

- **Introducción al Índice de
Financiamiento para la Equidad y
la Calidad de la Educación Pública**

IFECEP

- *construyendo una educación
pública de calidad en argentina*

Alberto Croce

Junio 2009

-



**Introducción al Índice de
Financiamiento para la Equidad y
la Calidad de la Educación Pública**

IFECEP

*construyendo una educación
pública de calidad en argentina*

Alberto Croce

Junio 2009

0. Introducción:

El enfoque de derechos respecto de la educación es una perspectiva relativamente nueva en relación con la temática educativa. Si bien la Campaña Mundial por la Educación¹ lo considera entre sus perspectivas, la Campaña Latinoamericana² lo ha colocado como su enfoque central. Y en esta perspectiva, entiende que el financiamiento educativo es uno de los elementos claves para garantizarlo. Por ello, desde distintos países de América Latina, no son pocos los esfuerzos por incidir en las políticas públicas con el propósito de ampliar este financiamiento para que las intencionalidades de las mismas no queden en meras enunciaciones de intenciones que nunca se concretan.

Entre estas experiencias e intentos, no pocos impulsados desde organizaciones o movimientos sociales, hay que destacar los relacionados al estudio del llamado “Costo Alumno Calidad”³. En particular, estos estudios se han desarrollado en Colombia, Perú y, de manera mucho más integral, en el Brasil. En este último país, impulsado por la Campaña Brasileña por el Derecho a la Educación.

La Campaña Brasileña es una articulación de organizaciones y movimientos sociales, institutos de investigación, la CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação), etc. <http://www.campanhaeducacao.org.br/>

Desde hace varios años han comenzado con este tipo de estudios y, decimos que han sido hechos de manera mucho más integral, porque han logrado incluir en el proceso un importante componente de movilización y participación social, al mismo tiempo que han podido desarrollar un importante nivel de incidencia en las políticas públicas. Una mues-

1 La Campaña Mundial por la Educación (CME) es un movimiento de la Sociedad Civil que tiene por objetivo poner fin a la crisis mundial de la educación. Desde su creación en 1999, miles de Organizaciones de la Sociedad Civil en más de 100 países, se han unido para exigir la educación universal. (Mas información: www.campaignforeducation.org)

2 La Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación es una articulación plural de organizaciones de la sociedad civil que actúa en defensa del derecho a la educación de calidad, pública y gratuita, de responsabilidad del Estado, para todos y todas. (Mas información: www.campanaderechoeducacion.org)

3 Al “Costo Alumno Calidad” se lo abrevia como CAQ (Custo Aluno Qualidade) en casi todos los países en los que se trabaja este concepto. En Brasil, en la última etapa de sus reflexiones, se lo suele denominar CAQi (Costo Alumno Calidad inicial) para expresar que se trata de un punto de partida en la búsqueda de calidad, un piso posible para comenzar a trabajar esta matriz de calidad.

tra muy importante de esta incidencia es la decisión del Consejo de Educación de Brasil de tomar como referencia el CAQi elaborado por la Campaña Brasileira por el Derecho a la Educación.

Argentina ha dado, en los últimos años, pasos muy importantes para garantizar el derecho a la educación de sus niños y jóvenes. Sin duda, uno de los hitos más importantes de este proceso es la sanción de la Ley Nacional de Financiamiento Educativo, (Ley Nac n° 26.075)⁴ en junio del 2005 y que señala una dirección de aumento del financiamiento educativo de acuerdo con el logro de una serie de metas propuestas en la misma Ley. Dicha legislación se completa con la Ley de Educación Nacional que presenta una perspectiva de política educativa más completa y da inicio a una serie de procesos en curso que tienden a un cambio profundo de la educación argentina.

La importancia de las decisiones asumidas por la Ley de Financiamiento Educativo hizo que un grupo de organizaciones sociales comprometidas con la educación en Argentina decidieran conformarse como Grupo de Compromiso con el Financiamiento Educativo.⁵ El mismo está llevando adelante una serie de iniciativas tendientes a apoyar los procesos que hagan posible el cumplimiento de las decisiones de las mencionadas Leyes

Entre otras, el Grupo se propone:

- Monitorear y difundir el cumplimiento de las metas establecidas en la Ley de Financiamiento Educativo, observando los indicadores fundamentales de financiamiento educativo, de acceso y trayectoria de los alumnos dentro del sistema.
- Hacer un seguimiento de la evolución y distribución de la inversión educativa en contextos locales, tomando casos específicos de provincias y de ejes temáticos para realizar un seguimiento más detallado de la distribución de los recursos del presupuesto educativo.

4 Entendemos la sanción de la Ley Nacional 26.075 como un "paso" mas en el proceso. La Ley en sí misma no garantiza solo otorga un marco que permite trabajar para garantizar una educación para todos.

5 Dicho grupo, conformado a la fecha por CIPPEC, Cáritas Argentina, Fundación Luminis, Fundación Ethos, Foro del Sector Social, Fundación Cimientos, Asociación Conciencia, Fundación Arcor y Fundación SES.

- Exigir la información pública de los presupuestos educativos, propiciando la transparencia y facilitando el acceso a la misma por parte de todos los actores involucrados.
- Realizar acciones de incidencia, a nivel nacional y provincial, en favor del cumplimiento de la Ley de Financiamiento Educativo y del reaseguro de la adecuada inversión educativa para garantizar el derecho a la educación.
- Extender la red de organizaciones interesadas en el monitoreo del financiamiento educativo, colaborando con el fortalecimiento de las organizaciones provinciales en el desarrollo de los procesos locales de monitoreo al financiamiento educativo.



Dentro de estas propuestas, el Grupo valora la iniciativa de comenzar a construir un IFECEP (Índice de Financiamiento para la Equidad y la Calidad de la Educación Pública) para Argentina, como una herramienta que pueda ser de utilidad para que los distintos actores involucrados y comprometidos con la educación en el país, puedan contar con más elementos para incrementar el financiamiento educativo y garantizar su mejor utilización.

El IFECEP, como veremos a lo largo de esta publicación, es una herramienta valiosa porque, entre otras cosas, ayuda a dimensionar los requerimientos de la inversión educa-

El IFECEP, ayuda a dimensionar los requerimientos de la inversión educativa, no sólo desde la disponibilidad presupuestaria sino de las exigencias de una educación de calidad.

tiva, no sólo desde la disponibilidad presupuestaria sino de las exigencias de una educación de calidad. También permite hacer mucho más cercana, a los actores involucrados, la cuestión del financiamiento de una política pública, en este caso, la política educativa.

El marco de la actual crisis financiera internacional, por último, hace mucho más importante reafirmar el compromiso con el financiamiento educativo puesto que, muy posiblemente, la crisis impacte en los PBI de los distintos países y, de regirnos por indicadores anclados en el crecimiento del PBI, las consecuencias sean la disminución de los presupuestos educativos, con las nefastas consecuencias que ya hemos debido sufrir cíclicamente desde mediados de los años 80 en adelante.

La presente introducción al IFECEP se propone, asimismo, aprovechar las experiencias que vienen realizando otros países de la región e intentar realizar algunas proyecciones que nos permitan hacer las primeras aproximaciones provisorias.

1. Índice del financiamiento para la Equidad y la Calidad de la Educación Pública (IFECEP)

El financiamiento educativo es uno de los 5 temas que la Plataforma Educativa MERCOSUR⁶ identificó como temas centrales de las agendas de más de 20 redes y articulaciones educativas de América Latina, mostrando esto la centralidad y la actualidad de la cuestión para el debate educativo en la región.

Para los que participan de este debate de una u otra manera la afirmación anterior no implica sorpresa alguna. Sin embargo, sí es importante advertir que las aproxima-

6 La Plataforma Educativa de Organizaciones Sociales del MERCOSUR (PEM) es una articulación de distintas Organizaciones Educativas con un amplio trabajo en la región e importante participación en los debates regionales. (www.plataformaeducativamercosur.blogspot.com)

ciones a la cuestión del financiamiento son diferentes y, en algunos casos, polemizan entre sí.

Ante la demanda sostenida y creciente de los actores educativos de aumentar el financiamiento educativo no pocos países de la región han incluido en sus legislaciones y normativas, distinto tipo de disposiciones tendientes a garantizar un aumento del mismo. Uno los indicadores más o menos aceptados por los actores públicos ha sido el de reconocer la inversión del 6% del PBI nacional para financiar las políticas educativas. Sin embargo –y cada vez más- este criterio está sintiendo distintos tipos de cuestionamientos no menores.

Por una parte, desde algunos sectores se cuestionan los rubros o áreas que se proponen ser financiados con ese “6%”. Incluir, por ejemplo, la formación militar, dentro de este rubro, o la inversión en ciencia y tecnología, puede hacer que lo que se destine a la educación básica sea, finalmente, significativamente menor y, por tanto, insuficiente.

Por otra parte, la relación de esta inversión con el PBI puede ser interesante en procesos de expansión y crecimiento económico. Pero cuando el PBI se retrae ya sea por que los países atraviesan períodos de crisis o porque la economía informal es demasiado alta y no termina de registrar su producción en el PBI, ese 6% no resulta un indicador útil a los fines de contar con el financiamiento educativo necesario.

Por esa razón, desde algunos sectores se comenzó a trabajar un concepto diferente, que partiera de establecer cuáles son los requerimientos necesarios para garantizar el



El IFCEP es un indicador que permite establecer un valor “índice” a los recursos que serían necesarios invertir para garantizar la educación que la sociedad pretende

financiamiento educativo que garantice la equidad y la calidad de la educación pública. En Argentina, llamamos IFECEP (Índice de Financiamiento para la Equidad y la Calidad de la Educación Pública) a este concepto.

El IFECEP es un indicador que permite establecer un valor “índice” a los recursos que serían necesarios invertir para garantizar la educación que la sociedad pretende y que ha expresado en diferentes instancias, pero, de manera muy clara, en la Ley de Educación Nacional (N° 26.206) aprobada por el poder legislativo el 13 de diciembre de 2006, prácticamente por unanimidad luego de un amplio debate nacional.

No se trata de un indicador fijo. Se trata de una herramienta para el consenso y la participación, que permita los acuerdos necesarios tendientes a reconocer cuáles son esas necesidades de inversión educativa que se tienen que alcanzar para garantizar el derecho a la educación, sobre todo de los sectores mayoritarios de la sociedad, que son los que hoy participan de la educación pública de gestión estatal o social.

Se trata de una herramienta para el consenso y la participación, sobre todo de los sectores mayoritarios de la sociedad,

Si bien en la experiencia brasilera y peruana, el indicador hace referencia a una unidad que se establece en relación a cada estudiante, **en Argentina hemos preferido establecer un indicador en referencia a una escuela primaria** de 6 años de escolaridad, dos secciones por año y 33 estudiantes por sección, lo que hace que esta escuela tenga aproximadamente unos 400 estudiantes.

El IFECEP intenta llegar, de esta manera, a un valor indicativo de cuánto debería invertirse anualmente para sostener una escuela de estas características, garantizando una educación de calidad y equidad en la misma. Y, a partir de este indicador, poder calcular los valores necesarios de inversión para distintas modalidades y requerimientos del sistema educativo.

Es importante destacar que se trata de una “herramienta”. Esto conlleva reconocer posibilidades y límites de la misma.

Entre las primeras se encuentra la oportunidad de que los actores educativos locales y los ciudadanos en general, puedan contar con un espacio de discusión y participación en el debate educativo que puede resultarles entendible y en el que pueden aportar realmente. Las macro decisiones de las políticas educativas se hacen así cercanas y materialmente posibles de debatir. Además, permite a docentes, no docentes, padres, alumnos y otras personas e instituciones interesadas en esta cuestión, una participación más realista y basada en necesidades concretas que definen la cuestión de la “equidad y calidad” en cada lugar y situación concreta. Hablar de cantidad de alumnos por sección, de docentes, de secciones por escuela, de infraestructura escolar, de equipamiento necesario, de fondos para programas compensatorios o becas estudiantiles... y poner esta discusión al alcance de los involucrados directos fortalece la participación y permite cumplir con el espíritu de la Ley de Educación Nacional.

Pero también es importante tener conciencia de que, como toda herramienta, existen límites que deben ser tenidos en cuenta. Las diferencias entre realidades, niveles, jurisdicciones y regiones hacen que las generalizaciones demasiado apresuradas puedan implicar imprecisiones que deben ser corregidas en la aplicación del IFECEP. Por otra parte, a medida que uno va apropiándose de la misma, se siente la necesidad de contar con más información, ir más a los detalles y profundizar más en la construcción del indicador. Esta es una cuestión en sí misma positiva pero cuánto más se avanza en el detalle local más difícil es dar a ese indicador una posibilidad de utilización más extendida.

El IFECEP es también una herramienta para poder calcular y comparar la inversión de las políticas globales y lograr aproximaciones muy interesantes para evaluar si las inversiones que se realizan son suficientes, están cerca de serlo o son claramente deficitarias respecto de los objetivos que una educación de calidad implica.



En este sentido, es importante contar con un indicador que no solo se refiera a las inversiones que se realizan sino a las que se deberían realizar. Todas las personas jóvenes o niños y niñas que no están en la escuela o no están estudiando tienen el mismo derecho ciudadano a recibir educación, como lo señalan la Constitución y las Leyes y esto implica, además, que debe garantizarse para todos ellos la inversión educativa que dicho dere-

El IFECEP es una herramienta para calcular y comparar la inversión de las políticas globales y evaluar si las inversiones que se realizan son suficientes, están cerca de serlo o son claramente deficitarias.

cho requiera. Cuando esto no sucede, alguien está no sólo negando este derecho sino también usufructuando de esos recursos a los que tienen "derecho" estos ciudadanos o desviándolos para otros fines. El IFECEP también puede ser una herramienta eficaz en la lucha por la defensa de este derecho social constitucional.

2. La construcción del IFECEP de Argentina

Construir un indicador es siempre una tarea compleja. Es necesario considerar distintas variables cuya presencia, magnitudes y pertinencia depende de acuerdos y consensos, más que de decisiones absolutas u "objetivas". **En Argentina no hemos comenzado aún este debate con la profundización y extensión que quisiéramos darle.**

Por ello, como referencia valiosa y aprovechando la experiencia brasilera en este contexto, hemos recurrido a sus consensos por considerarlos un buen punto de partida para poder construir los nuestros, en el marco de integración que el MERCOSUR supone y que ambos países hemos decidido construir mucho más allá de las cuestiones referidas a los requerimientos del mercado de comercio internacional.

Recurrir a la experiencia brasilera supone, al menos dos cuestiones igualmente importantes. La primera tiene que ver con las decisiones conceptuales y referenciales para este debate. La segunda con la construcción del indicador en sí mismo y con la estructuración de los elementos que lo conforman.

Intentaremos entonces recorrer estas cuestiones en las páginas que siguen tratando de profundizar en algunos puntos que pueden ser más importantes para enriquecer nuestro propio debate respecto del financiamiento educativo necesario para garantizar el derecho a la educación.



3. La cuestión de la calidad de la educación.

La cuestión de la calidad de la educación es un tema central en este debate. En los últimos años ha ido ganando centralidad e importancia y está presente en todos los foros educativos, de la mano del financiamiento requerido para garantizarla.

Los consensos acerca de cuál es la calidad de educación buscada son importantes porque, obviamente, definirán sensiblemente la estructura del IFECEP. Si, por ejemplo, el desarrollo deportivo y físico fuera un elemento clave de esta "calidad", las escuelas deberían contar específicamente con más y mejores espacios de desarrollo deportivo, materiales, gimnasios, etc. y debería calcularse su costo de mantenimiento y equipamiento, así como los insumos necesarios para poder desarrollar las actividades respectivas. Si la calidad buscada no incluye este aspecto como prioritario, los requerimientos para el deporte serán, seguramente, mucho menos significativos.

Pero no hay suficientes acuerdos acerca de lo qué se está hablando cuando se hace referencia a la calidad de la educación. Las tendencias y corrientes son varias y los acuerdos no son sencillos. Para algunos, Calidad se vincula directamente con los

no hay suficientes acuerdos acerca de lo qué se está hablando cuando se hace referencia a la calidad de la educación.

resultados de las pruebas de evaluación que periódicamente se realizan a los alumnos en distintos niveles de los sistemas educativos. Estas evaluaciones ponen el acento en los resultados en el manejo de las matemáticas y de las pruebas de lengua. Una suerte de “excelencia” ligada a algunas cuestiones conceptuales e instrumentales parece ser buscada por algunos sectores, que imaginan el modelo de alumno promovido como a un joven con conocimientos de computación, idiomas y listo para ser empleado en alguna empresa multinacional para poder dedicarse con cierta flexibilidad a distinto tipo de tareas. Obviamente este modelo no sólo es notoriamente acotado sino que no responde ni a los deseos ni a las posibilidades reales de la sociedad en su conjunto. Sin embargo, la escuela secundaria que arrastra una crisis que se acrecienta, sigue sufriendo un mandato que la condiciona fuertemente en la dirección señalada.

La Campaña Brasileira por el Derecho a la Educación también debió enfrentarse con esta cuestión y los avances realizados por la misma son significativos en este sentido. El proceso implementado por la Campaña Nacional Brasileña, para discutir el Costo Alumno Calidad inicial (CAQi) partió del reconocimiento de que la calidad en educación es un concepto históricamente construido y en disputa constante, cabiendo a los sujetos políticos que actúan por el derecho a la educación especificar qué significados y conceptos manejan.

la calidad en educación es un concepto históricamente construido y en disputa constante,

En este sentido, entendieron la educación de calidad como **proceso continuo** que:

- genere sujetos de derechos, de aprendizaje y de conocimiento, sujetos de vida plena;
- esté comprometido con la inclusión cultural y social, una mejor calidad de vida en lo cotidiano, el respeto a la diversidad, los avances en la sustentabilidad ambiental y la democracia, y la consolidación del estado de derecho;
- exige inversiones financieras de largo plazo;
- exige el reconocimiento de las diversidades culturales, sociales y políticas;
- reconoce y enfrenta las desigualdades sociales en educación, en el contexto del conjunto de las políticas sociales y económicas del país;
- se referencie en las necesidades, los contextos y los desafíos para el desarrollo de una región, de una provincia, de una localidad;
- esté indisociado de la cantidad, de la garantía de acceso al derecho a la educación para todos y todas;
- se perfeccione por medio de la participación social y política, garantizada por medio de una institucionalidad y de procesos participativos y democráticos independientes de las voluntades políticas de la gestión en ejercicio. ⁷



⁷ Carreira, Denise y Rezende Pinto, José Marcelino, "Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo a educacao publica de qualidade no Brasil", Global Editora, 2007, pág 24

La calidad es entonces abordada desde una perspectiva democrática, bajo la premisa de que la “...calidad para pocos no es calidad, es privilegio...”.

Desde esta perspectiva, el concepto de calidad está íntimamente asociado a la concepción de educación, de quién la define y, teniendo en vista concepciones de educación muchas veces antagónicas entre sí, no es difícil entender por qué es engorroso el avance de la discusión. De todas maneras, existe una base objetiva a partir de la cual la discusión puede llegar a buen término, entendiendo siempre al CAQi como un proceso continuo y no como un valor definido y permanente.

En el caso específico de la discusión acerca del CAQi, para la Campaña Brasileira, más importante que definir qué es una educación de calidad, es explicitar los **insumos** que pueden llevar a su concreción. Desde esta consideración operativa el consenso se amplía.

El consenso alcanzado por ellos incluye algunos patrones mínimos de calidad que presuponen:

- la existencia de jardines maternos y escuelas con infraestructura y equipamientos adecuados para quienes forman parte de los mismos,
- con profesores y profesoras debidamente formados,
- con remuneraciones equivalentes a la de otros profesionales con igual nivel de formación en el mercado de trabajo
- y con horas remuneradas destinadas a la preparación de las actividades,
- con reuniones colectivas de planificación,
- visitas a las familias y evaluación del trabajo.
- Una proporción adecuada de alumnos por docente
- y de alumnos por clase que no comprometa el proceso de aprendizaje,
- con una jornada de trabajo escolar del alumno que progresivamente tienda a la jornada completa
- y un docente que gradualmente obtenga dedicación exclusiva en una escuela.

4. La construcción del índice

El segundo aspecto, luego de considerar los parámetros de calidad es construir el índice. En la experiencia brasilera se trató de un largo y complejo proceso en el que técnicos, especialistas en financiamiento educativo y presupuestación, y los actores educativos directamente involucrados participaron conjunta y activamente. Algo similar aunque con menor actividad de las bases, sucedió en las experiencias peruanas y colombianas, que son las que más pudieron avanzar en esta cuestión en la región.

La Campaña Brasilera, para definir el costo alumno-calidad trabajó sobre la idea de **PATRÓN MÍNIMO DE CALIDAD**, para que el indicador sirviera como punto de partida para una escuela pública de calidad.

En base a este punto de partida, se asume que:

1. Los valores del CAQ construido por etapas y modalidades, establecen una plataforma mínima de calidad educativa y no un valor medio ideal, por lo tanto, como ya hemos dicho más arriba, es más adecuado definirlo como CAQ inicial, un primer paso decisivo hacia la calidad que anhelamos como ideal.
2. El valor del CAQi es esencialmente dinámico y tiende a crecer a medida que mejora la calidad de la educación pública ofrecida y conforme los patrones de exigencia de la población aumentan.
3. El valor del CAQi es calculado a partir de insumos indispensables para el desarrollo de los procesos de enseñanza aprendizaje.



4. El valor del CAQi debe ser diferenciado en función de los diferentes niveles y modalidades de enseñanza.
5. El CAQi debe asegurar una remuneración adecuada para los docentes, así como para los demás trabajadores de la educación.
6. El CAQi debe considerar los parámetros de infraestructura y calificación docente definidos por la legislación propia de cada país.
7. El CAQi debe contribuir a enfrentar los desafíos de equidad existentes en la educación.

A partir de estos primeros consensos, la Campaña Brasileña avanzó sobre otros para construir una **Matriz del CAQ**.

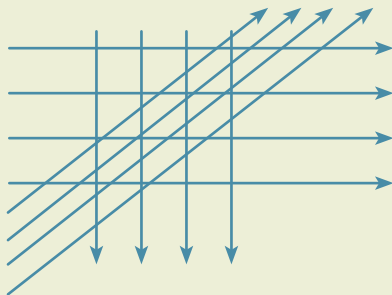
En un segundo nivel de consensos, se estableció que en un sistema de educación masivo, la calidad de la enseñanza está asociada a la calidad de los procesos de enseñanza aprendizaje, lo que, a su vez se relaciona con la calidad de los insumos utilizados.

Esta Matriz relaciona la calidad ofrecida en diferentes etapas y modalidades del sistema educativo con los insumos necesarios, los desafíos referentes a los recortes de equidad que impactan en la educación y las dimensiones fundamentales de los procesos de enseñanza aprendizaje.

De esta manera se llegó a una **DEFINICIÓN DE LAS VARIABLES** en la cual se establecieron distintos aspectos que debían ser tenidos en cuenta en la construcción de los indicadores y de su interrelación en la matriz, considerando, además, dimensiones a tener en cuenta en forma transversal.

Recortes de Equidad

Recortes referentes a la desigualdad de:
Genero, raza/etnia
Campo/ciudad
Edad
Orientación sexual



Insumos relacionados con:

1. Condiciones de estructura y funcionamiento
2. Valoración de los trabajadores y trabajadoras de la educación
3. Desarrollo de una gestión educativa democrática
4. Acceso y permanencia

Etapas y Modalidades

Educación Infantil (Equivalencia Educación Inicial más Jardines Maternales)
Enseño Fundamental (Equivalencia a Educación Primaria)
...Hasta educación media...
Ej. Modalidades:
Educación Especial.
Educación Rural.

Dimensiones

Dimensión estética: Son las condiciones del ambiente educativo que posibilitan placer, creatividad, pertenencia, en la formación de los educadores para potenciar la capacidad creativa y apreciativa de los estudiantes.
Dimensión Ambiental: condiciones que promueven una relación de respeto y pertenencia de los estudiantes y educadores con la naturaleza.
Dimensión de las relaciones humanas: condiciones que promueven los vínculos, de interacción y de reconocimiento de la diversidad humana.

Desde esta experiencia, se advirtió que había algunas variables que tenían mucho más peso que otras en la construcción del CAQI. Este aprendizaje fue importante porque avanzar en la definición y consenso acerca de las mismas permitía llegar a un indicador con un alto nivel de fiabilidad, aún en ausencia de otros valores que debían incluirse.

Estas variables eran:

- El tamaño de la escuela
- La extensión de la jornada de los alumnos/as
- La relación Alumno/profesor y alumno/aula
- El salario de los profesionales de la educación

Veamos una definición de estas variables:

a) Tamaño de la escuela:

Para definir el tamaño de la escuela se optó por tomar el tamaño más próximo al de la mayoría de las escuelas de Brasil, diferenciado por Nivel Educativo, contexto urbano/rural, cantidad promedio de alumnos y cantidad de aulas.

b) Jornada escolar de los alumnos/as:

Para no inviabilizar el CAQI, optaron por parámetros no muy distantes a los realmente existentes, determinando una jornada promedio de 5 horas para todos los niveles, salvo para los jardines maternos que atienden a niños de entre 0 y 3 años. Para ese nivel, la jornada se estableció en 10 horas.

De todas formas, la Campaña Brasileña entendió como fundamental la conquista de una jornada integral (completa) para todos los alumnos y alumnas en educación básica.

c) Relación Alumno/profesor y alumno/aula:

Se estableció en base a sugerencias de especialistas, entidades y estudios en relación a cada nivel educativo y teniendo como referencia inicial lo establecido por la legislación.

Por lo tanto, la relación de alumnos por clase se estableció de la siguiente manera (planteado, como ejemplo, desde su equivalente en el sistema educativo argentino):

| Nivel del Sistema Educativo | Proporción de Alumnos por clase/ profesor |
|-----------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| Educación inicial (Educación Infantil) | Jardines Maternales: 12 niños (Creche) |
| | Jardines de Infantes: 22 alumnos (Pré – escola) |
| Educación Primaria (Ensino Fundamental) | Escuelas Primaria Básica: 25 alumnos (Séries iniciais) |
| Educación Media (Ensino Medio) | Escuela Secundaria Básica: 30 alumnos (Séries Finais) |
| | Polimodal: 30 alumnos (Ensino Medio propiamente dicho) |

d) Salario de los profesionales de la educación:

Es el indicador de mayor impacto en el costo por alumno y es el rubro presupuestario de mayor proporción en el presupuesto educativo brasileiro. Para determinarlo para esta matriz, se tomó el salario básico establecido en base a una jornada de 40 horas, según los acuerdos realizados.

Se tuvieron en cuenta los adicionales por cargo, antigüedad, ruralidad, etc. Contemplado por los estatutos y resoluciones vigentes.

Se calcularon en un 20% del salario, lo referido al costo de las cargas sociales y los aportes patronales.

Se incluyeron también costos anuales de aguinaldos y vacaciones.

Finalmente, continuando con la experiencia de la Campaña Brasileira, apareció la necesidad de definir **otras variables adicionales** con un segundo nivel de importancia e incidencia en la Matriz del CAQi.

La primera fue considerar la incidencia de **los costos de construcción de edificios escolares y del mantenimiento de los mismos**.

Luego de un detenido estudio de costos se llegó a la conclusión de que un año de funcionamiento de una escuela con condiciones para una enseñanza con calidad era más o menos equivalente al costo de construcción de la misma.

Por ello, se determinó un “año cero” de implementación del CAQi que implicaría la inversión inicial de gastos de capital, para acondicionar las escuelas existentes y/o construir las nuevas necesarias.

De todas formas, diferenciaron costos de implantación (compra de terreno, construcción de la escuela, etc) de los costos de mantenimiento de esa misma escuela, así como también, de aquellos costos de inversión necesarios para que esta misma escuela asegure que se mantengan y constantemente se mejoren las condiciones para la oferta de una enseñanza de calidad. A estos costos los denominaron costos de actualización.

Para cada nivel educativo, se determinaron porcentajes de esos costos para adicionar al total.

La segunda variable que debía tomarse en cuenta eran los **costos de bienes y servicios**. Se establecieron los insumos que se iban a medir por nivel y se fijaron los valores anuales para cada tipo de escuela.

La tercera variable fue considerar los **Costos de administración de los sistemas de enseñanza**. Para ello, determinaron un porcentaje sobre el total del CAQi equivalente al 5% que se destinaría para la supervisión de las escuelas desde el Sistema Educativo, para la administración general del Sistema y un monto específico anual destinado para la formación continua de cada docente por año.

Considerando todos estos elementos y variables pudieron llegar a construir un indicador de CAQi que nos interesa como referencia y punto de partida de nuestro proceso nacional.

5. El CAQi de la Campaña Brasileira por el Derecho a la Educación

Teniendo siempre en cuenta de que se trata de un valor en proceso y que, ya sea por la misma naturaleza de los valores económicos y de los costos, como por la evolución en la consideración de la calidad de la educación, siempre es variable, la Campaña Brasileira llegó a establecer un CAQi con un valor de 1.701 reales⁸. Para hacerlo, tuvo en cuenta los valores que se señalan en el cuadro siguiente.

| (EN REALES) | | | Sobre escuelas de 400 Alumnos | Por alumno | |
|-------------------------------------|---|------------|-------------------------------|------------------|-------------|
| Insumos | | Costo Unit | Costo tot/año | Cost alum/año | % del total |
| Prof c/normal (40 hs) | 8 | R\$ 1.000 | R\$ 104.000 | R\$ 260 | 15,3% |
| Prof c/Superior (40 hs) | 8 | R\$ 1.500 | R\$ 156.000 | R\$ 390 | 22,9% |
| Director | 1 | R\$ 1.950 | R\$ 25.350 | R\$ 63 | 3,7% |
| Secretario | 1 | R\$ 1.000 | R\$ 13.000 | R\$ 33 | 1,9% |
| Coord. Pedagógico | 1 | R\$ 1.800 | R\$ 23.400 | R\$ 59 | 3,4% |
| Auxiliar de biblioteca | 1 | R\$ 1.000 | R\$ 13.000 | R\$ 33 | 1,9% |
| Costos en la administración central | | | R\$ 127.335 | R\$ 318 | 18,7% |
| Bienes y Servicios | | | R\$ 139.200 | R\$ 348 | 20,5% |
| Mantenimiento e infraestructura | 4 | R\$ 700 | R\$ 36.400 | R\$ 91 | 5,4% |
| Alimentación | | | R\$ 42.662 | R\$ 107 | 6,3% |
| Total general | | | R\$ 680.347 | R\$ 1.701 | 100% |
| Relación % del PIB per cápita | | R\$ 10.520 | | | 16,2% |

Si consideramos los valores que pueden encontrarse en el cuadro superior, podemos ver cómo se compone ese CAQi del Brasil:

| | |
|--------------------|-------|
| Personal docente | 49,2% |
| Infraestructura | 5,4% |
| Bienes y servicios | 20,4% |
| Alimentación | 6,3% |
| Administración | 18,7% |

⁸ Cuando se realizó esta valoración, este CAQi equivalía, aproximadamente a U\$S 1.000.

6. En la perspectiva del IFECEP

Como hemos señalado más arriba, en Argentina preferimos hablar de IFECEP a CAQi. No es solo una cuestión de nombres. Nos parece que es muy importante poder establecer el valor necesario de un indicador que haga referencia a una escuela de enseñanza básica por sobre la inversión necesaria por alumno para garantizar la calidad.

En este sentido, la experiencia brasilera llega a un valor indicador, que también surge del cuadro precedente. Una escuela básica, de 400 alumnos, de jornada simple, requiere de una inversión anual correspondiente a R\$ 680.347 (unos 420.00 U\$S). De estos, R\$ 547.482 (330.000 U\$S) son asignados directamente a la escuela y, el resto a los costos de la administración central.

Es interesante considerar que en las otras experiencias (Colombia y Perú) se han llegado a valores no muy diferentes a los arribados por la brasilera. Por ello, nos parece un buen punto de partida, tener en cuenta las proporciones que la Campaña Brasileira establece para ir hacia nuestro IFECEP.

Los brasileros establecen un salario docente de R\$ 1000, de los cuales un 20% lo constituyen las cargas sociales y costes laborales. Este salario docente incluye un promedio de antigüedad. Representaría un salario “de bolsillo” de unos U\$S 500 aproximadamente⁹.

Si tomamos en referencia este valor como referencial de inicio (el salario de bolsillo del maestro promedio) y lo comparamos con lo que sería el “IFECEP” brasilero, podemos ver que la relación proporcional entre uno y otro es 680. Esto significa que, si tomamos el salario de bolsillo de un docente promedio y lo multiplicamos por este número, llegaríamos a un valor aproximado de IFECEP para nuestro país que podría servirnos de punto de partida para la discusión.

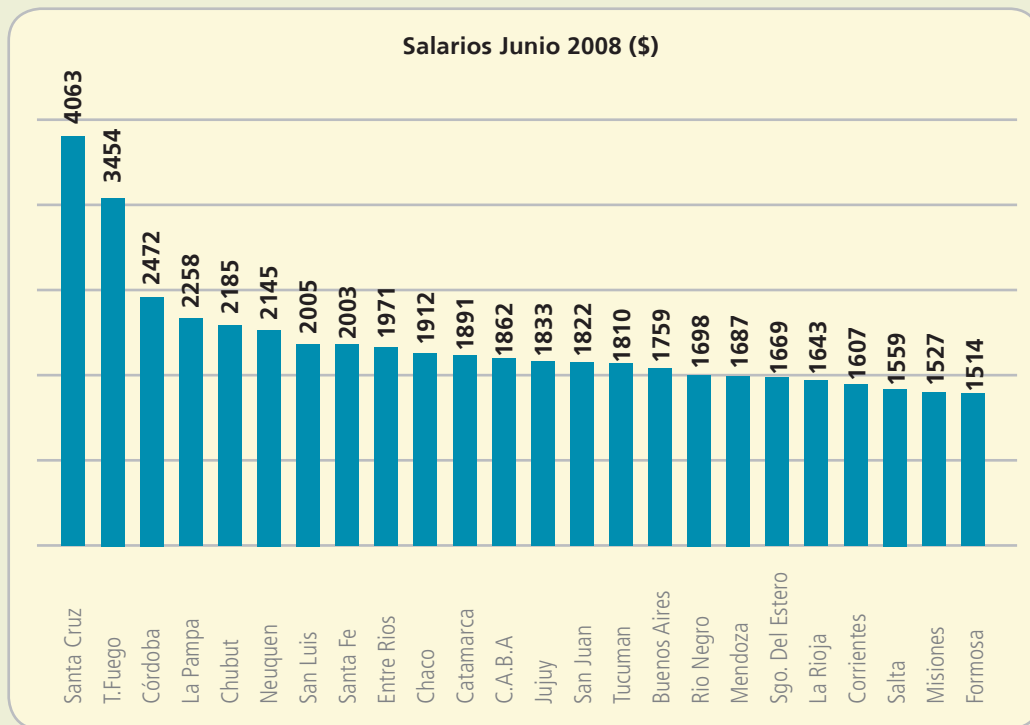
Nos proponemos realizar este ejercicio.

9 de valores de junio/2008

7. Proyecciones para la construcción de un IFECEP para Argentina

El primer dato que necesitamos conocer para comenzar a elaborar nuestro IFECEP es el valor del salario de bolsillo para el docente con antigüedad promedio (10 años) que una educación de calidad requeriría.

Este es un valor altamente sensible porque se trata de una de las reivindicaciones centrales de los trabajadores de la educación y, por tanto, es un valor "en disputa". Para poder avanzar en nuestro índice, recurriremos a considerar como valor de referencia el promedio actual.



Fuente: Fundación SES en base a un cuadro de CIPPEC en el proyecto de monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo en base a información suministrada por CGECSE, Min. de Educación.

* Relevado al 9 de setiembre del 2008.

** Corresponde al salario bruto de un docente de jornada simple de nivel primario con 10 años de antigüedad, financiamiento nacional y provincial.

El promedio del sueldo de bolsillo de un maestro con 10 años de antigüedad en Argentina fue durante el 2008 de \$ 2.045. Se trata de un valor promedio, ya que en algunas provincias este salario fue mucho más alto que en otras. Los motivos de estas diferencias son variados y van desde la consideración del costo de vida en cada jurisdicción hasta decisiones de inversión educativa en cada una de las mismas.

Teniendo en cuenta este valor y el número de relación que señalábamos más arriba tendríamos para Argentina un índice estimativo¹⁰ para una escuela de 6 años, 2 secciones por año y unos 33 alumnos por sección (total de 400 alumnos).

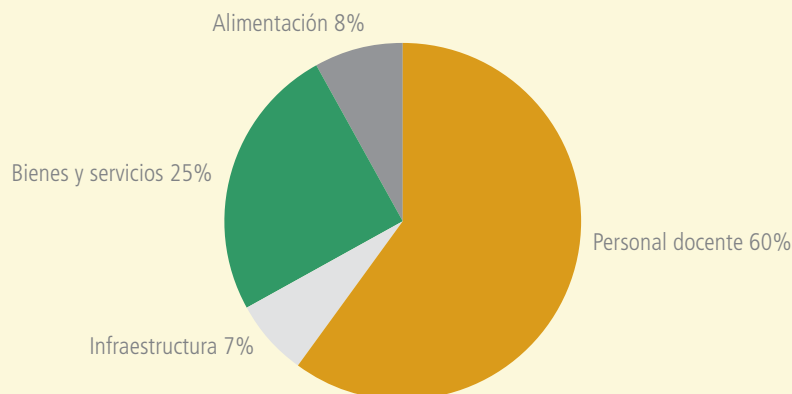
$$\$ 2.045 \times 680 = \$ 1.390.600$$

La composición estimada de este índice correspondiente al 2008 para cada rubro por año, siguiendo los criterios que asumió la Campaña Brasileña, hubiera sido el siguiente en Argentina:

| | |
|--------------------|------------|
| Personal docente | \$ 683.879 |
| Infraestructura | \$ 74.364 |
| Bienes y servicios | \$ 284.379 |
| Alimentación | \$ 87.157 |
| Administración | \$ 260.140 |

¹⁰ Este índice no es propiamente el IFECEP por que no parte de un salario acordado como piso ideal para los docentes sino como un promedio de las remuneraciones actuales en las distintas jurisdicciones provinciales. Remarcamos que sólo es un punto de partida para comenzar nuestro propio análisis y construir nuestros consensos.

Proporción de rubros asignados a la escuela (sin costos administrativos centrales)



La inversión anual por alumno en este tipo de escuelas hubiera ascendido a \$ 3.478, que en valores dólares de fines del 2008, hubieran significado alrededor de U\$ 1.054.

Los pasos siguientes, y muy importantes a ser realizados, serían precisar las relaciones entre este IFECEP básico y las distintas modalidades de enseñanza: educación inicial, rural, especial, etc. Lo mismo, respecto de los distintos niveles educativos. También, deberíamos poder hacer un estudio sobre las implicancias de este IFECEP para el presupuesto educativo nacional, haciendo comparaciones entre los presupuestos que se derivan de este IFECEP y los que realmente asigna hoy el país para sostener la educación. De esta manera nos aproximaríamos a las necesidades reales de inversión educativa para garantizar el derecho a la educación de nuestros niños/niñas, adolescentes y jóvenes.

Esta publicación intenta cumplir las funciones de motivar un proceso de discusión que ya está abierto pero que necesita una mayor profundización y un mayor involucramiento de parte de los distintos actores comprometidos con la problemática educativa en el país. Busca también sumar a la comunidad educativa brindándole mayores argumentos e información para poder participar y hacer efectivos sus derechos de ciudadanía activa. También procura vincular los procesos vividos en la región para que los aprendizajes construidos en los países hermanos aporten a nuestro propio camino.

Esta publicación intenta motivar un proceso de discusión que necesita una mayor profundización y un mayor involucramiento de parte de los distintos actores

Si logra su propósito de contribuir al debate abriendo una nueva perspectiva y motivando el compromiso de nuevos actores para participar en la búsqueda de un mayor y mejor financiamiento educativo, habrá cumplido su cometido.

Desde Fundación SES reafirmamos así nuestra convicción de que el financiamiento educativo es un elemento fundamental de cualquier propuesta que se proponga alcanzar una educación de calidad para todos y todas.

Fundación SES

Avda. de Mayo 1156 2º piso
Ciudad Autónoma de Buenos Aires
(C1085ABO) - Argentina
Tel/Fax (54 11) 4381 4225 / 3842
info@fundses.org.ar
www.fundses.org.ar

Esta publicación es posible
gracias a la cooperación de:

