

# La reciente federalización de la educación en la Argentina y sus efectos

Juan J. Llach (IAE-Universidad Austral y Academia Nacional de Educación)  
20 Seminario de Federalismo Fiscal: avances, retrocesos y el futuro de las relaciones fiscales Nación-Provincias



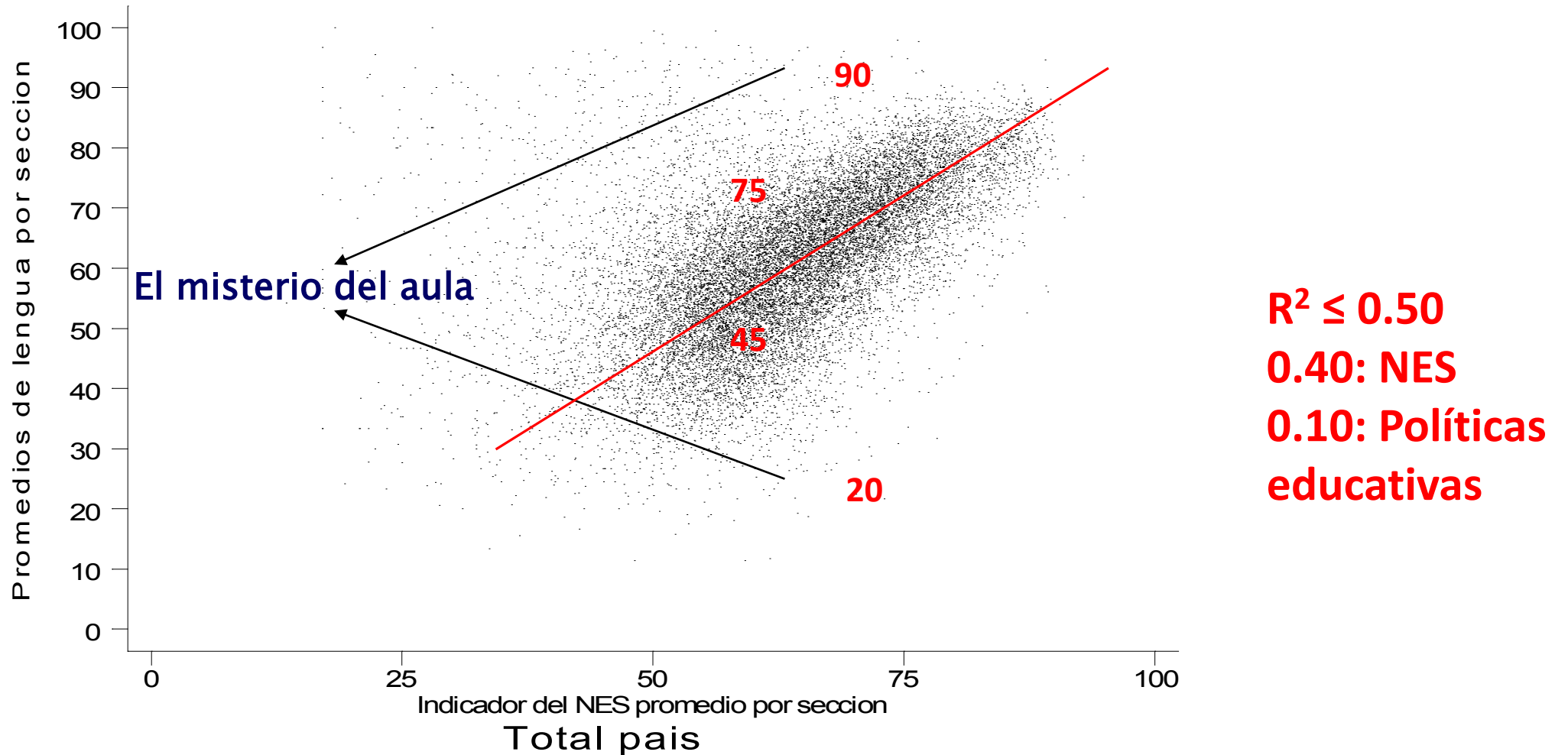
Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata

21 de junio 2017

# Temario

1. El misterio del aula
2. La educación argentina en el contexto regional en el último cuarto de siglo
3. La federalización de la educación y sus efectos
4. Conclusiones y la agenda pendiente

# El gradiente y el misterio del aula



Fuente: Juan J. Llach et al. (2006), *El desafío de la equidad educativa*, Buenos Aires: Granica.

# 1. La educación argentina en el contexto regional en el último cuarto de siglo I

## Tasas netas de escolarización

Tasas netas de escolaridad secundaria. América Latina, circa 1990-2015						
	Los noventa	Principios de los 2000	Actual	Variación 1990-2000	Variación 2000-2015	Variación 1990-2015
Argentina	52.8	81.4	86.6	28.6	5.2	33.8
Bolivia	...	61.8	74.0	...	12.2	...
Brasil	...	70.2	79.9	...	9.7	...
Chile	68.0	77.6	82.3	9.6	4.7	14.3
Costa Rica	44.1	49.3	69.7	5.2	20.4	25.6
Ecuador	70.3	57.8	81.9	-12.5	24.1	11.6
México	54.6	63.7	78.3	9.1	14.6	23.7
Perú	...	58.9	79.78	...	20.9	...
Uruguay	...	74.0	79.75	...	5.75	...
Venezuela	...	64.1	76.0	...	11.9	...

Fuente: SITEAL, banco de datos. Notas. Datos de Argentina, 1993, 2000 y 2014. Bolivia, 2000 y 2011. Brasil, 2001 y 2015. Chile, 1990, 2000 y 2011. Costa Rica, 1991, 2000 y 2012. Ecuador, 1994, 2001 y 2014. México, 1996, 2000 y 2014. Perú, 2000 y 2012. Uruguay, 2001 y 2015. Venezuela, 2000 y 2011.

Tasas de escolaridad de 5 a 24 años, América Latina, circa 1990-2015						
	Los noventa	Principios de los 2000	Actual	Variación 1990-2000	Variación 2000-2015	Variación 1990-2015
Argentina	71.2	76.3	79.2	5.1	2.9	8.0
Bolivia	...	73.3	78.7	...	5.4	...
Brasil	...	70.4	71.9	...	1.5	...
Chile	65.3	75.6	79.6	10.3	4	14.3
Costa Rica	57.5	65.8	75.2	8.3	9.4	17.7
Ecuador	66.7	66.7	75.4	0.0	8.7	8.7
México	61.9	68.2	71.6	6.3	3.4	9.7
Perú	...	69.8	72.4	...	2.6	...
Uruguay	...	73.5	74.7	...	1.2	...
Venezuela	...	66.9	71.5	...	4.6	...

Fuente: SITEAL, banco de datos. Notas. Datos de Argentina, 1993, 2000 y 2014. Bolivia, 2000 y 2011. Brasil, 2001 y 2015. Chile, 1990, 2000 y 2011. Costa Rica, 1991, 2000 y 2012. Ecuador, 1994, 2001 y 2014. México, 1996, 2000 y 2014. Perú, 2000 y 2012. Uruguay, 2001 y 2015. Venezuela, 2000 y 2011.

# 1. La educación argentina en el contexto regional en el último cuarto de siglo II

## Evaluaciones internacionales

- UNESCO: educación primaria en países latinoamericanos
  - PERCE (1997). La Argentina, **primera o segunda**.
  - SERCE (2006). La Argentina, cuarta o quinta.
  - TERCE (2013). La Argentina **entre quinta y octava**.
- PISA (OCDE): educación media (15 años), hoy 65 países o regiones, 2/3 países desarrollados, 1/3 países emergentes
  - 2000. La Argentina, **primero en matemática, segundo en lengua**.
  - 2003. La Argentina NO PARTICIPÓ.
  - 2006. La Argentina, cuarto en matemática, sexto en lengua.
  - 2009. La Argentina, cuarto en matemática, sexto en lengua.
  - 2012. La Argentina, **sexto en matemática, séptimo en lengua**.
  - 2015. La Argentina NO PRESENTÓ INFORMACIÓN ACEPTABLE.

## 2. La federalización de la educación y algunos de sus efectos I

- Un solo estudio empírico riguroso:
  - S. Galiani, P. Gertrel y E. Schargrotsky (2005). *School Decentralization: Helping the Good Get Better, but Leaving the Rest Behind*.
- Evidencias de evaluaciones de aprendizajes en la Argentina
  - Se consideran los ONE 1993, 2000 y 2005 y Aprender 2016.
  - La comparabilidad no es perfecta (estudio en curso)
  - Los coeficientes de variación son 0.14, 0.07, 0.13 y 0.09
  - La mayoría de provincias converge (16) hacia la CABA, 5 divergen, 2 no cambian
    - Chubut, Córdoba, Corrientes y La Pampa convergen sistemáticamente.
    - Las divergentes son (en orden): Buenos, Santa Cruz y Santa Fe, Río negro y Tierra del Fuego
    - Dada su ponderación, el mal desempeño de la PBA puede haber incidido también en las pruebas internacionales
  - Conclusión: no hay evidencias de predominio de la divergencia

## 2. La federalización de la educación y algunos de sus efectos II

- Evidencia de indicadores de eficiencia
  - Escolarización neta
    - Secundaria. Sube mucho más 1990-2000 (28.6) que 2000-15 (5.2)
    - 5 a 24 años. Ídem, mucho más leve: 5.1 y 2.9
  - Sobre-edad.
    - Evidencia contradictoria de los coeficientes de dispersión
    - Primaria: 0.21, 0.33, 0.50. Aumenta en 14 provincias, permanece en 1, disminuye en 10
    - Secundaria: 0.24, 0.17, 0.15.
  - Repitencia
    - Muy condicionada por los recientes cambios de políticas educativas + incógnitas
    - Primaria: 0.44, 0.35, 0.53.
    - Secundaria: 0.21, 0.16, 0.33

## 2. La federalización de la educación y algunos de sus efectos III

- Evidencia de indicadores de eficiencia (sigue)
  - Promoción efectiva (porcentaje de alumnos matriculados en un año que se matriculan como alumnos nuevos en el año inmediato superior en el año lectivo siguiente)
  - Primaria: aumenta la media (90,5% a 97,2%) y se reduce la variación
  - Secundaria: media casi estable (79% a 78,8%) y aumento de la variación
- Conclusión: evidencias contradictorias + baja cantidad y calidad de la información



## 2. La federalización de la educación y algunos de sus efectos IV

### El gasto público en educación y la ley de financiamiento

Evolución del gasto público en educación, 1998-2015								
	1998 trienal	2005 trienal	2010	2015	Δ 2005-2015	Δ 2005-15 %	Δ 1998-2015	Δ 1998-15 %
Nación	0.77	0.66	0.97	1.24	0.59	90.8	0.47	60.3
Provincias	2.74	3.04	3.81	4.57	1.48	47.9	1.83	66.6
Municipios	0.32	0.08	0.11	0.13	0.05	62.5	-0.19	-59.8
Total	3.84	3.78	4.89	5.94	2.12	55.5	2.10	54.7
Incumplimiento de la ley de financiamiento educativo y sucesoras: 2,6% del PIB = 13700 millones de dólares								

Gasto público en educación por nivel de gobierno				
		1986	1998	2015
Nación		33.0	20.1	20.9
Provincias + municipios		67.0	79.9	79.1
TOTAL		100.0	100.0	100.0

### 3. Conclusiones y la agenda pendiente I (recordando el “misterio del aula”)

- Algunas conclusiones preliminares
  - No hay estudios suficientes –y harían falta- para probar hipótesis de los efectos de la federalización en la escolarización y en los aprendizajes.
  - La última etapa –hasta ahora- de la federalización de la educación en la Argentina coincidió, no inmediatamente, con una pérdida del liderazgo o del rango del país en LATAM, tanto en los aprendizajes como en la escolaridad
  - Hipótesis macroeconómica:
    - **Crecimiento:** la Argentina creció menos que Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay, pero más que Brasil y México, países con mejor desempeño educativo que la Argentina.
    - **Ciclo y sus consecuencias sociales:** hiperinflación en 1989, crisis tequila en 1995, crisis de la convertibilidad en 2001, con aumentos muy elevados del desempleo y de la pobreza seguramente tuvieron un impacto negativo en la educación. La cuestión es que luego tuvimos el mejor ciclo económico en un siglo, y seguimos empeorando

### 3. Conclusiones y la agenda pendiente II (recordando el “misterio del aula”)

- Evidencias insuficientes para mostrar causalidad federalización → resultados
- Algunas evidencias contrarias a dicha hipótesis
  - La escolarización aumentó más en la etapa inmediata posterior a la federalización que en este siglo
  - Hay más provincias que convergen (16) que las que divergen a la CABA (5) en aprendizajes
  - Merece investigarse en profundidad el caso de la provincia de Buenos Aires
    - Por su peso relativo, influye mucho en el promedio del país
    - Empeoró su rango en varios indicadores, aunque no en todos.

### 3. Conclusiones y la agenda pendiente III (recordando el “misterio del aula”)

- Modelos prevaecientes de organización de las escuelas
  - **Modelos con mayor relevancia del sistema**
  - Europa no sajona (y América Latina). \$ estatal-mixto
  - *Accountability*: muy flojos de papeles en buena parte de LATAM (El Diálogo, 2016)
- **Modelos con mayor relevancia de las escuelas**
- (Asia Oriental: tradición, verticalidad, exigencia (gaokao)), \$ mixto (*pr.* ↑).
- Chile, subsidio indirecto a la demanda
- EEUU: competencia y *accountability*, \$ mixto
- Finlandia: capital social y autonomía, \$ estatal
- Holanda: tercerización liberal (en sentido EEUU), \$ estatal

PISA 2015, Ciencias

	Media
Media OCDE	493
Singapur	556
Japón	538
Estonia	534
China Taipéi	532
Finlandia	531
Macao (China)	529
Canadá	528
Vietnam	525
Hong Kong (China)	523
P-S-J-G (China)	518
Corea	516
Nueva Zelanda	513
Eslovenia	513
Australia	510
Reino Unido	509
Alemania	509
Holanda	509
Suiza	506
Irlanda	503
Bélgica	502

### 3. Conclusiones y la agenda pendiente IV (recordando el “misterio del aula”)

- Algunas políticas imprescindibles
  - Empezar por los más chicos y por los más pobres es el camino más seguro para dar a todos una educación de calidad y construir así una sociedad con menos pobreza y menos desigualdad.
    - Universalización de hecho de la educación inicial.
    - Escuelas ricas para los pobres.
  - Extensión de la jornada escolar.
  - Competencias laborales en la enseñanza media y jerarquización de la educación para el trabajo en los tres niveles de enseñanza.
  - Nueva carrera docente.

### 3. Conclusiones y la agenda pendiente V (recordando el “misterio del aula”)

- Todas estas políticas se hacen, o no, efectivas en las escuelas
  - El caso de la provincia de Buenos Aires

Educación común. Unidades educativas PBA, 2015				
	Inicial	Primaria	Media	Total
PBA	5416	5914	4374	15704
Conurbano	2533	2476	2468	7477
Resto	2883	4338	1906	9127

Educación común. Docentes PBA 2015				
	Inicial	Primaria	Media	TOTAL
PBA	53,817	95,539	58,266	207,622
Conurbano	30,484	56,361	33,867	120,712
Resto	23,333	39,178	24,399	86,910

Educación común. Alumnos PBA 2015				
	Inicial	Primaria	Media	TOTAL
PBA	721937	1969599	1475637	4167173
Conurbano	421555	1058456	920942	2400953
Resto	300382	638143	554695	1493220

### 3. Conclusiones y la agenda pendiente VI (recordando el “misterio del aula”)

- Federalismo de concertación
  - La educación tiene su organismo: el CFE
- Devolución de potestades tributarias
- Fondos de convergencia condicionados