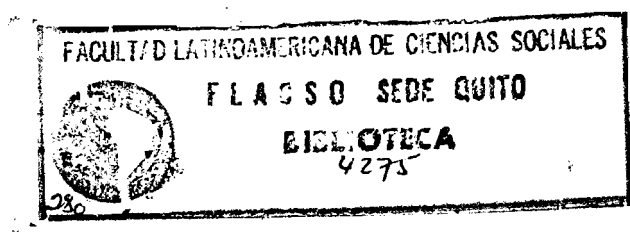


JUAN CARLOS TEDESCO  
CECILIA BRASLAVSKY  
RICARDO CARCIOFI

# EL PROYECTO EDUCATIVO AUTORITARIO

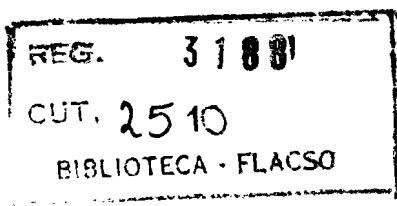
*Argentina 1976-1982*



**FLACSO**

Facultad Latinoamericana  
de Ciencias Sociales

*Primera edición, noviembre de 1983,  
al cuidado de Luis O. Tedesco.*



© 1983 FLACSO. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Av. Federico Lacroze 2101, (1426) Buenos Aires, República Argentina. T.E. 771-0978.  
*Cables:* Flacsobue. *Télex:* 1218937 Flacs.

Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723.

Hecho e impreso en la República Argentina.

Printed and made in Argentina.

I.S.B.N. 950-9379-00-X

## INDICE

Capítulo I. <i>Introducción</i> .....	11
Capítulo II. <i>Elementos para una sociología del currículum escolar en Argentina</i> , por Juan C. Tedesco .....	17
II.1. <i>La sociología del currículum</i> .....	17
II.1.1. El currículum oculto y la reproducción ideológica .....	20
II.2. <i>El nuevo orden curricular</i> .....	24
II.2.1. La disciplina social y las nuevas propuestas curriculares .....	27
II.3. <i>El ciclo pre-escolar</i> .....	34
II.4. <i>La enseñanza primaria</i> .....	38
II.4.1. La deserción en el discurso oficial .....	38
II.4.2. La deserción en el sistema educativo .....	40
II.4.3. El rendimiento en la escuela primaria .....	43
II.4.4. La transferencia de escuelas y los cambios curriculares .....	53
II.5. <i>La enseñanza media</i> .....	59
II.5.1. El período 1976-1982 .....	63
II.6. <i>Bibliografía</i> .....	71
Capítulo III. <i>Estado, burocracia y políticas educativas</i> , por Cecilia Braslavsky .....	75
III.1. <i>Introducción</i> .....	75
III.1.1. Las etapas recientes de las políticas para el sistema educativo y su investigación .....	77
III.1.2. Algunos temas desatendidos por la investigación institucional y político-educativa .....	81
III.2. <i>El financiamiento de la educación</i> .....	87
III.2.1. Lugar en la investigación .....	88
III.2.2. Los gobiernos recientes y la formulación de políticas en el área .....	89
III.2.3. Cultura y educación en las erogaciones del gobierno nacional .....	92
III.2.4. Estructura interna de las erogaciones destinadas a cultura y educación .....	99

III.3. <i>El nivel pre-escolar</i> .....	97
III.3.1. Lugar en la investigación .....	97
III.3.2. Evolución de la matrícula .....	98
III.3.3. Gobierno y estructura de las oportunidades educativas ..	101
III.4. <i>El nivel primario</i> .....	103
III.4.1. El nivel en la investigación .....	106
III.4.2. Las políticas educativas recientes .....	107
III.4.3. Educación primaria especial .....	133
III.4.4. Nivel primario, edad post-escolar .....	134
III.5. <i>El nivel secundario</i> .....	143
III.5.1. Expansión cuantitativa según datos censales .....	148
III.5.2. Evolución cuantitativa del subsistema de enseñanza se- cundaria .....	153
III.5.3. Los docentes .....	158
III.5.4. Rendimiento cuantitativo del subsistema .....	159
III.6. <i>La educación superior no universitaria</i> .....	164
III.7. <i>Los temas recurrentes</i> .....	165
III.8. <i>Bibliografía</i> .....	168
Capítulo IV. <i>Educación y aparato productivo en la Argentina</i> , por Ricardo Carciofi .....	175
IV.1. <i>Introducción</i> .....	175
IV.2. <i>La educación y el mercado de trabajo: ¿qué es lo que los economistas buscan?</i> .....	177
IV.2.1. El enfoque del capital humano .....	179
IV.2.2. Los elementos de un enfoque alternativo .....	189
IV.3. <i>Educación y mercado de trabajo. El caso argentino y el aporte de los estudios existentes</i> .....	203
IV.4. <i>Conclusiones y sugerencias de líneas de investigación</i> .....	219
IV.5. <i>Referencias bibliográficas</i> .....	221
<i>Anexo estadístico</i> .....	225
Índice de cuadros .....	301
Índice general .....	304

## CAPÍTULO III

### ESTADO, BUROCRACIA Y POLÍTICAS EDUCATIVAS

por CECILIA BRASLAVSKY

#### III.1. *Introducción*

El propósito de este capítulo es describir los procesos y contenidos de las políticas educativas más recientes y su impacto sobre la evolución cuantitativa del sistema educativo.

Desde el comienzo se tropezó con dos dificultades importantes. Por un lado, la falta de un marco teórico adecuado para la comprensión del vínculo Educación-Estado-Sociedad en un contexto de crisis social como el que atraviesa Argentina desde hace varias décadas. Por el otro, la pobreza de la investigación educativa, la dispersión de los informes respectivos y la obsolescencia de los datos elaborados.

En virtud de estos factores, se procuró organizar los aportes existentes junto a los datos primarios globales correspondientes a la última década. Sobre esta base, se sugieren áreas problemáticas relevantes para futuras investigaciones.

Como corolario de este enfoque, la información debió recolectarse tanto de fuentes primarias como secundarias. Entre las primeras se cuentan los Planes, Programas y Documentos oficiales y, circunstancialmente, los provenientes de los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil. En este subgrupo ocuparon un lugar destacado el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad del período 1971/1975 y el Plan Trienal, Sector Educación, del período 1974/1977. Estos dos documentos corresponden a los gobiernos militar (1966/1972) y populista (1973/1976) respectivamente. No hay un plan orgánico equivalente para el período iniciado en 1976. Un segundo subgrupo de fuentes primarias está constituido por estadísticas, elaboradas fundamental-

mente sobre datos contenidos en las publicaciones del Departamento de Estadísticas del Ministerio de Educación y Cultura correspondientes a la última década y del Censo Nacional de Población y Vivienda que realizó en 1980 el Instituto Nacional de Estadística y Censo.

Respecto a las estadísticas educativas se encontraron limitaciones que serán señaladas oportunamente. La más importante se refiere a la discontinuidad de su publicación a partir de 1978, inclusive. Si bien en 1981 Estadística Educativa reinició la publicación de datos para todo el sistema educativo, los mismos están muy poco desagregados y contienen muchos menos indicadores que los citados en las publicaciones anteriores.

En cuanto al Censo Nacional de 1980, los datos recién fueron publicados durante 1982; ello determinó que la información proveniente del mismo fuera elaborada especialmente para este trabajo. La publicación tardía de datos es un hecho característico de la circulación de información en la Argentina contemporánea. Otro ejemplo de esta situación lo constituye la publicación de los datos del Censo Nacional de 1970, donde los indicadores referidos a los efectos acumulados de las políticas educativas recién vieron la luz en 1977 y 1980 (CFI, 1977, y FUDAL-IEP-FNUAP, 1980).

Las fuentes secundarias son los informes de investigación de los organismos internacionales, dependencias oficiales y centros privados. Prácticamente la totalidad de la información recabada y elaborada sobre políticas educativas y sus resultados acumulados por centros internacionales está vertida en los documentos del proyecto simultáneo de UNESCO, CEPAL y PNUD —“Desarrollo y educación en América Latina”—, con sede en Buenos Aires hasta 1981. También fueron consultados los materiales de los Proyectos Multinacionales integrados al Programa Regional de Desarrollo Educativo de la OEA. Entre los documentos originados en entes nacionales se destaca la producción del desaparecido Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y de la actual Dirección Nacional de Investigación, Experimentación y Perfeccionamiento Educativo (DIEPE), dependiente del Ministerio de Cultura y Educación, de la que forman parte los surveys sobre la “Situación de la Investigación Educativa”, publicados hasta 1976 y aún inéditos, aunque disponibles como manuscritos para los períodos 1977/78 y 1979/80. A este mismo grupo pertenece el aporte cuantitativamente más limitado del Consejo Federal de Inversiones (CFI). Las publicaciones de organismos oficiales nacionales superan sólo excepcionalmente el carácter de descripciones, fundamentalmente estadísticas.

Entre la producción de los centros privados se consultaron con prioridad aquellos aportes que se ocupan específicamente de la investigación educativa. Por otra parte, también se tuvieron

en cuenta las contribuciones de otros centros dedicados a las ciencias sociales en general.

Para la presentación de esta sección se optó por sistematizar, en la primera parte, ciertos aspectos conceptuales, así como las características y falencias más generales de la investigación institucional y político-educativa que pudieron detectarse. Luego, en las partes segunda y tercera, se reunieron y elaboraron los aportes en torno al financiamiento de la educación y a cada uno de los niveles de educación formal.

### III.1.1. *Las etapas recientes de las políticas para el sistema educativo y su investigación*

En los últimos 15 años la Argentina pasó por tres períodos de gobierno. El primero se extendió de 1966 a 1973, el segundo de 1973 a 1976 y el tercero de 1976 a la actualidad. En cada uno de ellos se configuró un modo específico de funcionamiento del Estado, de la burocracia que le es propia, de la sociedad política y de la sociedad civil. Estas variantes estuvieron vinculadas con la política económica sustentada en cada período y con la definición de correlaciones de fuerzas de los distintos sectores sociales en el Estado y en la sociedad<sup>1</sup>.

Los modos de funcionamiento del Estado, de la burocracia estatal y de la sociedad política y civil coadyuvaron en la definición de modelos y estilos educativos peculiares, que a su vez los reforzaron o debilitaron.

En un primer intento de caracterización, los modelos y estilos educativos vigentes en igual período de tiempo pueden definirse como sucesivamente tecnocráticos, de modernización social y de congelación política<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> En los últimos años las ciencias sociales han realizado avances teóricos con el objeto de elaborar esquemas analíticos sobre los modos de funcionamiento señalados. Véase, por ejemplo, O'Donnell, 1972 y 1979, y Oszlak, O., 1980. Estos aportes no sólo no han sido aplicados a la investigación educativa, sino que ni siquiera han sido registrados bibliográficamente en los informes existentes sobre políticas educativas.

<sup>2</sup> Un modelo o proyecto de desarrollo educativo consiste en la formulación de los objetivos para la educación nacional e implica definir, entre otras cosas: a) la articulación deseada según los modos de actividad política vigentes; y b) el grado de participación que se otorga a los distintos actores sociales en la formulación, puesta en marcha y control de los procesos educativos. En un sentido más restringido y al que se refiere el objeto analítico de este informe, el modelo determina la estructura de la burocracia y del sistema educativo deseable y viable por los sectores hegemónicos en las instituciones estatales, define modos o estilos de funcionamiento y formula metas referidas a la población que se desea abarcar y a los recursos destinados a ese fin.

El concepto de estilo educativo "parte de la idea de que la multifuncionalidad de los sistemas educativos se organiza alrededor de una función

El análisis de la definición e implementación de políticas educativas indica que los cortes entre los modelos y estilos educativos no siempre coinciden con los cambios de gobierno. A lo largo del presente capítulo se pondrán al descubierto, por ejemplo, diversos indicios demostrativos de que el corte entre los momentos de modernización social y de congelación política, al menos en la definición de tendencias cuantitativas, no coincide con el cambio de gobierno de 1976 sino que lo precede. Este tipo de constatación corrobora la necesidad de que los estudios sobre las políticas educativas consideren tanto su vinculación con la sociedad global como su independencia relativa.

A cada uno de los estilos educativos mencionados le correspondieron comportamientos diferenciados de las redes institucionales específicamente afectadas a la conducción y prestación educativa. Por otra parte, entre los elementos que componen un modelo y un estilo educativo está el lugar dado a la investigación sobre las políticas educativas y la utilización de sus resultados.

En este sentido, resulta coherente la elaboración, durante el período tecnocrático, de un número creciente de investigaciones parciales acerca de las medidas de política educativa que afectaban las dimensiones y el rendimiento cuantitativo del sistema. Estas investigaciones debían brindar el diagnóstico preciso para una reforma educativa cuyo objetivo central era la provisión de educación formal al mayor número posible de habitantes. En tal situación el fundamento teórico subyacente aportaba la certeza de que la educación provista por el sistema de educación formal era uno, y acaso el más importante, de los factores del crecimiento económico, meta privilegiada de las políticas estatales.

El enfoque de los recursos humanos y ciertas versiones de la teoría del capital humano llegados a nuestro país tuvieron también consecuencias sobre el modo de aproximación al estudio de las tendencias de evolución histórica de las políticas educativas. Por

---

dominante, constituida en objetivo primordial de la estructura de poder; en cuanto a la relación con el sistema educativo en sí (el estilo educativo), establece pautas administrativas que obran como parámetro de las actividades educativas específicas". (Rama, G., 1978, p. 63).

Entre estas pautas están las correspondientes a las modificaciones en la estructura y las que regulan las tendencias de desarrollo cuantitativo, es decir, las políticas educativas implementadas en cuanto a recursos físicos, incorporación y rendimiento cuantitativo del sistema, etc.

Es muy baja la probabilidad de que un modelo se transforme en estilo educativo en una relación causa/efecto. El sistema educativo tiene una dinámica interna propia que le otorga una autonomía relativa respecto del Estado y de la sociedad civil. El grado de autonomía relativa del sistema educativo respecto del modelo, del Estado y de la sociedad civil varía en las distintas etapas históricas. Algunas investigaciones sostienen que, como consecuencia de la crisis generalizada, la autonomía de aquél ha aumentado en el período 76/82 (Landi, O., 1982).



ejemplo: en los trabajos realizados de acuerdo a la primera concepción se encuentran referencias históricas que superan la línea descriptiva predominante hasta ese momento<sup>3</sup>.

El ya clásico informe del CONADE se refiere brevemente a las principales tendencias de expansión de la matrícula de los distintos niveles, desde su surgimiento hasta 1930, y analiza más detenidamente las bases legales, el gobierno y la evolución matricular producidos entre 1952 y 1965, vinculándolas con las tendencias demográficas y el crecimiento económico (CONADE, 1968). A su vez, este diagnóstico sirvió de base al proceso de Reforma Educativa 1966/1972. (Tedesco, J. C., 1972, p. 57).

La continuación, durante el período siguiente, de las investigaciones relacionadas con esta concepción está vinculada al modo en que los "roles tecnocráticos" penetraron en la burocracia educativa y a su permanencia tanto en posiciones de diagnóstico, planificación y conducción educativa como en las cátedras de las carreras universitarias de educación y sociología<sup>4</sup>.

Los planes y programas de ambos períodos reflejan la preocupación oficial por incorporar los resultados de las investigaciones disponibles en su elaboración. (Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971/1975 y Plan Trienal, 1974).

Otras investigaciones de la década del '60, realizadas fuera de la órbita de la burocracia estatal, también se produjeron bajo la influencia de las concepciones del capital humano. Al igual que aquéllas, analizan las tendencias de desarrollo cuantitativo del sistema en relación a las tendencias de desarrollo demográfico, económico y social, aunque profundizando en algunas de las relaciones entre desarrollo y sistema educativo en general, más allá de las meras descripciones de los lazos existentes entre crecimiento y expansión del sistema (Kratochwill, G., Uranga, S. S., y Karp, S., 1967).

Por otra parte, el espontaneísmo y la improvisación que caracterizaron el período 1973/1975 se reflejan en la iniciación de-

<sup>3</sup> Ejemplos de descripciones son las publicaciones de mayor antigüedad, como Ramos, J. P., 1910; Portnoy, V., 1937; Salvadores, A., 1937; y los capítulos correspondientes de la *Historia de la Nación Argentina* de la Academia Nacional de la Historia.

<sup>4</sup> Por "roles tecnocráticos" se entienden las "Posiciones en la estructura social que para su desempeño requieren un cercano contacto con la tecnología moderna y su aplicación como una parte importante de la rutina diaria de desempeño de dicho rol. Para desempeñar estos roles cada individuo debe llenar las siguientes condiciones. Primero, educación prolongada, orientada a proveerle capacitación técnica necesaria para el desempeño del rol. Segundo, mantener la atención fuertemente enfocada (durante y después de aquella educación) en las sociedades más industrializadas, donde la mayor parte de estos roles se originaron y donde suele estar en continua expansión la capacitación que califica para su desempeño" (O'Donnell, G., 1972, p. 44). El papel específico de estos roles en la burocracia educativa entre 1966 y 1975 parece haber sido definitorio de ciertas tomas de posición y medidas político/educativas.

sarticulada de proyectos de investigación parcialmente renovadores<sup>5</sup>.

Al respecto parece posible afirmar que los procesos renovadores en las líneas de investigación sobre políticas educativas no se consolidaron lo suficiente como para dejar acumulada una reserva de aportes originales; tampoco fueron un sustrato de peso en los cambios ocurridos en las redes institucionales para la conducción y provisión de educación formal. Por otro lado, el período de gobierno fue demasiado corto y sus resultados bruscamente desmantelados como para que pudieran esperarse otros resultados.

Por otra parte, en la mayoría de los círculos académicos, la incapacidad de articular planes y proyectos de investigación con orientaciones diferentes a la del capital humano también está vinculada a la difusión de las teorías de la "pedagogía de crítica social" y a la visión hegemónica del sistema educativo como "aparato ideológico del Estado burgués", monolíticamente estructurado para garantizar la reproducción de las relaciones capitalistas de producción y explotación. En este sentido, la simplificación teórica realizada en la década del 60, exacerbada en los años de gobierno populista, restaron motivación para iniciar proyectos específicos de investigación educativa: dicho escuetamente, todo parecía resuelto por la teoría.

La congelación, cristalizada como estilo educativo a partir de 1976, se vinculó a la falta de apoyo estatal a la investigación sobre políticas educativas iniciada en 1975. Esta circunstancia, sumada al serio proceso de deterioro en la recolección y elaboración de estadísticas de la educación (CLARÍN, 25/9/82), determinó que se paralizara la investigación sobre estos temas en los ámbitos oficiales. Ciertos aspectos parciales fueron atendidos por particulares. Entre estos últimos hubo quienes manifestaron la preocupación por introducir la variable política, paradójicamente excluida de la investigación sobre políticas educativas<sup>6</sup>.

El saldo de los tres últimos estilos educativos en lo que a investigación sobre el Estado, sus funcionarios y la dinámica de las políticas educativas se refiere es el siguiente: si bien en la Argentina se han producido cambios significativos en las tomas de posición, en las medidas político-educativas implementadas y en

<sup>5</sup> Véanse los surveys del Ministerio de Cultura y Educación, Dirección Nacional Sectorial de Desarrollo, Situación de la Investigación Educativa 1973 y 1974. Los títulos de las investigaciones emprendidas parecen sugestivos. (Véase, por ejemplo, "Influencia del sistema técnico-administrativo en la educación argentina" —Nivel primario, emprendida en el Centro de Investigaciones Educativas, CIE.)

<sup>6</sup> Este es el sentido de muchas de las observaciones de los documentos del Proyecto UNESCO-CEPAL-PNUD. Investigadores aislados, la mayoría de las veces residentes en el extranjero, han intentado investigar con una perspectiva "más política". Sus trabajos son hasta ahora insumo de contadísimos centros de investigación, las más de las veces no nacionales.

las tendencias de evolución de las dos redes institucionales afectadas a la función educativa de conducción y prestación, los mismos no han sido exhaustiva y sistemáticamente descriptos y tampoco conceptualmente aprehendidos.

### III.1.2. *Algunos temas desatendidos por la investigación institucional y político-educativa*

#### 1. *El papel del Estado y la dinámica social*

Uno de los cambios más evidentes ocurridos en los últimos años es la modificación del papel que el Estado se asigna para sí en la función educativa. En este sentido puede decirse que, a partir de 1976, cristalizó en los elencos gobernantes el principio de subsidiariedad del Estado en la prestación —no así en el control ideológico— de los servicios educativos. El crecimiento de la responsabilidad de algunas organizaciones de la sociedad civil en la provisión de educación se enmarcó en un proyecto privatista de la vida social que incluyó a la privatización de la educación pública en un sentido amplio. En los círculos oficiales fue creciendo cada vez con más fuerza la idea de que la cosa educativa es un problema de particulares, de círculos circunscriptos y limitados. El Estado sólo debe cumplir una función supletoria, compensatoria de la acción de los particulares.

Con argumentos tomados de las vertientes neoclásicas del pensamiento económico, neoconservadoras y católicas, se justificó la jerarquización de algunas instituciones de la sociedad civil (familia, comunidades religiosas, Iglesia Católica) en tanto se empobrecía la imagen del Estado como portador de educación (Landi, O., 1982, p. 4).

El largo proceso de debate, lucha política y búsqueda de fundamentación teórica de las corrientes “estatistas” y “subsidiaristas” alcanzó así un nuevo momento (Braslavsky, C., 1980, p. 285). El mismo se caracteriza en la actualidad por la organicidad y modernidad de la argumentación “subsidiarista” y por la conquista de una alta capacidad de iniciativa, coincidente con la que lograra en otros ámbitos de la sociedad civil. Fue así que los sectores representados por esta corriente no sólo conquistaron posiciones evidentes a la luz del análisis de las tendencias de desarrollo cuantitativo del sistema educativo, sino también en la determinación de políticas para el conjunto del sistema educativo<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Las tendencias de desarrollo cuantitativo se analizarán en la parte 3 de este capítulo. La composición de las comisiones convocadas por distintos ministros de Educación del período para elaborar proyectos vinculados a la burocracia educativa y/o a los principios políticos que debían

Si bien aún no se han sistematizado las tomas de posición político-educativas del régimen actual al estilo de lo ya realizado para otros países latinoamericanos —véase, para el caso chileno, Núñez, P. I., 1982—, una primera lectura de las declaraciones oficiales del período 76/82 permite constatar que son muy escasos los documentos o declaraciones oficiales que explicitan la puesta en práctica del principio de subsidiaridad del Estado en materia educativa.

Por ejemplo, nunca se aclaró si la función supletoria debía ser privativa del Estado Nacional o involucraba a todos los agentes estatales que imparten educación. Doctrinariamente la referencia parecía estar referida al total de las dependencias estatales, es decir, tanto a la nacional como a las provinciales. Sin embargo, tal como se verá más adelante, las medidas político-educativas circunscribieron la prescindencia del Estado en materia educativa a ámbitos y agentes específicos, que difirieron según los niveles y modalidades. En términos generales puede sostenerse que se tomaron medidas conducentes a una creciente subsidiaridad financiero-administrativa del Estado Nacional, y esto en particular en los niveles pre-primario, primario y superior universitario.

Por otra parte, si bien en lo financiero-administrativo el Estado Nacional fue cada vez más prescindente, no sucedió lo mismo con otros agentes educativos estatales, en particular con los estados provinciales. Sin embargo, frente a la imposibilidad de privatizar toda la educación, ésta parece haber sido más bien una solución de compromiso antes que una real puesta en práctica de principios políticos claramente definidos en la dirección indicada.

No es posible investigar aquí el proceso mediante el cual el Estado Nacional se desprendió de una importante proporción de sus anteriormente asumidas responsabilidades respecto de la educación nacional, ni tampoco discutir la legitimidad o consenso de tales medidas. A modo de introducción para estudios posteriores puede señalarse la coexistencia temporal entre la creciente prescindencia del Estado Nacional en el financiamiento y administración de la educación con una tendencia evolutiva específica de la oferta de oportunidades educativas y de la matrícula del sistema educativo, temas que serán abordados en las partes segunda y tercera de este capítulo.

Aun sin pretender agotar la cuestión y conscientes de que las cifras globales suelen ocultar diferencias interjurisdiccionales y

---

regir la educación argentina, ejemplifica la creciente injerencia de representantes del sector privado en la determinación de las políticas públicas para la educación nacional. Véase, por ejemplo, este caso: en su totalidad la comisión que elaboró el proyecto de una nueva subsecretaría de Estado dentro del Ministerio de Cultura y Educación estuvo formada por personas pertenecientes al área de enseñanza privada. (Véase CONVICCIÓN, 20/7/80.)

otras igualmente relevantes, los datos publicados por la Dirección de Estadística Educativa del Ministerio de Educación Nacional muestran que las organizaciones de la sociedad civil, que de acuerdo a la concepción "subsidiarista" debían reemplazar al Estado en la función de impartir educación, no lograron compensar la prescindencia del mismo en el área. Así, en los últimos años, precisamente en forma coetánea con la aplicación más profunda del principio de subsidiaridad, se registra una significativa disminución de la oferta de oportunidades educativas e incluso una importante retracción de la matrícula en niveles y modalidades claves del sistema educativo. Cabe preguntarse entonces cómo se vinculan la puesta en práctica del principio de subsidiaridad con el deterioro cuantitativo de referencia y cómo ese vínculo está intermediado por otras variables sociales.

## 2. *La burocracia educativa*

En los últimos años se han realizado avances significativos en el proceso de elaboración de una teoría de la burocracia estatal. Algunos trabajos generales de investigación y reflexión, cuya unidad de análisis abarca el conjunto de la burocracia estatal, tomaron ejemplos de la burocracia educativa o simplemente la incluyeron (Crozier, N., 1974, y Cerase, F. P. y F. Mignella Calvosa, 1980).

Si bien los aportes teóricos más generales acerca de la burocracia estatal han llegado a los círculos académicos argentinos, donde se los reelaboró aplicándolos tanto al conjunto de la realidad latinoamericana como en particular a la de nuestro país<sup>8</sup>, las perspectivas más modernas y fructíferas para la comprensión de la burocracia educativa aún no fueron incorporadas al acervo interpretativo de investigadores, administradores y políticos de la educación.

La información circulante sobre la burocracia educativa argentina se mueve en el nivel más primitivo, es decir, en el de la descripción de organigramas y funciones a la que eventualmente se adiciona el uso de mitos y lugares comunes para señalar causas superficiales de problemas organizacionales que se intentan luego resolver con medidas reformistas parciales y también superficiales.

Desde una perspectiva moderna, la investigación sobre la burocracia educativa es una tarea aún no iniciada. La misma deberá partir de considerarla como "... actor social agregado y complejo, expuesto a demandas e intereses a menudo incompatibles, pero dotado de recursos, grados de autonomía y capacidad de articula-

<sup>8</sup> Véanse los trabajos de Oszlak, O., y la bibliografía utilizada en los mismos.

ción hacia las 'profundidades' de la sociedad civil y las 'alturas' del Estado; la burocracia constituye a la vez un resumen de las contradicciones de la sociedad civil y una contradicción en sí misma". (Oszlak, O., 1977, p. 28).

En este sentido, la burocracia educativa cumple los mismos tres roles metodológicamente diferenciables que el conjunto de la burocracia estatal. El primero de ellos es el rol "sectorial": la burocracia educativa defiende intereses de cuerpo, es decir, intereses de los miembros que la integran. El segundo es el rol "mediador": asume la representación de los intereses de la clase dominante o hegemónica. Y el tercero es el rol "infraestructural": las instituciones de la burocracia estatal actúan en función de intereses generales o del bien común. (Oszlak, O., 1977, p. 26 y ss.)

Las definiciones y medidas político/educativas que se gestan y ponen en práctica en y desde la burocracia estatal, están simultáneamente vinculadas a los tres roles y así deberían ser analizadas. De este modo, las investigaciones podrían tener significación para la reformulación y eventual orientación de políticas educativas de acuerdo a intereses sectoriales específicos.

Por otra parte, la burocracia educativa actúa en estrecha interacción con organizaciones y grupos del Estado, de la sociedad política y de la sociedad civil, como por ejemplo, las Fuerzas Armadas, los partidos políticos, gremios y asociaciones diversas<sup>9</sup>.

La importancia y modo de articulación de estos sectores en el proceso de toma de decisión y puesta en práctica de políticas educativas por parte del Estado en general, y de la burocracia educativa en particular, se desconocen. Estos elementos han sido a lo sumo mencionados, pero sólo en contadísimas ocasiones analíticamente incorporados a los intentos por comprender —a través de medidas político/educativas— las tendencias de desarrollo cuantitativo del sistema educativo.

Incorporar estos aspectos a la investigación sobre las políticas educativas argentinas permitiría comprender con mayor aproximación la función del sistema educativo sobre cada uno de los actores sociales<sup>10</sup>. La misma es mucho más compleja que el "pro-

<sup>9</sup> Una de las características novedosas relacionadas con el funcionamiento de la burocracia educativa en el período 76/82 parece ser la creciente participación directa de militares en los asuntos referidos a la conducción. Esta tendencia, iniciada con el nombramiento de militares para puestos en la cúpula del Ministerio de Educación y exposición de los planes de educación ante autoridades militares, se ha ido ampliando. Líneas de acción aplicables a la cultura y la educación surgieron cada vez más frecuentemente del ámbito castrense, al igual que propuestas para la reestructuración de la estructura burocrático-formal de la planta del Ministerio de Educación. (CLARÍN, 1/4/78, 4/4/78 y 19/12/80.)

<sup>10</sup> Por función del sistema educativo se entiende aquí el rol que el mismo juega en su interrelación con la sociedad en un momento histórico y marco geográfico dado. Rama ofrece una apretada síntesis de las funciones

greso”, el “crecimiento económico” o la “reproducción de las relaciones existentes” postulados por el positivismo, las teorías del capital humano o las pedagogías de crítica social reproductivista respectivamente, como ejemplos de simplificación analítica<sup>11</sup>.

Más allá de las relaciones de la burocracia educativa con otros actores sociales, la investigación institucional encuentra áreas de incumbencia en las características internas de la burocracia educativa. De las mismas pueden extraerse por lo menos dos unidades de análisis: a) *las dependencias institucionales* (oficinas de diagnóstico y planeamiento, centros de investigación, oficinas de conducción y de apoyo, etc.); y b) *los roles personales* (puestos de conducción máxima, cuadros medios, eslabones medio-inferiores y finalmente los maestros en tanto empleados públicos). En este sentido, es probable que ciertas características particulares de funcionamiento imprimieran, durante el último período, un sesgo distintivo tanto a la estructura y dinámica de las dependencias como a las características adscriptas a los distintos roles de la burocracia.

En el diagnóstico oficial se hizo referencia a la “ineficiencia” del sistema educativo, aunque sin definir muy claramente qué se entiende por “ineficiencia”. A partir de este diagnóstico, implícitamente referido al funcionamiento inadecuado de las dependencias institucionales, uno de los objetivos explícitos de la gestión educativa fue la “racionalización” de los organismos centrales encargados de planificar y conducir la educación. Con este propósito se redujo el número de subsecretarías dependientes del Ministerio de Cultura y Educación, creándose el Consejo Federal de Educación y el de Cultura, luego fusionados en el Consejo Federal de Cultura y Educación (leyes 22.047/79 y 2745/81). Dado que la creación de este nuevo organismo afectó fundamentalmente a la conducción del nivel primario, al tratar este punto se harán referencias más explícitas al Consejo.

Por otra parte, estos son algunos de los rasgos sobresalientes del funcionamiento de los roles de la burocracia durante el período 76/82: a) inestabilidad en las esferas superiores de la conducción educativa; b) permanencia paralela del núcleo de cuadros medios; c) tratamiento diferenciado de los maestros empleados en los establecimientos de enseñanza pública nacionales, provinciales y municipales entre sí y en relación con los que trabajan en escuelas y

---

sociales que ejerce la educación, y que, en una primera aproximación, parecen aplicables a los sistemas educativos. (1982, p. 62). Faltaría incorporar elementos tales como las funciones que el sistema tiene como fuente de empleo. Este aspecto puede asumir especial relevancia en sociedades cuyo mercado de empleo industrial y/o agrícola resulta escaso.

<sup>11</sup> La recopilación y crítica de las distintas interpretaciones de la función social de la escuela y del sistema educativo presentes en América Latina, fue recientemente presentada con exhaustividad por R. Nassif.

colegios privados; y d) tratamiento diferenciado de los distintos niveles jerárquicos del personal empleado en el sistema.

Más allá de ciertos aspectos puntuales referidos a algunas medidas político-educativas concretas que afectaron a la burocracia educativa —señaladas a lo largo de este informe—, puede afirmarse en un sentido más general que existe un gran desconocimiento de su funcionamiento no sólo en su etapa de desarrollo más reciente, sino a lo largo de toda su historia.

### 3. *Las tomas de posición político-educativas*

En la actualidad nadie discute que el contenido de los planes, programas, leyes y demás reglamentaciones oficiales referidos al sistema educativo tiene alguna articulación (aunque sea negativa) con sus equivalentes para otras áreas de la actividad nacional. Además, existe cierto consenso acerca de que son el resultado objetivado de contradicciones entre grupos con intereses y posiciones divergentes. Esta aproximación conceptual no siempre se refleja en interpretaciones integradas de los modelos o proyectos de desarrollo educativos vigentes en América Latina. Así, los informes de investigación sobre los últimos modelos o proyectos educativos argentinos se limitaron al análisis de la estructura interna de los Planes y Programas para la Educación Nacional, sin considerarlos emergentes de un proceso de resolución de opiniones contradictorias respecto de temas educativos, así vinculados a su vez con los que se formulan para las restantes áreas sociales (Fernández Lamarra, N. e I. Aguerro, 1980).

Además, algunos trabajos de otra índole han encarado el análisis de los planes y programas educativos como el resultado del cumplimiento de ciertos roles de la burocracia estatal. Así, mientras los informes presentados por funcionarios públicos interpretaron implícitamente que los planes y programas educativos eran el resultado del cumplimiento del rol "infraestructural" de la misma (Lentini Iturralde, A. H., 1972), los análisis realizados por algunos gremios docentes e investigadores universitarios sobre las reformas educativas de la región y también de la Argentina los consideraron como la mera concreción del rol "mediador"<sup>12</sup>.

De este modo, ha quedado sin transitar la posibilidad de una interpretación en la que los planes nacionales de educación sean considerados como la resolución programática de los conflictos existentes en la sociedad, en la propia burocracia estatal y, ya en

<sup>12</sup> Un caso típico de análisis desde esta perspectiva es el de las reformas gestadas durante la Alianza para el Progreso. Véase, por ejemplo, el editorial "Reformas educacionales en América Latina", 1981.



el interior del sector educativo, como la expresión problematizada de la lucha entre grupos con distinta dosis de poder y desigual capacidad de presión.

La falta de sistematización y las deficiencias observadas en los ensayos por comprender las tomas de posición político-educativas del período 76/82 no sólo son el producto de las limitaciones de los esquemas interpretativos utilizados para el análisis de los documentos oficiales; en realidad, provienen de la forma inorgánica con que fueron formuladas las definiciones durante este último período y de la falta de *un modelo*, como quedó explicado en el capítulo anterior.

A continuación, se procurará identificar las tomas de posición político-educativas más significativas de los últimos gobiernos; asimismo las medidas político-educativas más globales que a lo largo de los últimos 15 años, y en particular en la última década, coadyuvaron en la determinación de las tendencias de desarrollo cuantitativas de las redes educacionales.

La exégesis de las definiciones político-educativas se hará luego de identificar e interpretar los elementos contenidos en los distintos Planes Nacionales y en las declaraciones de los funcionarios públicos recogidas por la prensa. Las medidas de política educativa se analizarán a partir de las tendencias de evolución cuantitativa del sistema educativo. Por último, se brindará un panorama de los resultados acumulados de las políticas educativas, en las condiciones específicas del país, evaluados a través de la incorporación y el rendimiento de los distintos niveles del sistema educativo.

De aquí en más se tratará de presentar, del modo más exhaustivo y sintético posible, los aportes puntuales de la investigación educativa circulante, completándolos, tal como ya fuera explicitado, con la elaboración propia de datos globales correspondientes a la última década.

### III.2. *El financiamiento de la educación*

Las decisiones referidas a los recursos financieros destinados a la educación constituyen uno de los indicadores más significativos de la política estatal. Las intenciones del Estado y sus respuestas a las presiones de los distintos grupos sociales se reflejan con particular diaphanía en los orígenes, montos y destinos del presupuesto educativo. Por lo general, el análisis de tales decisiones permite visualizar, con mayor claridad que el discurso de los funcionarios públicos, la orientación de las políticas educativas; permite ubicar con precisión ciertos aspectos generales, entre ellos el papel que el Estado otorga a la prestación educativa o el rol que

se autoasigna respecto de la misma, y cuestiones más específicas, como por ejemplo la determinación de prioridades entre los niveles y modalidades del sistema.

Existe una estrecha vinculación entre la situación general del fisco y las decisiones referidas al financiamiento de la educación (Gretel, H. R., 1978, p. 6). Sin embargo, esta vinculación no es unívoca: la interdependencia entre las decisiones en el ámbito del financiamiento de la educación con las referidas a la prestación de otros servicios y al cumplimiento de las restantes funciones del Estado es bien conocida. Debido a ello, la posibilidad de extraer conclusiones útiles para el diagnóstico y formulación de políticas educativas es tanto mayor cuanto más se integra el análisis del financiamiento de la educación nacional al de todo el fisco. Por otra parte, es probable que aun las decisiones financieras adoptadas por los organismos educativos se definan a través de procedimientos comunes a toda la esfera de la administración pública, sancionados legal o consuetudinariamente.

Aunque esta hipótesis no fuese verificable, el diagnóstico que presume diferencias fundamentales entre los criterios utilizados para la toma de decisión presupuestaria en el ámbito administrativo de la educación y los aplicados a otros servicios y funciones, podría servir para esclarecer aspectos ocultos en el funcionamiento de esferas específicas de la red institucional afectada a la administración y control de la educación.

La necesidad de establecer la relación existente entre el financiamiento de la educación en tanto parte del total de la administración fiscal, deviene también del origen de los datos referidos en aquel financiamiento y de la competencia técnica del equipo investigador afectado a tales tareas.

Toda política de financiamiento de la educación está orientada a cubrir determinados servicios educativos. Se trata, pues, de una política de asignación de recursos y requiere conocimientos precisos acerca de los costos de tales servicios (Echart de Bianchi, M., 1976 b), p. 1). Conocer estos costos en sus distintos niveles y modalidades es imprescindible y constituye una justificada área de estudio, base previa para tomar decisiones relacionadas con el financiamiento de la educación.

### III.2.1. *Lugar en la investigación*

En la Argentina han sido publicados muy pocos trabajos que se ocupan del ordenamiento legal, la procedencia, asignación y uso de los recursos destinados a educación; lo mismo puede decirse del cálculo de costos de los servicios educativos. En los últimos seis años estos estudios prácticamente se han paralizado. De ahí que los

informes y observaciones recopilados en las Primeras Jornadas de Trabajo sobre Financiamiento y Costos de la Educación aún conservan vigencia (Gertel, H. R., 1976). Asimismo, se publicó una investigación sobre los costos de la educación que no alcanzó a ser incluido en aquél (Echart de Bianchi, M. y otros, 1976 b).

Con posterioridad a 1976 se publicaron informes y artículos sobre temas específicos: los mismos procesan datos previos a esas fechas y poseen, en general, carácter descriptivo.

Un solo trabajo aporta nuevos puntos de vista metodológicos a partir del cual es previsible una apertura de las investigaciones en el área: los materiales elaborados y sus conclusiones tienden, por un lado, a vincular los conocimientos respecto del financiamiento de la educación con el comportamiento fiscal del Estado y con la economía nacional en su conjunto, y, por el otro, con las tendencias de desarrollo cuantitativo del sistema educacional. (Gertel, H. R., 1978).

Se sabe que algunas publicaciones que procesaron datos previos a 1976 prolongaron el período de estudio y que se han escrito algunos trabajos más recientes<sup>13</sup>. Sin embargo, aún no fue publicada ninguna investigación o informe sobre aspectos referidos al financiamiento de la educación con datos posteriores a 1976.

### III.2.2. *Los gobiernos recientes y la formulación de políticas en el área*

Que el Estado se encuentra en dificultades para financiar las oportunidades educativas existentes, y más aún para ampliarlas, es en las últimas décadas un planteo recurrente. La explicación que los distintos equipos de gobierno han dado acerca de estas dificultades y las medidas adoptadas para abolirlas fueron diferentes según el período de actividad de los funcionarios.

En el diagnóstico sobre las dificultades financieras realizado por funcionarios del área educación, tanto entre 1966/1973 como en el período 1973/1976 prevaleció el argumento de que los fondos asignados por el Estado para el financiamiento de la educación nacional eran insuficientes y que debían ser aumentados. Los argumentos del primer período se apoyaron en la hipótesis de la educación como una inversión rentable. Entre 1973 y 1976, en cambio, se hizo hincapié en su valoración como un servicio comu-

<sup>13</sup> Entre los trabajos prolongados se encuentra *Evolución de los salarios docentes 1906-1975*, DIEPE; y entre los nuevos: De Luca, R. N., *Aspectos económicos y financieros de la educación en la República Argentina*, Instituto de Investigaciones Educativas, 1978, citado por Ocerín, 1981, p. 286. La fecha de finalización de este trabajo indica que los datos procesados sólo llegan en el mejor de los casos a 1977.

nitario indispensable. En el primero de los períodos mencionados el discurso reforzó el argumento de que el Estado comparte con los particulares la función de impartir educación. Se dispuso entonces aumentar la ayuda financiera al sector privado de la educación. En el segundo período, en cambio, el Estado se propuso asumir su responsabilidad a través de una adjudicación preferencial de recursos al sector público (estatal) de la educación nacional. (Plan Nacional, 1971/75 y Plan Trienal, 1974).

En síntesis: al margen de diferencias esenciales —que el análisis de las medidas de política de financiamiento de la educación pone al descubierto—, los planes y declaraciones referidos al tema reflejan el alto valor del papel de la educación y la responsabilidad que le cabe al Estado en su provisión.

Durante el período 1976/1982 los funcionarios estatales ofrecieron dos modos diferentes de abordar el tema de las dificultades financieras para hacer frente al financiamiento del servicio educativo. El primero consistió en considerar, tal como se venía haciendo, que las limitaciones para la provisión de oportunidades educativas radicaban en la escasa disponibilidad de recursos (CLARÍN, 5/3/79, 3/2/82; BUENOS AIRES HERALD, 27/10/79, y CONVICCIÓN, 4/7/80). La segunda aproximación consideró que los problemas del presupuesto educativo tenían su origen en la ineficiencia del gasto. “Quizá el problema esté en que lo que Argentina está invirtiendo en educación no se gasta bien. No se racionaliza el gasto. Con una correcta racionalización del presupuesto no sé si el asunto caminará, pero sí sé que tendremos más plata”. (Declaraciones de Juan Rafael Llerena Amadeo, CLARÍN, 9/11/78.)

Según todos los datos, parece haber prevalecido la segunda perspectiva. A partir de interpretar que los problemas vinculados con el financiamiento de la educación se originaban en la escasa racionalización del presupuesto fiscal y en consonancia con el carácter subsidiario que el Estado Nacional se adjudicó para sí en materia educativa, entre 1976 y 1982 se definieron una serie de orientaciones políticas para el financiamiento de la educación. La formulación explícita de las mismas correspondió en lo fundamental al período del ministro Llerena Amadeo. Si se reúnen sus declaraciones y las de otros funcionarios públicos, pueden sistematizarse seis orientaciones de política financiera de la educación:

1. — Conducir el proceso de transferencias de las escuelas primarias y plantear la necesidad de transferir los establecimientos de enseñanza media.

2. — “Invertir dónde rinde más lo que se invierte” (declaración del secretario de Hacienda Juan Aleman, LA PRENSA, 25/11/80): debido al cobro de aranceles el costo por alumno es más bajo

para el Estado en la enseñanza privada; por lo tanto, ésta es más barata que la pública <sup>14</sup>.

3. — Fomentar la participación comunitaria en el mantenimiento de la infraestructura educativa (discurso de Llerena Amadeo al asumir su cargo de ministro de Educación, CLARÍN, 7/11/78).

4. — Suprimir las rentas propias destinadas a educación, surgidas de impuestos especiales <sup>15</sup>.

5. — Iniciar una política cuya meta ideal era distribuir el 80 % en sueldos y el 20 % en inversiones (CLARÍN, 24/1/79).

6. — Iniciar el arancelamiento de la enseñanza estatal legislando en una primera etapa el pago de los estudios universitarios (art. 39 de la Ley Universitaria, CLARÍN, 22/4/80).

Como ya fue señalado, no se publicaron investigaciones sobre el significado y las consecuencias de las medidas de política financiera del período. En las páginas siguientes se presentarán algunos datos primarios globales con carácter exploratorio. Dichos datos reflejan políticas que en un primer relevamiento pudieron identificarse como relevantes por sus consecuencias inmediatas sobre las tendencias de evolución del sistema educativo.

<sup>14</sup> Véase a este respecto también la fundamentación de la distribución del gasto público incluida en la ley 22.451 del Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Rubros de la Administración Nacional para el ejercicio del año 1981. "...En los rubros de educación y salud debe tenerse en cuenta que esta función es compartida con la actividad privada, no así la defensa. El Estado proporciona educación a través de establecimientos que sostiene y también por medio de establecimientos privados sin fines de lucro que subsidia, obteniendo en estos casos un costo por alumno de sólo una fracción del que se da en establecimientos oficiales. A esto hay que sumar establecimientos educacionales que no reciben subsidio alguno, en especial las universidades privadas. Siendo la enseñanza privada muy importante, el gasto en educación que figura en el presupuesto nacional, provincial y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires tiene un significado relativo, pudiendo incluso brindarse más educación con menor gasto en la medida que haya una participación mayor de la enseñanza privada..." (BOLETÍN OFICIAL, 9/4/81, p. 3).

<sup>15</sup> Este tema fue uno de los asuntos frente a los cuales catalizaron las diferencias en el interior de la conducción del proceso. Así, frente a la eliminación del impuesto para la educación técnica, el entonces interventor del Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET), Ing. Carlos Burundarena, se manifestó en el sentido de que tal medida constituiría un ataque directo al proceso de formación de recursos humanos para el país (CONVICCIÓN, 24/10/79). Se observa aquí la colisión durante el período 1976-1982 entre los sectores influidos por las teorías de recursos humanos y los sectores espiritualistas.

### III.2.3. *Cultura y educación en las erogaciones del gobierno nacional*

Los datos referidos a erogaciones en educación varían según las fuentes (*Anexo estadístico*, cuadros 1 y 2)<sup>16</sup>.

Sin embargo, de acuerdo a datos de distintas fuentes, las conclusiones acerca de las tendencias históricas sobre la evolución de las erogaciones en materia educativa en el presupuesto nacional parecen coincidir en sus rasgos fundamentales. Las cifras más confiables parecen ser las elaboradas por la Dirección Nacional de Programación Presupuestaria de la Subsecretaría de Hacienda.

Durante el primer quinquenio de la década del '70 el porcentaje de las erogaciones del presupuesto nacional destinado a cultura y educación se mantuvo relativamente constante, con porcentajes oscilantes en rangos cercanos a los universalmente habituales para el normal funcionamiento de los servicios educativos (*Anexo estadístico*, cuadro 1). La similitud en los porcentajes de las erogaciones destinadas a cultura y educación en los primeros años de la década y en los primeros años del período 73/76 reflejan cierta continuidad en las políticas de financiamiento educativo, fundada probablemente en el valor similar concedido a la educación en ambos períodos, como ya fuera explicado.

El primer corte se produjo en 1975. En ese año, el significativo descenso del porcentaje destinado a cultura y educación indica que en realidad el cambio de orientación en las políticas educativas se había iniciado antes de que la Junta Militar asumiera el gobierno nacional. El análisis de este porcentaje permite inferir una relación con la nueva orientación política. Las erogaciones destinadas a educación alcanzaron en 1976 y 1977 los porcentajes más bajos de la década. Pese a las dificultades señaladas y a la necesidad de profundizar los datos presentados, surge de los mismos la desjerarquización del sector cultura y educación en las políticas estatales aplicadas durante el segundo quinquenio de la década.

<sup>16</sup> La diferencia de valores para los mismos indicadores puede deberse a una deficiencia en la interpretación de los datos: en algunos casos se consideran las erogaciones presupuestadas y en otros las realmente ejecutadas. Su existencia exige un esfuerzo metodológico de homologación. Por otro lado, en caso de deberse a la causa supuesta, la variación entre los presupuestos planificados y los ejecutados puede ser un indicador del ejercicio exitoso de presiones de sectores con distintos intereses políticos y económicos sobre los centros de decisiones del Estado. La inclusión de análisis en este terreno podría permitir que las investigaciones sobre el financiamiento de la educación esclarecieran ciertos aspectos de la dinámica socio-política en la cual se concretan determinadas decisiones estatales.

Cuadro 1

PORCENTAJE DE LAS EROGACIONES DEL GOBIERNO NACIONAL  
Y DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES PARA LAS FINALIDADES:  
DEFENSA Y SEGURIDAD Y CULTURA Y EDUCACIÓN

	<i>Defensa y seguridad</i>	<i>Cultura y educación</i>
1970	17,5	17,1
1971	17,7	17,8
1972	15,4	18,9
1973	13,8	17,3
1974	12,7	17,9
1975	13,5	16,3
1976	15,6	10,0
1977	15,2	9,5
1978	15,5	10,9

FUENTE: *Anexo estadístico*, cuadro 1.

III.2.4. *Estructura interna de las erogaciones destinadas a cultura y educación*

El conocimiento de la actual estructura interna de las erogaciones destinadas a educación tiene un prerequisite: continuar y ampliar las investigaciones sobre este tipo de erogaciones efectuadas en los períodos anteriores. (Véase, fundamentalmente, Bravo, H. F., 1972 y 1981.)

De acuerdo a los datos seleccionados, a lo largo de la década las erogaciones en educación correspondieron a las habituales y, dentro de ellas, al pago de salarios (*Anexo estadístico*, cuadro 3). Es probable que un análisis discriminado de la composición de las erogaciones permitirá detectar situaciones específicas, vinculadas especialmente a las particularidades de las economías de cada jurisdicción y a la heterogénea composición de las coaliciones gobernantes de cada provincia. A través de informaciones periódicas se sabe, por ejemplo, que en determinadas jurisdicciones se realizaron importantes inversiones en bienes de capital, desconociéndose su monto y el peso de las mismas en el conjunto de las erogaciones nacionales destinadas a educación.

Por otra parte, la disminución del porcentaje de las erogaciones destinadas al pago de salarios puede estar originada, más que en el aumento global del conjunto de las erogaciones, en la

simple desjerarquización de las remuneraciones docentes. En este sentido, los salarios docentes participaron del deterioro general que sufrieron los salarios en el período 76-82. Pero además de estos rasgos globales, hubo una política explícita, encuadrada en la línea general de restablecer las jerarquías dentro del sistema educativo, tendiente a aumentar las distancias entre las remuneraciones del personal directivo y las restantes.

En cuanto a la distribución del presupuesto nacional por niveles, refleja en parte la estructura de logros y necesidades educativas y en parte la definición de prioridades que el gobierno nacional realiza en el área de acuerdo a consideraciones ideológicas y políticas. La distribución presupuestaria de la última década indica variaciones significativas en el lugar otorgado a cada nivel del sistema educativo. Mientras que en el período 73-76 se otorgó preeminencia a la educación elemental, la gestión posterior favoreció a la enseñanza media y técnica. De acuerdo a lo evaluado por la mayoría de las gestiones del período, los objetivos de escolaridad primaria universal ya habrían sido cumplidos; así, la formación profesional adquiriría prioridad histórica, o bien, según la posición más general, para el desarrollo nacional la segunda sería, a los ojos de los sectores hegemónicos en el Estado, prioritaria "per se".

En los casos más extremos aquélla se apoyaría en una concepción elitista de la sociedad, cuyo orden habría sido "socavado por las masas". De este modo, la educación de las masas no sólo sería irrelevante, sino incluso indeseable<sup>17</sup>.

En cuanto a la distribución por dependencias no se conocen datos actualizados acerca de los montos de las erogaciones en educación destinados a subvencionar las actividades del sector privado. Esto limita la posibilidad de evaluar posibles modificaciones en la estructura del financiamiento de la educación a partir de la puesta en práctica del principio de subsidiaridad del Estado nacional en educación. Por otra parte, de este modo también aparecen obstáculos para valorar las prioridades del Estado en cuanto a la estructura por niveles del sistema educativo. Es posible que la aplicación del principio de subsidiaridad haya estado vinculada

<sup>17</sup> "El sistema de vida democrático, igualitario, abierto, libre, surgido en los siglos XVIII y XIX, ha sido socavado con la aparición de las masas". "Creo que falta un elemento sustancial..., una lúcida clase dirigente que señale a la Argentina sus objetivos, que fije las medidas para lograrlos y que transmita a toda la población... los influjos políticos necesarios para dirigir a la Nación" (Declaraciones del ministro Juan José Catalán, LA OPINIÓN, 20/10/1977 y 3/11/1977).

Investigaciones posteriores deberán discriminar entre lo específico del caso argentino y en qué medida la tendencia a destinar mayores recursos a la enseñanza secundaria se inscribe en un fenómeno universal, ligado a la expansión del segundo nivel por cumplimiento de metas cuantitativas más ambiciosas.



a distintas decisiones políticas en cada uno de los niveles del sistema educativo; a su vez estas diferencias de tratamiento reflejarían en alguna medida la definición de las prioridades del gobierno frente al sistema educativo.

Cuadro 2

PORCENTAJE DE LAS EROGACIONES DESTINADAS A CULTURA Y EDUCACIÓN CORRESPONDIENTES A EDUCACIÓN ELEMENTAL Y A MEDIA Y TÉCNICA

	<i>Elemental *</i>	<i>Media y Técnica</i>
1972	46,9	25,7
1974	51,9	22,6
1976	47,8	29,5
1978	40,1	33,0

\* Incluye preescolar.

FUENTE: *Anexo estadístico*, cuadro 4.

El conocimiento acerca de la relación entre el sector público y el privado en el financiamiento de la educación abarca no sólo a la información sobre la estructura interna de las erogaciones, sino también a la referida al peso de las distintas fuentes de recursos. No se sabe, por ejemplo, en qué medida el sector privado contribuye a solventar el gasto educativo; en algunos casos la ignorancia no sólo se debe a la carencia de investigaciones sino también a la falta de datos. Se desconoce, entre otras cosas, la gravitación del aporte de las cooperadoras en las inversiones destinadas a construcciones escolares.

### III.2.5. *Participación del gobierno nacional en el financiamiento de la educación en las provincias*

Como se sabe, en la Argentina el gobierno nacional participa de diversos modos en el financiamiento de los distintos niveles de educación organizados en las jurisdicciones provinciales. En 1976, particularmente, esta participación estaba en ascenso y los aportes del gobierno nacional correspondían a casi la mitad de las erogaciones en educación de las jurisdicciones provinciales (*Anexo estadístico*, cuadro 5). Aunque no hay cálculos precisos, se sabe que una parte significativa de los fondos que la Nación destinaba a la educación en las provincias se empleaba para proveer edu-

cación primaria obligatoria. Aunque no hay investigaciones al respecto, ciertas hipótesis anticipadas por agrupaciones gremiales y diversas investigaciones en educación permiten asegurar que el aporte de la Nación era mayor en las provincias con menores niveles de escolarización primaria que en aquéllas que habían alcanzado mayores logros a este respecto<sup>18</sup>. Los últimos datos comparables para los indicadores mencionados con que se cuenta corresponden a 1970. De acuerdo a ellos existiría una correlación negativa, cuya magnitud resta evaluar, entre ambas variables<sup>19</sup>.

A partir de 1978 se llevó a cabo la transferencia definitiva del servicio de educación primaria a las distintas jurisdicciones provinciales. Entre otras cosas, no se sabe cómo éstas enfrentaron las obligaciones financieras derivadas de aquella política, cuáles fueron las decisiones político-educativas del gobierno nacional a este respecto y cuáles las posibles consecuencias sobre la disponibilidad de fondos para los restantes niveles de los sistemas educativos provinciales. Es probable que una de las consecuencias más significativas de este proceso haya sido la aceleración del proceso de segmentación interna del sistema educativo nacional. Esta segmentación se manifiesta claramente, por ejemplo, en los diferentes niveles de remuneración que perciben docentes con iguales funciones en establecimientos primarios de distintas dependencias<sup>20</sup>.

En 1982 se anunció la homologación de los salarios de los maestros primarios en todo el territorio nacional. Esta medida aún no ha sido puesta en práctica. Por otra parte, la presencia de una amplia heterogeneidad salarial a lo largo de varios años puede haber contribuido al proceso de segmentación del sistema de educación primaria mediante la concentración de personal con mayores antecedentes y capacitación en las jurisdicciones que ofrecen remuneraciones más elevadas, difícilmente revertibles en el corto plazo. Los alcances y consecuencias de la probable aceleración del proceso de segmentación educativa, enraizada en las diferencias de capacidad y política financiera de las provincias, se desconocen. Es posible que involucren otros aspectos además del señalado, con incidencia en la calidad del servicio educativo.

Los aportes reunidos permiten afirmar que el conocimiento acerca del financiamiento de la educación resultará altamente insuficiente para la toma de decisiones de política educativa en el corto y mediano plazo. Ni los centros de investigación, ni los de

<sup>18</sup> Véase, por ejemplo, el documento "La propuesta del equipo Catalán", suplemento de la revista *Contexto*, Buenos Aires, s. f., y algunas de las declaraciones gremiales recogidas por el Congreso Nacional de Educación, "La transferencia de escuelas primarias nacionales", 1978.

<sup>19</sup> Compárense los datos correspondientes al cuadro 5, del *Anexo estadístico*, 1ª columna, y los de la columna correspondiente a las tasas de escolarización primaria del cuadro 16.

<sup>20</sup> Véase, por ejemplo, la denuncia gremial en el boletín de la Unión de Maestros Primarios, año XXII, N° 79, p. 7.

planificación y/o decisión cuentan con informes elaborados que faciliten la toma de posición y formulación de propuestas sobre este tema.

### III.3. *El nivel preescolar*

El nivel preprimario no es obligatorio en la Argentina. No existe un criterio único para la delimitación de las edades que abarca. Para algunas provincias es sólo el año previo a la iniciación de la escuela primaria, al que pueden asistir niños de 5 años (Chubut, Salta y Tucumán); para otras, comprende las edades de 4 y 5 años (Catamarca, La Pampa, Mendoza, Río Negro y Santa Cruz). Finalmente, un último grupo que comprende las provincias de Buenos Aires, Córdoba y La Rioja, abarca los 3, 4 y 5 años de edad. (SNIE, 1980.) Esta situación, además de contribuir a incrementar la heterogeneidad de los distintos sistemas educativos provinciales, plantea serios problemas relacionados con la validez de los cálculos y comparaciones estadísticas, de los que se hablará más adelante.

#### III.3.1. *Lugar en la investigación*

Pese a ser uno de los niveles cuantitativamente más dinámicos, el preescolar ha sido y es uno de los menos atendidos por la investigación educativa. En el último survey publicado sobre la situación de la investigación educativa, sobre 139 investigaciones sólo 7 tomaban como objeto de estudio este subsistema (*Situación de la Investigación Educativa, 1975-1976*). Ninguna de ellas aborda tópicos referidos a las políticas educativas. La cantidad de investigaciones dedicadas al estudio de las políticas educativas diseñadas para el ciclo preescolar y al diagnóstico de su situación, incluyendo su estructura institucional, se redujo aún más en años posteriores. (*Situación de la Investigación Educativa, 1979/80.*)

Esta carencia parece integrarse a un vacío a nivel regional. Ninguna de las investigaciones emprendidas por el proyecto DEALC se refirió a este nivel. Investigaciones más abarcativas, como las destinadas al análisis de la educación en zonas rurales, no incluyen la situación de la educación preescolar. Así, en las series de informes finales, los datos e interpretaciones referidos a este nivel son muy breves y poco desagregados.

Sin lugar a dudas, cualquier plan futuro de investigación deberá colocar al nivel preescolar en un lugar prioritario.

### III.3.2. *Evolución de la matrícula*

De los principales diagnósticos del sistema educativo disponibles sólo uno dedica un capítulo a la educación preprimaria (CONADE, 1968). En el breve tratamiento de la evolución cuantitativa de este nivel, la fuerte expansión está caracterizada como la tendencia predominante de la evolución cuantitativa del mismo.

Las tasas de crecimiento promedio anual de la matrícula para años posteriores confirman la continuidad de la tendencia de incorporación acelerada hasta 1976. El nivel preprimario crecía más velozmente que los otros niveles de enseñanza, sólo superado en el período 72/76 por la enseñanza superior universitaria.

Tal como se indica en los estudios generales sobre la evolución de los distintos niveles de escolaridad, la rápida expansión del ciclo preprimario se debió fundamentalmente a dos procesos paralelos. En primer lugar, al aumento de la demanda como resultado de cambios producidos tanto en la estructura y el rol de la familia como en su esquema de valores. En la base de este proceso está la incorporación de la mujer a la actividad económica. El porcentaje de mujeres con ocupación laboral en edad de ser madres aumentó, de acuerdo a los Censos Nacionales de Población, del 39,67 % en 1960 al 45,9 % en 1970 para el grupo de edad de 20 a 24 años. Para el grupo de edad de 25 a 29 años el porcentaje respectivo se elevó del 29,40 % en 1960, al 36,24 % en 1970. En relación con el período de pleno empleo, la participación de la mujer en la actividad productiva siguió aumentando hasta 1976 (Wainerman, C., 1979).

En segundo lugar, el Estado asumió un rol más activo en la atención de la demanda creciente. El porcentaje de matrícula atendida por la enseñanza pública aumentó continuamente hasta 1977 (*Anexo estadístico*, cuadro 6).

En cuanto a la cobertura de la población preescolar, como resultado de la incorporación acelerada de niños en la edad correspondiente, en 1975 Argentina ocupaba —detrás de Uruguay y Venezuela— el tercer lugar en América Latina.

La tasa bruta de escolaridad preprimaria calculada por los organismos internacionales era entonces del 35 % de la población de 4 y 5 años<sup>21</sup>. Ello indica que la cobertura alcanzada para todo

<sup>21</sup> La real evaluación del significado de la tasa bruta de escolaridad preprimaria es muy compleja por el origen de los datos utilizados para calcularla. Las dificultades se aprecian con mayor claridad si se toman dos casos hipotéticos. En el primero se consideraría preescolar el año previo al ingreso a la primaria, es decir, a niños de 5 años, pero se dividiría entre la población de 4 y 5. En el segundo, serían preescolares niños de

el país era insuficiente, sobre todo si se considera el cumplimiento del objetivo de democratización de la enseñanza, universalmente aceptado como deseable, y el rol asignado en este proceso al ciclo preescolar. (UNESCO, CEPAL, PNUD, DEALC, *Síntesis general*, vol. 4.)

La tendencia acelerada hacia la expansión de la matrícula del preescolar fue mucho más lenta a partir de 1976; así, en 1978 tuvo un crecimiento porcentual anual del 5,5 %, el punto más bajo de la década (*Anexo estadístico, cuadro 6*). Esta desaceleración tuvo su origen tanto en la aplicación del principio de subsidiaridad del Estado, como en medidas específicas de orientación contrarias a las intenciones de promoción declamadas en los mensajes ministeriales<sup>22</sup>. Además, es consecuencia de modificaciones en las condiciones generales de la población.

Recientemente comenzó a crecer el ritmo de incorporación a la enseñanza preescolar; sin embargo, el mismo ni siquiera se acerca a los niveles precedentes.

Pese a los retrocesos relativos ya señalados, la tendencia predominante en la década indica la expansión del subsistema. De acuerdo a cálculos realizados con datos del Censo de 1980 y del Departamento de Estadísticas del Ministerio de Educación, en 1981, estaba escolarizado aproximadamente el 43 % de la población de 4 y 5 años, es decir, casi un 8 % más que cinco años atrás sin que se registren diferencias significativas entre los dos sexos. (*Anexo estadístico, cuadro 7*.)

Los porcentajes de incorporación son algo superiores si sólo se considera la población de 5 años. De acuerdo a los datos del Censo Nacional de Población de 1980, seis de cada diez niños de esta edad asistían a jardines de infantes.

La heterogeneidad entre el nivel de expansión del subsistema entre las distintas jurisdicciones es marcada. Con prácticamente

---

3, 4 y 5 años. En este caso la matrícula comprendería a niños de tres edades, pero se dividiría por población de sólo dos. En el primer caso, la tasa real de escolaridad sería más baja y en el segundo más alta de lo que señala la estadística. Ahora bien, en la Argentina, al calcular la tasa bruta de escolaridad para todo el país, se suman matrículas de distintas jurisdicciones que, por ser diferente la definición del nivel de cada una, corresponden al primero, al segundo y a otros casos, lo que distorsiona marcadamente la información.

<sup>22</sup> A partir de 1976 desde la conducción del proceso se insistió en la necesidad de dar prioridad a la enseñanza preescolar. Por ejemplo: en una reunión de rectores de Institutos de Formación Docente realizada en 1976, el ministro Bruera manifestó su preocupación por el bajo nivel de asistencia al preescolar y su intención de introducir diversas medidas tendientes a lograr una matrícula mayor. Entre estas medidas se incluiría el mejoramiento de la formación de maestros y de la infraestructura, así como la centralización de la conducción y organización del subsistema mediante la creación de una Secretaría de Enseñanza Preprimaria (CLARÍN, 4/6/76 y 23/7/76).

nueve de cada diez niños de 5 años incorporados al preescolar la Capital se eleva considerablemente por sobre las provincias. Llama la atención la baja incorporación lograda en el Gran Buenos Aires. La misma estaría asociada a condiciones socioeconómicas y culturales específicas, entre las que se cuentan la existencia de islas de pobreza enclavadas en zonas de temprano desarrollo industrial y la problemática de la población migrante del interior y de países limítrofes. La confrontación de los datos desagregados por provincias con datos demográficos, económicos y sociales permitiría actualizar la tesis de que el desarrollo cuantitativo heterogéneo del sistema educativo, en el caso de la enseñanza preescolar, se corresponde con la heterogeneidad del desarrollo en un sentido más integral.

Cuadro 3

POBLACIÓN DE 5 AÑOS QUE ASISTE A JARDÍN DE INFANTES,  
POR JURISDICCIÓN - 1980

+ 70 %	Capital Federal	(88,9 %)
	Tierra del Fuego	(73,8 %)
60 - 69 %	Santa Cruz	(69,7 %)
	Córdoba	(67,1 %)
	Santa Fe	(63,2 %)
	Provincia de Buenos Aires	(61,4 %)
	San Luis	(61 %)
	La Pampa	(60,8 %)
	Tucumán	(60,1 %)
50 - 59 %	Catamarca	(59,6 %)
	Partidos del Gran Buenos Aires	(59,4 %)
	<i>Total país</i>	(59,5 %)
	Mendoza	(59,3 %)
	Jujuy	(58,5 %)
	Salta	(57,7 %)
	San Juan	(55,9 %)
40 - 49 %	Neuquén	(54,3 %)
	La Rioja	(53,7 %)
	Santiago del Estero	(50,7 %)
	Entre Ríos	(49,6 %)
	Corrientes	(47,7 %)
	Formosa	(44,5 %)
	— 40 %	Chubut
Río Negro		(40,9 %)
Misiones		(37,3 %)
Chaco		(28,7 %)

Elaboración propia.

FUENTE: Censo Nacional de Población y Vivienda 1980, cuadro 4.

### III.3.3. *Gobierno y estructura de las oportunidades educativas*

A comienzos de la década el nivel se hallaba desarticulado. A partir de 1978, con la concreción de la transferencia de escuelas, esta característica se acentuó aún más.

Por un lado están las secciones anexas a escuelas primarias o a escuelas secundarias y algunos establecimientos exclusivos integrados al sistema de educación formal. Entre ellos pueden distinguirse los establecimientos privados de los estatales (en 1970 aproximadamente un tercio del subsistema preprimario correspondía a la educación privada, que a partir de 1975 controla sólo un cuarto de los establecimientos (*Anexo estadístico*, cuadro 6). A nivel nacional los establecimientos privados dependen de la Superintendencia Nacional de Enseñanza Privada (SNEP).

Entre los establecimientos estatales pueden distinguirse los dependientes de la Nación de los provinciales y municipales. Hasta 1977 existían jardines de infantes estatales nacionales dependientes tanto de la Dirección Nacional de Enseñanza Media y Superior, de la Dirección Nacional de Enseñanza Diferenciada, de las Universidades Nacionales y del Ministerio de Bienestar Social como del Consejo Nacional de Educación. Cuando las escuelas primarias nacionales fueron transferidas a las provincias, las secciones de jardín de infantes anexas a las escuelas primarias, dependientes hasta entonces del Consejo Nacional de Educación, pasaron también a jurisdicción de los respectivos gobiernos provinciales. En el caso de la Capital Federal, el gobierno de la educación preescolar estatal quedó centralizado en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

A su vez, en cada una de las provincias los distintos "jardines de infantes" dependen de organismos de gobierno diversos según se trate de estatales/privados, secciones anexas a escuelas primarias o secundarias o establecimientos exclusivos<sup>23</sup>.

El segmento del nivel preescolar de educación no integrado al sistema de educación formal no tiene organismos de conducción educativa. Cada establecimiento tiene sus propias normas de funcionamiento. Muchos de ellos probablemente no estén registrados en las estadísticas corrientes.

<sup>23</sup> Un ejemplo de la complejidad del gobierno de la educación preprimaria provincial lo brinda Córdoba, donde actualmente funcionan jardines de infantes estatales provinciales dependientes del Consejo General de Educación, la Dirección General de Enseñanza Media, Especial y Superior, y la Dirección de Planeamiento; junto a ellos, subsisten jardines de infantes estatales/nacionales de la Dirección Nacional de Educación Media y Superior y los privados dependientes de la Dirección de Institutos Privados de Enseñanza.

Las diferencias entre los establecimientos integrados al sistema educativo formal y los que no lo están son marcadas y poco conocidas. Por ejemplo, en tanto los docentes del primero son funcionarios del último escalón de la burocracia educativa y se rigen por las normas propias del establecimiento al que están anexados, los del segundo son considerados empleados de comercio (SNIE, 1980).

Con los datos existentes sólo es posible analizar la estructura de la oferta de oportunidades educativas y las consecuencias sociales derivadas de la misma dentro del sector del subsistema pre-escolar integrado al sistema de educación formal.

Mientras en el primer quinquenio de la presente década el total de jardín de infantes se elevó considerablemente, este ritmo expansivo de la oferta educativa decayó a partir de 1976.

En el segundo quinquenio se abrieron menos de la mitad de nuevos establecimientos que durante los cinco años precedentes. La diferencia fundamental se registró en el sector estatal, donde la relación entre establecimientos creados entre el primero y el segundo quinquenio fue de 4 a 1 (*Anexo estadístico*, cuadro 6). El proceso de retracción relativa de las oportunidades educativas estatales abarcó a los jardines de infantes y secciones integrados al sistema de educación formal y a otros que no lo estaban, como por ejemplo los públicos dependientes de obras sociales. La bibliografía circulante coincide en señalar que la expansión del nivel ha beneficiado fundamentalmente a los sectores de mayores ingresos (CONADE, 1968; Bosch, 1982). Es decir, que los sectores que resta incorporar son los de menores ingresos, rurales y marginales<sup>24</sup>.

Todo indicaría entonces que, debido a sus condiciones económicas, el público no incorporado al nivel preprimario sólo podrá reclutarse mediante políticas educativas estatales especialmente diseñadas para ello. Al retraerse la oferta estatal se consolidan circuitos diferenciados de escolarización en beneficio de los sectores ya favorecidos. Con su concurrencia al jardín de infantes, éstos aumentan sus posibilidades de aprendizaje posteriores exitosos, en tanto decrecen las de otros sectores poblacionales<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> La coincidencia en los rangos de las tasas netas de escolarización para los niños de 5 años (cuadro 3 en el texto) y las tasas brutas de escolarización para los niños de 4 y 5 años (*Anexo estadístico*, cuadro 7), estarían indicando la profundidad de las diferencias entre los que se incorporan al jardín y los que no lo hacen. Al ser los porcentajes similares, puede suponerse que los que sí concurren lo hacen durante dos años consecutivos, perteneciendo siempre a los sectores de mayores ingresos o mejores condiciones socio-culturales, en tanto un alto porcentaje no asiste ni siquiera un año.

<sup>25</sup> En el capítulo precedente de este informe se mencionaron las investigaciones de campo que avalan esta afirmación.



La política practicada tiene mayor vinculación con la desactivación económica y política del Estado que con la formulación de políticas explícitas comprometedoras de la expansión de la oferta de establecimientos del nivel. Por otra parte, también influye la ausencia de demandas de los servicios estatales por parte de grupos y organizaciones comunitarias, gremiales, etcétera.

La hipótesis acerca de la consolidación de una estructura del subsistema de jardín de infantes funcionalmente elitista se fortalece al comprobar que en el segundo quinquenio de la década presente el sector privado amplió su oferta educativa más que en el primero. Sin embargo, la expansión del sector privado no llegó a compensar la desatención hacia el nivel por parte del Estado.

La evolución de las tendencias cuantitativas de los docentes empleados en el nivel siguió una dirección similar a la de la oferta de establecimientos (*Anexo estadístico*, cuadro 6).

Al igual que en los demás aspectos del sistema educativo nacional, el nivel de formación de los docentes para este nivel es dispar en las distintas provincias<sup>26</sup>.

No obstante, se considera que la cantidad y calidad de los docentes disponibles en todo el territorio nacional cubre tanto las necesidades de atención de los niños matriculados y probablemente de toda la demanda potencial, como los requisitos para una prestación de alta calidad.

En síntesis: la recolección de aportes parciales y la elaboración de datos aún muy desagregados induce a concluir la necesidad de profundizar la investigación sobre las demandas sociales, políticas estatales y tendencias diferenciales de evolución cuantitativa del nivel en tratamiento.

#### III.4. *El nivel primario*

En la Argentina es obligatoria la educación primaria y completa. A menudo el concepto de educación primaria tiende a reducirse a educación primaria para niños normales en edad escolar y la idea

<sup>26</sup> Buenos Aires, Corrientes, Mendoza, Tucumán, Misiones, Neuquén, Salta, Santa Cruz, Córdoba, Entre Ríos y Jujuy encaran la formación docente mediante profesorado de nivel preescolar. En el último perfil del sistema educativo argentino publicado (SNIE, 1980) no se incluye información acerca de la formación docente en Catamarca, Chaco, Chubut, Formosa, La Pampa, La Rioja, Río Negro y San Juan, lo que podría llevar a concluir que no se encara. Sin embargo, de acuerdo a información más antigua centralizada por el Ministerio de Educación y Cultura de la Nación, algunas de las últimas provincias mencionadas (Chaco, por ejemplo) cuentan con establecimientos para la formación de docentes de preescolar (*Estadística de la Educación*, 1977). Nuevamente se manifiesta aquí la incompatibilidad de la información disponible, imposible de homologar en los límites de este trabajo.

de obligatoriedad a la de concurrir a la escuela durante la infancia. Hay, sin embargo, otras modalidades del sistema de educación formal donde puede cumplirse con la obligatoriedad escolar. Ellas son la educación primaria para población en edad post-escolar y la diferencial.

El subsistema primario para niños normales en edad escolar es obligatorio, gratuito y graduado en siete años. Supera así en duración a la mayoría de los países de América Latina, en los cuales dura cinco años (Colombia) o seis (Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, etc.). Sólo en Bolivia, Brasil y Chile se extiende a lo largo de ocho y en El Salvador es de nueve años (UNESCO, CEPAL, PNUD, DEALC, *Síntesis general*, vol. 2, cuadro IV, p. IV-13).

Seis años es la edad de incorporación prevista. De producirse un ingreso y escolarización normal el egreso debería suceder a los 12 años cumplidos. Generalmente la legislación nacional o provincial amplía hasta los 14 años el límite para completar la instrucción obligatoria, contemplando un margen para los incorporados tardíamente y los repitientes (SNIE, 1980)<sup>27</sup>.

La Constitución Nacional de 1853 dispuso que correspondía a los estados provinciales organizar la educación primaria, siendo atribución del Congreso, es decir del Ejecutivo Nacional, dictar planes de instrucción general. La misma Constitución sancionó la vigencia del principio de libertad de enseñanza, de acuerdo al cual todo individuo o agrupación que quisiera impartir educación estaba autorizado a hacerlo. Cumpliendo con sus atribuciones el Congreso sancionó en 1884 la ley 1420 y con ella se legisló el Estado Docente, la obligatoriedad, gratuidad y gradualidad de la enseñanza primaria, que debía ser común al grupo étnico correspondiente.

De este modo quedaron sentadas las bases para la acción de los tres agentes principales del proceso de expansión de la enseñanza obligatoria: los Estados Provinciales, el Estado Nacional y la acción privada. A estos cabe agregar, en el ámbito estatal, las municipalidades.

Debido a la acción paralela de tales agentes, desde las primeras etapas de desarrollo de la enseñanza primaria existieron también distintos tipos paralelos de establecimientos de enseñanza primaria estatal (nacionales, provinciales y municipales) y diversos establecimientos privados (confesionales, de colectividades nacionales y comunitarios). La implementación del principio del Estado docente, es decir, la concepción de que corresponde al Estado Nacional garantizar la vigencia de la totalidad del sistema

<sup>27</sup> La desestimación de este margen puede inducir a ciertas imprecisiones o incongruencias estadísticas que se mencionarán al analizar las tendencias de evolución cuantitativa del nivel.

educativo y supervisarlos facilitó cierta homogeneidad estructural en la proyección nacional, a pesar de la heterogeneidad horizontal existente. El monopolio estatal que caracterizó inicialmente a la formación de los docentes para este nivel fue otro importante factor de homogeneidad.

Entre los distintos agentes educadores el Estado Nacional fue en la Argentina —al igual que en la generalidad de los países de la región— el más dinámico durante el proceso de expansión universal de la escuela. (UNESCO, CEPAL, PNUD, DEALC, *Síntesis general*, vol. 2, p. V-2). Detentó la hegemonía en los proyectos de instauración y expansión de la enseñanza primaria obligatoria que, por otra parte, aglutinó a mediados del siglo XIX a todos los sectores activados de la sociedad argentina y a los distintos partidos y corrientes políticas. En un proceso de interacción recíproca, la organización del subsistema primario como columna vertebral del sistema educativo fue un elemento fundamental en el proceso por el cual el Estado argentino se constituyó en instancia para la organización del poder y el ejercicio de la dominación política (Oszlak, O., 1981).

El primer salto en la incorporación de población en edad de recibir la enseñanza primaria se dio entre 1850 y 1869. Estuvo vinculado, por un lado, al aumento de la demanda de instrucción primaria de acuerdo a las nuevas condiciones de la vida urbana y a las necesidades individuales y grupales de socialización política y cultural; por el otro, a la activa atención de la misma por parte del Estado Nacional.

De allí en más el proceso de expansión de la enseñanza primaria fue más bien inerte. No volvieron a registrarse saltos de la misma significación. Sin embargo, pueden definirse dos momentos claves. Uno se inició alrededor de 1905. Convergieron entonces la activación de las nacientes capas medias, los requerimientos vinculados a la primera etapa del proceso de industrialización y el fortalecimiento de la acción del Estado Nacional a través, fundamentalmente, del proceso de creación de escuelas nacionales en las provincias luego de dictada la ley Láinez en 1905 (Tedesco, J. C., 1979). El segundo se produjo entre 1949 y 1955, período de cambios cualitativos en el crecimiento industrial, de activación política de los trabajadores asalariados en este sector y de fuerte acción del Estado en el área educativa.

De acuerdo a datos regionales y nacionales, en 1960 se hallaba incorporado al subsistema más del 85 % de la población correspondiente (*Anexo estadístico*, cuadros 8 y 9)<sup>28</sup>. Pocos años des-

<sup>28</sup> Cuando se extendió la teoría del capital humano en América Latina y los organismos internacionales asumieron como objetivo prioritario de los planes de cooperación la expansión del nivel primario, la Argentina ocupaba el segundo lugar en la expansión de la educación común en América Latina (*Anexo estadístico*, cuadro 7). Se piensa aquí en el Proyecto Principal de

pués el informe del CONADE consignaba: "A primera vista, la alta escolarización primaria actual y su ritmo de expansión en la población de 6 a 12 años durante el período 1952-1965 puede considerarse favorable y parecería prometer un paulatino acercamiento a la escolarización completa. Por el contrario, la escolarización de los últimos años hace pensar que el crecimiento del sistema primario se encuentra detenido cerca de este objetivo, frente a obstáculos difíciles de modificar". Esta es una clara referencia a la crisis del sistema educativo argentino. En el mismo documento se señalaba que las autoridades educativas se hallaban en una situación particularmente favorable para realizar las mejoras necesarias debido al lento crecimiento de la población a escolarizar (CONADE, 1968, p. 93).

### III.4.1. *El nivel en la investigación*

En tanto la educación primaria para niños normales en edad escolar fue uno de los temas privilegiados de la investigación educativa, la educación primaria de adultos y la educación diferencial estuvieron tradicionalmente desatendidas. De 139 investigaciones registradas en el último survey publicado (*Situación de la Investigación educativa: 1975-1976*), 31 están clasificadas como tomando por objeto de estudio el nivel primario. Sólo 7 de ellas se refieren a temas vinculados a las políticas educativas específicas y/o a sus resultados <sup>29</sup>.

En la clasificación citada no se incluyen como referidas al nivel primario algunas investigaciones que se ocupan de políticas aplicadas al mismo <sup>30</sup>.

Además, entre las 40 investigaciones registradas como referidas al sistema educativo, muchas prestan especial y casi exclusiva

---

la Unesco para América Latina, 1957, y en la Alianza para el Progreso, 1961 (Braslavsky, C., 1979, e *idem*, 1982 a).

<sup>29</sup> Entre las más exhaustivas se encuentran: C.F.I., 1977, y *Panorama cuantitativo de la educación argentina 1952-1975*. La publicación del C.F.I. tiene confiabilidad relativa, pues elabora datos de la muestra del censo de 1970, cuya propia construcción es discutible; contiene además una serie de imprecisiones que hacen necesaria su revisión. Ante la carencia de otra fuente, será igualmente utilizada, destacándose el carácter hipotético de las afirmaciones que se hagan sobre su base.

<sup>30</sup> La ausencia más llamativa es el trabajo de Aguerro, M. I., y E. M. de Sastre, *Transferencia de servicios educativos a las provincias*, realizado en el Servicio de Planeamiento del ministerio en colaboración con la Dirección General de Programación y Gestión. En realidad, los principales resultados de esta investigación fueron luego publicados como Aguerro, I., *El centralismo en la educación primaria argentina*, Buenos Aires, CIE, 1976.

atención a problemas vinculados con la educación primaria escolar, aunque no siempre a las políticas educativas y sus resultados.

De acuerdo al survey aún no publicado relacionado con el período 1979/80, el nivel primario sigue siendo predominante en la investigación educativa. Sin embargo, entre las múltiples investigaciones registradas, también en este caso menos de la mitad se refiere a temas vinculados con las políticas educativas y sus resultados acumulados. En este último grupo la mayoría son estudios sobre rendimiento cuantitativo. Unos pocos tocan problemas referidos a la estructura y gobierno de la educación <sup>31</sup>.

### III.4.2. *Las políticas educativas recientes*

El nivel primario para la edad escolar tuvo un lugar prioritario tanto en el discurso como en la definición de políticas educativas en las gestiones previas a 1976. Esta situación respondió a la confianza en el papel de la educación en el crecimiento económico y a los gobiernos que entre 1966 y 1973 adhirieron a estrategias regionales de expansión de los sistemas educativos.

Durante el período 73/75, con el diagnóstico presentado por CONADE, se interpretó que los problemas cuantitativos de la educación eran el resultado acumulado de políticas educativas ligadas a políticas económicas y sociales no siempre orientadas a una distribución de riqueza y oportunidades regional y socialmente equitativas.

En la elaboración del Plan Trienal 74/77 primó el intento de modificar las políticas educativas, integrándolas en políticas de redistribución de los bienes económicos y de las oportunidades sociales. El programa referido al nivel primario tuvo prioridad. Se preveía una reforma con el objetivo de garantizar el ingreso a la escuela y la concurrencia continuada a la misma hasta su finalización. Se determinaron políticas que abarcaban un amplio espectro de acciones, desde la distribución gratuita de desayuno y almuerzo escolar hasta la reforma de contenidos (*Plan Trienal*, p. 85 y ss.).

Hacia fines de 1974 se dispuso la interrupción de las políticas puestas anteriormente en práctica. Luego, a partir del año lectivo

<sup>31</sup> Uno de ellos, realizado por la Unidad de Planeamiento de la Educación del Ministerio de Gobierno de la Provincia de San Juan, lleva por título "Análisis de la eficiencia del Consejo Federal de Cultura y Educación". Su propósito es: "tratar de evaluar el nivel de eficiencia del Consejo Federal de Cultura y Educación, desde la creación de éste hasta la Primera Asamblea Ordinaria de aquél". (Situación de la Investigación Educativa 1979/80, manuscrito.) Al igual que en el caso de tantos otros proyectos mencionados en los surveys de referencia, no fue posible conseguir los informes relacionados con las investigaciones de este último grupo.

1975, se interrumpieron muchas de las medidas sociales implementadas por las escuelas, fundamentalmente el monto destinado a la ejecución de medidas sociales (distribución de la copa de leche y útiles gratuitos, etc.).

El hecho de que el ministro Ivanissevich haya detenido una serie de medidas dispuestas por el ministro Taiana para este nivel, es un elemento que refuerza la hipótesis según la cual la ruptura en las líneas de políticas educativas del Estado nacional se inició antes del 24 de marzo de 1976.

A partir de esa fecha el centro de atención fue puesto en los temas vinculados al gobierno del nivel y a su rendimiento cuantitativo.

En lo que respecta al gobierno, se consideró fundamental el problema de la centralización de la conducción educativa. Se diagnosticó como problemática la existencia de establecimientos nacionales en todo el país, gobernados desde Buenos Aires por el Consejo Nacional de Educación.

En cuanto al rendimiento cuantitativo, se puso sostenido énfasis en la gravedad de la deserción escolar.

También aparecieron otros temas en los discursos de distintos funcionarios. Entre ellos, puede citarse la necesidad de mejorar los recursos físicos y humanos del sistema. Sin embargo, como no se conoce o no existe articulación evidente entre el discurso y las políticas educativas implementadas, no son considerados en esta oportunidad.

#### a) *El gobierno de la educación*

El régimen de dependencias para el subsistema primario era sumamente complejo a comienzos de la década. En numerosos trabajos, ensayos y artículos periodísticos se hacía referencia a las supuestas consecuencias negativas de la superposición de organismos paralelos de gobierno, a la centralización y burocratización existentes.

Al asumir la primera gestión del Proceso había dos sectores de educación primaria claramente diferenciados: el sector estatal y el privado, con mayor peso del primero.

Dentro del sector estatal se diferenciaban las escuelas nacionales de las provinciales. Las escuelas nacionales dependían en su gran mayoría del Consejo Nacional de Educación, agrupándose en escuelas de la Capital Federal y escuelas creadas en las provincias por el gobierno nacional a partir de la Ley Láinez de 1905. Un número significativo dependía de la Dirección Nacional de Educación Media y Superior. Por su parte, seis Universidades Nacionales tenían bajo su gobierno, por lo menos, una escuela pri-

maría cada una. Dos Secretarías de Estado y el Comando General del Ejército también tenían escuelas primarias bajo su dependencia.

Las escuelas provinciales dependían de los órganos de gobierno provinciales correspondientes. En cada una de ellas se repetía la complejidad del sistema de gobierno de las escuelas primarias nacionales.

Los establecimientos privados dependían de organismos nacionales (la Superintendencia Nacional de Enseñanza Privada o el Consejo Nacional de Educación) o de organismos provinciales diversos. Los menos eran autónomos (Ferrauti, H. y A. Lentini, 1978).

La burocratización del sistema de gobierno de la educación primaria y el escaso espacio cedido a las diferencias regionales por el sistema educativo fueron definidos por las instituciones estatales como problemas de significativa gravitación. Con el argumento de superarlos se implementó la transferencia de los establecimientos pre-primarios y primarios nacionales ubicados en las provincias a la jurisdicción de los respectivos ministerios de Educación. El proceso de transferencia de las escuelas primarias a las provincias fue iniciado bajo el gobierno de facto de Guido, en 1962, y dejado sin efecto por el gobierno electo, radical, de Arturo Illia<sup>32</sup>.

En 1970, bajo el gobierno militar tecnocrático, la Tercera Reunión de ministros de Educación de 1970 retomó el tema de la transferencia de las escuelas nacionales a las provincias y las dispuso nuevamente, aunque con la oposición de algunos ministros de provincias consideradas pobres y la condición, acordada por todos, de que se cumplan dos requisitos: su carácter gradual y un cambio en el sistema de coparticipación federal de impuestos. El tema fue también centro de discusión en la Cuarta Reunión de ministros de Educación de 1971. Uno de los resultados de esta última fue la creación del Consejo Federal de Educación (ley 19.682), constituido por los ministros de Educación de las provincias, que debía tratar la operacionalización de las transferencias.

Durante el gobierno peronista el tema quedó entre paréntesis. Las reuniones ordinarias del Consejo Federal de Educación de los años 1976 y 1977 lo retomaron. En ellas se fijaron las etapas y métodos para realizar la transferencia. Como resultado de sus deliberaciones se aprobó en 1978 la ley N° 21.809, que facultó

<sup>32</sup> El decreto-ley del 8/4/64 estableció que las escuelas nacionales seguirían dependiendo del Consejo Nacional de Educación, con la excepción de las provincias cuyas legislaturas hubieran ratificado los convenios de transferencia. Estas provincias eran Santa Cruz, Neuquén y San Luis, que devolvieron poco después las escuelas primarias al gobierno nacional.

al Poder Ejecutivo Nacional para implementar esta política en los niveles pre-primario y primario <sup>33</sup>.

En cuanto al proceso de las transferencias, ya con anterioridad a su implementación definitiva se sabía que el gobierno central había invocado reiteradamente como justificativo de su necesidad el artículo 5 de la Constitución Nacional, que otorga el gobierno de la enseñanza primaria a las provincias; que la idea de transferir las escuelas primarias surgió de la necesidad del gobierno central de racionalizar su administración; que el mecanismo de transferencia fue siempre propuesto por la Nación, sin consulta a las provincias y sin aceptar contrapropuestas; finalmente, que el proceso de transferencias fue llevado adelante casi exclusivamente por el gobierno central (Aguerrondo, I., 1976). Habría que agregar que los promotores fueron siempre gobiernos de facto y que contó con la oposición de la sociedad civil.

No han sido investigados los resultados del reciente proceso de transferencias <sup>34</sup>.

En los capítulos anteriores se mostraron los aspectos curriculares y financieros de este proceso. Sería preciso agregar un análisis de los temas políticos y administrativos.

Como se sabe, en el año 1976 se dispuso el cese de funciones del Consejo Nacional de Educación (CLARÍN, 11/6/76), replanteándose las del Consejo Federal de Educación.

El Consejo Nacional de Educación había sido creado por la ley 1420 con el objeto de dirigir y administrar las escuelas pre-primarias y primarias dependientes del ministerio, que por entonces era de Justicia, Culto e Instrucción Pública. En cada distrito de la Capital Federal funcionaba un Consejo Escolar de Distrito con la participación de padres de los alumnos. Así, la dirección

<sup>33</sup> En junio de 1978 fue firmada la ley complementaria 21.810, que asignó a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y al Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur la competencia de la prestación de la educación preprimaria.

<sup>34</sup> El Ministerio de Educación había realizado una evaluación del proceso de transferencia de las escuelas primarias a los gobiernos provinciales en un documento exhaustivo, de tres tomos. El mismo no tiene circulación pública. Habría que ver hasta qué punto dicho estudio evalúa la mayor intervención de las autoridades regionales, provinciales y locales en la toma de decisiones, la participación de las comunidades, la movilización de recursos y su administración en favor de los requerimientos regionales y locales, la eficacia interna de los sistemas y de la conducción de los mismos, los mecanismos de planificación regional de la enseñanza, la adecuada regionalización de la organización escolar y el contenido de la educación. También es necesario evaluar los riesgos de la falta de coordinación entre las unidades regionales o provinciales de conducción, que pueden expresarse en la duplicación de servicios y de esfuerzos, en el crecimiento de la burocracia y mayores costos, así como en aspectos cuantitativos y cualitativos que pueden afectar la unidad nacional y la igualdad de oportunidades (Peredo, M., 1980, p. 11).



del nivel primario revestía carácter colegiado, aunque en forma controlada.

La disolución del Consejo Nacional de Educación fue presentada por el gobierno como estrechamente ligada al proceso federalizador de la educación. Sin embargo, al desaparecer el carácter limitadamente colegiado y participativo del gobierno, en este caso del nivel primario, se modificó fundamentalmente el estilo de conducción de la enseñanza general<sup>35</sup>.

El Consejo Federal de Educación fue creado en 1972 a propuesta de los ministros de Educación provinciales. Este organismo actuó esporádicamente durante el período 1973/76 y funcionó plenamente a partir de 1976. A partir de 1979 se transformó en el Consejo Federal de Cultura y Educación (ley 22.047).

Su misión "es la de planificar, coordinar, asesorar y acordar los aspectos de la política cultural educativa que requiera el país y que comprometan la acción conjunta de la Nación, las Provincias, el Territorio Nacional de la Tierra Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires para afirmar el desarrollo educativo y asegurar la vigencia de la cultura nacional, su proyección en el mundo y la consolidación de los valores éticos cristianos enraizados en la tradición del país" (*Consejo Federal de Cultura y Educación*, 1981, p. 8).

El Consejo Federal de Cultura y Educación está integrado por los ministros de Cultura y Educación de las provincias y su presidente es el ministro de Cultura y Educación de la Nación. Su acción tiene el propósito de regionalizar la educación pre-primaria y primaria, tanto en sus aspectos administrativos como educativos. Si bien ha producido una serie de documentos referidos a la conducción, organización y contenidos de la educación primaria, no aportó ninguna evaluación del impacto de su tarea en cuanto a permitir un mayor nivel de participación en el gobierno de las escuelas.

Para completar este análisis es preciso hacer referencia a otros dos aspectos también desatendidos por la investigación educativa: el gobierno de la enseñanza privada y el papel de las cooperadoras escolares.

Con respecto al primer punto, la ley de enseñanza privada sancionada en 1948 (Nº 13.047) creó el Consejo Gremial de Enseñanza Privada para administrar los aportes asignados a las escuelas y las relaciones entre sus propietarios y los docentes.

<sup>35</sup> No existe ningún estudio que analice la efectividad del Consejo Nacional de Educación. Dado que dicho organismo corporiza un estilo de conducción, de cuya evaluación deberían extraerse conclusiones relevantes para la futura dirección del sistema educativo, se considera prioritario emprender una investigación en este sentido. Tal investigación debería incluir, además, una dimensión comparativa con organismos de conducción del sistema educativo de otros países.

Mientras tanto, el Consejo Nacional de Educación, por medio de la Inspección General de Enseñanza Privada, supervisaba la conducción educativa de los establecimientos. Posteriormente, el Consejo Gremial pasó a ser parte de la Superintendencia Nacional de Enseñanza Privada, nueva estructura que —una vez que cesó el Consejo Nacional de Educación— pasó también a supervisar la conducción de la educación primaria. De este modo, el principio de la subsidiaridad completó su ciclo al institucionalizar la independencia creciente de los establecimientos privados en un sistema de administración paralela.

Por lo general, la supervisión provincial de establecimientos preprimarios y primarios de régimen privado se ejerce a través de los Consejos Generales o Provinciales de Educación o de las Direcciones de Escuelas. Sin embargo, algunas provincias cuentan con organismos cuya función específica es la supervisión de los establecimientos privados de todos los niveles (Ferrauti, M., 1981, p. 46).

Así, la independización de la educación privada del manejo gubernamental es creciente también a nivel provincial.

Las superposiciones provinciales muestran, por otra parte, que la transferencia de las escuelas a las provincias no parece haber resuelto los problemas de desarticulación que presenta el gobierno del nivel en las distintas jurisdicciones, que siguió organizado en redes paralelas. Tampoco ha resuelto otras cuestiones, como la burocratización del gobierno y la creación de mejores vías administrativas para la regionalización del currículum.

En cuanto a las asociaciones cooperadoras, son entidades de padres creadas con la intención de dar a los mismos una mayor participación en la vida de las instituciones escolares. Con el tiempo la tarea de las cooperadoras fue cada vez más pobre, limitándose —por voluntad propia y/o limitaciones gubernamentales— al apoyo financiero para solucionar problemas de mantenimiento. En diversas oportunidades, desde las gestiones educativas del "Proceso", se declaró la necesidad de incentivar la acción de las asociaciones cooperadoras. (CLARÍN, 6/3/78).

No hay trabajos de investigación sobre las asociaciones cooperadoras y su función en las instituciones o en el conjunto del sistema educativo. Tampoco se publicaron relevamientos de la red que funciona en las escuelas primarias.

#### b) *Los recursos del nivel*

Los últimos datos cuantitativos elaborados sobre este tópico corresponden a 1960 y 1970. Si bien no se calculó la relación entre recursos físicos y docentes totales con la demanda potencial nacio-

nal en conjunto, sí se obtuvo esta relación para todas las jurisdicciones provinciales y nacionales (*Anexo estadístico*, cuadro 10). La reiterada aparición de jurisdicciones con recursos bajos o muy bajos, indica la existencia de una oferta insuficiente. Su coexistencia con otras de recursos altos y muy altos manifiesta la heterogeneidad del panorama nacional en ese momento. Además, había por entonces varios problemas, entre ellos la concentración de oportunidades educacionales en áreas urbanas frente a la dispersión en áreas rurales y un crecimiento de los recursos no adecuado a las tendencias de crecimiento de la población en edad escolar (Fudal, 1978, p. 60).

La oferta de escuelas primarias en tantos establecimientos con capacidad para funcionar siguió, hasta 1973, un ritmo oscilante que a partir de ese año se definió como en expansión (*Anexo estadístico*, cuadro 11). De 1973 a 1975 aumentó la cantidad de establecimientos en las dependencias provinciales, y decreció a partir de 1976. Actualmente existen en la Argentina 501 establecimientos menos que en 1975 y 39 menos que en 1970. No se ha evaluado aún hasta dónde esta realidad corresponde al cierre de oportunidades educativas o a una racionalización en el uso de edificios vinculada, por ejemplo, a la creación de escuelas de mayor capacidad en la Capital Federal o a otros fenómenos similares.

Los últimos datos publicados acerca del estado de la edificación escolar primaria corresponden a los comienzos de la década. Cuando se publicó el Plan Trienal las deficiencias en la infraestructura edilicia se consideraban graves, en particular con respecto a las escuelas primarias del interior del país. En las escuelas del Consejo Nacional de Educación sólo el 41 % de los edificios se encontraba en buen estado, el 39 % en regular y el 20 % restante en mal estado. En el mismo plan se señalaba que la mayor parte de las escuelas en regular y mal estado eran ranchos, a veces casi destruidos. Otra investigación evaluaba los datos acerca del estado de conservación de los edificios para escuelas primarias dependientes del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, incluyendo a las que funcionaban en las provincias. De acuerdo a ella, 6 de cada 10 edificios de dependencia nacional estaban en regular o mal estado de conservación (*Anexo estadístico*, cuadro 12).

Si se tiene en cuenta el magro porcentaje del presupuesto para educación destinado a inversiones en el ámbito nacional, puede suponerse que, fuera de algunas excepciones, la situación ha empeorado entre la última fecha para la que se han publicado datos y la actual.

La situación de antigüedad y deterioro de gran parte de los edificios para la enseñanza elemental se vio agravada porque la propiedad de muchos de ellos no era ni del Ministerio ni del Consejo de Educación. En 1964, último año que registra datos

recopilados por investigaciones publicadas, el Consejo Nacional de Educación tenía el 72 % de sus escuelas en la Capital Federal y el 24 % de las ubicadas en las provincias en edificios alquilados. En las provincias, el 21 % de las escuelas de dependencia de las jurisdicciones respectivas estaba en las mismas condiciones (Zalduendo, 1973, p. 258).

Los recursos docentes aumentaron en números absolutos. En 1981, la cantidad de docentes de nivel primario supera la de 1975 y también la de 1970 (*Anexo estadístico*, cuadro 13), pero es ligeramente inferior a la cantidad de docentes empleados en 1978, antes de producirse la transferencia de escuelas a las provincias y municipalidades.

Hasta 1969 los docentes de enseñanza primaria se formaban en las escuelas normales de nivel medio. En 1968, a partir de la evaluación de la plétora de maestros primarios, considerando que su nivel de formación era inadecuado a las necesidades científicas y pedagógicas del momento (CONADE, 1968), se trasladó al nivel terciario la formación de docentes para las escuelas primarias. En ese año se crearon los Profesorados de Educación Elemental, que comprenden una formación teórico-práctica de dos años de duración y un cuatrimestre de residencia posterior. La creación de los profesorados de nivel elemental se inscribió en una tendencia regional (UNESCO, CEPAL, PNUD, DEALC, *Informe final*, 4, vol. 4, p. IX-7).

En la Argentina, uno de los resultados más inmediatos de esta medida fue la brusca disminución de egresos de docentes calificados. (*Anexo estadístico*, cuadros 14 y 15).

Paralelamente se habría producido un proceso natural de alejamiento de personal formado en las escuelas normales y lo que algunos sectores denominan "éxodo docente", cuya causa fundamental es el bajo nivel de las remuneraciones (Marucco, M. y S. Palma, 1978). Con excepción de la Capital Federal, el personal retirado habría sido reemplazado en muchos casos por peritos mercantiles y bachilleres. No hay datos elaborados al respecto y parece riesgoso adelantar hipótesis sobre los alcances y dinámica de este proceso. Actualmente, a partir de la recesión de los años '80, se estaría produciendo un retorno de "normalistas" a las escuelas. Este proceso estaría vinculado a la creciente desocupación registrada en otras áreas de la actividad nacional. No se conocen las características del personal que retorna ni la dimensión de este fenómeno, así como tampoco sus efectos en la organización escolar y en la transmisión de contenidos (es decir, en el proceso de enseñanza-aprendizaje).

Los datos sobre la relación docente/alumno por dependencia deben interpretarse con reserva, pues numerosos docentes trabajan en más de un establecimiento y son consignados dos y hasta tres veces en las estadísticas. La relación docente/alumno en

las aulas no varía, pues la cantidad de docentes computados corresponde a la cantidad de cargos ocupados. De acuerdo a los cálculos realizados a comienzos de la década hubiese correspondido un número de alumnos promedio por docente adecuado para la conducción del proceso de enseñanza-aprendizaje. Pero en estas condiciones la calidad de la atención brindada no corresponde al número de alumnos por cargo. Como un maestro puede tener dos o tres cargos, atiende en realidad al doble o al triple de alumnos que los consignados por la estadística.

Hacia 1970 no aparecían diferencias significativas entre la cantidad de alumnos atendidos por un docente en las escuelas dependientes de la Nación y los atendidos por los gobiernos provinciales. La proporción era levemente mayor en las escuelas privadas y disminuía significativamente en las municipales (*Anexo estadístico*, cuadros 11 y 13). Corresponde señalar que todas las escuelas municipales están en zonas urbanas y la casi totalidad en la Capital Federal.

En la década transcurrida empeoró levemente la relación docente/alumno en las dependencias más significativas, especialmente en los establecimientos nacionales. Sólo en los municipales mejoró con respecto a 1970. En esta última dependencia la proporción es más que óptima para el proceso de enseñanza-aprendizaje, aun cuando el dato para el cálculo incluya al personal directivo y administrativo de los establecimientos.

### c) *Expansión cuantitativa*

De acuerdo con los datos censales, entre 1960 y 1970 se comprueba tendencia al estancamiento en los valores de escolarización. La tasa neta para la población de 6 a 12 años de edad en escuelas primarias aumentó a poco menos del 90 %. Entre ambas fechas se registró para el promedio nacional una diferencia porcentual inferior a la del crecimiento demográfico correspondiente (*Anexo estadístico*, cuadro 16).

Hacia 1970 no existían diferencias significativas entre la escolarización primaria de varones y mujeres (*Anexo estadístico*, cuadro 17). La igualdad de oportunidades educativas para los dos sexos parecía ser ya realidad no sólo en el acceso, sino también en la permanencia en el nivel primario. (Babini, A. M. E. de, 1982).

Existían, en cambio, importantes diferencias entre las edades. La tasa de escolarización más baja se registraba a los 6 años, lo que reflejaba una incorporación relativamente tardía a las escuelas primarias. El segundo valor más bajo correspondía a los 12 años: ello indica abandono de la escuela primaria antes de haberla concluido.

Por otra parte, y de acuerdo a los datos comparables existentes para toda la región, en 1970 Argentina ya había sido superada regionalmente por Costa Rica, Chile, Cuba y Uruguay.

A pesar de este retroceso relativo en el marco regional y a la existencia de un número importante de niños en edad escolar no incorporados al nivel primario, en 1970 el principal problema cuantitativo del subsistema ya no era la incorporación al mismo.

Los datos disponibles del CELADE registran para 1980 un porcentaje de escolarización del 97 %. Se trata en este caso de la tasa bruta de escolarización calculada por muestra. De acuerdo a esa misma fuente quedaban aún sin escolarizar 118.149 niños en edad escolar (*Anexo estadístico*, cuadro 9), dato que parece diferir con el del Censo Nacional de Población calculado sobre el conjunto del universo poblacional.

Según esta última fuente asistían a escuelas primarias sólo el 90,1 % de los niños de 6 a 12 años y el 93,4 % al sistema de educación formal en cualquiera de sus niveles. Permanecían excluidos casi 250.000 niños (*Anexo estadístico*, cuadro 18). Los mismos datos muestran cómo el promedio nacional es menor por la inferior escolarización de los niños de 6 y 12 años. En las edades restantes se observa alta permanencia en el sistema de educación y homogeneidad en la incorporación lograda para ambos sexos. El primero de los elementos mencionados confirma la hipótesis de que el sistema educativo está llegando a su límite máximo de expansión para este grupo de edad y que los esfuerzos futuros deberán centrarse en los aspectos cualitativos de la enseñanza.

Cuadro 4

TASAS DE ESCOLARIZACIÓN POR EDADES SIMPLES  
SEGÚN SEXO - 1980

<i>Edad</i>	<i>Total</i>	<i>Varones</i>	<i>Mujeres</i>
6	84,4	84,1	84,8
7	94,3	94,2	94,5
8	95,3	95,2	95,4
9	95,7	95,7	95,7
10	95,5	95,4	95,6
11	95,2	95,2	95,3
12	93,7	93,8	93,7

FUENTE: Censo Nacional de Población y Vivienda, 1980, serie B.

Sin embargo, y aunque el número de niños sin escolarizar es estadísticamente poco significativo, sería importante saber quié-

nes son los marginados del sistema educativo formal y a qué factores se debe la persistencia de su exclusión.

Entre 1970 y 1975 las variaciones en la evolución de la matrícula del nivel son poco significativas y difíciles de interpretar. Esto se debe, entre otros factores, a los posibles márgenes de error de las estadísticas disponibles, a la necesidad de compararlos con datos de crecimiento demográfico, a las migraciones con países limítrofes, etc. De todos modos, y con la relatividad del caso, hacia 1972/73 se produjo una inflexión en las tendencias evolutivas de la matrícula. Luego de una disminución en la tasa de crecimiento anual, a partir de 1974 la misma comenzó a aumentar, proceso que continuó hasta la actualidad.

Cuadro 5

EXPANSIÓN CUANTITATIVA COMPARATIVA DEL NIVEL  
PRIMARIO, EDAD ESCOLAR

	<i>Establecimientos</i>		<i>Docentes</i>		<i>Alumnos</i>	
73/76	20.266	324	183.888	15.368	3.481.138	120.105
	20.590		199.256		3.601.243	
78/81	20.570	-425	202.665	-2.277	3.741.380	294.024
	20.145		200.388		4.035.404	

FUENTE: Elaboración propia. *Anexo estadístico*, cuadros 11, 13 y 19.

El aumento de la matrícula y de las tasas de escolarización, que es síntesis de la década, refleja en primer lugar una conciencia generalizada en la población acerca de la imprescindibilidad de la educación primaria. La disminución de la oferta de oportunidades educativas, paralela al crecimiento de la demanda —visible también en los datos del presupuesto y en la mayor difusión de prácticas institucionales como los turnos de tres y aun de sólo dos horas diarias—, pondría en evidencia divergencias en la valoración de la educación de este nivel entre los agentes que la imparten, en particular del Estado, y la población, que continúa demandándola para sus hijos. El desplazamiento de la matrícula hacia las escuelas privadas, iniciado décadas atrás, seguía actuando.

En 1976 descendió el ritmo de crecimiento de la matrícula de enseñanza primaria, afectando tanto al sector estatal como al privado (*Anexo estadístico*, cuadro 19). Si estos datos son reales, la relación entre un momento de profundización de la crisis político-social y la evolución cuantitativa del sistema educativo, sería directa. La recuperación para el período siguiente puede ser real,

debida a las variaciones en el registro estadístico o al brusco descenso de la matrícula en los establecimientos para edad postescolar. En el último caso podría formularse la hipótesis de que a los establecimientos para la edad escolar asisten hoy muchos adolescentes que antes se orientaban a establecimientos para edad postescolar. Son obvias las consecuencias que tal desarrollo tendría sobre las condiciones para el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Cuadro 6

PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DEL SECTOR  
PRIVADO EN LA EDUCACIÓN PRIMARIA

	<i>Escuelas</i>	<i>Matrícula</i>
1970	10,4 %	15,9 %
1975	10,2 %	17,3 %
1981	10,2 %	18,0 %

FUENTE: *Anexo estadístico*, cuadros 11 y 19.

d) *Rendimiento del nivel primario*

Desde la publicación del CONADE, y aún antes, se hace hincapié en que el problema cuantitativo de mayor significación en el nivel primario es su bajo rendimiento.

Durante el período 76/82 persiste ese punto débil, identificado en la deserción como indicador central. A este respecto hubo y hay confusión conceptual. Tanto los representantes oficiales como los medios de comunicación masivos y algunas publicaciones técnicas identificaron los datos del desgranamiento con la deserción<sup>36</sup>.

Dado que las investigaciones utilizan y definen distintas metodologías, diversos indicadores y variadas fuentes de datos, es útil la aclaración conceptual, en relación a investigaciones especí-

<sup>36</sup> Pueden brindarse innumerables ejemplos en este sentido. Entre otros pueden citarse el artículo publicado en LA OPINIÓN del 6/5/76, titulado "Alcanza al 50 % la deserción escolar"; el aparecido en LA NACIÓN el 31/7/76 con el título "Sólo el 50 % concluye el ciclo primario"; las declaraciones del subsecretario de Educación Benicio Villarreal del 16/3/77 denunciando que la deserción en la enseñanza primaria alcanzó ese año al 50 %, y, por último, el texto de LA NACIÓN del 19/12/77. En este último se publican dos cuadros de desgranamiento discriminado por provincias con los títulos "Porcentaje de deserción en las escuelas primarias por provincias en el período 1969/1975" y "Porcentaje de deserción (promedio para el país) en los últimos 20 años".



ficas acerca de qué se entiende por promoción, repetición, abandono, desgranamiento, retención y deserción.

Para medir el rendimiento del nivel primario pueden utilizarse los datos del Departamento de Estadísticas del Ministerio de Cultura y Educación. La última investigación descriptiva completa publicada con esta metodología, corresponde a la Dirección Nacional Sectorial de Desarrollo (Rendimiento Cuantitativo del Nivel Primario, 1974)<sup>37</sup>.

Sus principales resultados señalan que para los años mencionados, *la promoción* (pasaje de un grado al inmediato posterior) era muy distinta según los grados, jerarquizados de primero a séptimo. El bajo rendimiento del nivel primario era particularmente acentuado en los primeros grados y muy especialmente en el primero (*Anexo estadístico*, cuadro 20).

A partir de los datos precedentes se calculó la deserción como abandono acumulado en todos los grados, concluyéndose que en el período 1966/67 la misma abarcó a poco menos de la mitad de los inscriptos (*Anexo estadístico*, cuadro 21).

Se calculó también el tiempo empleado para el egreso: sólo 1 de cada 4 inscriptos cumplió con la escuela primaria en el plazo previsto; el resto de los egresados lo hizo con atraso.

El nivel educativo de los desertores era inferior al necesario para no ser considerados semianalfabetos (*Anexo estadístico*, cuadros 22 y 3).

Una investigación más reciente, aunque con datos igualmente históricos, se centra en el análisis de la *repetición*. Con datos de 1965 y 1967, señala que para el total nacional la repetición era del 13 % para todo el nivel, correspondiendo el 25 % al primer grado, el 14 % al segundo y el 13 % al tercero. La repetición acumulada de primero a tercer grado alcanzaba al 80 % del total de repetidores (Wiñar, D., 1976, p. 7).

La última publicación sobre el tema, con aplicación de esta metodología, es la recopilación de los datos referidos a retención y desgranamiento para la cohorte real hasta 1977, realizada por el Departamento de Estadística del Ministerio de Cultura y Educación, a partir de la cual se sabe que si bien la retención del nivel primario mejoró en forma continuada, lo hizo muy lentamente. (*Anexo estadístico*, cuadro 24).

Recientemente se publicaron los resultados parciales de una investigación cuyo objeto fue reubicar la discusión en torno al concepto y definir la real magnitud de la deserción del nivel primario (Babini, A. M. E. de, 1982). Allí se determinan los concep-

<sup>37</sup> De una investigación posterior realizada con datos recientes, no publicados, sólo se ha difundido —y mediante una revista extranjera— una breve síntesis (García de Vicens, M., 1979).

tos claves involucrados en los indicadores para medir el rendimiento del nivel, se destacan los riesgos del empleo de datos del Departamento de Estadística del Ministerio y las ventajas de utilizar datos censales para la medición del rendimiento definitivo del nivel primario. Por último, se presenta una metodología, que se aplica al año 1980 para un número restringido de provincias. A los efectos de dejar anotadas algunas precisiones en torno a este problema se aclaran los conceptos centrales.

Por *retención* se entiende el número de alumnos matriculados en un año y grado en proporción al número de alumnos matriculados en el año y grado anterior. Considerando los 7 años de duración del nivel, "es el porcentaje de alumnos que hace su carrera escolar de acuerdo con las normas y consigue aprobar un grado por año y, por lo tanto, los siete grados primarios exactamente en los siete años previstos". En cuanto a su confiabilidad, se la considera una "...medida imprecisa como consecuencia de que el año base incluye siempre repetidores de años anteriores". Se trataría de una medida muy general, que subestima a la población capaz de concluir un nivel determinado del sistema si se le da un poco más de tiempo para ello (Babini, A. M. E. de, 1982, p. 33).

*Desgranamiento* "...es el concepto inverso al de retención y algo menos útil porque es ambiguo. Suma principalmente dos fenómenos bastante diferentes y cada uno importante por derecho propio: la repetición y al abandono, además de las migraciones y la mortalidad. Es el residuo constituido por todos los que no hicieron la carrera ideal".

*Desertores* son los que abandonan definitivamente la escuela sin haber podido completarla. Entre los *desgranados* se incluyen los niños que abandonan transitoriamente la escuela y por ello no son registrados en las planillas correspondientes.

La confusión entre *desgranamiento* y *deserción* indujo a dos errores de apreciación: "Por una parte, al confundir dos fenómenos tan diferentes, ha permitido a muchos atribuir a la deserción aproximadamente el doble del volumen real. Por otra tiende a magnificar los llamados factores exógenos de la eficiencia del sistema escolar" (Babini, A. M. E. de, 1982, p. 34).

Dado que en los establecimientos escolares y en los organismos afectados a la conducción del sistema educativo no siempre se registra el número de repeticiones de cada alumno, parece difícil construir un indicador válido de la deserción escolar a partir de las estadísticas educativas. Por eso se sugiere el empleo de los datos censales como alternativa.

El indicador elegido son los desertores en la población de 15 a 19 años de edad, es decir, aquellos que no concluyeron la escuela primaria más allá de la edad de obligatoriedad escolar ni concurren a la misma durante el censo. De este modo se consigue una cifra depurada, de la que se descuentan ingresos tardíos, repeti-

ciones y abandonos transitorios. Se obtiene así un valor bastante aproximado de la capacidad del sistema educativo para brindar enseñanza primaria completa en la década previa al censo. Para medir real capacidad, este indicador considera también la acción a través de las escuelas para edad postescolar y diferenciales; tiene por lo tanto validez relativa para evaluar el rendimiento del subsistema de enseñanza primaria para niños normales en edad escolar.

La cifra de desertores obtenida por este procedimiento (*Anexo estadístico*, cuadro 25), es sensiblemente inferior a la de desgranamiento. De acuerdo a ella, en la década del '70 "sólo" uno de cada cinco niños —aproximadamente— habría realmente desertado de la escuela primaria.

Si bien la magnitud de la deserción es aún altamente significativa, es entonces menor a la de 10 años atrás<sup>38</sup> y sensiblemente inferior a la divulgada en el discurso oficial y a través de los medios masivos de comunicación. Esto induce a dos líneas de reflexión.

Por un lado —como se indica en el primer capítulo de este trabajo— es pertinente preguntarse por qué las gestiones oficiales no diagnosticaron e interpretaron la disminución de la deserción. Esta podría ser una hipótesis de trabajo: confirmar que la deserción abarca a la mitad de la población permitiría luego argumentar con mayor fuerza sobre la conveniencia de modificar la organización del sistema educativo. Si en el sistema educativo centralizado y controlado por el Estado Nacional hay bajo rendimiento, deben buscarse caminos alternativos que lo acrecienten, a través, por ejemplo, de medidas político educativas como la transferencia y la profundización de la subsidiaridad.

En segundo lugar, los resultados de la investigación de Babiní jerarquizan la influencia de las causas endógenas en la deserción. El bajo rendimiento del sistema de educación primaria parece cada vez más relacionado con una alta repetición que con índices graves de abandono. Los niños permanecen largos períodos de tiempo en las escuelas, pero no avanzan con el ritmo establecido ni alcanzan los resultados previstos. Entonces, ¿por qué fracasan? Las respuestas usuales ya fueron sistematizadas en el primer capítulo de este trabajo, pero no parecen satisfactorias.

<sup>38</sup> Los datos del censo del '70 no permiten construir un cuadro idéntico al del '80. Tentativamente se ha construido el cuadro 26 del *Anexo*, que carece del dato acerca de los jóvenes que aún asisten a las escuelas primarias. El total de la población de jóvenes de 15 a 19 años con instrucción primaria completa varía entre los dos censos en casi un 10 %. Es decir, que el nivel de escolaridad aumenta significativamente para este grupo etéreo. Se vuelve a subrayar que los datos de 1970 corresponden a una muestra y requieren revisión.