



DOCUMENTO DE TRABAJO N.3/03

**Producido por la Oficina del Banco Mundial para
Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay**

El impacto de la crisis en el proceso educativo en Argentina

Suhas D. Parandekar – Banco Mundial

Sergio España– Banco Mundial

Maria Paula Savanti – Banco Mundial

Febrero de 2003

La presente publicación fue elaborada y producida por la Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. La serie “Documentos de Trabajo” no constituye un documento formal del Banco Mundial. Es publicada de manera informal y distribuida con el fin de fomentar la discusión y los comentarios de la comunidad que trabaja en los temas que se presentan. Los resultados, interpretaciones, juicios y conclusiones expresados en este trabajo son propios del autor o autores y no deben ser atribuidos al Banco Mundial, a sus organizaciones afiliadas, a los miembros del Directorio Ejecutivo ni a los gobiernos que ellos representan. Los documentos de trabajo están disponibles en: www.bancomundial.org.ar

INTRODUCCIÓN

Desde fines de 2001 y a lo largo de 2002 se ha producido una profundización de la crisis económica y social de magnitud en la Argentina. Este trabajo busca analizar su impacto sobre el sector educativo y sobre la educación recibida por los alumnos. El incremento de la desocupación y subocupación, la caída del poder adquisitivo de los salarios, y sus secuelas en la vida familiar y la capacidad de satisfacción de necesidades básicas son factores que afectan con mayor intensidad a los sectores tradicionalmente pobres, y también a otros que hasta hace pocos años aún no lo eran. atento a ello, el Banco Mundial está preparando una serie de estudios que analizan en profundidad sus efectos sociales. El presente se agrega a los documentos “*La crisis argentina y su impacto en el bienestar de los hogares*” (A. Fiszbein, P. Giovagnoli, I Adúriz), y “*Impacto de la Crisis en el Sector Salud*” (J. Uribe y N. Schwab).

Este estudio se enfoca en los siguientes 6 aspectos: el impacto en (i) la cobertura y escolarización; (ii) el financiamiento; (iii) el desarrollo del proceso educativo y los incumplimientos en los salarios docentes; (iv) los programas compensatorios; (v) la producción de información del sistema; y (vi) los aprendizajes.

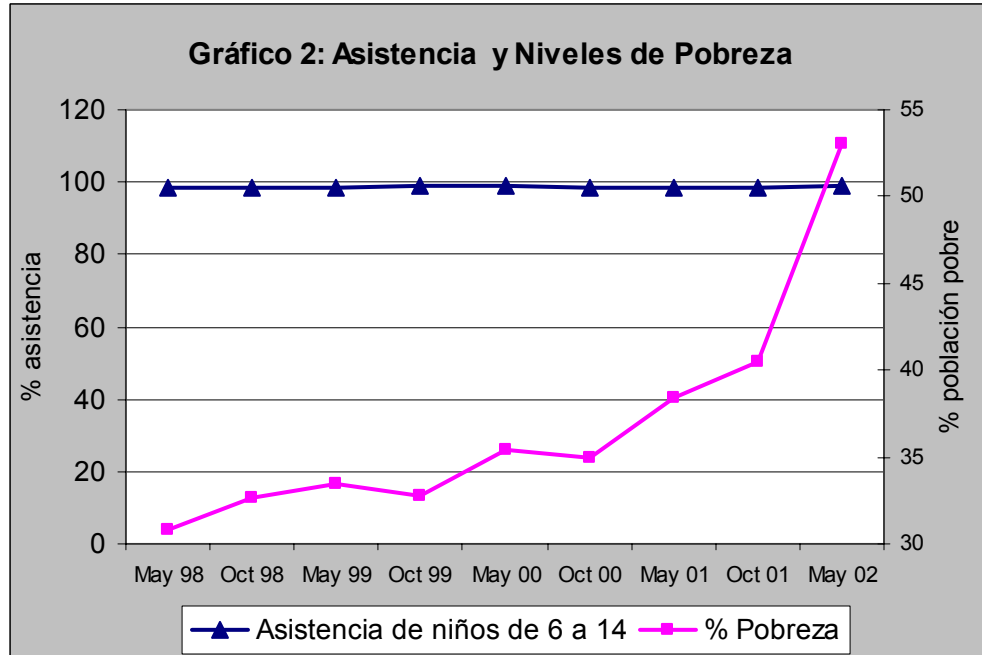
Un factor limitante en la realización de este estudio ha sido la disponibilidad de información, dado que no existen registros que recojan de manera directa los impactos reales de la crisis en el proceso educativo de los alumnos. Los datos 2002 de abandono, retención, y rendimientos en lengua y matemáticas sólo estarán disponibles a mediados del año 2003. Tampoco existen datos de la situación social de los alumnos, especialmente de trabajo infantil, posible de vincular con los indicadores educativos. Por tal motivo, el estudio debe basarse en (a) información recogida directamente de algunas provincias; (b) información producida por el Consejo Federal de Educación; (c) información procesada a partir de la Encuesta Permanente de Hogares que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Censos; (d) información procesada de la encuesta realizada por el BM; (e) datos de años anteriores, que muestran tendencias cuyo análisis permite interpretar la situación actual; (f) información de los operativos nacionales de evaluación.

Impacto sobre los niveles de cobertura y asistencia

Diversas metodologías utilizadas para el análisis de los datos disponibles sugieren que no hay indicios de que la crisis esté agravando los índices de abandono y deserción. Los datos de los últimos años elaborados por el INDEC muestran que los índices de escolaridad no han sido alterados en los últimos años. Al analizar los datos reflejados en las últimas encuestas de hogares (octubre 2001 y mayo 2002), se observa que el abandono interanual entre 2001-2002 es ligeramente menor al de períodos previos. Finalmente, una encuesta realizada por el Banco Mundial en junio del 2002 ratifica tales registros¹. Esas son las principales fuentes utilizables dado que los sistemas de información del sistema educativo no están preparados para obtener datos sobre alumnos que han abandonado la escuela a lo largo del año en curso, ni número de promovidos y no promovidos durante el mismo ciclo lectivo

La tasa de niños en edad de escolaridad obligatoria que asisten a la escuela se ha mantenido constante alrededor del 98% durante los últimos 4 años. Los datos de las encuestas permanentes de hogares que realiza periódicamente el INDEC muestran ese comportamiento que se vuelca en el gráfico 2. El eje izquierdo representa el porcentaje de alumnos de 6 a 14 años que declaran asistir a la escuela. En el eje derecho en cambio se mide el porcentaje de personas pobres. Se observa que durante los últimos cuatro años, mientras los niveles de pobreza han aumentando constantemente, la asistencia a la escuela se mantiene constante. Especialmente debe repararse en el tramo mayo 2002, cuyo indicador de pobreza crece notoriamente permaneciendo estable la escolaridad. Existen varias explicaciones sobre el fenómeno de no disminución en los niveles de asistencia a la escuela, las cuales analizaremos más adelante.

¹ Existen varios estudios previos que sostienen que las crisis macroeconómicas no tienen un gran impacto sobre los resultados educativos de la población que vive la crisis. Melissa Binder (*“Schooling Indicators during Mexico’s Lost Decade”* Economics of Education Review 18, 1999) muestra que el impacto positivo sobre la escolarización producido por la caída en el costo de oportunidad del tiempo de los alumnos neutralizó el impacto negativo sobre la escolarización debido a las mayores restricciones de liquidez en México durante los años ochenta. En un estudio sobre Perú, N. Schady (*“The Positive Effect of Macroeconomic Crisis on the Schooling and Employment decisions of Children in a Middle Income Country”* BM 2002) se demuestra que no se observan efectos negativos sobre la asistencia escolar durante el período de la crisis macroeconómica de 1988-1992 y que los años de educación alcanzados por los niños expuestos a la crisis son de hecho mayores. Se obtuvieron resultados parecidos para el caso de la crisis en Indonesia a los fines de los noventa (Lisa Cameron *“The Impact of the Indonesian Financial Crisis on Children: Data from 100 Villages Survey”*, BM 2002). R. Cossa (*“Determinants of Schooling Attainment in Argentina: an empirical analysis with extensions to policy evaluations”* University of Chicago 2000) estudia el período 1960-1992 en Argentina y demuestra que existe poca evidencia para decir que una crisis macroeconómica de corto plazo afecta significativamente las tendencias generales de escolarización dado que son los factores de largo plazo los que tienen mayor influencia sobre la probabilidad de continuar los estudios.

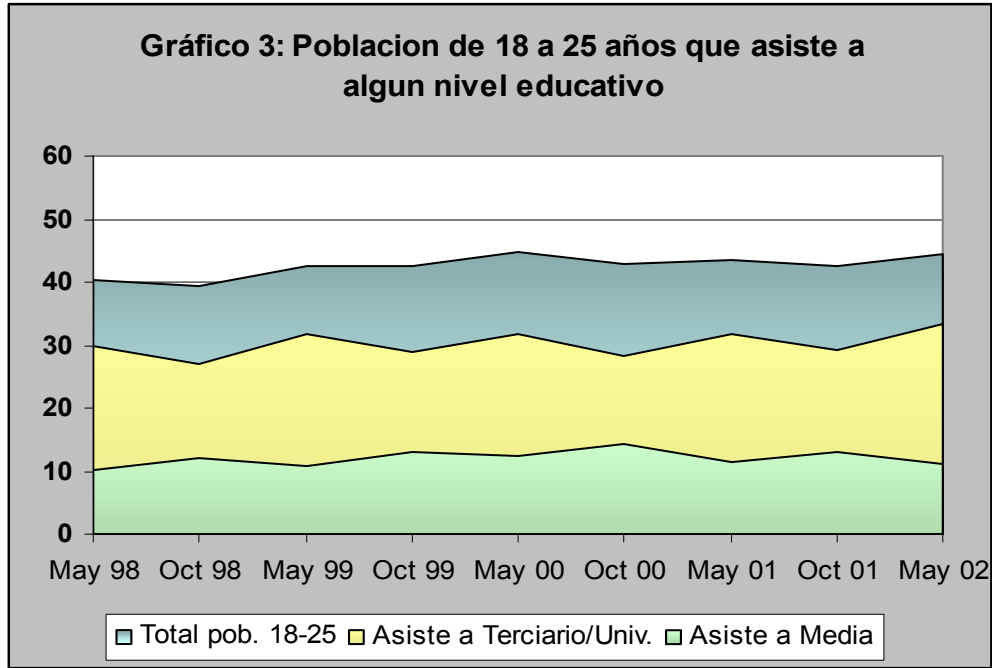


Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC

El abandono interanual de los jóvenes de 6 a 15 años no es mayor entre los años 2001/2002 que en años anteriores. La encuesta permanente de hogares está diseñada de manera tal que se pueden seguir las respuestas del 75% de los hogares en la muestra de un período al otro. Tomando datos de asistencia a la escuela reportada en las encuestas de octubre y siguiendo la respuesta de estas personas en mayo del año próximo, es posible obtener una aproximación al abandono interanual. Se realizó este ejercicio para las transiciones 1998/1999 y 2001/2002. El porcentaje de alumnos de 6 a 15 años que abandonaron sus estudios entre los años 98/99 es del 1.18 %, mientras que este número para los años 2001/2002 equivale al 0.93%.

Tampoco registra mayor índice de abandono la encuesta del mes de junio 2002 realizada para el Banco Mundial sobre el impacto de la crisis con alcance nacional. Sus resultados son coincidentes con los datos de la EPH en lo referente a la deserción escolar. Se preguntó si alguien en la familia había abandonado o retrasado su ingreso a la escuela en este año. El porcentaje de abandono según las respuestas obtenidas en esos hogares fue de 0.2% en el tramo de 6 a 12 años de edad, 0.6% de 13 a 15 años, y 2.3% de 16 a 18 años.

De acuerdo a los datos de las encuestas de hogares, tampoco disminuyó el índice de estudiantes en el grupo de edad de 18 a 25 años, si bien hubiera sido esperable que muchos de ellos hayan abandonado sus estudios terciarios o universitarios para proporcionar ingresos adicionales a las familias. La proporción de jóvenes de 18 a 25 años que declaraban asistir a algún tipo de establecimiento educativo en mayo de 1998 era del 40.3%. En la última encuesta -mayo de 2002- este porcentaje equivale al 44.5%. Es decir, que parecería haber *aumentado* la proporción de jóvenes que estudian (Gráfico 3). Existen diversas explicaciones entre las cuales, en este grupo de edad en particular, la alta tasa de desempleo parecería jugar un rol importante.



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC

El mayor impacto visible en el comportamiento de los hogares se registra en la reducción en la compra de útiles escolares. La misma encuesta BM también recoge información sobre los ajustes realizados por las familias que pudieran afectar la educación de sus hijos. Es muy bajo el porcentaje de familias que han cambiado a sus hijos de escuelas privadas a escuelas públicas o a escuelas privadas más económicas. Por otro lado, una gran proporción de los hogares reportaron haber reducido la compra de útiles escolares y materiales didácticos. La Tabla 1 detalla las respuestas de las familias sobre sus comportamientos ante los costos de la escolaridad de sus hijos.

Tabla 1:

Hogares que realizaron ajustes en sus gastos educativos

Sustituyeron escuelas privadas por públicas	2.0 %
Sustituyeron por escuelas privadas más baratas	3.1 %
Redujeron la compra de útiles escolares	71.9 %

Fuente: Encuesta Banco Mundial, 2002

IMPACTO SOBRE EL FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA

El financiamiento estatal de la educación proviene de las provincias, del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y del Estado Nacional. Las provincias tienen a cargo el funcionamiento del sistema de educación en todos los niveles excepto las universidades. Por su parte, la nación tiene a su cargo el financiamiento de las universidades públicas, y de los programas de apoyo a las provincias para el mejoramiento de la calidad, equidad y eficiencia del sistema.

Durante la década de los noventa, la inversión total en educación (provincias más nación) aumentó de \$5,700 millones en 1991 a \$13,141 en el año 2000. Si bien aún no hay datos definitivos de los gastos provinciales 2002, los datos disponibles indican que este incremento en el gasto total se ha mantenido durante los años 2001 y 2002. Se mostrará más adelante, (sección 'd') que la crisis no ha tenido un gran impacto sobre el nivel absoluto de los gastos, sino que ha afectado el destino de los mismos.

Los principales componentes del gasto nacional son: (i) universidades públicas; (ii) salarios para terciarios transferidos; (iii) Fondo de Incentivo Docente –FONID-; (iv) programas de infraestructura, equipamiento y materiales didácticos; (v) programas de información y eficiencia; y (vi) acciones asistenciales. La Tabla 2 muestra los fondos asignados a tales destinos agrupados en: Universidades; transferencias a provincias para salarios – puntos (ii, iii)-; y programas de inversión –puntos (iv, v, vi)-.

Tabla 2: Evolución de la inversión nacional en educación

(en millones de pesos corrientes)

	Universidades	Transferencias para Salarios ⁽¹⁾	Programas en provincias	Total
Año 2000	\$1,741	\$832	\$211	\$2,784
Año 2001	\$1,667	\$703 ⁽²⁾	\$183	\$2,553
Año 2002 ⁽³⁾	\$1,812	\$40	\$503	\$2,355
Año 2003	\$1,845	0	\$530	\$2,442

Fuente: Secretaría de Hacienda de la Nación.

(1) Se refiere a los gastos salariales en los terciarios transferidos, y a partir de 1999 incluye el Fondo de Incentivo Docente (FONID).

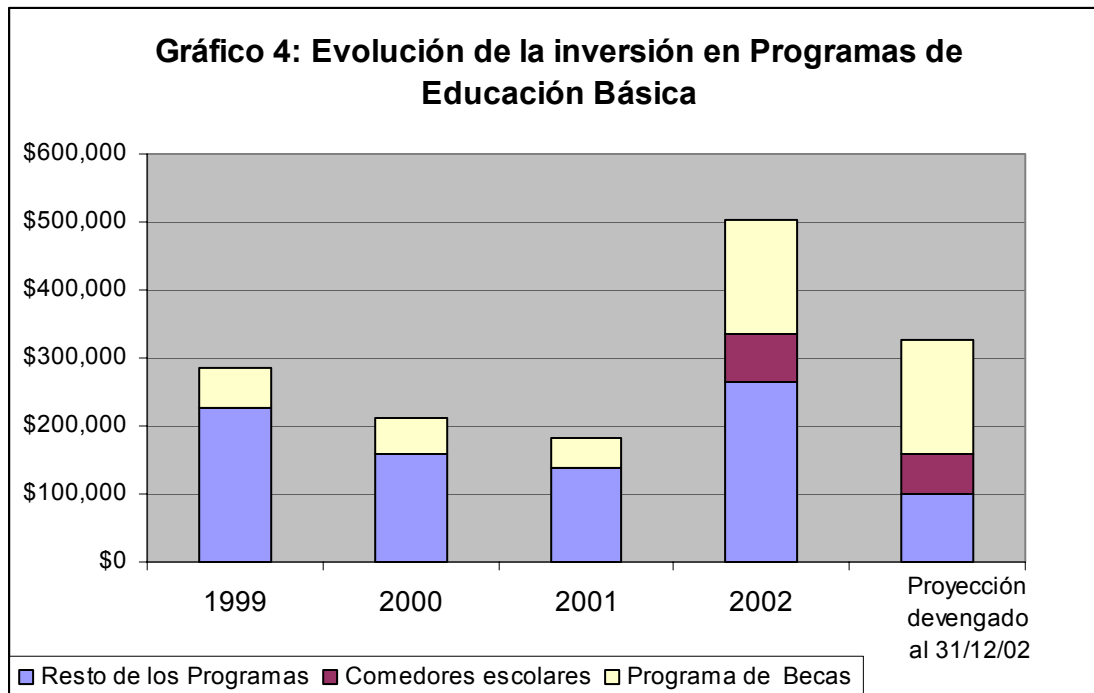
(2) Incluye devengamiento por 330 millones que se hicieron efectivos a lo largo de 2002.

(3) Los datos de 2002 corresponden a crédito vigente fines noviembre. Los datos de 2003 corresponden a la Ley de Presupuesto 2003.

Es importante resaltar tres aspectos que surgen del análisis de la tabla:

- El presupuesto Universitario se ha mantenido durante los últimos años. En el presupuesto del año 2003, se observa un aumento de 11% en comparación con el nivel de gasto en el año 2001. Si a ello se agrega una partida especial incorporada durante el tratamiento parlamentario para este sector -\$160 millones- el incremento otorgado para 2003 sería de 20.5% respecto de la ejecución 2001.
- En el año 1999 se incorpora el FONID, lo cual implica un devengamiento de \$660 millones anuales en el 2000 y 2001. La mitad de lo imputado al ejercicio 2001 no fue abonado y ha quedado como deuda a los docentes a ser cancelada durante el 2002.
- La mayor variación en el periodo se registra en los montos asignados a los programas nacionales en las provincias (compensatorios, de infraestructura, equipamiento, becas, capacitación, evaluación, información estadística, desarrollo curricular), los cuales aumentan drásticamente en el año 2002.²

Durante 2002 se reasignaron fondos nacionales incrementando las partidas destinadas a acciones asistenciales. Ante el agravamiento de la crisis social se amplió el alcance del programa de becas y se agilizó su ejecución, adicionalmente se agregó una línea de financiamiento para comedores escolares, hasta entonces no incluida entre sus acciones. Ambos componentes asistenciales implican \$237 millones, \$192 millones más que los previstos al comienzo del ejercicio.



Fuente: Ministerio de Economía y Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

² Los montos asignados a los programas nacionales habían crecido \$293 millones (151%) entre 1994-1998, cayendo progresivamente a partir de 1999 hasta llegar a menos del monto inicial en 2001.

El gráfico 4 muestra que el monto total del presupuesto en los programas nacionales para el año 2002 es superior al monto ejecutado en años previos y estos recursos adicionales están dirigidos hacia los programas asistenciales, en vez de hacia inversiones en infraestructura o equipamiento. La última barra del mismo gráfico muestra una diferencia significativa entre el presupuesto y los recursos devengados. La Tabla 3 estudia esa diferencia con mayor desagregación, mostrando la evolución de las partidas e identificando el monto inicial, el original en la ley de presupuesto; el crédito vigente a fines de octubre, luego de sucesivas reestructuraciones; y la proyección de la ejecución a fin de año.

Tabla 3:

Estructura del presupuesto 2002 Ministerio de Educación de la Nación

	Datos de Ejecución Presupuestaria	Crédito Inicial	Crédito Vigente 11/2/2002	Proyección Ejecución al 11/29/02	% ejecución proyectada sobre crédito vigente
Universidades		\$1,819,992	\$1,812,557	\$1,600,000	88.30%
Inversión en escuelas y programas técnicos centralizados	Programas de Inversión en Provincias	\$223,490	\$263,849	\$97,000	36.80%
	Comedores Escolares	\$0.00	\$72,000	\$72,000	100.00%
	Becas	\$45,210	\$167,823	\$155,000	92.40%
	Total de Programas	\$268,700	\$503,672	\$324,000	64.30%
Transferencias para salarios por normativa	Terciarios Transferidos	\$133,923	\$40,109	\$13,000	32.40%
	Incentivo Docente	\$0	\$0	\$0	0.00%
Total General		\$2,222,615	\$2,356,338	\$1,937,000	82.20%

Fuente: Ministerio de Economía y Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología

Gastos en miles de pesos corrientes; Excluye gastos centrales, organismos de ciencia y técnica y academias nacionales

* Programas de inversión en provincias (pedagógicos, infraestructura, capacitación, evaluación, etc.)

De la proyección de ejecución 2002 se advierte:

- Relativamente alta ejecución en partida para las universidades (88% hasta fines de noviembre – esa cifra significaría una ejecución completa hasta el fin de año);
- Sub-ejecución importante de las partidas de programas de inversión (capacitación docente, equipamiento didáctico e infraestructura) en las provincias. Se estima llegará sólo al 37% del crédito vigente;
- Asignación especial de montos para comedores que no figuraba en el crédito inicial; el monto fue ejecutado en su totalidad;
- Se triplicó el monto asignado a las becas, y se mantuvo el ritmo de ejecución;
- Reducción en las partidas para terciarios transferidos (32.5% respecto del crédito vigente, pero sólo el 11% sobre el crédito inicial).
- Desaparece en términos de presupuesto 2002 el incentivo docente, aunque como fue dicho, se pagaron \$330 millones registrados como ejecución financiera el ejercicio 2001.
- El promedio de la ejecución es relativamente elevado en términos globales por la incidencia del gasto en universidades.

El proyecto de ley en tratamiento legislativo incluye partidas similares a las vigentes 2002 para acciones asistenciales, prevé importantes inversiones en libros y material de estudio para los alumnos, recursos para las acciones de fortalecimiento a las administraciones provinciales y para los sistemas de información y evaluación. El Anexo I detalla los montos presentados en el proyecto de ley de presupuesto 2003.

En cuanto a los gastos provinciales, estos se ven concentrados en el pago de salarios.³ Tradicionalmente, el rango de la participación de los gastos en la partida de Personal del sector ha oscilado entre un 80% y un 90% (según la provincia). En promedio, en el año 2000, el gasto salarial dentro del gasto educativo fue del 78% (a comienzos de la década del noventa esa participación era del 84.6%), pero agregando los subsidios a las escuelas de gestión privada -exclusivamente destinados al pago de salarios docentes-, el promedio supera el 93%. Los presupuestos educativos provinciales no variaron de manera importante durante 2002. En términos generales, los valores nominales de gasto provincial no se alteraron significativamente, ni se alteró la tendencia de regresión en el financiamiento de los rubros no salariales. La información presupuestaria disponible permite identificar claramente que se repiten –en términos nominales- los niveles de gasto 2001, con la importante excepción de la provincia de Buenos Aires que anunció una fuerte disminución a inicios del año, relativizada posteriormente (la disminución estaría en el orden de \$200 millones sobre un total de \$3.821 ejecutados el año anterior). Otras provincias muestran por el contrario una proyección de la ejecución en la partida de personal superior al presupuesto vigente.

³ Se está preparando un documento específico sobre el gasto educativo provincial.

El problema más serio que se registró entre 2001 y 2002 ha sido la caída de financiamiento en provincias altamente endeudadas, que derivaron en atrasos en los pagos de sus obligaciones por falta de disponibilidad de dinero, o en el uso de bonos provinciales con menor valor que el peso. Otra consecuencia fue una mayor concentración del gasto salarial, sufriendo fuerte caída en algunas provincias el financiamiento de comedores escolares, infraestructura, y otros rubros de inversión no salarial.

IMPACTO SOBRE LOS SALARIOS DOCENTES

Los déficit fiscales de varias provincias, agravados por la falta de financiamiento a partir de mediados de 2001, generaron las referidas dificultades para el cumplimiento de las obligaciones de los estados con sus empleados, entre ellos el sector docente. Si bien la masa adeudada a fines de 2002 es significativa, y sigue siendo una amenaza permanente su agravamiento, la etapa de mayor gravedad se registró durante el segundo semestre del 2001 y el primer semestre del 2002. A partir de allí parece haberse recuperado la situación de algunas provincias y estabilizado las otras. Sin embargo, muchos pagos se fraccionan (se pagan porcentajes del sueldo), se segmentan (por ejemplo, se pagan sueldos de hasta \$400, luego \$600, etc.), y/o se abonan con bonos provinciales o ticket canasta de menor valor real y circulación restringida. Además se acumulan deudas de varios aguinaldos completos. La Tabla 4 muestra la estimación de atrasos y deuda acumulada.

Tabla 4: Atraso salarial por provincia

	Rubro Afectado	Deuda estimada	Masa salarial docente	% deuda masa salarial
Entre Ríos	1 mes + aguinaldo	52.308	331.000	15.8%
San Juan	4 meses + aguinaldos	73.077	194.000	37.7%
Jujuy	Aguinaldos	21.923	200.000	11.0%
Corrientes	Aguinaldos	28.846	205.000	14.1%
Río Negro	Aguinaldos	27.692	200.000	13.8%
Chaco	Aguinaldos	34.615	287.000	12.1%
Formosa	Aguinaldos	17.308	162.000	10.7%
Misiones	Aguinaldos	25.385	214.000	11.9%
Tucumán	Aguinaldos	32.308	293.000	11.0%
Total		313.462	2.086.000	15.0%

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados y del Consejo Federal de Educación

El impacto más serio es la discontinuidad del funcionamiento escolar por conflictos con el sector docente desatados por los atrasos en los pagos de haberes. Esa acumulación de factores deriva en un clima de alta conflictividad laboral, que se expresa en paros “clásicos”, o en conflictos encubiertos bajo la figura de “retención de servicios”, que consiste en la presencia del docente en la escuela pero sin dar clases. Más allá de las repercusiones políticas –más estridentes en los paros tradicionales, más desapercibidos en las retenciones de servicio- los perjuicios sobre los aprendizajes son similares.

Este fenómeno marca claras diferencias dentro del país, en función de la mayor o menor solvencia con la que cada estado provincial llegó a la presente coyuntura. Por esta vía se afectó irreparablemente el ciclo lectivo 2002 de ciertas provincias (San Juan, Entre Ríos), muy seriamente a otras (Tucumán, Jujuy, Río Negro), y con parcial alcance a un tercer grupo (Misiones, Formosa, Chubut). La diferencia entre ellas es la cantidad de días de clase perdidos, que va desde casi la mitad del ciclo hasta un 25% aproximadamente. En la mayoría de esas provincias esta situación es acumulativa dado que no se trata del primer año que los actuales alumnos de esas jurisdicciones sufren estos problemas. A título ilustrativo, y en base a información recogida por la Secretaría Permanente del Consejo Federal de Educación, la Tabla 5 detalla el impacto oficialmente admitido, que debe ser considerado “mínimos” ya que la información extraoficial permite estimar en cantidades bastante mayores los días perdidos:-

Tabla 5: Días de clase perdidos por Provincia*

Provincia	2002	2001	Acumulado
San Juan	81	56	137
Jujuy	31	68	99
Río Negro	35	47	82
Entre Ríos	60	10	70
Tucumán	50	11	61
Formosa	8	21	29
Chubut	20	0	20
Misiones	0	17	17

Fuente: Consejo Federal de Educación

* El año escolar en Argentina es de aproximadamente 180 días.

La interrupción del proceso educativo tiene fuerte impacto en los aprendizajes de los alumnos. El abandono de la “rutina escolar”, la disminución de días de clases, la imposibilidad de fijar y corregir conocimientos, las tensiones en la relación de la escuela con las familias, son todos factores que afecten seriamente el rendimiento escolar. Sin embargo, las evidencias indican que la mayor preocupación –no solo oficial- ante los efectos de la crisis sobre las escuelas ha sido netamente asistencial. La objetiva necesidad de colaborar con las familias ante su empobrecimiento acelerado

parece haber estimulado cierto desplazamiento de la atención de la escuela de su responsabilidad como institución formativa.

Las respuestas ante las consecuencias de la crisis pueden ser tan decisivas como la crisis misma. Los antecedentes muestran que estas situaciones, especialmente las emergentes de los conflictos laborales, finalmente colocan a los actores (docentes, familias y autoridades) ante dos opciones malas: (i) bajar la exigencia promoviendo a los alumnos a pesar de no llegar a los logros mínimos de cada grado / año; o (ii) exigir aprendizajes de temas no trabajados, dejando en el camino a quienes no tienen fuera de la escuela el apoyo necesario para seguir los aprendizajes. Aun en los casos que se propicia facilitar la promoción, la supuesta solución muestra su limitación: provincias que promovieron en esos términos un año muestran, en el año siguiente, altísimos índices de repitencia (ej. Jujuy en EGB1 y 2 el porcentaje de repitentes de 1999 fue de 0.4%, y de EGB3 de 1.9%. Para el año 2000, el porcentaje fue de 7.8 y 12.3 respectivamente. En Corrientes, provincia en la cual el porcentaje de repitentes de EGB1 y 2 en 2000 fue sólo de 4.8% y de EGB3, del 2.8%; mientras que al año siguiente los porcentajes subieron a 11.8 y 8.0 respectivamente. Frente a tales opciones, se están desarrollando otras alternativas que básicamente se orientan a: (i) recuperar los días de clases en cantidad similar a los perdidos; (ii) reformular planes de estudio convirtiéndolos en “plurianuales”, a partir del concepto de ciclo como organizador de contenidos, en lugar del tradicional año o grado. Esta última posibilidad requerirá un importante esfuerzo de desarrollo técnico, y apoyos en materiales y capacitación. Cabe señalar que el proyecto de ley de presupuesto nacional incluye este año –por primera vez- una partida cuya meta física es justamente el apoyo a la recuperación de las provincias con clases perdidas.

IMPACTO SOBRE LOS PROGRAMAS NACIONALES (Programas de Inversión en Infraestructura y Equipamiento; Programas Asistenciales y los Programas Estratégicos de Estadísticas y Evaluación)

La función compensatoria que la ley federal asigna al Estado Nacional (artículo 64º) se desplegó a través de distintos programas. El Plan Social Educativo, PRODYMES y PRISE, durante la segunda mitad de los 90 ejecutaron por diversas metodologías acciones para apoyar escuelas a través de (i) el equipamiento de libros y material didáctico para alumnos y escuelas; (ii) el desarrollo de proyectos institucionales; (iii) la capacitación docente; y (iv) la construcción de la infraestructura necesarias para la expansión de matrícula y la mejora el parque edilicio existente.

Ese esquema comenzó a modificarse en el 2000. En términos de gasto, de \$487 millones aplicados en 1998 para la compra de los insumos arriba citados, se cayó \$ 211 millones en 2000, y \$183 millones en 2001. La disminución o abandono de estos apoyos coincidieron con el período de profundización de la crisis.⁴ Dado que en el mismo lapso -de 1998 al 2001- aumentaron las transferencias nacionales

⁴ La encuesta antes citada realizada por el BM en junio de este año muestra que si bien las familias mantienen la opción de continuar estudios de sus hijos, la variable que no pudieron sostener es la adquisición de útiles escolares y libros de estudio: el 71.9% de las familias informaron que debieron reducir sus compras. Es decir que coincidió en el tiempo la disminución de inversiones en tales rubros de las familias y del estado.

para salarios a las provincias, no se advierte la magnitud de estos cambios al examinar globalmente el gasto total de la nación destinado a educación.

A partir de los inicios del año 2002 el Ministerio Nacional decidió profundizar su apoyo asistencial a través del sistema educativo. Básicamente se orientó a (i) destinar una partida al refuerzo del financiamiento ordinario de los comedores escolares; y (ii) reactivar y ampliar el programa de becas estudiantiles.

Comedores Escolares:

Los comedores están extendidos en todo el territorio nacional, en algunas provincias dependen financieramente de las autoridades educativas, en otras de las áreas de acción social. Su apoyo se focaliza en el tramo de escolaridad obligatoria, y constituye un fuerte atractivo para la asistencia de los alumnos. Al agravarse la crisis fiscal se registraron interrupciones en el servicio de comedores escolares. Algunas provincias evidenciaron serias limitaciones para ejecutar sus propias partidas para comedores y, obviamente, mayores dificultades aún para reforzarlas en función de la mayor demanda de raciones y el aumento de su costo por la inflación. En el Anexo II se realiza una breve reseña del proceso de financiamiento de comedores escolares. Allí se sintetizan antecedentes importantes sobre el proceso por el cual los fondos de anteriores programas de transferencias automáticas de la nación a las provincias para este fin específico paulatinamente fueron desafectados para sufragar el déficit fiscal.

Atento a ello, el Ministerio de Educación de la Nación concurre en auxilio de ese servicio a partir de 2002. Desde abril remite fondos directamente a las escuelas, focalizandolos en escuelas albergues u hogares, rurales, y urbano-marginales. Se trata de \$5 mensuales por alumno en concepto de refuerzo, no de financiamiento integral. En visitas de inspección el Ministerio Nacional verificó que se respeta ese concepto de reforzar las partidas para mejorar la capacidad nutritiva de las raciones en Santa Fe, Buenos Aires, Córdoba, La Pampa, donde se suma al financiamiento ordinario de la provincia. Pero en otras provincias se advierte el efecto no deseado de ser sustitutivo del esfuerzo provincial, o el haber sido reemplazado completamente en provincias las cuales han interrumpido el financiamiento original.

Becas Estudiantiles:

Desde 1997 el Ministerio Nacional ejecuta un Programa de Becas para alumnos de 3° ciclo de EGB y Polimodal. Su ejecución es descentralizada a nivel escolar, donde se seleccionan los becarios y ordenan los pagos a través del Banco de la Nación. Este programa llegó a pagar 110.000 becas, de \$600 anuales, de todo el país (excepto provincia de Buenos Aires, la cual ejecutaba uno de financiamiento y características propias). La ejecución de este programa nacional sufrió importantes caídas en 2000 y 2001, cuando se disminuyó a 71.000 el número de beneficiarios nominales, dado que diversos problemas de gestión demoraron el cobro varios meses después del final del ciclo lectivo.

Durante 2002 el Ministerio Nacional reactivó y amplió el programa de Becas. Amplió su alcance a partir de (i) disminuir la asignación por becario de \$600 a \$400 (ampliando un tercio el cupo); (ii) incrementar su presupuesto original de \$45.000.000 a \$149.000.000; (iii) producir cambios en la gestión del programa que permitieron recuperar el ritmo de ejecución haciendo previsible el pago de las becas en transcurso del año. Ello permitió pasar de una cobertura de 112.500 a 372.500 becarios.

La ampliación permitió incorporar el programa de becas para polimodal de la provincia de Buenos Aires. Esta provincia comenzó su programa en 1999, cuando otorgó 100.000 becas de \$1000 anuales cada una. Al año siguiente el número fue de 155.000 becas, disminuyendo la asignación a \$900 anuales, que por la crisis fiscal no pudieron ser íntegramente abonados. Para el 2002 se acordó el ingreso al programa nacional de 120.000 becarios bonaerenses, adecuándose a la normativa de aplicación y –obviamente- al valor de \$400 anuales por beca.

Para sostener la asistencia escolar a través de un programa de becas, hay esencialmente dos dimensiones a ser elegidas – se puedan destinar montos altos por becario, con un número reducido de becarios y una mejor focalización en alumnos marginales que cambiarán su decisión de asistir a la escuela para aprovechar la beca; o se puedan asignar montos individuales más bajos, permitiendo un alcance más amplio en el número total de los becarios. ¿Cuál de las dos alternativas tiene más impacto real en la escolarización de los chicos? Esta pregunta resulta relevante dada la presencia de alumnos que reciben becas a pesar de que hubieran asistido a la escuela de todos modos, sin necesidad de este estímulo adicional.⁵ En Argentina, se encuentran, según los momentos, ambas opciones: en sus inicios los montos relativamente más altos, luego la reducción del monto por becario, permitiendo una cobertura más amplia. Por eso sería ciertamente interesante profundizar los efectos de una y otra alternativa investigando el impacto a la escolaridad. Es en ese sentido apropiado señalar que en un trabajo reciente surge una metodología muy interesante sobre el tema (F. Bourgignon, F. Ferreira y P. Leite “*Ex-ante Evaluation of Conditional Cash Transfer Programs: the Case of Bolsa Escola*”, BM 2002). En dicha investigación, se muestra que el programa *Bolsa Escola* tiene un mayor impacto sobre la escolarización, que en reducir los niveles de pobreza. En el caso de Brasil, una política para aumentar el monto por beca y reducir los números de becarios tendría mayor impacto en la escolarización. La utilización de esa metodología para investigar el impacto del programa de becas en Argentina podría dar resultados muy útiles.

Los programas estratégicos:

Desde 1994 se releva anualmente la información estadística con datos volcados en cada escuela al 30 de abril. Las pruebas de medición de aprendizajes se tomaban en 3º, 6º y 9º de EGB con carácter muestral, y al final de secundaria o polimodal con carácter censal. Para recoger y procesar la información se desarrollaron dos sistemas: la REDFIED dedicada a datos de matrícula y cargos docentes; y el SNIE que efectúa los Operativos Nacionales de Evaluación. Ambos sistemas generan

⁵ Esa pregunta es separada de la pregunta sobre el impacto al nivel de bienestar del alumno o su familia con los ingresos transferidos gratuitamente. Se trata solamente del impacto educativo de una transferencia condicionada a cierto comportamiento (en este caso, la asistencia escolar).

información valiosa que permite construir indicadores de rendimiento y de eficiencia, indispensables para correctas caracterizaciones de la situación, focalizar objetivos, y evaluar impactos. La información generada por estos sistemas aun no ha sido explotada en todo su potencial, lo cual en épocas de restricciones agudas de recursos es insoslayable.

La puesta en marcha de estos sistemas significó importantes inversiones y esfuerzos técnicos y políticos. La falta de una cultura de la información implicó serias resistencias que paulatinamente se fueron superando. Y la continuidad de las acciones durante el periodo 1994 – 1999 permitió ajustar los procedimientos y perfeccionar el funcionamiento, cuyo costo anual (incluyendo los propios operativos y relevamientos) rondaba los \$6.500.000. A su vez, este ejercicio permitió desarrollar equipos técnicos a partir de la experiencia acumulada.

En los últimos años los sistemas de información sufrieron ciertas alteraciones en su secuencia de ejecución. En 1999 se tomaron 498.500 pruebas. En el 2000, 430.000 y en 2001 apenas una muestra muy escasa. En el año 2001 se demoró la toma de datos estadísticos, complicándose su posterior procesamiento para hacerlos compatibles con la secuencia anterior. Todo ello abrió un panorama riesgoso sobre la continuidad de los sistemas. En el año 2002 también se realizó con atraso el relevamiento, y el operativo de evaluación se aplicó en forma muestral, con 180.000 pruebas.

Vinculado con la disponibilidad de mejor calidad de información sobre el sistema educativo, se iniciaron programas de apoyo a las políticas provinciales de modernización administrativa, que a través de instrumentos como el legajo único del docente y registro de alumnos procuraba un mayor control de la asignación de cargos conforme la normativa de Planta Orgánica Funcional. Provincias como Salta, Santa Fe, Tucumán y Catamarca han avanzado con estos cambios en la gestión. Aunque no por causa de la crisis, el programa de las reformas administrativas pareciera estar circunscrito a esos avances muy aislados.

La implantación de los sistemas de información implicó recursos para el desarrollo de capacidades técnicas y de gestión que en sí mismas suponen un capital instalado. En lugar de profundizar el nivel de utilización de estos sistemas para mejorar las políticas educativas, las marchas y contramarchas ocurridas en estos últimos años han afectado el sistema desaprovechando las inversiones efectuadas. Esto es particularmente cierto para los programas de información (REDFIED y SINIE) y de mejoramiento de la gestión (PREGASE).

IMPACTO SOBRE LA CALIDAD

Los antecedentes inducen a prever que la crisis está afectando –en algunos casos severamente- los aprendizajes de los alumnos a través de diferentes factores. Recién en noviembre se tomaron las pruebas ONE 2002, y aun no están disponibles resultados de la muestra 2001. Por ese motivo es imposible verificar con información directa el impacto de esta crisis. No obstante, se pueden formular aproximaciones para interpretar el impacto a partir del análisis comparativo extrapolando comportamientos anteriores que ayuden a elaborar supuestos para el escenario actual.

Se analizaron los resultados obtenidos por los alumnos en las evaluaciones de 2000, y se seleccionaron los principales factores que pueden incidir sobre los mismos. Se realizaron regresiones lineales tomando como variable dependiente el resultado de los alumnos de 6to grado en lengua, y como variables independientes algunas que tienen relación con el entorno familiar del alumno y otras que tienen que ver con la escuela. Estas variables pertenecen a dos categorías que se consideran ‘variables transitorias’ y ‘variables estructurales’. Las variables denominadas estructurales, como el nivel educativo de la madre o los años de experiencia del docente a cargo del curso, son aquellas que no cambian a causa de la crisis. Por otro lado, hay otros factores como los materiales disponibles en la escuela, los días de clase perdidos o si el alumno trabaja además de estudiar, los cuales pueden variar – como se ha visto- significativamente por las crisis. Éstas se consideran variables transitorias.

Tabla 6: Resultados de las Regresiones*

Variable Dependiente: Resultados en evaluaciones de Lengua

	#1		#2	
	Coef.	P valor	Coef.	P valor
VARIABLES ESTRUCTURALES				
Intercept	53.40	< .0001	55.63	< .0001
Sexo del Alumno (fem=1)	4.87	< .0001	4.73	< .0001
Educación de la madre	0.22	< .0001	0.17	< .0001
Educación del padre	0.05	< .0001	0.03	< .0001
Ha repetido de grado alguna vez	-9.40	< .0001	-7.56	< .0001
Sector (privado=1)	9.88	< .0001	8.10	< .0001
Ambito (rural=1)	-2.53	< .0001	-1.63	< .0001
Años de experiencia del docente	0.70	< .0001	0.58	< .0001
Título del Docente	0.16	< .0001	0.09	0.0277
Situación de Revista del Docente	0.26	< .0001	0.18	0.0001
VARIABLES AFECTADAS POR LA CRISIS				
El niño ayuda a sus padres en el trabajo			-5.06	< .0001
Colabora en su hogar con dinero			-2.64	< .0001
Hacinamiento en el hogar			-1.69	< .0001
Algún hermano ha abandonado la escuela			-4.89	< .0001
Días de clase			0.22	< .0001
Libros de Texto en la escuela			1.51	< .0001
Mapas			2.72	< .0001
Numero de observaciones	252,979		252,979	
R ² ajustado	0.1701		0.2054	
F valor	1673.16		1722.08	

*La regresión incluye variables categóricas representando las diferencias provinciales.

En general se observa que las variables estructurales son las que tienen mayor influencia sobre los resultados de los alumnos. La tabla 6 muestra que las variables con mayor impacto son: el sector al que el establecimiento pertenece (los alumnos en escuelas de gestión privada tienden a mostrar mejores resultados); el sexo del alumno (en promedio, las mujeres muestran un mayor desempeño); el nivel educativo de la madre (con un impacto bastante más fuerte que el del nivel educativo del padre); y la historia escolar del alumno (los alumnos que ya han repetido un grado siguen mostrando menores resultados).⁶

De acuerdo al análisis realizado, el impacto de las variables ‘transitivas’ sobre los resultados de los alumnos representa un 20% sobre los efectos de las variables ‘estructurales’. Las principales variables transitorias que parecen tener incidencia sobre los rendimientos de los alumnos son: los días de clase, la disponibilidad de materiales escolares, y el número de chicos que trabajan además de asistir a la escuela:-

- Los días de clase muestran tener un impacto positivo sobre los desempeños de los alumnos. El coeficiente está medido por cada 10 días de clases – el valor 0.22 de ese coeficiente es igual que un año de escolaridad de la madre – ello significa un impacto relativamente importante de esa variable. Este factor cobra importancia al considerar que hay provincias en las cuales, como se ha mencionado previamente, se han perdido más de tres meses de clase en el corriente año.
- Con respecto a los materiales escolares (mapas, libros, útiles de geometría) su disponibilidad en las escuelas evidencia un impacto sobre los aprendizajes de los alumnos (demostrado por su coeficiente positivo). Vale recordar que dada la necesidad actual de proveer mayores fondos para los comedores escolares, se han reducido fuertemente los fondos destinados hacia la provisión de materiales escolares, y la encuesta del BM (Tabla 4) muestra que ese gasto es uno de los más afectados a nivel familiar.
- Finalmente, los niños que declaran ayudar a sus padres en su trabajo y los que declaran colaborar en sus hogares con dinero, muestran obtener resultados sustancialmente menores. A raíz de esto, es importante notar que si bien todos estos niños no han abandonado la escuela para trabajar, como lo demuestran los números de abandono, los cuales no son sustancialmente mayores que en años anteriores, el hecho de hacer ambas cosas simultáneamente perjudica su desempeño escolar.

⁶ Los resultados utilizados en el análisis de regresión son de Lengua, si bien los de Matemática muestran las mismas tendencias.

ANEXO I

Ley de Presupuesto 2003

PRESUPUESTO TOTAL GASTO EDUCATIVO DEL MINISTERIO	\$ 2,442,190
GASTOS CENTRALES	\$ 32,376
Actividades Centrales	\$ 25,836
Actividades Comunes	\$ 6,540
DESARROLLO DE LA EDUCACION SUPERIOR*	\$ 1,845,222
PROGRAMAS VINCULADOS A LA EDUCACION BASICA	\$ 564,592
Información y Evaluación de la Calidad	\$ 6,783
Servicio de la Biblioteca del Maestro	\$ 2,206
Formación Tecnológica	\$ 8,221
Cooperación Internacional	\$ 16,913
Acciones Compensatorias en Educación	\$ 279,041
Complemento comedores	\$ 72,000
Becas estudiantiles	\$ 147,200
Libros y materiales para escuelas	\$ 49,840
Gastos de administración	\$ 10,000
Infraestructura y Equipamiento	\$ 106,190
Gestión Curricular, Capacitación y Formación	\$ 102,033
Curriculum y formación docente	\$ 6,407
Capacitación	\$ 32,219
Acciones especiales	\$ 63,405
Fortalecimiento de la Educación Básica	\$ 43,205
Reforma Administrativa	\$ 7,389
Prodymes	\$ 21,677
PRESTNU	\$ 12,525

Nota: No incluye las partidas de organismos de ciencia y técnica ni academias

ANEXO II

Comedores Escolares

El financiamiento de los comedores escolares es un tema aún no debidamente resuelto a pesar de varios intentos desde hace más de 10 años. Contribuye a ello el hecho que se trata de una doble vinculación interjurisdiccional difícil de articular: la relación nación – provincias; y la relación entre ministerios de educación y de acción social (o similares).

- i) Por la ley 23767 (diciembre de 1990) -y las resoluciones consecuentes del Ministerio de Salud y acción Social de la Nación- se crean los programas de Políticas Sociales Comunitarias (POSOCO), y el Programa Social Nutricional (PROSONU). El primer programa incluye en general a las políticas de asistencia social, y menciona entre otras a los comedores escolares; el segundo programa es específico del servicio nutricional para niños en edad escolar y preescolar.
- ii) La Ley 24049 determinó la transferencia automática y mensual a las provincias de los recursos de ambos programas por un monto total de 198.7 millones de pesos anuales, previo convenio específico con cada provincia. Para algunas provincias (como Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, La Pampa, Santa Cruz., San Luis) estos eran recursos adicionales a los destinados por el presupuesto provincial a comedores escolares. En otras (como Misiones, Chaco, Jujuy, o Tucumán) el funcionamiento de los comedores dependía en forma casi exclusiva de este financiamiento.
- iii) La Ley 25.235 (enero de 2000), que ratifica el Compromiso Federal firmado entre los gobernadores y el PEN, convierte en recursos de libre disponibilidad todos los fondos de transferencia a las provincias con asignación específica (incluyendo las antes referidas), por hasta un 50% de las partidas correspondientes.
- iv) La Ley 25570 (abril de 2002) ratifica un nuevo Acuerdo Nacional Federal firmado por los gobernadores y el PEN; llevando al 100% la libre disponibilidad de esos recursos. El efecto inmediato fue el desfinanciamiento del servicio, mostrando que la “libre disponibilidad” es en muchos casos un eufemismo con el que se disimula la decisión de destinar esos fondos a los gastos corrientes sujetos a las presiones sectoriales.
- v) El decreto N 165/02 creó a inicios de este año el Programa de Emergencia Alimentaria, asignando \$350.000.000 a transferir a las provincias conforme un distribuidor acordado con el conjunto de los gobiernos (60% conforme el establecido por la ley 23548 -de Coparticipación Federal-, 40% por población NBI). No obstante la importancia de la suma, y el hecho que en la mayoría de las provincias el sistema educativo es el mayoritario efector de apoyos alimentarios, no se le asignó fondos de ese Programa a nivel nacional, y solo de manera excepcional en alguna provincia se resolvió hacerlo. Los datos avanzado el año permiten temer que vuelva a ocurrir lo sucedido con el POSOCO y el PROSONU, pasando este financiamiento focalizado a financiar las urgencias de gastos corrientes de los tesoros provinciales.

ANEXO III

Descripción de las Variables

Descripción de las Variables		Valores de las variables	Media	Desvío
Resultados de Lengua		De 0 a 100	62.60	19.26
Variables Estructurales				
Sexo del Alumno (fem=1)	0	masculino	0.51	0.50
	1	femenino		
Educación de la madre	3.5	Primario Incompleto	7.25	6.34
	7	Primario Completo		
	9.5	Secundario Incompleto		
	12	Secundario Completo		
	14.5	Universitario o terciario Incomp.		
	17	Universitario o Terciario Comp.		
Educación del padre	3.5	Primario Incompleto	6.65	6.31
	7	Primario Completo		
	9.5	Secundario Incompleto		
	12	Secundario Completo		
	14.5	Universitario o terciario Incomp.		
	17	Universitario o Terciario Comp.		
Ha repetido de grado alguna vez	0	no	0.19	0.39
	1	si		
Sector (privado=1)	0	Publico	0.24	0.43
	1	Privado		
Ámbito (rural=1)	0	Urbano	0.11	0.32
	1	Rural		
Años de experiencia del docente	1	Menos de un año	3.94	1.58
	2	1 a 5 años		
	3	6 a 10 años		
	4	11 a 15 años		
	5	16 a 20 años		
	6	21 a 25 años		
	7	26 a 30 años		
	8	Más de 30 años		

Titulo del Docente	0	No tiene titulo	1.75	1.05
	1	Maestro Normal		
	2	Profesor de Enseñanza Primaria/Básica (formado en Nivel Superior no universitario)		
	3	Profesor de Enseñanza Primaria/Básica (formado en Nivel Superior universitario)		
	4	Profesor (formado en Nivel Superior no universitario)		
	5	Profesor (formado en Nivel Superior universitario)		
	6	Profesional Universitario		
Situación de Revista del Docente	1	Titular	1.53	0.85
	2	Interino		
	3	Suplente		
Variables afectadas por la crisis				
El niño ayuda a sus padres en el trabajo	0	No	0.81	0.39
	1	Si		
Colabora en su hogar con dinero	0	No	0.09	0.29
	1	Si		
Hacinamiento: cantidad de personas por habitación del hogar		De 0.14 a 11	1.73	1.16
Algún hermano ha abandonado la escuela	0	No	0.16	0.37
	1	Si		
Días de clase	95	Hasta 100 días	139.41	8.93
	115	De 101 a 120		
	125	De 121 a 130		
	135	De 131 a 140		
	145	Mas de 141		
Libros de Texto en la escuela	0	No	0.89	0.31
	1	Si		
Mapas	0	No	0.98	0.15
	1	Si		

Fuente de los Datos: Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa, 2000.