

RESEÑAS BIBLIOGRAFICAS

LLACH, J.J., MONTOYA, S. y ROLDAN, F., Educación para todos, Córdoba, Instituto de Estudios de la Realidad Argentina y Latinoamericana, 1999, 527 páginas.

Esencialmente el tema del libro *Educación para todos* –más aún, la “preocupación central”- es el de la equidad. Cómo lograr, se preguntan los autores, que “... una educación de calidad esté al alcance de todos”...(p. xxx). Desde tal perspectiva, analizan la experiencia educativa argentina en los niveles primario y medio llegando a identificar indicadores relevantes para la elaboración de un minucioso a la vez que vasto diagnóstico. A partir del mismo, presentan su propuesta de una transformación profunda, revolucionaria sostienen, en el sistema acompañada de un aumento sustancial de los recursos económicos del sector. Tal propuesta, más bien un desafío, aspira a convertirse en una alternativa diferente “...no sólo deseable sino políticamente factible” (p. xxxvi).

La obra contiene una introducción en donde se plantean dos posiciones respecto del rol de la educación en el desarrollo social. Una optimista, que prevaleció en Argentina desde mediados del siglo XIX, fundamentada en las ventajas que mayores niveles de educación reportan a la sociedad. Otra negativa, más bien crítica, que ha venido manifestándose más recientemente en el sentido de poner en tela de juicio el éxito de las políticas educativas para contribuir al desarrollo y la equidad. También se esbozan aquí los argumentos de los autores sobre la relación entre el crecimiento socio-económico y los resultados y los gastos en educación. El cuerpo de la obra está conformado por un total de siete capítulos que se distribuyen en tres partes. La primera contiene tres y tratan, detalladamente, la experiencia argentina en el campo de la educación primaria y secundaria así como sus

factores determinantes de naturaleza cuantitativa y cualitativa. En la segunda se incluyen otros tantos capítulos referidos al sistema educativo argentino, sus aspectos institucionales y legales tanto a nivel nacional como provincial. También se presentan comparaciones con otras experiencias a nivel mundial. La última parte contiene tan sólo un capítulo. Es una extensa reflexión final acerca de la posibilidad *real* de brindar educación de nivel a todos por igual a la luz de la experiencia educativa argentina. El libro también incluye tres anexos de distinta naturaleza. El primero es una reseña histórica referida a los aspectos institucionales –en el país y en las provincias- y curriculares del sistema argentino de educación primaria y secundaria. El segundo anexo es metodológico. Contiene definiciones conceptuales y criterios y procedimientos estadísticos y econométricos de elaboración de indicadores de eficiencia, de desempeño, etc.. También brinda abundantes fuentes de información. El tercero contiene una serie de cuadros estadísticos y gráficos. Oportunamente se indican en este anexo las fuentes estadísticas así como los criterios de medición.

La problemática que se plantea en el primer capítulo se refiere a las determinantes que configuran los resultados cuantitativos de la educación argentina. Se utiliza la relación entre PBI per capita y años promedio de escolaridad, o, más refinada aún, con la población de nivel secundario o superior. Otro indicador es el que vincula el capital humano con la movilidad intergeneracional. También se presentan estadísticas de desempeño escolar, de eficacia del sistema y el nivel de gastos en educación. El marco teórico para el análisis de tales datos es el de una función de producción en la que se identifican insumos educativos y out-put esperados. Si bien la Argentina conserva su “ventaja latinoamericana” en el nivel primario, se considera que se está configurando una situación general de “medianía educativa” (mediocre?), también la definen como “gris”, en el sentido que sus indicadores no alcanzan valores relevantes aunque tampoco llegan a ubicarse en el umbral. El capítulo II contiene los resultados cuantitativos del nivel primario y secundario desagregados por provincia algunas veces o por región en otras. Con un criterio metodológico análogo al del primer capítulo se analiza el desempeño educativo considerando determinados indicadores como son el nivel de desarrollo económico de las distintas provincias, su acervo de capital humano y cuál es la relación de estos resultados y el gasto educativo con vistas a establecer grados de eficiencia. Surge del análisis que no existe una asociación significativa entre PBI/h con indicadores de resultados –repitencia,

retención, sobreedad- fundamentalmente en la escuela primaria. Por otra parte, no se observa convergencia sino diversidad y dispersión. A juzgar por los valores de los indicadores, todas las jurisdicciones pierden posición respecto de la Capital Federal. Cabe destacar que se realiza un análisis dinámico, por cohortes. Llega a establecerse cuál es la situación educativa en cada una de las provincias así como las distancias entre provincias e incluso dentro de ellas entre escuelas públicas y privadas. Se identifican así mismo provincias más y menos eficientes en cuanto a sus gastos en educación. *La calidad de la educación* es el tema del capítulo III y constituye también la parte más extensa y, quizás también, más elaborada. A diferencia de los dos primeros en donde se estudian las determinantes de los resultados cuantitativos, aquí se analizan especialmente los “resultados cualitativos internos...llamados calidad de la educación” (p.93). No se consideran, de manera sistemática, otros resultados “externos” como la articulación con el mercado laboral o la actividad en la vida cívica. Se hace una revisión lúcida y muy actualizada de la literatura sobre los factores explicativos de la calidad –personales, familiares, de procedencia, institucionales, etc.- puntualizando sus limitaciones tanto de los criterios teóricos, el del capital humano por ejemplo, como de las mediciones. Se advierte que tales criterios han sido elaborados, principalmente, por economistas. No se incorporan entonces otras variables, aunque cruciales, como las pedagógicas, psicológicas, curriculares. A continuación aparece una sección dedicada exclusivamente a la calidad educativa de Argentina: el SINEC, los resultados de las pruebas instrumentadas por él, estudios de casos de escuelas, el “efecto aula”, la incidencia de factores personales, familiares y escolares sobre la repitencia, deserción y graduación, estudios de campo realizados por medio de una encuesta (EIERAL) especialmente diseñada para la presente investigación, llegando a resultados muy similares a los obtenidos, en términos cuantitativos, en el capítulo II. Finalmente, los autores estiman que el diagnóstico de la calidad educativa derivado del estudio de sus determinantes es más bien limitado; entre otras cuestiones por los obstáculos tanto de identificar factores específicos como de cuantificarlos. En el capítulo IV se trata la cuestión de *La importancia de la organización* del sistema, la “caja negra de la educación” (p. 180). La magnitud del gasto en el sector *vis a vis* con los resultados del proceso educativo dan cuenta de una situación delicada, frágil. Una mejor organización del sistema contribuiría a aumentar la eficiencia. Más allá de una explicación basada en la interpretación de la conducta del *homo oeconomicus* la afirmación encuentra fundamento teórico en el institucionalismo. Es que la eficiencia económica es función decisiva

de la aptitud organizacional para lograr la maximización de resultados con la restricción presupuestaria. La organización forma parte de los determinantes de la eficiencia junto con el estado de la tecnología y la restricción presupuestaria. Se realiza luego una reseña histórica de la organización institucional nacional y provincial hasta los años noventa cuando se establece la ley federal de educación acompañada de la transferencia de los servicios educativos del ámbito nacional a los provinciales. También se caracteriza la organización de la educación privada, la estructura y las remuneraciones docentes, con un proceso de deterioro a lo largo del tiempo. El tema de la asignación del gasto social en el sector educativo primario y secundario se analiza confrontándolo con los países de la OCDE y otros países en desarrollo. Más adelante se plantea la cuestión de las diferencias, si las hay, entre las escuelas públicas y privadas. De todas formas, los distintos aspectos de organización considerados a través del análisis descriptivo comparado de distintos países no habilita para arribar a conclusiones de tipo general. El modelo explicativo que se aplica para comparar niveles de eficiencia entre lo público y privado a través de pruebas de calidad brinda resultados de interés en cuanto a desempeño escolar. Es oportuno señalar aquí la presentación de los resultados de pruebas de calidad llevadas a cabo por el SINEC y de una encuesta especialmente diseñada para la presente investigación por el IERAL. El capítulo V está dedicado al tema de la innovación en la enseñanza. Se presentan algunas experiencias de reformas e innovaciones a nivel mundial. Por el lado de la oferta, los cambios introducidos en las instituciones que proveen el servicio educativo persiguen lograr una mayor descentralización. Se consideran sus ventajas y desventajas con respecto a la eficiencia administrativa. Por el lado de la demanda se aprecia la vigencia del principio de elección y se reflexiona acerca de la capacidad de la libertad de elegir para lograr mejorar el sistema educativo. No se consideran algunas experiencias de reformas educativas como por ejemplo la tercerización y la educación domiciliaria. En lo que se refiere particularmente a la descentralización, se reseñan algunas experiencias internacionales, como el caso de Chile que ha llevado a cabo un profundo proceso en este sentido. Es indudable que tal cambio educativo está condicionado por el sistema político. Argentina aparece, comparativamente, como un país cuyo sistema educativo es escasamente descentralizado a pesar de su organización política federal. Se particulariza también en algunos aspectos de la descentralización tales como el planeamiento, la organización a nivel de unidad escolar, el poder de decisión en la asignación de recursos y de gastos. El capítulo VI se titula *¿Qué piensan*

los argentinos de la educación? El propósito del libro no sólo fue el de realizar un diagnóstico del sistema educativo argentino a partir de indicadores cuantitativos y cualitativos sino que se propuso también “auscultar el pensamiento... de quienes están directamente involucrados en la enseñanza primaria y secundaria: los estudiantes, sus madres y padres y los docentes y directores de las escuelas...” (p. 313) tales opiniones surgen de una encuesta, ya mencionada, llevada a cabo a nivel nacional. Hay preguntas respecto de la calidad del propio colegio, opinión frente a la propuesta de reformas y sobre el estado general de la educación. Surgen contradicciones, por ejemplo, entre la opinión positiva de su propia institución y una opinión negativa sobre el estado del sistema educativo. Tales respuestas podrían representar un obstáculo en el momento de encarar un proceso de innovación en la enseñanza. Con todo, las opiniones, muchas de ellas fuertemente críticas, revelan un consenso en pro de las reformas bien planteadas e innovadoras. Con vistas a las medidas de mejoramiento de la calidad educativa, la respuesta más frecuente fue la de incrementar el presupuesto y los salarios docentes. Se presentan también los resultados de la encuesta en lo referente a la enseñanza gratuita o paga, los subsidios a la educación privada. La prueba de calidad es la respuesta más frecuente en lo que hace a la actitud frente a las innovaciones. El subsidio a la demanda aparece como la propuesta de innovación más radical a la vez el porcentaje de las respuestas en su favor es sorprendentemente alto. Aparece también una actitud participativa de parte de los padres en lo referente a tener más información y mayores recursos para poder elegir la educación de sus hijos. Al mismo tiempo pocos son los que manifiestan interés en tener una participación directa en el gobierno de la escuela. El séptimo y último capítulo presenta las conclusiones de la investigación. Si lo que se pretende es ofrecer una educación de calidad al alcance de todos los sectores sociales habrá que realizar una reforma profunda en el campo de la organización y el financiamiento. Si bien la propuesta se circunscribe a elaborar el diagnóstico y ofrecer propuestas innovadoras de estos dos aspectos del sistema educativo, es legítimo suponer y hasta aspirar que existan reformas igualmente ambiciosas en otros campos como son el de los contenidos y el de los métodos de la enseñanza. Los autores advierten que no los abordan por entender tener limitaciones de conocimientos específicos. Frente a las cuestiones de equidad se considera que la disparidad entre regiones pobres y ricas por un lado y la organización de la educación por otro no contribuyen a reducir las desigualdades y, por el contrario, se vienen agudizando. Ante el desafío del crecimiento y la competitividad la educación se vuelve un recurso

estratégico. Pero, en la realidad los resultados de la educación en Argentina, vuelve a afirmarse, son "grises". En efecto, si se consideran indicadores cuantitativos tales como los de escolarización, repitencia, supervivencia o graduación no son "ni mejores ni peores que los que cabría esperar en función de nuestros niveles de ingresos y de gastos educativos" (p.349). Aunque la Argentina no se ha incorporado aún a las mediciones internacionales tales como el TIMSS la escasa evidencia empírica dan cuenta de una calidad educativa relativamente baja. Particularmente, en lo que respecta a los gastos en el sector, aparece una relación débil entre lo que se insume en cada alumno y su desempeño escolar relación que está dando cuentas, entre otras, que existe ineficiencia. De todas formas el nivel absoluto del gasto es determinante de los resultados cuantitativos tales como la escolarización, la supervivencia y la graduación a tiempo. Por otro lado, el aspecto de la organización escolar, su dirección y gestión, el equipamiento, etc. difiere entre provincias e influyen en los resultados cuantitativos. Ante tal escenario educativo, se percibe a nivel mundial una marcada voluntad de llevar adelante reformas innovadoras (descentralización, libre elección, etc.). Además, dicho cambio es factible. Cambio que requiere ser profundo para Argentina a tal punto que los autores hablan de él en términos de "revolución educativa" (p.354). Se presentan las distintas propuestas de reforma educativa y sus posibilidades efectivas de implementarse en función de la puja de intereses sectoriales. También se reseñan las distintas posiciones reformistas que están en debate: la posición de la Carpa Blanca, la de los eficientistas, la conservadora. La propuesta de los autores acerca de las medidas tendientes a posibilitar la revolución educativa es creativa y diversa. Considera una multiplicidad de aspectos y sectores como son el financiamiento de la educación reformulando, por ejemplo, la coparticipación; la provincialización de las universidades nacionales; una reorganización de la oferta educativa; protagonismo de las asociaciones de padres; las novedosas escuelas públicas y autónomas de la comunidad; institutos concesionados de perfeccionamiento docente; cambios por el lado de la demanda tales como eliminar el criterio geográfico para elegir escuela, subsidiar a la demanda, libertad de elección. Por qué, se plantean los autores, hay que aumentar significativamente los recursos asignados a la educación. Porque el objetivo de la equidad no se alcanzará con parsimonia. "Un salto cualitativo en el nivel educativo, en la equidad social y en el crecimiento requiere aumentar los recursos asignados por encima de la tendencia pasiva de esperararlo todo del crecimiento del ingreso por habitante.

Todo esto permitirá salvar al menos a una generación entera del atraso educativo” (p.358).

Educación para todos constituye un verdadero desafío para la Economía de la Educación convencional por cuanto analiza las implicaciones del principio de equidad que los autores incorporan. Por otra parte, el libro refleja un trabajo de investigación de gran envergadura y, hasta donde sabemos, única en el país. Abundan consideraciones metodológicas rigurosas y bien interesantes, particularmente las correspondientes a las estimaciones econométricas. Tampoco escapará al especialista en Economía de la Educación el valor bibliográfico inapreciable que posee la obra al poner a su alcance las publicaciones más relevantes y de la más reciente actualidad. Algunas de las propuestas de política educativa de la reforma se destacan por su originalidad, otras se aprecian por su enérgica impronta de equidad.

Elena O. de Guevara

PROPATTO, J. C. A., *El Sistema de Cuentas Nacionales. Visión desde la Economía Aplicada*. Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1999, 595 páginas.

A nivel internacional se han realizado en la última década importantes avances en el desarrollo de lineamientos generales tendientes a permitir la elaboración de sistemas de cuentas nacionales (SCN) integrados. Intenta abarcar tanto cuestiones estrictamente referidas a la actividad económica corriente -real y financiera- cuyos resultados se proponen medir, como cuestiones vinculadas a la evolución de la riqueza nacional, que, concebida en un sentido amplio, engloba tanto al capital físico y financiero como al humano y al natural. A nivel nacional las dos últimas revisiones del Sistema de Cuentas Nacionales de Argentina -base 1986, publicado a principios de los 90 y base 1993, de reciente difusión- han incorporado mejoras