"Tras una intervención global positiva, es momento de afrontar la diversidad en el sistema educativo"

En la posconvertibilidad se dio una importante recuperación de la inversión pública en el área educativa, pero aún es necesario profundizar la calidad de la intervención estatal, para resolver una multiplicidad de inequidades existentes en el sistema. **educar en Córdoba** entrevistó al economista Eduardo González Olguín -docente de la Universidad Nacional de Córdoba, especializado en historia económica y asesor de organizaciones sociales, mutuales y sindicales-, para conocer el derrotero de la inversión educativa en Argentina y qué acciones, en ese ámbito, permitirían sostener y profundizar las políticas de inclusión escolar en el país.

¿Cómo se financia la educación en Argentina?

La educación en Argentina tiene dos grandes fuentes. Una, que representa aproximadamente el 95% del gasto, es la que destina el Estado; y otra, 5% aproximadamente, la que sostienen las familias. A su vez, dentro del Estado hay tres jurisdicciones: nacional, provincial y municipal. Desde los noventa, fundamentalmente las jurisdicciones provinciales fueron las que se hicieron cargo del financiamiento de la educación; en segundo lugar, se ubica el Estado nacional; y en tercer lugar, algunas municipalidades, como es el caso de Córdoba, que tiene escuelas primarias.

¿En qué cambió la forma de financiamiento educativo en Argentina con relación a otros tiempos?

Durante buena parte de la historia argentina, el esfuerzo central del financiamiento educativo fue hecho por el Estado nacional. El peronismo le otorgó una fuerte impronta, con sus escuelas emblemáticas tipo chalet, que llenaron todo el país, y con las escuelas tecnológicas nacionales, las ENET. Lo hizo porque impulsó un proceso de industrialización y hacían falta técnicos. Esa fue una matriz importante que se dio entre 1945 y 1955 y que marcó el financiamiento en Argentina hasta la dictadura militar de 1976. Con ella, comenzó a darse una discusión, según la cual el

Estado nacional tenía que desprenderse de algunos servicios, no solamente educativos sino también de salud, porque había que acercar la oferta a la demanda y el Estado nacional estaba muy lejos. Así se hicieron algunos tímidos traspasos de servicios hacia las provincias.

En la década del noventa, con la plena instauración del neoliberalismo en Argentina, se registró un traspaso masivo de escuelas nacionales a las provincias, pero sin girar los recursos necesarios. Entonces, las provincias se encontraron con problemas de gestión, porque una cosa era manejar unas pocas escuelas y otra todos los niveles, con sus distintas modalidades. Había provincias con más capacidad que no sufrieron tanto -como Córdoba-, pero otras, con menos desarrollo de equipos técnicos de gestión, tuvieron grandes problemas. Entonces, se aunaba un problema de capacidad de gestión con escasez de recursos. Así se dio un gran deterioro de la educación.

Paradójicamente, en esos años apareció la idea de que todo el gasto y la inversión que se hacía en educación tenían que ser equivalente al 6% del Producto Bruto Interno (PBI). El gobierno nacional de ese momento, encabezado por Carlos Menem, puso esa meta como una bandera. Pero más allá de enunciarla -que sería deseable que el gasto total en educa-

ción en Argentina llegara al 6% del Producto- no había ninguna medida concreta que condujera a la realización de ese objetivo. Eso llevó entonces a que, por un lado, había un discurso muy interesante, pero que no se cumplía; y por otro, las provincias no tenían los recursos necesarios.

¿Qué relación se puede establecer entre el neoliberalismo y los principios para financiar la educación?

El neoliberalismo tiene una fuerte matriz economicista, entonces en este tipo de debates tiene problemas, porque según su visión es necesario ahorrar y cuanto menos se gaste, mejor. Pero eso lleva a la necesidad de que sea el docente frente a los jóvenes quien tenga que cubrir esa brecha entre los recursos necesarios y los que realmente se destinan. Para la lógica neoliberal eso es bueno, porque se estaría logrando que el docente sea más eficiente, y eso habilita la introducción de los criterios de la empresa en el campo educativo, algo que no es adecuado porque las lógicas son totalmente distintas.

Explicaste la lógica del financiamiento educativo hasta los noventa, ¿qué pasó después?

Con el gobierno de Néstor Kirchner hubo un cambio importante, porque se retomó la idea de que el gasto total en educación tenía que alcanzar 6% del PBI. Pero a diferencia de lo que había pasado durante las presidencias de Carlos Menem, se explicitó esa meta en una fórmula polinómica, donde se estableció que las provincias tenían que aportar 60% del gasto y la Nación, el restante 40%. Y también se hizo una periodización de los objetivos, es decir que se puntualizó cómo se iría llegando al 6%, año tras año hasta llegar al 2010. Entonces, por primera vez se le dio un carácter operativo a esa meta, a través de la Ley de Financiamiento Educativo. Se creó, además, una Comisión de Seguimiento en la Cámara de Diputados, para que año a año se evaluara si se llegaba a la meta prevista para ese año.

Al mismo tiempo, de la coparticipación que todos los días la Nación le envía a las provincias de manera automática, el Estado nacional determinó que un porcentaje debía ser destinado a la educación; es decir, que enviaba fondos con destino específico. El uso de esos recursos se comenzó a monitorear y si la provincia no cumplía, al año siguiente esa parte de la coparticipación no se le enviaba. Fue tan fuerte la presión que todas las provincias argentinas cumplieron.

¿Qué logros se alcanzaron a partir de la Ley de Financiamiento?

El Estado nacional, además de estas metas de financiamiento, fue implementando una serie de programas específicos: de capacitación a docentes, de reconstrucción de escuelas, de bibliotecas, de distribución de notebooks. Entonces, el Estado no solamente se preocupó para que se alcancen esas metas, sino que fijó algunas prioridades por medio de programas específicos que llegaron a todas las provincias. Hubo un abordaje global y, desde el punto de vista de la política pública, una comprensión de toda la complejidad que tiene el tema educativo, que no requiere solo de poner recursos.

Por otro lado, apareció una idea fuerte, reflejada en la Ley de Educación nacional, que implicó que el Estado tomara mayor responsabilidad en lo relativo a la trayectoria que deben hacer los alumnos, desde el prejardín a la secundaria completa. Esto fue en sintonía con estudios, que muestran que un problema serio es el condicionamiento que tienen los estudiantes en la escuela, de acuerdo a la familia de la cual provengan. Entonces, cuanto antes ingresen al sistema educativo, los niños que tienen mayores dificultades tienen más probabilidades de tener más conocimientos. El Estado salió a cubrir ciertas carencias que tenían las familias y esto impactó favorablemente en los sectores más vulnerables.

El Estado también trabaja de otras formas. Por ejemplo, un programa como la Asignación Universal por Hijo tiene como condición para recibirla que los chicos vayan a la escuela y sean vacunados. Es decir, que desde varias políticas públicas complementarias se busca que toda la población vaya a la escuela.

"Durante buena parte de la historia argentina, el esfuerzo central del financiamiento educativo fue hecho por el Estado nacional".

En este proceso, ¿qué pasó con el salario docente?

El salario docente tuvo una gran variabilidad. Claramente, desde 1973 hasta 1976 tuvimos un salario muy alto; la dictadura militar significará una caída muy grande del salario docente; la llegada a la democracia implicará una recuperación aproximadamente hasta 1986/87; de ahí en adelante comienza la debacle del programa del radicalismo, que llevó a que la incapacidad financiera de todo el sistema provocara una caída del salario. Después, hubo una política deliberada en los noventa para destinar menos recursos desde el Estado, por lo que cayó estrepitosamente el salario docente; y desde 2003, con la recuperación económica y el cambio de paradigma que implicó el paso a un sistema productivo-distributivo, hubo un aumento importante en el salario de los maestros hasta 2011. Desde allí en adelante se mantiene.

Y el poder adquisitivo actual, ¿es mayor o menor que el de los noventa?

Es superior al de los noventa, pero aún no se alcanza el pico del comienzo de la democracia.

Más allá de esta mejoría en el financiamiento educativo, este modo de medirlo –como porcentaje con respecto al PBI- ¿encuentra limitaciones para, por ejemplo, dar cuenta de las diferencias entre países, incluso entre regiones dentro de un propio país?

Esta propuesta del 6% del PBI destinado a educación surgió como una recomendación de la UNESCO, a partir del promedio de lo que gastaban las naciones desarrolladas. Allí justamente radica una de las críticas que se le realizan a este modo de medición, porque se trata de países que tienen el sistema educativo ya consolidado. Hay una gran diferencia entre un país que tiene una gran necesidad, con otro que administra lo existente, por lo que puede aseverarse que, *prima facie*, en un país que tiene carencias destinar 6% de su PBI a educación es poco. Por eso, la misma UNESCO, en su último documento del año pasado a través del cual está pensando la educación más allá de 2015, expuso justamente esta crítica.

Otra crítica sobre esta propuesta es que representa una visión economicista. La educación tiene su costado económico, porque tiene una necesidad de recursos para llevarse adelante, pero esencialmente es una actividad no económica. Hay que comenzar a acercar las mediciones de la calidad educativa con ese porcentaje. Por eso, hay que analizar cómo se gasta en las jurisdicciones, porque a nivel global en Argentina se puede alcanzar un gasto equivalente al 6% del PBI, pero, al entrar en las distintas jurisdicciones, se advierte que no es así. Ahí hay que dar una discusión ya que es necesario que el Estado apoye con más fuerza a provincias que están más atrasadas con respecto a Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires, Mendoza y Capital Federal. Esa es una discusión importante, tiene que haber un efecto de redistribución regional del gasto educativo, porque si le doy lo mismo a todos, lo que estoy haciendo es cristalizar las desigualdades entre regiones.

> "Tiene que haber un efecto de redistribución regional del gasto educativo, porque si le doy lo mismo a todos, lo que estoy haciendo es cristalizar las desigualdades entre regiones".

Has sostenido en otros ámbitos que, aunque aumentó la inversión, recién hace pocos años que se habría logrado tener un gasto similar al existente en la década del noventa. ¿Es así?

Lo que vemos es que en términos reales, descontando la inflación, desde 2003 en adelante ha sido un período muy importante, donde la inversión fue mayor que en los noventa. Tendríamos que retrotraernos a los primeros años de la democracia para ver algo similar.

¿Cuándo llegamos a un financiamiento equivalente al 6% del PBI?

Esa es una discusión muy interesante. Cuando se efectivizó la Ley de Financiamiento Educativo, medíamos el nivel de inversión con un PBI en base a la estructura económica de 1993. Recién en 2014 se hizo un cambio y se tomó al año 2004 como base del cálculo del PBI. Y claro, de 1993 a 2004 hubo una gran transformación en la estructura económica argentina. Cuando uno mide el gasto con la nueva base de

2004, se encuentra con que en 2010 el gasto en educación no llegó a ser el 6% del PBI. Con la vieja base de cálculo, en 2010 habíamos llegado al 6,22% del PBI, habíamos pasado la meta propuesta. Y no es una cosa menor, porque dado que se toman decisiones de política en base a ese dato, se aminoran los esfuerzos. Y en 2012 llegamos, con la vieja metodología, al 6,75% del PBI. Cuando se cambia la base de cálculo y se aprecia que el PBI había sido más grande, nos encontramos en realidad con que en 2010 el gasto en educación fue del 4,95% del PBI y en 2012, el 5,32%. Es decir, con la nueva base de cálculo estábamos por debajo de lo propuesto.

Otra discusión interesante es cuánto ha sido el aumento de la inversión en educación. Y en ese punto, tanto con la vieja base de cálculo como con la nueva, el aumento del porcentaje de la inversión con respecto al PBI fue del 31%. Esto quiere decir que el esfuerzo que hizo la economía argentina entre 2006 y 2012 para mejorar la educación fue similar con las dos metodologías, y ese es un dato más relevante.

un salto espectacular en la *perfomance* de los educandos. Estamos en un cambio de paradigma: hoy, por suerte, la escuela hace un esfuerzo para incluir y sostener en su escolaridad a los jóvenes, porque una vez que dejan de asistir a la escuela, es muy difícil lograr su reinserción al sistema educativo. Ese cambio de paradigma que fortalece la inclusión y la igualdad es importante. Pero hay que esperar, porque se trata de políticas cuyos resultados se evalúan en términos de una generación, por lo menos en 25 años.

Yendo a tu pregunta, lo que falta en este momento es encarar esta diversidad de situaciones. Se las ha afrontado en forma global y ahora falta internarse en la diversidad.

Además, están los problemas regionales y habrá que comenzar a pensar en distintos tipos de educación, de acuerdo a cada una de las zonas, mezclando la cultura y la formación ciudadana con la capacidad laboral, lo que lleva a pensar en un modelo de desarrollo. Hemos dado los primeros pasos, a mi juicio en el sentido correcto, pero hay que seguir escarbando en los detalles existentes en este territorio tan grande que es Argentina.

> "En Córdoba lo que todavía está fallando es que no hemos logrado tener el nivel de técnicos que la provincia supo tener en otras épocas".

¿Qué cuestiones vinculadas al financiamiento deberían formar parte de la agenda de discusiones sobre política educativa durante los próximos años?

En todo el país se dio una gran incorporación de sectores, que antes no tenían acceso a la educación secundaria. En Argentina, el acceso al nivel primario hace mucho tiempo que está solucionado. El tema es la escuela media, que con los avances tecnológicos y una demanda cada vez mayor de conocimientos, se va haciendo cada vez más importante. El Gobierno nacional dio cuenta de esto poniendo la obligatoriedad de la escuela secundaria, para que las personas puedan tener un mínimo de capacidades laborales.

La cuestión es que los jóvenes de sectores populares, cuando entran por primera vez a la secundaria, suelen tener dificultades en su desempeño, que son atendidas por medio de programas específicos. Esto fuerza al Gobierno a tener programas de educación popular. Son cosas que se están haciendo, pero que a su vez llevan tiempo. No sucede que por arte de magia, de un día para el otro, se lanza un programa y hay

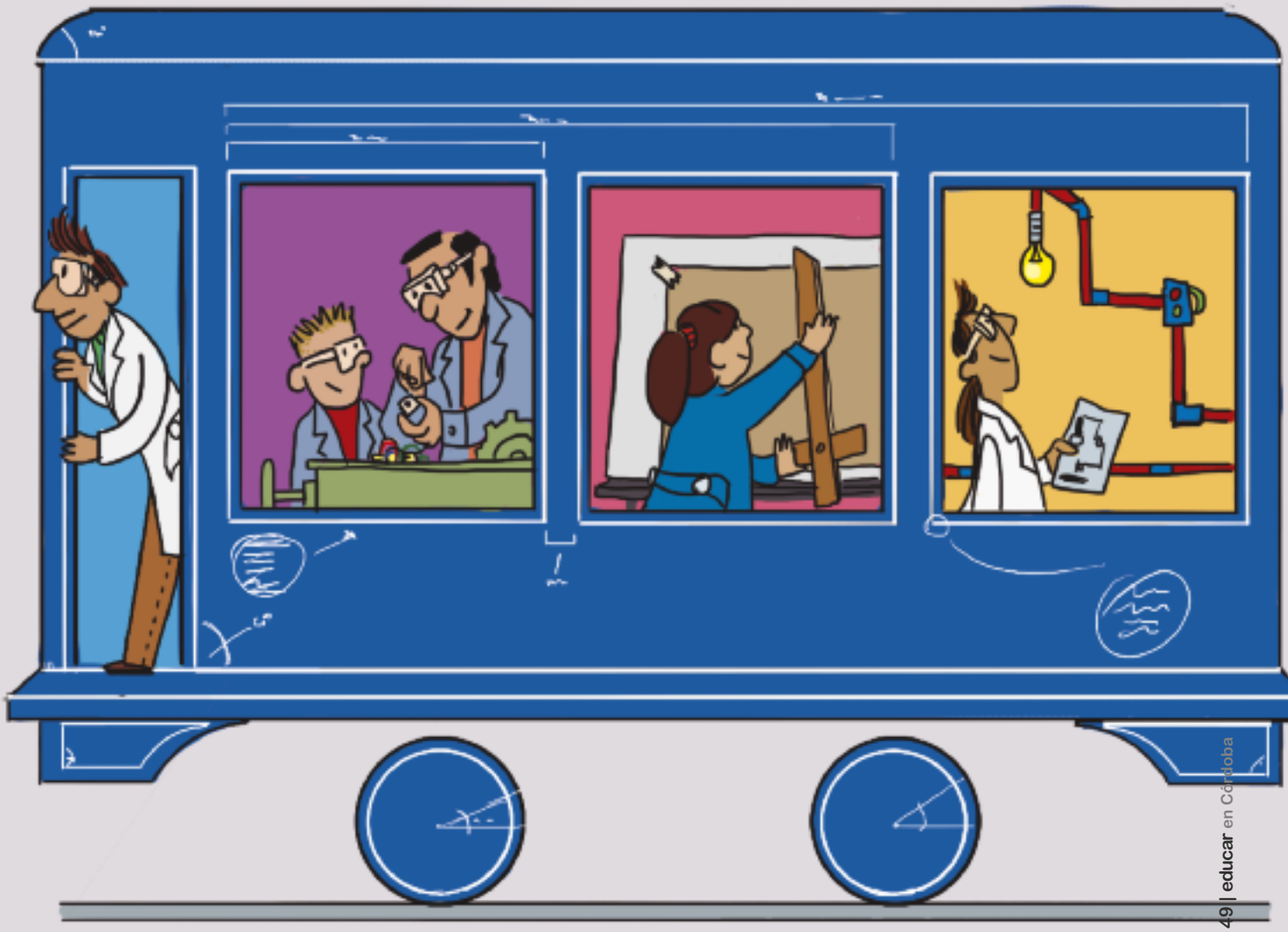
Cambiando la escala, ¿podrías contarnos cómo se financia la educación en Córdoba?

En Córdoba tenemos una situación similar a la nacional, donde el Estado provincial asume el mayor peso (95%), con un gasto de alrededor del 5% para las familias. En verdad, el Estado provincial es quien realiza la erogación, pero ese gasto es financiado con recursos nacionales y provinciales. En el caso de Córdoba, cerca del 25% de las erogaciones son financiadas por el Estado nacional, a través del Fondo de Financiamiento Docente, los programas de reconstrucción de escuelas y toda otra serie de programas. Y son fondos de asignación específica, que el Gobierno provincial no puede gastar en otra cosa.

¿Hacia dónde habría que dirigir mayores recursos en la provincia?

Acá en Córdoba, fruto de la impronta nacional,

asistimos a una intensa incorporación de jóvenes de sectores populares a la secundaria. Lo que todavía está fallando es que no hemos logrado tener el nivel de técnicos que la provincia supo tener en otras épocas. Una de las dificultades más importantes que tienen las empresas industriales es conseguir mano de obra calificada, acorde con el avance tecnológico actual. No nos olvidemos que durante la gestión del actual gobernador José Manuel De la Sota hubo un desmantelamiento de las escuelas técnicas. Luego de la reindustrialización que se dio en Argentina a partir de 2003, volvió la demanda de técnicos y reaparecieron este tipo de escuelas, pero aún no logran satisfacer la demanda que existe.

Otra cuestión importante es visualizar las diferencias regionales. Y hacen falta políticas más específicas con respecto a los famosos "ni-ni", jóvenes que ni estudian ni trabajan. Representan un problema serio, pues son personas que van a llegar a los 30 años y seguirán estando fuera del mercado laboral y de la economía. Pero aquí el trabajo debe hacerse en conjunto entre el sector público y el privado, no es solo del Estado. A veces, por parte de los jóvenes, hay un menosprecio muy grande hacia el conocimiento, pues entienden que a través de esa vía no se logran mejores estándares de vida.

Resumiendo, pienso que desde 2005 se produjo un proceso que, primero, revirtió el largo deterioro de la educación en Argentina, para pasar luego a una clara ofensiva con el objetivo de incorporar al 100% de la población a la educación secundaria. Si bien los objetivos económicos, sustento real de este esfuerzo, han sido claramente especificados, no se cae en un economicismo que es totalmente ajeno a la problemática de la educación. De allí los importantes avances que se han logrado en un tiempo que, desde el punto de vista de los procesos históricos, es muy corto. •