

Memo

para el futuro Presidente/a y sus Ministros

Educación

Agenda presidencial es un aporte de CIPPEC y otras organizaciones para mejorar el debate electoral y las políticas públicas clave del país. Pone en discusión una serie de Memos para el futuro o futura Presidente que sintetizan más de 50 políticas para consolidar los avances de los últimos años y renovar la agenda de políticas estratégicas para el crecimiento con equidad de la Argentina.



EDUCACIÓN

Memo para el futuro Presidente/a y sus Ministros

Sr/a. Presidente/a:

Usted puede cambiar el futuro de la Argentina por medio de la educación. No hay vía más poderosa para lograr el desarrollo con justicia social de largo plazo que el sistema educativo. Para ello debe fijar prioridades de política, seguir aumentando la inversión en el sector e implementar al menos cuatro de las políticas que aquí le recomendamos.

Los años recientes significaron un gran paso en las leyes, el financiamiento educativo y en algunas áreas de política. La Argentina tiene las tasas de escolarización más altas de América Latina, pero con profundas desigualdades y una clara caída de sus resultados de calidad. Por eso, el gran desafío del futuro Presidente y de su Ministro de Educación será en el terreno de la implementación de políticas.

Es necesario establecer las prioridades centrales de la agenda educativa y tener decisión política para aprovechar los recursos crecientes que se vienen asignando al sector, y así lograr torcer la balanza en el futuro. Para ello se propone prestigiar la docencia con una reforma profunda del sistema de formación; universalizar la oferta de educación inicial; implementar la jornada extendida para el 30% más pobre de los alumnos de primaria como principal política educativa redistributiva, y profundizar la política reciente de reforma de la educación secundaria. En este Memo encontrará justificaciones y costos de estas medidas estratégicas.

La selección de políticas aquí incluida se centra en la educación básica sin abordar de forma directa la educación superior. Así, aspira a enriquecer el debate electoral y a acercarle al futuro Presidente una agenda de gobierno política y económicamente viable.

Hay que seguir invirtiendo más en educación para lograr el desafío de transformar los ejes más críticos de la situación actual. Pero esa inversión debe estar claramente dirigida y ser consecuente en el largo plazo. El rol de la conducción nacional será determinante en ese rumbo, al aprovechar el potencial de mayor justicia distributiva que tiene el régimen fiscal actual, con amplias atribuciones en el Gobierno nacional.

Atentamente,

Axel Rivas

Director del Programa de Educación
CIPPEC

Diagnóstico

Durante los últimos 35 años, la Argentina experimentó un incremento estructural de la brecha de ingresos y de la pobreza en paralelo con un crecimiento en el acceso a la escolarización. Lo más positivo de esta misma etapa fue el notable aumento de la tasa de escolarización, que en el nivel secundario se disparó: pasó del 32,8% en 1970 al 80% actual. Hoy el 40% de los alumnos son “primera generación de secundaria” porque sus padres no pasaron de la primaria.

Sin embargo, la combinación de este proceso de mayor acceso a la escuela de los sectores más pobres con la expansión de la brecha de ingresos tuvo el efecto de aumentar la **segregación dentro del sistema educativo**, que quebró el proceso de integración social centrado en la escuela pública.

En este contexto, la **conflictividad social es una problemática creciente** en las escuelas, especialmente en los ámbitos urbanos. Puesto que se han quebrado los lazos sociales y existen tensiones permanentes entre padres y docentes, si no se atiende esta cuestión es probable que muchas políticas educativas fracasen.

A su vez, **el impacto de la desigualdad fue determinante en la calidad educativa**: la Argentina descendió en las evaluaciones de nivel primario de 1996 a 2006: pasó del segundo al tercer bloque de países en América Latina (pruebas SERCE, UNESCO). En el nivel secundario, de los 36 países participantes de las pruebas PISA (OCDE) fue el país que más descendió entre 2000 y 2006. Si bien en 2009 mejoró levemente su situación, terminó sexto entre los ocho países latinoamericanos que participaron. Además, las pruebas internacionales muestran que la Argentina es uno de los países con mayor desigualdad en los logros de aprendizaje entre las escuelas.

Existen **dos circuitos de desigualdades educativas estructurales** en la Argentina. El primero reproduce las disparidades sociales: los alumnos de sectores más vulnerables necesitan una mayor oferta educativa, ya no basta con el ideal de dar a todos lo mismo y tampoco alcanza con las políticas compensatorias vigentes. El segundo circuito está determinado por el injusto régimen fiscal del federalismo. Las provincias con menos recursos fiscales son las que pagan salarios docentes más bajos y tienen serias dificultades para sostener sus sistemas educativos. La coparticipación es determinante de esta desigualdad estructural de la educación. Mientras Tierra del Fuego invierte \$10.600 por alumno por año, Salta apenas llega a \$1.700 (según datos de 2007, los últimos disponibles). Esta es una brecha determinada por la desigualdad fiscal entre jurisdicciones.

Estos dos circuitos de desigualdades impactan especialmente en las provincias del norte argentino y en los grandes conglomerados urbanos. La provincia de Buenos Aires tiene la mayor tasa de abandono en secundaria, el mayor pasaje de alumnos del sector público al sector privado y la mayor caída en las evaluaciones de la calidad entre 1995 y 2007. Nadie puede dudar: **el conurbano bonaerense es una cuestión central en la agenda educativa**.

Es sabido que los alumnos de los sectores más pobres repiten y abandonan la escuela más temprano. En total, sólo 31 de cada 100 alumnos que empiezan primer grado terminan la secundaria. Por esto, es clave prevenir el fracaso escolar con apoyo integral a los alumnos desde primer grado y con el acceso masivo al nivel inicial.

En el nivel secundario falta avanzar en la meta de universalización y modificar la estructura organizacional. Muchas materias, exámenes y profesores parecen servir más a la selección y la exclusión de los alumnos que a enseñarles a todos.

Por otra parte, en el mundo de la imagen y los medios masivos de comunicación es imperioso traducir pedagógicamente los nuevos lenguajes y tecnologías. Este es un desafío central para el futuro, ya que **la brecha cultural entre la escuela y la tecnología es una amenaza** en el corazón del sistema formal de enseñanza.

La clave para todas estas transformaciones son los docentes. Su formación actual tiene muchas carencias y está diseminada en 1.300 institutos provinciales. Es fundamental prestigiar la docencia desde su formación, y asumir la tarea de unificar la oferta y potenciar menos institutos formadores, pero de excelencia.

La **precaria situación del propio aparato estatal** no puede ser dejada de lado: es clave formar y capacitar a los funcionarios y equipos técnicos de los Ministerios de Educación provinciales, que tienen las mayores atribuciones para modificar el rumbo educativo a través de la política pública.

La coordinación de las políticas educativas está atravesada por la fragmentación del federalismo y las desiguales dimensiones, recursos y capacidades de las provincias. Sin caer en el centralismo iluminista, **la articulación basada en el Consejo Federal de Educación es un desafío central del Gobierno nacional.**

Políticas en marcha

La etapa reciente fue protagónica en la sanción de leyes e implementación de políticas muy importantes para consolidar distintos aspectos del derecho a la educación. Entre ellas, se destacan las siguientes:

Ley de Financiamiento Educativo. Fue un gran paso: logró llevar la inversión educativa del 4,1% al 6,4% del PBI en cinco años, una marca histórica y de las más altas en el mundo.

Salario docente. Aumentó mucho, 45% en términos reales en 2010 (inflación alternativa al INDEC) frente a los años noventa. Pese a este avance, a que se convocó a paritaria docente y se fijó un piso salarial para todo el país con garantía nacional de financiamiento, los paros docentes son un problema irresuelto.

Formación docente. Tuvo impulsos importantes: se creó el Instituto Nacional de Formación Docente y se amplió de tres a cuatro años el plan de estudios de los docentes de nivel inicial y primario.

Educación técnica y superior. Fueron priorizadas a través de un fondo específico que revitalizó a las escuelas técnicas, y del masivo programa de Becas del Bicentenario para alumnos de carreras científicas y tecnológicas.

Nuevas tecnologías y dispositivos audiovisuales. Se lograron grandes avances, especialmente con la creación de un canal educativo de calidad, el Canal Encuentro, y con el lanzamiento en 2010 de la política de una computadora por alumno.

Inclusión educativa. El nivel inicial y la secundaria tuvieron una tendencia en alza y se espera un alto impacto en la matrícula a partir de la Asignación Universal por Hijo, que implicará un gran desafío pedagógico para garantizar la inclusión plena.

Reforma de la educación secundaria. Se inició la esperada reforma, con fondos nacionales para todas las escuelas, aunque es todavía una incógnita su desarrollo futuro.

Grandes dilemas

¿Hasta dónde puede y debe llegar el financiamiento educativo?

El financiamiento educativo es un debate ineludible. En los años recientes se lograron grandes avances, pero hay una deuda pendiente: la **inmensa desigualdad en la inversión por alumno de las provincias**. Una primera clave del financiamiento es la redistribución fiscal de los recursos nacionales entre las provincias (algo que escapa a las decisiones educativas y nos lleva a la coparticipación). Un segundo elemento a considerar es el papel del Ministerio de Educación de la Nación como compensador de las disparidades entre las provincias.

La relación entre coparticipación y desigualdades educativas fue estudiada en diversos documentos de CIPPEC. La posición que asumimos en este Memo indica una mayor cuota de realismo: la distribución secundaria de la coparticipación no podrá ser modificada porque requiere el acuerdo de todas las jurisdicciones. Dado este veto político permanente, recomendamos **mantener el centralismo fiscal para evitar engrosar los recursos injustamente repartidos por la coparticipación**. Pero ese centralismo no puede depender de la discrecionalidad política, sino que debería definirse a través de fondos con asignación objetiva, fijada por fórmulas que beneficien a las provincias con menos recursos.

Esto supone discutir una **nueva Ley de Financiamiento Educativo**, que garantice en los próximos 10 años la prioridad de invertir en educación. Como Presidente, la decisión de cuánto invertir en educación será una de las más trascendentales que le toque tomar. La capacidad de impacto de largo plazo de la educación puede ser un aliado o un enemigo a la hora de tomar esta decisión. Esperamos que las políticas propuestas en este Memo ayuden a apostar en la dirección correcta.

¿Fortalecer la educación común, generar políticas compensatorias o qué hacer ante las desigualdades sociales estructurales?

Desde hace 20 años, otro debate educativo clave es cómo responder a la desigualdad social. Frente al modelo de la educación primaria (casi) universal que integraba a todos en escuelas públicas, los años recientes muestran un pasaje a la educación privada de los sectores medios. Una tentación es expandir esa brecha y dejar que las familias con recursos paguen por su educación, con el **riesgo de dualización definitiva del sistema**.

Pero seguir con el camino de la homogeneidad (misma oferta para todos) es inadmisibles: es necesario **reconocer las desigualdades con políticas redistributivas y de reconocimiento**. No basta con las políticas compensatorias. Es necesario construir un nuevo modelo de justicia educativa que integre en la escuela pública pero que potencie a los sectores socialmente excluidos. Este desafío es múltiple, va desde los Ministerios hasta las aulas. El Gobierno nacional debe lanzar una política estructural de más horas de clase, con nuevas tecnologías y apoyo a los docentes para los sectores más vulnerables. Este es un desafío que debe superar las disyuntivas actuales con financiamiento, decisión política y capacidad técnica de planeamiento.

¿Cómo negociar con los sindicatos docentes?

La postura en años recientes fue conciliadora con los sindicatos. Se aumentó el salario, se estableció la paritaria y el piso salarial, pero **no se redujo la conflictividad** en algunas provincias. La tentación opuesta es negociar con premios y castigos, tener más firmeza y arriesgar al conflicto.

Ninguno de estos caminos es la solución. En gran medida, el problema debe abordarse con las políticas aquí propuestas: prestigiar la docencia, mejorar sustantivamente la oferta en los sectores populares y transformar la educación secundaria. Hay que comprender que **los docentes viven un desborde de problemas sociales** y que **los sindicatos están fragmentados en las batallas políticas provinciales**. No hay soluciones mágicas. Es necesario apostar a potenciar la educación pública, dar mejores condiciones para el trabajo pedagógico de los docentes y lograr acuerdos tendientes a la construcción de horizontes de más largo plazo en la relación con los sindicatos.

¿Más centralismo educativo o más poder a las provincias?

La discusión sobre las atribuciones nacionales y provinciales es tan larga como el propio sistema educativo. Hay quienes proponen renacionalizar las escuelas. Otros postulan su opuesto: eliminar el Ministerio de Educación de la Nación y “entregar” sus recursos a las provincias.

Ningún extremo es necesario en este terreno. Las lecciones de las últimas dos décadas nos orientan al menos en dos sentidos. Primero: **no se pueden dejar las decisiones políticas estructurales en manos de las provincias**. La reforma impulsada por la Ley

Federal de Educación terminó en una gran fragmentación del sistema. Es clave la articulación a través del fortalecimiento del Consejo Federal de Educación. Segundo: **el esquema de centralismo fiscal vigente puede convertirse en un aliado para lanzar políticas estratégicas desde el Ministerio de Educación de la Nación**, con capacidad de impacto en los sectores y provincias más pobres del país.

Propuestas

1

Extender la formación docente a cinco años, con un año de especialización, un año de residencia y examen final. Crear 120 institutos centrales con edificio propio y especialización tecnológica para los futuros docentes.

La formación docente es el principal desafío de política educativa de largo plazo. El futuro de la educación depende de contar con docentes autónomos, críticos, creativos y comprometidos. El Estado nacional debe afianzar aún más su rol para este fin, luego del gran paso de haber creado el Instituto Nacional de Formación Docente. Aquí hay que dar un salto político trascendental que requiere la decisión de un estadista.

Proponemos **extender la formación** de todos los docentes del país de cuatro a cinco años e incluir un año de especialización (en alfabetización, contextos críticos, literatura, ciencias, matemática, educación rural, etc.) y un año de prácticas en escuelas (residencia) para los niveles inicial y primario. En paralelo, habría que implementar un examen de finalización de la formación, que acredite los saberes y prestigie a los futuros docentes.

Complementariamente, el Estado nacional debería **reorganizar la oferta**, concentrar la formación en menos institutos de alta calidad y transferir progresivamente la capacitación a los que dejen la tarea de formación. Es clave construir aproximadamente **120 edificios exclusivos** para prestigiar a los institutos y que no sigan funcionando dentro de escuelas secundarias, así como garantizar un muy **alto nivel tecnológico**, para que todo futuro docente se forme integralmente en las nuevas tecnologías.

El costo de construcción de 120 institutos y de una oferta de cinco horas semanales de investigación por docente formador y de dos coordinadores pedagógicos por instituto (aspectos importantes para fortalecer integralmente a los institutos) es de **\$750 millones en los primeros cinco años y luego de \$124 millones anuales**. Esta sería una oportunidad para la transformación de la formación docente como parte de una decisión estratégica nacional.

2

Universalizar el nivel inicial (sala de 4 años) y fortalecer el Plan de Atención de la Primera Infancia: empezar desde más temprano para construir la justicia social y educativa.

Cuanto más temprano se actúa en educación más efecto de justicia en el largo plazo se logra. El país entero tiene que priorizar la educación en el nivel inicial. El Estado debe invertir prioritariamente en la **construcción de aulas y escuelas** para garantizar la **oferta universal de la sala de 4 años** y extender la educación de los sectores populares en la primera infancia. Este paso es determinante: todos los estudios demuestran que empezar más temprano previene el fracaso escolar y genera las capacidades motrices y neuronales para el aprendizaje futuro.

La meta de la Ley de Educación Nacional de universalización de la sala de 4 años implica incorporar a 216.000 niños que están fuera del sistema y tendría un costo de **\$907 millones anuales durante cinco años, para estabilizarse en \$720 millones anuales** (en salarios docentes básicamente) luego de la etapa inicial de construcción de escuelas. Tiene que ser una meta compartida por la Nación, quien debería financiar las obras, y las provincias, a cargo de los salarios.

Una política complementaria: **fortalecer el Plan de Atención de la Primera Infancia** hasta los 3 años (hoy existe el Programa Nacional Primeros Años), con fuerte apoyo nacional para coordinar y complementar el trabajo diverso de las organizaciones sociales, los municipios y las provincias, actualmente a cargo de los servicios educativos. Es clave sistematizar la información sobre la oferta disponible y crear un sistema de refuerzo en las poblaciones más vulnerables. Aquí comienza el derecho a la educación y, pese a esto, en la actualidad los sectores más pobres tienen una débil contención del Estado en sus primeros años de vida.

3

Extender la jornada escolar de cuatro a seis horas diarias para el 30% de los alumnos de nivel primario con mayores necesidades sociales de todo el país: principal política redistributiva del sector educativo.

La brecha social existente requiere medidas educativas extraordinarias. Ya no basta con dar lo mismo a todos y, ante la escasez de recursos, hay que establecer prioridades. En el nivel primario la principal política debe ser la **extensión de la jornada escolar** de las cuatro horas diarias actuales a una oferta de seis horas más el comedor, es decir una escuela de 8:30 a 15:30 hs. Esta oferta debe alcanzar al menos al 30% de la población con mayores necesidades sociales de todo el país. La oferta estatal actual de doble jornada apenas llega al 6% y no necesariamente se dirige a los más pobres.

Debemos ser muy firmes y claros aquí: (a) esta política debe ser financiada enteramente por la Nación y (b) sólo debe implementarse si se planifica muy bien.

(a) Debe ser financiada por la Nación porque es la única forma de garantizar que llegue efectivamente a los sectores más pobres de todo el país. El esquema fiscal actual permite actuar en esta dirección: apoyamos el centralismo fiscal siempre y cuando se usen los

recursos para privilegiar, a partir de criterios objetivos, a los alumnos más vulnerables del país. El costo total es de **\$2.550 millones anuales durante los primeros cinco años** (infraestructura y salarios) y luego de **\$1.900 anuales** (sólo para salarios).

(b) Debe planificarse muy bien para que el aumento de horas sirva para repensar la escuela primaria. El objetivo es ofrecer todo lo que un niño de sectores populares necesita y hoy no tiene para su mayor desarrollo futuro: deportes, artes, idiomas, informática y trabajo personalizado para evitar el fracaso escolar. La jornada extendida no debe ser “más de lo mismo”.

De diseñarse bien la política, **en estas escuelas debería terminarse la repitencia**, un flagelo que estigmatiza a los alumnos y pronostica el abandono posterior. Hoy el 9% de los alumnos repite primer grado. Con tiempo suficiente la repitencia es injustificable. Los docentes deben trabajar para compensar preventivamente y lograr la promoción con todos los aprendizajes necesarios.

Para cambiarles la vida a los niños más pobres de la Argentina, la jornada extendida es la política educativa más importante que pueda implementarse. Es una política profundamente redistributiva que requiere una decisión directa del Presidente para su cumplimiento efectivo.

4

Profundizar la reforma de la educación secundaria, con proyectos financiados por el Estado con concentración horaria de los docentes en una misma escuela, apoyo integral a los alumnos y flexibilización de los ámbitos de aprendizaje.

La reforma de la escuela secundaria es una meta central que está en marcha y que hay que reforzar con más recursos. Proponemos continuar en la dirección de las **políticas nacionales actuales pero con un incremento sustantivo de los recursos** para lograr los efectos deseados. Así como es necesario construir más escuelas para garantizar la obligatoriedad, el desafío más complejo es lograr que los alumnos quieran y necesiten ir a esa nueva escuela secundaria.

El objetivo central es **revertir la tendencia selectiva de la escuela secundaria** y hacer responsables a las escuelas, por medio de financiamiento y apoyo estatal, de generar proyectos pedagógicos integrales que tengan sentido para todos sus alumnos. Para ello es clave concentrar los cargos docentes en una misma escuela, darles apoyo a los alumnos a través de tutorías y generar proyectos autónomos e innovadores en cada uno de los establecimientos.

La fórmula actualmente en marcha es la correcta: distribuir un **fondo nacional para cada escuela secundaria** que sirva para pagar a los docentes por concentrar su tiempo con horas institucionales pagas en la misma escuela; financiar tutores y proyectos que atraigan en un sentido pedagógico a los alumnos.

Sin embargo, el monto de este fondo para lograr una verdadera transformación en la lógica de las escuelas debe ser muy superior: **cada escuela debe recibir unos \$200.000 anuales** para todos estos fines. En total, esto implicaría un presupuesto inicial de **\$354 millones**, priorizando a las escuelas más vulnerables, y de **\$2.120 millones para la meta de la universalización**.

5

Fortalecer el rol pedagógico del Estado central por medio de la integración de las políticas pedagógicas y la apuesta a las nuevas tecnologías. Reforzar el papel de Educ.ar como sistematizador de contenidos y concretar la política de una computadora por docente y alumno con capacitación por escuela.

El Ministerio de Educación de la Nación debe **consolidar, institucionalizar e integrar** mejor sus **políticas pedagógicas**. Esa es la vía directa de mejora de la calidad de los aprendizajes. Algunas de las políticas clave para alcanzar este objetivo son: distribuir los NAP (Núcleos de Aprendizaje Prioritarios) a todas las escuelas; formalizar la política de entrega de libros de texto gratuitos a los alumnos de menores recursos, y consolidar el dispositivo de evaluación de la calidad con devolución rápida a las escuelas de sus resultados y con vínculos directos con las políticas de capacitación docente. Es necesario crear un círculo virtuoso entre todas estas intervenciones, que hoy todavía están dispersas.

La política educativa debe ponerse al frente de los nuevos tiempos tecnológicos. Proponemos que el Ministerio de Educación fortalezca a la sociedad del estado **Educ.ar** para que realice la sistematización de contenidos audiovisuales para enviar a todas las escuelas (utilizando especialmente las nuevas señales de TV pública como el Canal Encuentro). Educ.ar debe hacer la traducción pedagógica: a todos los contenidos curriculares obligatorios se les debería agregar un material audiovisual para apoyar su enseñanza. Esta sería una forma concreta de pasar al frente en el mundo de la imagen con respuestas propiamente educativas.

A su vez, debe concretarse el plan lanzado en 2010 de **una computadora por alumno** para todas las escuelas secundarias y hacer una evaluación profunda de su impacto en 2012. A partir de esa evaluación se debería analizar la posibilidad de expandir la política al nivel primario. La universalización de esta política para ambos niveles (primaria y secundaria) es muy costosa: en total suma **\$10.650 millones (se podría implementar en cinco años a razón de unos \$2.130 millones anuales)**, por eso es clave la evaluación intermedia.

6

Redefinir el sistema de compensación nacional en base a un esquema doble: Políticas compensatorias para los alumnos más vulnerables y Fondo Salarial Unificado para las provincias con menos recursos fiscales.

Ante la gran desigualdad en la inversión educativa provincial y en los salarios docentes es clave el doble rol compensatorio del Estado nacional como eje de una **nueva normativa que reglamente la distribución de dos fondos nacionales**: salarial (Fondo Nacional de Incentivo Docente –FONID– y Programa Nacional de Compensación Salarial Docente) y de acciones compensatorias (becas, programas nacionales, infraestructura, etc.).

Una decisión de estadista en esta materia implica dos grandes pasos: (a) definir una forma objetiva de actualización automática, que garantice justicia distributiva sin

discrecionalidad, y (b) fijar dos criterios distintos para el reparto de los fondos: uno fiscal y el otro social (es decir, definir dos fórmulas).

El **fondo salarial** debería distribuirse en beneficio de las provincias con menos recursos fiscales por habitante, dado que esa es la causa central de la inmensa desigualdad salarial docente. En lugar del FONID, que le da lo mismo a cada provincia, debería generarse un esquema que priorice a las provincias más pobres desde el punto de vista fiscal y a las que realizan mayor esfuerzo financiero por la educación. En cambio, **el fondo compensatorio** debería priorizar a las provincias con mayor pobreza social para la asignación de becas, inversiones en infraestructura y otros programas nacionales, dado que su fin es, justamente, beneficiar a los niños más necesitados, sin importar la situación fiscal de la provincia en la que habitan.

7

Crear un Instituto Federal de Formación de Agentes Públicos de la Educación destinado a formar funcionarios y equipos técnicos en las provincias.

Una decisión estratégica en el marco del federalismo argentino es crear una institución formadora de funcionarios y equipos técnicos para los Ministerios provinciales. Debe ser un instituto que marque un claro prestigio y que cumpla la doble tarea de **formar futuros agentes públicos y capacitar a los actuales** (incluyendo a los supervisores, que cumplen una tarea clave).

Las grandes responsabilidades que recaen en los Ministerios de Educación provinciales indican la necesidad de generar una instancia de formación de capacidades para planificar la política educativa. No hay que fortalecer la función pública con palabras sino con profesionalismo y con una visión federal: el instituto debe servir para intercambiar saberes de las provincias, no para imponer una visión porteña. Se trata de una apuesta que **no tiene mayores costos** y tendría un inmenso impacto en el corto y largo plazo de la educación, a través del fortalecimiento del Estado.

8

Instaurar dos días anuales de trabajo educativo social: feriado para los padres con asistencia obligatoria a las escuelas para desarrollar actividades pedagógicas y fortalecer el sentido social de la escuela.

Un problema central de la educación es la creciente conflictividad entre padres y docentes. La cuestión social invade y desborda las escuelas. La política educativa no puede permanecer ajena. Hacerlo, ignora la situación concreta que viven los docentes todos los días. Por esto proponemos una decisión política clave y estratégica: instaurar dos feriados laborales anuales con asistencia obligatoria de los padres a las escuelas de sus hijos. Esto tendría un **costo laboral** considerable pero serviría para mostrar la prioridad política de la educación y tendría, con el correr de los años, un gran **efecto cascada en la reconstrucción de los vínculos estatales y sociales centrados en la educación**.

Para las dos jornadas proponemos las siguientes actividades: visita de los padres al aula de sus hijos para conocer el plan anual de trabajo por parte del/la maestro/a; actividades con-

juntas entre padres, docentes e hijos para desarrollar el rol de apoyo pedagógico posterior de las familias; presentación del proyecto educativo institucional de la escuela; actividades voluntarias de compromiso por la escuela (reparaciones, pintura, proyectos específicos).

El gesto político de sancionar dos días feriados tendría la grandeza necesaria para generar un mayor compromiso social por la educación, una de las grandes batallas del presente.

Viabilidad

Las propuestas de este Memo tendrían un impacto trascendental en el sistema educativo argentino en el mediano y largo plazo. Estas decisiones, tomadas en conjunto, implican sostener el incremento reciente del presupuesto educativo. En un cálculo estimado, con el **supuesto de un crecimiento del 4% anual de la economía**, implica mantener la inversión del **6% del PBI destinado a educación** en el plazo de cinco años. Incluso, podría asumirse la meta de incrementar ese esfuerzo y continuar la mejora de los años recientes de los salarios docentes en términos reales. Así se podría llegar al 7% del PBI con todas las metas señaladas y una importante mejora de los salarios en términos reales.

En cambio, en un **contexto de menor crecimiento económico** o en años de recesión, habría que priorizar decisiones de política. En este caso, recomendamos apostar a la inclusión de los alumnos fuera del sistema, a la extensión de la jornada en primaria, y a la reforma de la secundaria según la disponibilidad de recursos.

Mejorar y reorganizar la **formación docente debería ser la mayor apuesta política del próximo Presidente**, salvo una situación de crisis social. Esto requiere de una gran capacidad de liderazgo del Ministro de Educación y la articulación de diversos actores para su puesta en práctica, desde los sindicatos docentes hasta los referentes educativos de cada provincia.

Ya sea mediante una nueva Ley de Financiamiento Educativo o con otros instrumentos de política, **el primer paso será asegurar la inversión educativa** necesaria para las metas propuestas como una decisión política de primer orden. La prioridad de financiar la educación no es una demanda sectorial ni responde al poder sindical docente. En cambio, es una batalla estratégica por el futuro del país. No hay ninguna otra inversión pública que garantice al mismo tiempo mayor igualdad social, desarrollo económico, construcción de ciudadanía, y autodeterminación individual y colectiva.

Pero la experiencia reciente señala que **no basta con aumentar la inversión educativa**: es necesario **definir políticas prioritarias** y encabezarlas desde el Gobierno nacional para garantizar su desarrollo en todo el país y su justa distribución para beneficiar a los más necesitados. Por este motivo, aquí sostenemos que las propuestas presentadas deben ser financiadas principalmente por el Estado nacional.

Este modelo es concordante con el esquema de centralismo fiscal vigente. Es clave evitar coparticipar a las provincias recursos nacionales, dado que la distribución de la coparticipación es extremadamente injusta y arbitraria. Para no caer en la profundización de las

desigualdades fiscales y en el triunfo de las provincias ya ganadoras de la coparticipación, es determinante el rol de estadista del próximo Presidente. Ante una coparticipación inmodificable en los hechos, se impone el realismo político: es el Presidente quien debe garantizar que el **centralismo fiscal posibilite una distribución justa y objetiva**, que quite discrecionalidad y garantice justicia con las provincias más pobres, fiscal y socialmente.

En este modelo propuesto, las grandes políticas estratégicas deberían ser financiadas enteramente por la Nación: jornada extendida para el 30% de los alumnos más pobres del país en primaria; proyectos de mejora para las escuelas secundarias; compensación salarial y políticas compensatorias; una computadora por alumno con pedagogías acordes para su uso, y fortalecimiento integral de la formación docente. En cambio, deberían compartirse los esfuerzos de financiamiento en la universalización del acceso al nivel inicial y secundario: la Nación debería financiar la construcción de escuelas y las provincias, los nuevos cargos docentes.

La **viabilidad** de estas políticas depende de **tres factores** centrales que recaen en la esfera del Estado nacional: (a) asegurar el **financiamiento** correspondiente, asignándole prioridad en el presupuesto público a la educación, (b) lograr un alto **liderazgo** técnico y político en el diseño e implementación de las acciones, a partir de **acuerdos** con las autoridades provinciales en el **Consejo Federal de Educación**, (c) garantizar **pactos** de sustentabilidad con los **sindicatos** para fortalecer el rol de la educación pública como una tarea conjunta.

Un desafío más profundo pero ineludible para la implementación sustentable de las políticas sugeridas en el presente Memo pasa por la **conquista social de la educación**. Hace años que en la Argentina se dejó de debatir la educación. Su espacio en los medios es escaso, en los debates políticos es un lugar común sin sustancia y, en el día a día, los lazos entre la familia y la escuela atraviesan crecientes tensiones. Es fundamental **abrir espacios de apoyo a la educación** que promuevan el diálogo social, discusiones políticas maduras, mayor presencia en los medios y campañas de revalorización de la educación pública con medidas innovadoras y convocantes.

Este Memo contó con la colaboración del equipo del **Programa de Educación de CIPPEC**.

El **ejercicio de costeo** de las políticas propuestas fue realizado en el marco de proyectos financiados por: Ministerio de Educación de la Nación, Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación dependiente de la Presidencia de la Nación, Asociación Empresaria Argentina y Grupo de ONG Compromiso con el Financiamiento Educativo. Implicó en cada meta realizar una simulación de su implementación en el período 2011-2016, lo que conlleva un conjunto de decisiones operativas y metodológicas en el tratamiento de la información. Para los datos de PBI se utilizó información del INDEC; para el gasto público, de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales del Ministerio de Economía de la Nación. Para las estimaciones, se supuso una tasa de crecimiento del PBI del 4% anual y precios constantes (no se consideró la variable inflacionaria). Para las estimaciones de crecimiento de la población se tomaron las proyecciones realizadas por la CEPAL. Por último, los datos de matrícula educativa y de gastos en el sistema educativo provienen del Ministerio de Educación de la Nación.



Este Memo para el futuro Presidente/a se realizó como parte del proyecto **Agenda presidencial**, un aporte de CIPPEC y otras organizaciones para mejorar el debate electoral y las políticas públicas clave del país. Forma parte de una serie de documentos que sintetizan más de 50 políticas para consolidar los avances de los últimos años y renovar la agenda de políticas estratégicas para el crecimiento con equidad de la Argentina.

Comité ejecutivo: Fernando Straface, Director Ejecutivo • Laura Zommer, Directora de Comunicación • Axel Rivas, Director de Educación | Edición de contenidos: Carolina Nahón, Coordinadora de Publicaciones | Coordinación ejecutiva: Francisco Resnicoff | Desarrollo de la plataforma: Julián Bersano, Director de Tecnología | Edición de contenidos web: Dolores Arrieta, Coordinadora de Comunicación | Asistencia general: Soledad Zárate | Diseño: ZkySky



Otros Memos de
Agenda presidencial:

Salud, Protección Social, Seguridad Social,
Política Fiscal, Política Monetaria,
Integración Global, Transporte, Energía,
Justicia, Transparencia, Seguridad,
Desarrollo Sustentable, Jefatura de Gabinete
y Procesos Electorales

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

CIPPEC



políticas públicas
public policies

Av. Callao 25, 1° C1022AAA, Buenos Aires, Argentina
T (54-11) 4384-9009 F (54-11) 4384-9009 interno 1213

info@cippec.org • www.cippec.org • www.agenda-presidencial.org