

Logros y desafíos de la educación argentina o ¿Por qué es un desafío tener logros?¹

¿Existe una organización que contradiga todo lo que se enseña sobre cómo gestionar? ¿Una organización de la que sabemos de todo, pero sobre la que podemos incidir poco? ¿Una organización que creció mucho y, sin embargo, parece estancada? ¿Una organización que tenga un pasado mítico, un presente problemático y un futuro dudoso? ¿Una organización cuya imagen social, a pesar de eso, es uno de sus grandes activos?

Imaginen que les dieran la oportunidad de dirigir una institución de ese tipo. Una oferta irresistible: ser, por fin, quienes logren sacarla adelante. Además, sin ningún riesgo: a) si les va mal, no puede quebrar, b) siempre habrá alguien que lo hizo peor, les aseguro, y c) si llegaran a fracasar, podrán argumentar mil motivos por los que no se vieron los resultados esperados.

En cambio, si les va bien... Es como ganar la lotería: un caso en un millón. Aunque sería injusta esa comparación, porque el éxito aquí no es cuestión de azar. Es la confluencia de muchos factores, y la idoneidad es uno de ellos. Por eso, como mínimo, tendrían el reconocimiento público. Incluso me animo a augurar la presidencia. Si no es eso, seguro son viajes, charlas, fama, consultorías, reportajes; en fin, todos los honores.

¿Aceptarían el reto? ¿Dudan? No se dejen estar; candidatos sobran. Veamos con un poco más de detalle algunos aspectos de esta organización. Espero convencerlos.

I. Nadie la iguala en tamaño en el país

El giro de la actividad equivale al 5% del PBI. Para que se den una idea, es casi el doble de la facturación anual de YPF, el triple de los ingresos del Banco Nación y cinco veces más que Telecom o Toyota. Podría seguir comparando con otros gigantes de ese tipo.

Involucra a una de las mayores fuerzas de trabajo: un millón de profesionales. La cantidad no es lo único que impresiona: casi todos tienen título superior (terciario o universitario). Incluso muchos tienen posgrados o maestrías. Se forman en alguna de las más de mil instituciones que hay en el país para eso. Muchas de ellas son de excelencia y con una larga historia académica y de innovaciones.

Lo que allí sucede va a influir en el futuro de 11 millones de niños, niñas y adolescentes. Estamos hablando de una cuarta parte de la población. Incluso, a través de ellos llegarían a millones de familias. Salvo algunos deportistas, quien ocupa la presidencia, artistas y otras figuras públicas, no hay nadie con ese potencial grado de conocimiento entre la población.

Cuenta con una red de 50.000 locales en todo el país. Ningún otro sector tiene ese alcance geográfico. En las grandes ciudades están muy cerca unos de otros. En todos los barrios siempre hay un local, como mínimo. Donde hay gente, hay uno. Creo que solo la Iglesia tiene este nivel de presencia, aunque en un lejano segundo puesto.

II. Su gobierno es intrincado

Existen 24 unidades de decisión autónomas y, en teoría, prescindentes del centro. Estos distintos niveles tienen funciones diferentes. A los territorios les tocan las tareas más complejas y de mayor conflictividad social: la administración propiamente dicha de los recursos.

¹ Alejandro Morduchowicz / Economista - Especialista en Política Educativa.

Pero como el centro cuenta con dinero de mayor disponibilidad y se reservó la potestad de innovar, compensar desigualdades, evaluar y producir conocimiento e información, las miradas siempre se dirigen hacia allí. Aunque con un esquema descentralizado se esperaba debilitar los conflictos salariales, siempre se lo percibió como el responsable último de su solución.

La tensión centro-periferia es permanente con discursos que van para un lado, pero prácticas que van hacia el otro.

Hay gran cantidad de sindicatos. El mapa es de notable complejidad. Se relaciona no solo con la diversidad de entidades y sectores que representan sino con la red de alianzas existente. Los gremios fueron protagonistas del proceso de institucionalización de esta organización y se incorporaron a la trama de poder en la mitad del siglo pasado. Esta integración no estuvo exenta de situaciones de conflicto que se desarrollaron, sobre todo, alrededor de los salarios y de las mejoras en las condiciones de trabajo.

Hay poco o nulo interés social en esta actividad. O la demanda no presiona por mejoras, o se cree a salvo de los problemas del servicio. Sobre todo, se encuentra en esa situación la que tiene mayor capacidad de influir. Los analistas siguen preguntándose si existe conciencia política y, en particular, comunitaria, de los problemas existentes. Así, se interrogan cuánto podrá avanzarse sin una efectiva demanda social y cuál será el hecho que atraerá, por fin, la atención de un número significativo de personas sobre los desafíos del sector.

Más que una organización centralizada, es una fuertemente regulada. Hay tantas normas que es imposible conocerlas y aplicarlas todas. Muchas, incluso, se contradicen. Sería un problema querer cumplirlas todas. Son de todo tipo: abarcan desde lo más nimio de lo que sucede en un local hasta las orientaciones más relevantes.

Cada aspecto de la vida institucional está normado. El espacio para las decisiones existe para la introducción de nuevas reglas de juego -y eso, hasta cierto punto-, pero luego la vida cotidiana goza de una suerte de automatización en la que las autoridades tienen pocas posibilidades de incidir. Tanto que modificar o derogar algunas normas puede ser muy conflictivo.

III. Su dimensión económica es de lo más peculiar

Sus recursos actuales son insuficientes. Aun siendo muchos los que tiene, se estima que para funcionar en condiciones óptimas necesitaría dos o tres puntos más del PBI: unos miles de millones de pesos más que los actuales. Pero, aunque hubiese voluntad política, hacerlo (bien) implica pericia técnica, coordinación con otros actores y un grado elevado de conocimiento del sector. No se trata de una "simple" inyección de capital.

Cuenta con uno de los presupuestos más grande del país. Por eso, el Tesorero de la casa matriz se resiste a darle más dinero del que ya recibe. Los accionistas, salvo contadas veces, apoyan al Tesorero. Es más, existe la sospecha de que la organización no gasta bien los recursos. Eso contribuye aún más a no querer aumentarlos.

El 90% del financiamiento se destina a salarios. Y no hay posibilidades de asignarlo de otro modo. Al menos, sin generar descontentos y, lo que más se teme, conflictos gremiales. A pesar de esto, quienes dirigen la organización son responsables de la asignación eficiente y equitativa de esos recursos.

Como consecuencia, la inversión en infraestructura y equipamiento es baja. Así, no es de extrañar que el estado de los locales sea lamentable; en muchos casos por falta de

mantenimiento. No solo eso, se estima que al menos cuatro mil tienen problemas de agua. Y la pandemia puso en evidencia la ausencia y necesidad de dispositivos tecnológicos.

IV. La administración de recursos humanos tiene complejas particularidades

Se ingresa solo por concursos de antecedentes. ¿La mayor ventaja de esto? Los procesos son objetivos. ¿Su mayor desventaja? Los procesos son objetivos. Por un lado, no hay lugar para la arbitrariedad, lo cual es muy bueno. Como contracara, eso impide que podamos conocer otros atributos de las y los aspirantes más que lo que sus antecedentes por sí solos nos permiten ver.

Si se necesita reasignar personal a otros destinos, no se podrá. Por más que requieran de su experiencia y conocimientos en otro lado, los concursos son para trabajar en un lugar y no en otro. El mecanismo podría resumirse así: el o la aspirante puede elegir dónde desempeñarse; la organización no. También puede solicitar su traslado a otro lugar, pero la inversa no es posible. Como todo aquí, esta asimetría tiene su explicación, no es caprichosa. Es más, el origen de este mecanismo fue impedir la arbitrariedad (de sancionar con traslados discrecionales a la gente).

No hay incentivos o mecanismos para reconocer el trabajo realizado. Es muy difícil atribuir logros a una sola persona. El trabajo es individual, pero los resultados son colectivos. Alguien puede hacer una tarea excelente, pero no alcanza para compensar el pobre trabajo de otros. Y viceversa: aun con un pobre desempeño se podría beneficiar del esfuerzo de sus colegas. Tampoco se reconoce el trabajo de un grupo en su conjunto. Es más, no hay acuerdo sobre qué se considera “buen desempeño”; entonces, cómo medirlo y premiarlo. Por último, salvo casos extremos, tampoco hay penalizaciones. Y, si suceden, no se deben a malos o bajos resultados.

Promover al personal implica desvincularlo de su trabajo directo. Para eso deberían dejar lo que saben hacer para dedicarse a otra actividad, aun cuando todos prefieran o necesiten que permanezcan en sus puestos actuales. El único modo de tener un aumento salarial es por el paso del tiempo: el pago por antigüedad. Más que retribuir la experiencia, remunera la resistencia o, viéndolo en forma positiva, es un pago por fidelidad.

V. Un misterio se cierne sobre la disponibilidad y calidad de la información

Se cuenta con los “grandes números”, pero los indicadores para gestionar son escasos y tardíos. Por ejemplo, no es posible saber el ausentismo del personal ni del resto de los destinatarios del servicio. Tampoco se puede conocer su trayectoria a lo largo de los años. Intentar indagar sobre el estado de la infraestructura y el equipamiento es una quimera. La información sobre los recursos financieros del sector se dispone con uno o dos años de demora.

Cualquier intento de medición de resultados genera paralizantes ríos de tinta sobre problemas metodológicos. A pesar de todo, ustedes creerán que esos datos sí sirven para saber si están haciendo bien o no las cosas. Es más, emplearlos será un acto de arrojo: a) si empeoran, los van a criticar, y b) si mejoran, nadie les creerá.

En el campo del planeamiento educativo ya se habla de la Inteligencia Artificial y el Big Data, pero aquí la tecnología dominante es el pdf. Esto no se debe a la falta de profesionales ni de capacidad instalada. Todavía no hay un motivo claro del retraso: indolencia, desinterés e ignorancia podrían ser algunas de las causas. Pero no parecen ser suficientes para explicar el escaso avance en esta materia.

Hay una gran cantidad de especialistas, pero es notable el déficit de quienes usan la información. Ninguna o pocas organizaciones cuentan con la diversidad de profesionales que trabajan o están

vinculados al sector: hay sociólogos, politólogos, administradores, pedagogos, historiadores, economistas, filósofos, comunicadores, abogados, arquitectos y educadores, entre otros. Hay decenas de diagnósticos, literalmente. Pero pocos descansan en evidencia cuantitativa. Más escasos son los que derivan en propuestas concretas de acción.

VI. Las diferencias condicionan la efectividad del servicio, y se hace poco por resolverlas

De los 11 millones que asisten, la mitad se encuentra bajo la línea de pobreza. Tan crítica es la situación que, para atraerlos, se debe brindar alimentación y subsidios. Desde hace más de 50 años se sabe la influencia que tienen los factores socioeconómicos sobre los resultados de la actividad. Se espera que esta mejore las posibilidades de inserción social y laboral de todos, pero poco se hace o dice sobre la necesidad de mejorar ese contexto para lograr lo que se espera de ella.

Así y todo, el país fue el primero en la región en llegar a tanta gente. Además, a pesar de las mil y una vicisitudes, desde el retorno de la democracia se fue incluyendo a más y más población. La concurrencia de niños y niñas de entre 6 y 12 años es de casi el 100%. Entre los y las adolescentes, es algo menor -88%-, pero se avanzó mucho y rápido en las últimas décadas.

Se desarrolló un circuito paralelo -privado- al que va el 30% de los niños, niñas y adolescentes. En años recientes parte de sus concurrentes se fueron a la institución vecina. Esto no debería ser algo bueno. Pero hay quienes dicen que fue porque la economía andaba muy bien y las familias ahora quieren y pueden pagar por algo que antes era gratis (¡!). Sí, como leen. Del otro lado están quienes sostienen, lisa y llanamente, que es por el deterioro del servicio.

(Ahora se espera que parte de los que se habían ido regresen por la crisis económica. Eso debería ser una buena señal, pero todo es tan confuso que ya hay quienes dicen que la organización no está preparada para eso. En fin...).

El desempeño deja mucho que desear: a) de 100 niños que comienzan a los seis años, solo llegan poco menos de 60 al último (a los 17 o 18 años); el resto dejó y no volvió más; b) casi el 16% del tercio de menores recursos repite al menos una vez un año; en el tercio de mayores recursos eso sucede solo con el 6% y; c) lo que aprenden es desalentador. Por ejemplo, en el circuito estatal, el 40% de los niños, niñas y adolescentes de menos recursos apenas tiene un nivel básico o menor al básico en Lengua. Pero hay posibilidades de mejora: un 18% de ese estrato sí logró un nivel avanzado.

La desigualdad en la asignación de recursos condiciona la igualdad de oportunidades. Por cada 100 pesos que se invierten en alguien que concluye el nivel primario, se asignan más de 300 a quien termina el superior. Las diferencias son mayores entre provincias y se acentúan si se comparan con quienes asisten al circuito privado.

En fin, hay más características, pero se me acabó el tiempo. Con estas creo que se pueden dar una idea del punto de partida y los principales desafíos a enfrentar. Entonces, ¿se animarían a aceptar el puesto de Ministro o Ministra de Educación?

Sospecho que luego de este panorama no los podré entusiasmar. Pero si logro algo de su empatía hacia quienes trabajan en el sector y hacia quienes hace años venimos reflexionando sobre su destino, me sentiré más que satisfecho.