

La calidad educativa, desafío pendiente

ESTEBAN BULLRICH
Y GABRIEL SANCHEZ ZINNY

PARA LA NACION

La calidad educativa es todavía un desafío pendiente en la Argentina; un desafío de todos. El último informe PISA (que mide el desempeño en lectura, ciencia y matemática) elaborado por la OCDE, indica que los países de América latina han obtenido resultados muy por debajo del promedio general. En particular, la Argentina se sitúa en el puesto 58 entre 65 países evaluados, lo que, además, implica un deterioro en comparación con sus vecinos regionales.

El puntaje final del país cayó de 418 a 398 durante los últimos diez años. Esto significa que la Argentina no sólo está por debajo del promedio general (496 puntos), sino también peor que todos los países latinoamericanos que forman parte de la prueba, con la excepción de Panamá y Perú (que ocuparon los puestos 62 y 63 respectivamente). En contraste, Chile es el país mejor calificado de la región (44), seguido de Uruguay (47), México (48), Colombia (52), y Brasil (53).

Pero mientras el desempeño educativo es bajo, el gasto promedio en educación en América latina se ha incrementado sensiblemente durante las últimas décadas, e incluso ha alcanzado un nivel similar al de los países de la OCDE. Por ejemplo, en 2009, la Argentina invirtió aproximadamente un 6,45% de su PBI en educación, mientras que los miembros de la OCDE invirtieron en promedio un 6,3 por ciento.

Entonces, ¿por qué los resultados están empeorando en los últimos años? Porque hasta ahora los esfuerzos por mejorar la educación argentina a través de incrementos en fondos destinados a la educación dejaron de lado la importancia de la calidad educativa, y resultaron en desigualdades tanto en la calidad como el acceso a la educación. Por ejemplo, en las provincias con los peores indicadores sociales y económicos se invierte menos dinero por estudiante cada año que en las provincias que gozan de un mayor nivel de desarrollo.

De manera similar, existe todavía desigualdad en el acceso a la educación: sólo el 47% de los niños pertenecientes al quintil de menores recursos asiste al nivel inicial de educación (para los niños desde los 45 días hasta los 5 años), mientras que este porcentaje aumenta al 79% en el quintil de mayores ingresos. Además, sólo el 30% de los jóvenes entre 18 y 23 años del quintil de menores ingresos sigue en el sistema educativo, mientras que el 70% de los jóvenes de esas edades del quintil más alto permanece en el sistema.

Esta disparidad entre inversión y resultados, aunque ha sido minimizada en ciertas ocasiones por las autoridades educativas, habla del deterioro de la educación en nuestro país y de la necesidad de encarar un proceso de reformas profundo y basado en un consenso de distintos sectores. Actualmente, la variable socioeconómica en la Argentina define un altísimo porcentaje del éxito que tendrá el alumno en el sistema. El sistema educativo debería equiparar oportunidades, y eso es central en cualquier concepto de calidad.

Pero continuar por los mismos ejes transitados hasta el momento no será suficiente para mejorar el sistema educativo. Admitidos los logros alcanzados en términos de inclusión educativa, el debate hoy debe volverse hacia el mejoramiento de la calidad de la enseñanza como sostenemos en nuestro reciente libro *Ahora... calidad. Apuntes para el debate sobre política educativa en Argentina*. Más de lo mismo no nos ayudará a adaptarnos a un mundo cada vez más competitivo, donde nuestros estudiantes buscan empleo juntos con otros en China, India y el resto de América latina. El capital humano tampoco tiene fronteras; empresas, gobiernos y organizaciones sociales buscan sus mejores empleados mirando el mundo como base, sin límites geográficos.

Varias décadas atrás, países como Singapur tenían peores escuelas que la Argentina y un PBI significativamente menor. Sin embargo, hoy son mucho más ricos que los países latinoamericanos y ocupan los primeros lugares en calidad educativa. Estos países lograron transformarse implementando las reformas educativas necesarias y teniendo el coraje de mantenerlas como política de Estado. En la Argentina, también podemos hacerlo; podemos volver a la calidad educativa que hizo famoso a nuestro país. Por eso, es hora de pensar en la calidad. © LA NACION

Esteban Bullrich es ministro de Educación de la ciudad de Buenos Aires, y Gabriel Sánchez Zinny es director de Blue Star Strategies

La columna Línea Directa se publicará mañana

EL AREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES RELEGA AL INTERIOR

El costo de concentrar la población

JUAN J. LLACH

PARA LA NACION



El censo 2010 trajo la mala noticia de una interrupción de la suave tendencia de desconcentración del área metropolitana de Buenos Aires (AMBA) que se venía dando desde 1970, o desde 1980 si se excluye a la ciudad de Buenos Aires. Este cambio se debe al crecimiento de algunos de los 24 partidos tradicionales del GBA, ya que la ciudad de Buenos Aires ha reducido su población desde 2001 en 104.000 personas y tiene hoy menos habitantes que en 1947.

El Indec divide a los partidos del GBA en cuatro cordones, según su nivel socioeconómico. El cordón 1 comprende San Isidro y Vicente López. El 2, Avellaneda, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, Morón y Tres de Febrero. En el 3 encontramos a Almirante Brown, Berazategui, Lanús, Lomas de Zamora y Quilmes. Incluimos también aquí a La Matanza, una provincia disfrazada de partido que el Indec ubica entre los cordones 2 y 4, y que ha crecido un impresionante 38,7% desde 2001, llegando a 1.772.000 habitantes. En fin, el cordón 4 incluye a Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, José C. Paz, Malvinas, Merlo, Moreno, San Fernando, San Miguel y Tigre. El comportamiento demográfico de estos cordones ha sido muy diferente. Entre 1991 y 2010, el cordón 1 cayó un 4,4% y el cordón 2 aumentó apenas un 1,6%. En notable contraste, en el mismo período el cordón 3 aumentó su población un 27,4% y el 4 creció un 45,9%, el doble que el aumento del 22,9% de la población argentina. El precio de la tierra aparece como el principal gobernante de los movimientos poblacionales dentro del GBA, al llevar segregadamente a pobres y a ricos a buscar sitios más baratos que los del centro regional.

Desde hace tiempo se ha hablado de una megalópolis o ciudad-región ribereña que abarcaría desde Rosario hasta La Plata y hay sin dudas pistas de su configuración a largo plazo. Pero aún más claros son los indicios del afianzamiento de la megalópolis de Buenos Aires. El último censo nos ha mostrado un fuerte crecimiento poblacional de lo que podemos llamar los cordones 5 y 6 del GBA, mostrando que la propia AMBA va quedando chica y cara. El cordón 5 incluye partidos que distan hasta unos 65 kilómetros de Buenos Aires, tales como Cañuelas, Escobar, Rodríguez, La Plata, Luján, Pilar o Presidente Perón, los que han crecido desde 1991 un 46,9%, más que el cordón 4. El cordón 6 comprende aproximadamente la franja de 65 a 150 kilómetros de Buenos Aires e incluye, entre otros, a Brandsen, Campana, Exaltación de la Cruz, Magdalena, Monte o Zárate; su crecimiento ha sido parejo al del cordón 3 del GBA, un 28,2 por ciento.

También es llamativa la distribución geográfica del incremento demográfico en todo el país. La población total aumentó casi tres millones en los últimos nueve años, bastante menos que los cuatro millones y medio del período 1991-2001. Un impresionante 45% de ese aumento —contra 28,3% entre 1991 y 2001— se concentró en los cordones 3 a 6 del GBA, y casi un 17% sólo en La Matanza. La región Pampeana ocupó el segundo lugar; aportando un 16% del crecimiento demográfico del país sólo por su peso relativo (30%), ya que creció apenas un 5,7%. De lo dicho resulta que los cuatro cordones periféricos del GBA y la región Pampeana concentraron más del 60% del aumento de la población argentina entre 2001 y 2010, siguiendo luego el NOA

con un 14,9%; la Patagonia, con un 10,4%; el NEA, con 9,7%, y por último Cuyo, con 8,4%. En todas las provincias, en la ciudad de Buenos Aires y en los cordones metropolitanos se desaceleró el crecimiento poblacional en el último período intercensal, salvo en Santa Cruz, que pasó de 24 a 37,6% de aumento, en el cordón 3 del GBA (ubicando allí a La Matanza), que pasó de 9,7 a 16,1%, y en Chubut, que mantuvo su ritmo de crecimiento. Más allá de alguna excepción departamental —sobre todo, en localidades turísticas o mineras—, la desaceleración del crecimiento demográfico

Algunas de las políticas desarrolladas en lo que va del siglo han acentuado la concentración en la megalópolis

en el resto del país fue generalizada. Por ejemplo, el NOA pasó de crecer 22,2 a 9,7%; el NEA, del 20,1 al 8,4%, y Cuyo, del 17 al 9,5%. Más aún, estos aumentos fueron casi seguramente menores —el Indec aún no lo informó— a su crecimiento vegetativo, lo que significa que esas regiones sufrieron emigraciones netas de población. La única región que logró evitarlo de manera clara fue la Patagonia Austral, y en buena hora, por el turismo, por el petróleo, pero también por una masiva inyección de gasto público en el caso de Santa Cruz. Aun así, las regiones mencionadas lograron ganar unas pocas décimas de participación en la población total del país, pero muchas menos que las del período intercensal 1991-2001. En contraste, las únicas que crecieron menos que el país y perdieron participación poblacional fueron la ciudad de Buenos Aires, los cordones

1 y 2 del GBA y la región Pampeana, en buena medida por su menor crecimiento vegetativo.

Frente a una distribución poblacional como la que se está dando en la Argentina surgen distintas actitudes y perspectivas analíticas. Una se limita a constatar el fenómeno, echa una rápida mirada al mundo para observar que algo parecido está ocurriendo en muchos países y, aun reconociendo que se trata de algo poco armónico con la escala o aun con la naturaleza humana, concluye que nada debe o puede hacerse para corregir el rumbo.

En la vereda opuesta se aceptan algunos componentes inevitables de la formación de megalópolis, pero se subraya que ellos conviven con otros rasgos que sí pueden modificarse y a los que sería bueno recurrir, dados los evidentes problemas de las megalópolis. Pueden mencionarse la fuerte segregación socio-geográfica, generadora de círculos viciosos de pobreza y desempleo, el colapso de partes de la infraestructura urbana, las gigantescas pérdidas de tiempo por la insuficiencia de los transportes, el avance del consumo de drogas y del narcotráfico, los problemas de seguridad en parte asociados a ello y, no lo menos importante, la alta propensión a desarrollar relaciones de clientelismo entre el Estado y muchos de los ciudadanos de la megalópolis.

Es claro que algunas de las políticas económicas y sociales desarrolladas en lo que va del siglo han tenido mucho que ver con el acentuado retorno a la concentración poblacional en la megalópolis. La principal de ellas es el centralismo en la apropiación de recursos, que ha privado al Interior de más y mejores oportunidades de desarrollo productivo y también de buenas prestaciones de servicios de educación o salud. Parte importante de los recursos así detraídos han financiado

gastos públicos y subsidios a la energía o los transportes en el AMBA, reduciendo su costo a la mitad o la tercera parte que en el Interior. Estas políticas han atraído por igual a migrantes internos y externos, quizá de un modo creciente, aunque no se lo puede saber porque no hay información al respecto. Estudios que no se hacen, regiones que no se gobiernan. Tampoco ha habido una política racional de fomento de la agregación de valor in situ, factor clave para el arraigo de poblaciones en el Interior; incluyendo naturalmente a la región Pampeana. En esto también ha fa-

Se deberían descentralizar recursos hacia provincias y municipios y eliminar los impuestos que castigan la producción

llado el sector privado, poco propenso, salvo excepciones, a trabajar en acuerdos a lo largo de las cadenas de valor en pos de ese objetivo. La política económica de impacto poblacional de esta década tiene la virtud de mostrar; invirtiéndola, lo que debería hacerse para revertir las tendencias descriptas. Descentralizar recursos hacia provincias y municipios, eliminar gradualmente los impuestos que castigan a la producción, utilizar los dineros así disponibles para mejorar sustancialmente la calidad de la educación, la salud y la nutrición en las provincias y apostar, de este modo, a un perfil productivo propio del siglo XXI, centrado en el acceso a la sociedad del conocimiento. Una agenda tan convocante como ausente. © LA NACION

El autor es sociólogo y economista. Fue ministro de Educación de la Nación

Las multas a las consultoras

EZEQUIEL CASSAGNE

PARA LA NACION

Las multas recientes impuestas a las consultoras son manifiestamente ilegítimas, en la medida que violan la Constitución nacional, los tratados internacionales y la ley.

En primer lugar, resulta importante comprender que la ley de lealtad comercial que invoca el Estado nacional para aplicar estas multas está orientada básicamente a frutos y productos que se comercialicen en el país, estableciéndose los requisitos que deben contener los respectivos envases, como ser la leyenda respecto a su origen. De ahí que los principales títulos de la ley refieren a "la identificación de las mercaderías" y a "la denominación de origen".

Al propio tiempo, es interesante observar que el fundamento que se utiliza para sancionar a las consultoras resulta ser un artículo de esa ley que se refiere a la publicidad y promoción de premios vinculados a los productos que se venden.

En tal escenario, vemos en primer término que resulta inaplicable la prohibición esgrimida por el Estado, por no tratarse en estos casos de ofrecimiento alguno de premios. En segundo lugar, es fácil advertir que los preceptos de la referida ley no han sido establecidos para el supuesto de las opiniones que dan las consultoras, que publican índices formulados a partir de sus conocimientos, ideas y técnicas profesionales. Los índices económicos que publican las distintas consultoras son el resultado de una labor intelectual cuyos criterios pueden no ser

compartidos, o incluso refutados, pero que en modo alguno pueden asimilarse o darles el mismo tratamiento que a los requisitos que debe contener el envase de un producto o a la información que se brinde de aquel.

Al respecto, en materia sancionatoria se encuentra prohibida la extensión de los presupuestos que originan las sanciones, siendo imposible entonces intentar aplicar la ley de lealtad comercial a casos que no se encuentran allí contemplados. Este principio, que preserva la seguridad jurídica, es una derivación del principio *nullum crimen nulla poena sine lege* (Ningún delito, ninguna pena, sin ley previa) consagrado en la propia Constitución nacional.

Las sanciones aplicadas a las consultoras son, en consecuencia, ilegítimas, porque carecen concretamente de una norma jurídica que las autorice y representan, por tal motivo, actos arbitrarios que persiguen la finalidad de eliminar las opiniones técnicas que contradicen los índices oficiales que publica el cuestionado Indec.

Estamos en presencia de una desviación de poder, que determina la nulidad absoluta de esas sanciones y que vulnera en forma palmaria el principio constitucional de legalidad, por medio del cual uno no está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni privado de lo que ella no prohíbe, y que determina que toda afectación o limitación sustancial de los derechos de propiedad y de libertad de los ciudadanos ha de ser impuesta por

ley formal.

A su vez, en el caso de estas multas, mediante una aplicación arbitraria de una ley prevista para otros supuestos, se pretende violar nada menos que los derechos constitucionales de ejercer industria lícita y el de libertad de expresión, este último consagrado también en el Pacto de San José de Costa Rica, de jerarquía constitucional, en el que se aclara en forma expresa que ese derecho comprende

Las multas han sido impuestas mediante una aplicación arbitraria de una ley prevista para otros supuestos

la libertad de difundir informaciones e ideas de toda índole. Es que la libertad de expresión es una exteriorización y complemento indispensable de la libertad de pensamiento y se extiende a todas las técnicas que permiten su libre manifestación, incluso el derecho al silencio. La defensa de la libertad de expresión se sustenta en la necesidad de facilitar el debate acerca de las cuestiones de interés público, de forma tal de fortalecer el sistema democrático.

La libertad de difundir índices económicos por parte de las consultoras encuentra su reflejo inmediato en la libertad de los consumidores y ciudadanos de recibir esa información y de ser precisamente libres

de elegir cuál información comprar, aceptar, recibir, compartir, rechazar, refutar o ignorar. Este derecho a la libertad de elección de los consumidores y usuarios fue celosamente incorporado a nuestra Constitución nacional en la reforma del año 1994, entre los nuevos derechos y garantías.

Dada la manifiesta inconstitucional de las sanciones que la Secretaría de Comercio Interior ha decidido imponer de manera arbitraria a distintas consultoras, en algunos casos, incluso, fijando valores que presentan un evidente exceso de punición y falta de proporcionalidad, se impone su urgente revocación por parte de ese mismo organismo, o de sus superiores jerárquicos. De lo contrario, a los fines de defender su fuente de trabajo, las consultoras deberán acudir a la Justicia, en resguardo de sus derechos, pudiendo interponer la acción judicial prevista en la propia ley de lealtad comercial, cuyas importantes particularidades consisten en que la mera interposición de la acción produce la suspensión inmediata de la sanción y habilita luego el control de legitimidad directamente a la Cámara Nacional en lo Penal Económico.

Sería éste un ejemplo más en el que la libertad de los individuos de nuestra República queda en manos de la Justicia, garante de nuestro Estado de Derecho y de nuestra dignidad y libertad.

© LA NACION

El autor es profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Argentina