188	\$ 10.444
Incremento del 40%	\$ 413	\$ 519	\$ 828	\$ 1.866	\$ 2.827	\$ 3.214
	\$ 1.444	\$ 1.815	\$ 2.898	\$ 6.530	\$ 9.894	\$ 11.247

Cuadro 12.b Estimaciones de incrementos de gasto para la atención de población excluida. En millones de dólares.

	3-4 años	5 a 18 años	19-24 años	15 a 29 años	30 a 49 años	50 años y más
Hipótesis mínima (\$1282,4)	344	432	690	1.555	2.356	2.678
Para terminar primaria	344	184	111	275	705	1.112
Para terminar secundaria		248	579	1.280	1.650	1.566
Hipótesis Media						
Incremento del 20%	344	432	690	1.555	2.356	2.678
	69	86	138	311	471	536
	413	519	828	1.866	2.827	3.214
Hipótesis de máxima						
Incremento del 30%	344	432	690	1.555	2.356	2.678
	103	130	207	466	707	803
	447	562	897	2.021	3.063	3.481
Incremento del 40%	138	173	276	622	942	1.071
	481	605	966	2.177	3.298	3.749

3.3 Otras estimaciones de inversión y gasto en educación

A título de ejercicio se calculó el gasto por alumno en el nivel primario y secundario del sistema educativo. Considerando la matrícula total del sistema y la correspondiente a la educación pública, se incluye en el cuadro la matrícula privada a los efectos de ponderar el peso de este sobre el total de la matrícula (23%): eso explica la diferencia en el gasto teórico por alumno de \$930 a \$1.206. Obsérvese que el gobierno nacional sigue realizando subsidios a la educación privada, que no se han calculado en esta oportunidad.

Cuadro 13
Gasto del sector público en educación. Estimación de gasto por alumno y población excluida del sistema educativo. (Ejercicio)

Gasto en Educación Básica Año 2002 (inicial, primaria y secundaria) (En millones de pesos de 2002) (a)		Matrícula atendida. Año 2000 (nivel inicial, primario y secundario)(b)			Estimación de gasto por alumno		Población excluida (c)		
		Total	Público	Privado				Primaria incompleta	Secundaria incompleta
Consolidado	\$9288	9.986.954	7.695.349	2.291.605	Total	\$930	años y más	3.216.051	9.183.428
Regional	Nacional \$272				Sólo Público	\$1.206	EA	1.270.227	5.811.016
Provincial	Provincial \$8609								
Municipal	Municipal \$406								

Fuentes: Elaboración propia sobre la base de (a) Dirección de gastos sociales consolidados. Secretaría de Políticas Económicas. Ministerio de Economía. (b) DINIECE. Relevamiento anual 2000. MCyE. (c) Encuesta de Condiciones de Vida 2001. SIEMPRO/INDEC.

Complementariamente para mostrar el volumen de fondos que deberían incrementarse para la atención de las demandas sociales educativas se aplicó el monto estimado por alumno que asiste a primaria y secundaria pública (\$1206) tanto a la población total como a la PEA según distintos grupos de edad.

Cuadro 14 Estimación de fondos anuales necesarios para atender la demanda social para terminar primaria y secundaria. Población total de 5 años y más y PEA. 2001. Total País.

	Demanda social para terminar primaria		Demanda social para Terminar Secundaria	
	Población con primaria incompleta	Estimación de fondos necesarios (millones de pesos)	Población con secundaria incompleta	Estimación de fondos necesarios (millones de pesos)
Población 5 años y más	3.216.051	3.859	9.183.428	11.020
<i>5 a 29 años</i>	448.998	538	2.430.851	2.917
5 a 18 años	197.573	237	365.459	438
19 a 24 años	127.751	153	1.174.128	1.408
25 a 29 años	123.674	148	891.264	1.069
<i>30 años y más</i>	2.767.053	3.320	6.752.577	8.103
		0		
Total PEA (15 a 64 años)	1.270.227	1.524	5.811.016	6.973
<i>15 a 29 años</i>	207.912	249	1.789.126	2.146
15 a 18 años	42.784	510	226.946	272
19 a 24 años	85.219	102	884.220	1.061
25 a 29 años	79.909	95	677.960	813
<i>30 a 64 años</i>	1.062.315	1.274	4.021.890	4.826

* Demanda social para terminar primaria: Incluye a la población que nunca asistió y a la

Población que no asiste con primario incompleto como máximo nivel educativo alcanzado.

* Demanda social para terminar secundaria: Incluye a la población que no asiste al sistema

Educativo con nivel primario completo y nivel secundario incompleto como máximo nivel educativo alcanzado.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Encuesta de Condiciones de Vida 2001. SIEMPRO/INDEC y Dirección de gastos sociales consolidados. Secretaría de Políticas Económicas. Ministerio de Economía.

Riquelme, G. C. (1998) Asignación y Distribución del gasto en educación y formación técnico-profesional: construcción de políticas e indicadores alternativos. Jornada "Financiamiento de la Educación en la Argentina: situación, perspectivas y propuestas". Academia Nacional de Educación. Buenos Aires.

Obsérvese que frente a las demandas educativas de los jóvenes activos de 19 a 24 años – que alcanzan a 85.219 para terminar primaria y 884.220 para terminar secundaria- el volumen de beneficiarios directos de los programas de capacitación resulta casi inexistente: 26.049 en el año 1999. La mayor cobertura social de este tipo de planes podría convertirse en un mecanismo de recuperación educativa de la población beneficiaria y, de esta manera, alcanzar objetivos de política educativa y social.

En un estudio reciente de la CEPAL (CEPAL, 2005) se colocó en la agenda de los gobiernos latinoamericanos el tema de “invertir mejor para invertir más” destacando como desafíos para los países: ampliar el acceso a la educación, favorecer la permanencia en el sistema y la conclusión de los ciclos; garantizar una educación de calidad y con impacto social; garantizar equidad en educación en sus distintas dimensiones y mejorar la eficiencia de los sistemas de educación.

Sobre esta base se realizaron estimaciones para una serie de metas claves en la expansión de la educación, cuales son: universalizar la pre-primaria, la primaria de 5 años, aumentar en un 75% el acceso a la educación secundaria y erradicar el analfabetismo. Así, en este trabajo, se reproduce esta estimación en los cuadros 8 y 9. El monto inicial de la inversión para la Argentina supone 9838 millones. Estas cifras junto a las presentadas más arriba deberían constituir el centro de los debates de grupos políticos, asociaciones profesionales, grupos de académicos u otros que se hayan conformado y entidades de bien público, orientados a asumir compromisos colectivos para:

- reconocer la necesidad de estimulación previa a los 5 años en sectores populares, de excluidos y en situaciones de pobreza,
- reconocer la necesidad de la expansión de la educación inicial, básica y la garantía de permanencia en esos niveles con estándares de calidad en los logros,
- reconocer la deuda social con la población de menor educación, en riesgo educativo,
- expandir la secundaria y garantizar la permanencia con calidad en los logros.

Estas prioridades deberían asumirse en los ámbitos de las universidades a la hora de las asignaciones presupuestarias para que estos ámbitos académicos asuman decididamente la devolución activa de los recursos necesarios para el logro de estos objetivos de política educativa. Es cierto que esto supone la ruptura con mecanismos históricos de asignación y distribución de recursos por vía de “pugnas” entre grupos de poder donde los objetivos antes señalados no constituyen prioridades. Nadie niega la centralidad de la educación universitaria y de la ciencia y tecnología, pero reconocer la deuda social crítica con la población más excluida es el desafío más importante para producir un cambio sustantivo en el futuro del país.

En un reciente estudio del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la OIT (OIT, 2005) se realiza una estimación ligada a aumentar la calidad y la cantidad de educación. La metodología utilizada propone aumentar los costos para reducir la relación alumnos por maestro a un promedio de 40:1 y comprar libros y materiales para garantizar el mejoramiento de la calidad de la educación. En el primer caso, relaciones alumnos/profesor superiores a 40 reflejarían la necesidad de contratar más profesores, lo que implica aumentos en los gastos corrientes salariales. En el segundo caso, se estima que para disponer de libros y materiales didácticos adecuados los gastos corrientes no salariales deben representar al menos un 15% de los gastos corrientes totales. Además, debe considerarse el aumento en el gasto de capital (inversión) necesario para ampliar la infraestructura educativa para atender a los nuevos estudiantes.

Los costos totales por estudiante que se aplican al incremento en la matrícula son los actuales más el incremento necesario para garantizar que estos niños y niñas reciban educación de calidad.

	CEPAL(*)		Gasto ordinario	
	Año 2000 Costo total (millones de u\$d)	Año 2005 Recursos adicionales (millones de u\$d)	Población excluida	Estimación alternativa (Riquelme, 2003) Millones de u\$d
Universalizar Pre-primaria (3 a 5 años)	955.3	309.5	3 a 5 años	407
Universalizar la primaria y logro de al menos 5 grados	4404.2	42.3	6 a 12 años	44
Aumentar al 75% el acceso a educación secundaria	4478.6	27.6	13 -18 años	325
Erradicar el analfabetismo		9.3	19 a 24 años Nunca asistió 15 años y más	690 387

Fuentes: (*) CEPAL (2005) *Invertir mejor e invertir más. Financiamiento y gestión de la Educación en América Latina y el Caribe*. CEPAL- UNESCO Serie Seminarios y Conferencias 43. Revisar porque las cifras en CEPAL son por quinquenio.

Una comparación de recursos aplicados a programas orientados a la población excluida joven y adulta resulta ilustrativa para intentar reflexiones.

Cuadro 15

Población joven y adulta y PEA que no asiste al sistema educativo. Matrícula de educación de adultos, centros de alfabetización y centros de formación profesional Beneficiarios/proyectos y gasto en programas de formación y capacitación, de empleo y sociales.

	Población/ Beneficiarios/Proyectos	Gasto en beneficiarios/ Proyectos según tipo de programa (millones)	Estimación anual hipótesis de mínima (millones)
Población joven y adulta (15 años y más)	14.507.287		\$ 19.766
Nunca asistió	905.762		\$ 1.162
Primaria incompleta	3.987.059		\$ 5.113
Primaria completa	7.041.798		\$ 9.030
Secundaria incompleta	3.478.430		\$ 4.461
PEA (15 a 64 años) (2001)	7.081.243		\$ 9.081
Nunca asistió/primaria incompleta	1.270.227		\$ 1.629
Primaria completa/secundaria completa	5.811.016		\$ 7.452
Matrícula de Educación de Adultos (2003)			
Primaria/EGB	136.354		
Secundaria/Polimodal	476.840		
Matrícula de Centros de Alfabetización (2003)	2.447		
Matrícula de Centros de Formación Profesional (2003)	378.290		
Beneficiarios de programas de formación y capacitación y de programas sociales y de empleo con componentes de educación y formación para el trabajo			
Plan Jefes y Jefas componente Terminalidad (a junio 2005) (1)	64.180	\$ 116	
Plan Jefes y Jefas componente Formación profesional (a junio 2005)(1)	36.954	\$ 67	
Planes sectoriales de calificación (sólo componente de capacitación) (a septiembre 2005)(*) (1)	61.153	\$ 231	
Programa Incluir (componente 1 Desarrollo de capacidades productivas) (a junio 2005) (2)	35.000	\$ 100	
Beneficiarios de otros programas sociales y de empleo			
Plan Jefes y Jefas de hogar desocupados (otros componentes) (2004) (1)	1.704.903	\$ 3.069	
Otros programas de empleo (2004) (1)	279.188	\$ 524	
Subsidios por desempleo (2004) (3)	69.089	\$ 214	
Plan Familias (2004) (3)	206.629	\$ 356	
Plan Manos a la Obra (a diciembre 2004) (4)	33861**	-	

Notas: (**) Emprendimientos productivos

Fuentes:

(1) Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2) Programa Incluir. Dirección Nacional de Juventud. Ministerio de Desarrollo Social. (3) SIEMPRO. Presidencia de la Nación. (4) Secretaria de Políticas Sociales. Ministerio de Desarrollo Social

4. Del discurso y las leyes a la acción.

En los años recientes, al consolidarse el proceso de afianzamiento del gobierno democrático luego de la crisis del 2001 y con las nuevas formas adoptadas por el desarrollo sustitutivo de importaciones y el crecimiento sostenido del superávit fiscal, se afianzaron las críticas a las medidas de las políticas neoliberales de los noventa. Por un lado existió una puesta en común alrededor de las críticas a la reforma educativa y a los cambios en la estructura de niveles y modalidades del sistema educativo, tan objetada por la desaparición de la educación técnica y la educación de adultos así como los cambios en el nivel secundario. Por otro, se generalizó el reconocimiento de la exclusión educativa y la fragmentación resultante de la transformación educativa y la transferencia de todos los niveles a las provincias, sin acuerdos previos sobre las articulaciones necesarias.

Es importante destacar que desde ámbitos del gobierno y de las políticas públicas y en los ámbitos de la sociedad civil se generalizaron estas críticas, y la presión para operar transformaciones, que se concretaron en algunas medidas por parte de la política educativa. Entre ellas cabe destacar las leyes de financiamiento educativo (Ley de Financiamiento Educativo, N° 26075/2005) dirigida a buscar garantizar el incremento presupuestario a lo largo de los años, que había quedado sin resolver y muy criticada en la Ley Federal de Educación (Ley Federal de Educación, N° 24195/1993) de los noventa; la promoción de una nueva ley de educación (Ley de Educación Nacional, N° 26206/2006) que derogó a esta última y cuestionada ley, y en el 2005 previamente se dio promulgó una legislación orientada al registro de la educación técnico profesional (Ley de Educación Técnico Profesional, N° 26058), que de alguna manera anticipó el reconocimiento del nivel abandonado del sistema.

Estas normativas constituyen líneas de política educativa que intentaron responder a problemas del sistema educativo, que sin duda introducen las cuestiones de la fragmentación derivada de la reforma educativa, que intentan re-establecer el lugar de la política pública en educación con una mayor jerarquía, al invertirse más en este sector y en el de ciencia y tecnología, que recuperan a la educación técnica como un nivel visible de la educación, dada su desaparición formal

Sin embargo del discurso político y los marcos legales a la acción sabemos que hay una gran distancia. Más aún si los mecanismos de la política pública siguen operando con estrategias de asignación por proyectos focales, y la intervención de diseños de instituciones puntuales que por concurso obtienen fondos.

La orientación de la política educativa y de educación y formación para el trabajo reconoce a través de la nueva Ley de Educación Nacional: la obligatoriedad de la educación desde los cinco (5) años hasta el final de la secundaria, la recuperación de la educación secundaria con dos ciclos, básico y orientado, y la educación técnico-profesional y especialmente busca garantizar la alfabetización y la obligatoriedad escolar para los jóvenes y adultos.

En las esferas del discurso y la acción nacional, internacional y extranjera parecieran existir grupos con diferentes estilos y manera de articulación, que coinciden

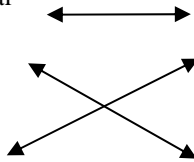
en preocupaciones sobre el derecho a la educación de los individuos, pero sin duda desde diferentes líneas y orientaciones de política educativa.

Políticas Públicas de Educación

- Debate de la Ley de Educación Nacional
- Reconocimiento de los problemas de fragmentación y exclusión
- Ley de Financiamiento Educativo
- Ley de Educación Técnico-Profesional
- Programas de inclusión educativa

Think Tank

- Discurso sobre operación del derecho de los individuos (universidades de elite)
- CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento)
 - monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo
 - participación ciudadana y presupuesto educativo provincial
 - coparticipación y equidad educativa



Organismos Internacionales

- Reconocimiento de la necesidad de invertir más
- Condonación de deuda

- Universidades Públicas
- Foro Social Mundial y Foro Mundial de Educación : otro mundo es posible
- CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales)
- FLAPE (Foro Latinoamericano de Políticas Educativas)
- GEO (Gender and Education Office)-ICAE (International Council for Adult Education)
- Educación de Adultos: CREFAL
- entre otros mundiales

Nuestra perspectiva es que la atención de las demandas sociales por educación y formación para el trabajo en el marco del sistema educativo no puede sino operar por procesos de planificación y programación de políticas y asignación de recursos. En tal sentido reiteramos que se debería operar en la resolución y dimensiones claves como las que se sostuvieron en este artículo, y que se explicitan en el siguiente modelo de operación.

Modelo de atención del derecho a la educación

<i>Población</i>	Dimensiones y problemas	<i>Oferta</i>
Diferenciación social y económica	Redes de servicios escolares	Segmentación educativa
	Repitentes	
Localización espacial	Desertores	Perfil docente
	(Programas e instancias de atención)	Recursos físicos
Características poblacionales		
- edad		
- sexo		

Recursos Sociales	Recursos Comunales	Recursos educativos fuera de las escuelas
-------------------	--------------------	---

Estimación de recursos necesarios para un modelo de expansión:
 Más horas de clase
 Más apoyo escolar
 Más aulas y espacios institucionales
 Más docentes

Un modelo de simulación de simulación de estas características permitiría operar en la atención de la deuda social. El modelo de simulación de acuerdo al diseño de atención de la deuda social con la población del país podría ser testado para el total del país en las dimensiones y variables que puedan estimarse a ese nivel de agregación. Las actividades deberían rondar entre las siguientes:

- a) una corrida preliminar para correcciones y ajustes;
- b) la definición de las hipótesis mínima, máxima y media para expandir los gastos corrientes y de capital, y para adoptar otras medidas complementarias de políticas y administración;
- c) la localización de los recursos disponibles y requeridos para construir cuadros de urgencia, y de disponibilidad;
- d) la convocatoria a informantes claves de la población y de los sectores de la política y administración.

Más aún nuestra intención, como equipo de investigación, es a mediano plazo poder proveer de una evaluación de la potencialidad y limitaciones de la operación de modelos, estudiando el uso crítico de la información y la factibilidad de políticas concertadas. Los aportes del modelo de simulación se centrarían en la concertación de asignación de fondos para la planificación y programación educativa y de las políticas sociales en vistas al derecho de la educación .en ámbitos nacionales, provinciales y locales. Ello está en el orden de requerir o destacar la necesidad de concretar algunas actividades como las siguientes:

- a) reuniones de trabajo con equipos de diferentes ministerios y actores sociales para debatir el uso crítico de la información;
- b) reuniones de trabajo con equipos de diferentes ministerios para debatir la factibilidad de políticas concertadas, y acerca de la experiencia de programas integrados, identificando alternativas de escenarios con mejoras e intervención en los factores críticos;

c) aportes a los sistemas de información para la evaluación para estudiar algunos de los temas contemplados como determinantes en el acceso y permanencia de la población al sistema educativo y del cumplimiento del derecho a la educación.

Todo lo sostenido hasta aquí reconoce que los programas de recuperación educativa de la población joven y adulta constituyen un derecho de la población y una responsabilidad social por parte del Estado, con un fuerte impacto distributivo. La asignación de fondos a estos proyectos podría representar también un mecanismo directo e indirecto de intervención en el mercado de trabajo a través de:

- la mayor retención de parte de la población, fundamentalmente jóvenes, en el sistema educativo; que contribuiría a contener la presión sobre el empleo;
- la generación de empleo para el sector docente, tanto por incremento de la dedicación de docentes en ejercicio como por la creación de nuevos puestos de trabajo;
- la generación de empleos para desocupados en proyectos de obra pública, ligados a la construcción de aulas y refacción de establecimientos educativos.

Estaríamos respondiendo al “derecho a la integración” en tanto imperativo moral orientado a:

- ciudadanos activos y no sólo personas asistidas (participación social +auxilio económico)
- concepción amplia de deuda social, que no implica un idea pasiva de sujeto de derecho.

Los recursos necesarios para atender al menos a algunos sectores de población con demandas educativas insatisfechas no exceden los destinados actualmente a subsidios por desempleo y bajos ingresos. El sector educación podría encarar la búsqueda de financiamiento considerando entre las alternativas posibles la reasignación de partidas destinadas a planes de Desarrollo Social y Trabajo, en el marco de acciones concertadas de una política pública decidida de redistribución de ingresos.

Bibliografía

Beccaria, Luis (1993) *Notas sobre la pobreza y la acción del estado para superarla*. Serie estudios n° 7. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas. Buenos Aires.

CEPAL (2005) *Invertir mejor e invertir más. Financiamiento y gestión de la Educación en América Latina y el Caribe*. CEPAL- UNESCO Serie Seminarios y Conferencias 43.

Corragio, José Luis (1997) “Las propuestas del Banco Mundial para la educación: ¿sentido oculto o problemas de concepción?” En Corragio, José Luis y Torres, Rosa María (1997) *La educación el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos*. Colección CEM-Educación. Miño y Dávila Editores. Buenos Aires.

Danziger, Sheldon y Waldfogel, Jane (2000). *Investing in Children: What Do We Know? What Should We Do?.* Paper N° 34. Centre for Analysis of Social Exclusion (CASE)., February 2000, London.

Fitoussi, J. P y Rosanvallon, P. (2003). *La nueva era de las desigualdades*. Ediciones Manantial, Argentina.

Congreso de la Nación Argentina (2006) *Ley de Educación Nacional*, Ley N° 26206.

Congreso de la Nación Argentina (2005) *Ley de Financiamiento Educativo*, Ley N° 26075.

Congreso de la Nación Argentina (2005) *Ley de Educación Técnico Profesional*, Ley N° 26058.

Congreso de la Nación Argentina (1993) *Ley Federal de Educación*, Ley N° 24195.

IPEC/OIT (2005) *Construir futuro, invertir en la infancia. Estudio económica de los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil en Iberoamérica*. IPEC-OIT. Septiembre.

Morduchowicz, Alejandro (2003) *Equidad y financiamiento de la educación en América Latina*. IPEE - UNESCO Sede Regional Buenos Aires. Argentina.

Riquelme, G. (2005) *Educación y distribución del gasto social en Argentina*. Ponencia presentada en Seminario Plan Fénix en vísperas del segundo centenario. Una estrategia nacional de desarrollo con equidad. Buenos Aires. 2 al 5 de agosto.

Riquelme, Graciela C. (2004) *La educación secundaria antes y después de la reforma: efectos distributivos del gasto público*. Colección Ideas en debate. Consejo Editor de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires. Miño y Dávila Editores. Argentina.

Riquelme, G. C. y Herger, N. (2003) *Educación y formación de los trabajadores en Argentina 2003: resignificación y desafíos para la atención de demandas*. 6° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Asociación Argentina de Especialistas del Trabajo (ASET). Facultad de Ciencias Económicas. UBA. Agosto de 2003. Buenos Aires.

Riquelme, G. C. (2000) *Proyecto ALAS "Alcanzar la secundaria: un desafío para todos los jóvenes"*. Elaborado a pedido de Secretaria de Tercera Edad y Acción Social. Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente.

Riquelme, G. C.: *Asignación y distribución del gasto en educación técnica y formación profesional: construcción de indicadores y políticas alternativas*. Academia Nacional de Educación. Buenos Aires. 1998.

Torrado, S. (2004) *La herencia del ajuste. Cambios en la sociedad y la familia*. Colección Claves para todos. Capital Intelectual. Buenos Aires.

Vilas, Carlos (1998). "Buscando al Leviatán: hipótesis sobre ciudadanía, desigualdad y democracia", en Sader, Emir (editor) *Democracia sin exclusiones ni excluidos*. Editorial Nueva Sociedad, Venezuela.

Rubén Lo Vuolo, Alberto Barbeito y Corina Rodríguez Enríquez (2002) *La inseguridad socio-económica como política pública: transformación del sistema de protección social y financiamiento social en Argentina*. Documento de Trabajo, n° 33. CIEPP. Buenos Aires, Mayo de 2002

Luis Beccaria y Mariana González.(2006) Impactos de la dinámica del mercado de trabajo sobre la distribución del ingreso y la pobreza en argentina. En *Problemas del Desarrollo*. Revista Latinoamericana de Economía. 98 Vol. 37, núm. 146, julio-septiembre / 2006

Golbert, L. (1996) *Viejos y nuevos problemas de las políticas asistenciales*. Serie Estudios, n° 12. Centro de Estudios para el Cambio Estructural (CECE). Buenos Aires.

Foro Latinoamericano de Políticas Educativas FLAPE (2007) *Derecho a la educación y participación ciudadana: un desafío democrático pendiente*. Declaración de FLAPE. Marzo, 2007.

Foro Mundial de Educación (2003) *Declaración de Porto Alegre*. Foro Mundial de Educación, Foro Mundial Social de Porto Alegre. Porto Alegre. Enero.

Cuadro anexos

Población que no asiste al sistema educativo por nivel alcanzado y grupos de edad. Total país. 2001.

	3-4 años	5 años	6-12 años	13-18 años	19-24 años	15-19 años	20 a 29 años	30 a 49 años	50 años y más
Excluida									
Nunca asistió	804.515	143.712	45.909	28.613	48.011	26.583	85.227	239.890	554.062
No asiste pero asistió									
Primaria incompleta		2.750	57.414	152.965	212.287	158.148	372.434	1.410.296	2.046.181
Primaria completa			-	286.342	724.116	323.043	1.270.916	2.509.661	2.938.178
Secundaria incompleta			-	293.257	629.579	351.392	1.049.471	1.351.264	726.303

Estimaciones de incrementos de gasto para la atención de población excluida. Pesos.

	3-4 años	5 años	6-12 años	13-18 años	19-24 años	15-19 años	20 a 29 años	30 a 49 años	50 años y más
Hipótesis mínima (\$1282,4)									
Nunca asistió	1.031.710.036	184.296.269	58.873.702	36.693.311	61.569.306	34.090.039	109.295.105	307.634.936	710.529.109
Primaria incompleta		3.526.600	73.627.457	196.162.572	272.236.336	202.808.995	477.609.362	1.808.563.590	2.624.022.514
Primaria completa				367.205.494	928.606.358	414.270.343	1.629.822.678	3.218.389.266	3.767.919.467
Secundaria incompleta				376.072.264	807.372.110	450.625.101	1.345.841.610	1.732.860.954	931.410.967
Total	1.031.710.036	187.822.869	132.501.159	976.133.641	2.069.784.110	1.101.794.478	3.562.568.755	7.067.448.746	8.033.882.058

Estimaciones de incrementos de gasto para la atención de población excluida. Pesos.

	3-4 años	5 a 18 años	19-24 años	15 a 29 años	30 a 49 años	50 años y más
Hipótesis mínima (\$1282,4)	\$ 1.031.710.036,00	\$ 1.296.457.668,80	\$ 2.069.784.110,24	\$ 4.664.363.233,60	\$ 7.067.448.746,40	\$ 8.033.882.057,60
Para terminar primaria	\$ 1.031.710.036,00	\$ 553.179.911,20	\$ 333.805.642,24	\$ 823.803.500,80	\$ 2.116.198.526,40	\$ 3.334.551.623,20
Para terminar secundaria		\$ 743.277.757,60	\$ 1.735.978.468,00	\$ 3.840.559.732,80	\$ 4.951.250.220,00	\$ 4.699.330.434,40
Hipótesis Media						
Incremento del 20%	\$ 1.031.710.036,00 \$ 206.342.007,20	\$ 1.296.457.668,80 \$ 259.291.533,76	\$ 2.069.784.110,24 \$ 413.956.822,05	\$ 4.664.363.233,60 \$ 932.872.646,72	\$ 7.067.448.746,40 \$ 1.413.489.749,28	\$ 8.033.882.057,60 \$ 1.606.776.411,52
	\$ 1.238.052.043,20	\$ 1.555.749.202,56	\$ 2.483.740.932,29	\$ 5.597.235.880,32	\$ 8.480.938.495,68	\$ 9.640.658.469,12
Hipótesis de máxima						
Incremento del 30%	\$ 1.031.710.036,00 \$ 309.513.010,80	\$ 1.296.457.668,80 \$ 388.937.300,64	\$ 2.069.784.110,24 \$ 620.935.233,07	\$ 4.664.363.233,60 \$ 1.399.308.970,08	\$ 7.067.448.746,40 \$ 2.120.234.623,92	\$ 8.033.882.057,60 \$ 2.410.164.617,28
	\$ 1.341.223.046,80	\$ 1.685.394.969,44	\$ 2.690.719.343,31	\$ 6.063.672.203,68	\$ 9.187.683.370,32	\$ 10.444.046.674,88
Incremento del 40%	\$ 1.031.710.036,00 \$ 412.684.014,40	\$ 1.296.457.668,80 \$ 518.583.067,52	\$ 2.069.784.110,24 \$ 827.913.644,10	\$ 4.664.363.233,60 \$ 1.865.745.293,44	\$ 7.067.448.746,40 \$ 2.826.979.498,56	\$ 8.033.882.057,60 \$ 3.213.552.823,04
	\$ 1.444.394.050,40	\$ 1.815.040.736,32	\$ 2.897.697.754,34	\$ 6.530.108.527,04	\$ 9.894.428.244,96	\$ 11.247.434.880,64

Recursos necesarios para alcanzar cuatro metas educativas en el 2015

Metas	Año 2000						Año 2005		Año 2010		Año 2015		Rec. Totales adicionales para alcanzar la meta (US\$ mill.)	Rec. Totales adicionales sin aumentar eficiencia (US\$ mill.)
	Tasa neta de matrícula	% repetidores	Costo per cápita	Incidencia del costo corriente en el costo total	Costo total (US\$ mill)	Costo total como % del PIB (2000)	Costo total anual como % del PIB	Rec. Adicionales necesarios en el año (US\$ mill.)	Costo total anual como % del PIB	Rec. Adicionales necesarios en el año (US\$ mill.)	Costo total anual como % del PIB	Rec. Adicionales necesarios en el año (US\$ mill.)		
Universalizar preprimaria (niños de 3 a 5 años)	60	No corresponde	1063	98	955.3	0.35	0.42	309.5	0.46	621.9	0.48	916.4	7413.2	-
Universalizar la primaria y el logro de al menos 5 grados	99	6	1172	98	4404.2	1.63	1.49	42.3	1.35	83.0	1.20	111.6	971.2	1031.3
Aumentar a 75% el acceso a educación secundaria	79	No corresponde	1791	98	4478.6	1.66	1.51	27.6	1.36	53.3	1.23	76.8	627.6	-
	Tasa de analfabetismo adulto	Analfabetos de 15 años y más												Prom. anual de beneficiarios (miles)
Erradicar el analfabetismo adulto	3	845.6	-	-	-	-	-	9.3	-	10.1	-	10.8	146.7	61.2

Fuente: elaboración propia sobre la base de CEPAL (2005) Invertir mejor e invertir más. Financiamiento y gestión de la Educación en América Latina y el Caribe. CEPAL-UNESCO Serie Seminarios y Conferencias 43.

Cuadro

Recursos totales necesarios para alcanzar las cuatro metas educativas al año 2015 y déficit presupuestario al mantener la prioridad macroeconómica del gasto público en educación.

Año 2000			Año 2005			Año 2010			Año 2015		
Gasto público social total en educación (como % del PIB)	Costos en primaria y secundaria		Costo total anual como % del PIB	Rec. Adicionales necesarios en el año (US\$ mill.)	Déficit presupuestario (US\$ mill.)	Costo total anual como % del PIB	Rec. Adicionales necesarios en el año (US\$ mill.)	Déficit presupuestario (US\$ mill.)	Costo total anual como % del PIB	Rec. Adicionales necesarios en el año (US\$ mill.)	Déficit presupuestario (US\$ mill.)
	como % del PIB	(US\$ mill.)									
4.6	3.65	9838.1	3.41	388.6	...	3.17	768.2	...	2.92	1115.5	...

Fuente: elaboración propia sobre la base de CEPAL (2005) Invertir mejor e invertir más. Financiamiento y gestión de la Educación en América Latina y el Caribe. CEPAL- UNESCO Serie Seminarios y Conferencias