CONSEJO EMPRESARIO MENDOCINO

NOVIEMBRE 2009
Año 1 Nro. 4

GERENTE GENERAL
Lic. Silvia Jardel

ASESORES ECONÓMICOS
Lic. Gustavo Rivarola
Lic. Jorge Sansone

www.cem.org.ar

Peatonal Sarmiento 250
Piso 3 Oficina E
Ciudad de Mendoza
Mendoza – Argentina
Tel/fax (54 261) 4238695
(54 261) 4298015
cem@cem.org.ar

CONSEJO EMPRESARIO MENDOCINO

INFORME MENSUAL

NOVIEMBRE 2009

En el informe del mes de octubre abordamos el problema de la pobreza en nuestra Provincia y su fuerte vínculo con la educación. Más del 50% de los jefes de hogar empleados que no alcanzaron a completar la educación primaria eran considerados pobres, mientras que el 70% de los jefes de hogar empleados considerados pobres no han completado la escuela secundaria.

Este informe analiza indicadores de calidad educativa. Si bien con algunos matices, el panorama general es preocupante tanto para el país como para Mendoza. Los bajos rendimientos académicos representan una proporción muy significativa del total. En el promedio del país, entre 30% y 54% de los niños de 3er. Año EGB evaluados tuvieron un bajo rendimiento oscilando entre el 34% y 44% para los estudiantes de 6to Año EGB. Con valores algo inferiores, Mendoza resume la misma realidad.

Tampoco existe evidencia de una mejora integral o sistémica en la calidad educativa: entre 2005 y 2007 los resultados para estudiantes mendocinos mejoran en algunas áreas pero empeoran en otras. Adicionalmente, el bajo rendimiento en las escuelas estatales supera al de las privadas. Si tenemos en cuenta que el 90% de los niños provenientes de los hogares más pobres asiste a escuelas públicas, podemos inferir la gran responsabilidad que le cabe al sector educativo público en pos de garantizar la igualdad de oportunidades educativas que les permita acceder a un futuro mejor.

También presentamos un informe sobre el déficit fiscal y endeudamiento de la Provincia de Mendoza. El déficit fiscal actual era previsible y toda la dirigencia política no puede aparecer como sorprendida. La discusión en estos días es acerca de cómo se "instrumentará" el déficit: atraso proveedores, pagos parciales de salarios, financiamiento bancario, emisión de un título de deuda. Más allá de la evaluación sobre cómo financiar el déficit actual, es preciso que haya un debate serio y preciso sobre cómo serán los próximos presupuestos provinciales para que la sociedad sepa y decida si quiere comprometer los ingresos de las generaciones futuras.

SINTESIS EJECUTIVA

1. **POBREZA Y EDUCACIÓN: LA CALIDAD EDUCATIVA EN ARGENTINA Y MENDOZA**. *Informe completo página 5.*

En informes anteriores abordamos el problema de la pobreza en nuestra Provincia y el fuerte vínculo que existe entre la educación y la gestación de oportunidades que alejen a los individuos y a sus familias de este flagelo que atenta contra la dignidad de las personas, al perpetuar situaciones de pobreza asociadas a la precariedad laboral, los bajos ingresos, y la ausencia de un futuro digno de ser vivido.

Allí decíamos que más del 50% de los jefes de hogar empleados que no alcanzaron a completar la educación primaria en 2007 eran considerados pobres y que aproximadamente el 70% de los jefes de hogar empleados, considerados pobres, no han completado la escuela secundaria. Adicionalmente, demostramos que cuanto mayor es el nivel educativo alcanzado, menor es la probabilidad de ser pobre.

En este sentido, es preciso garantizar a todos los niños y jóvenes mendocinos el acceso a una educación de calidad, conforme a estándares internacionales de exigencia académica, que les permita ingresar y permanecer en el mercado laboral en condiciones ventajosas, y capitalizar las oportunidades que les brinda un mundo globalizado basado en el conocimiento.

Este informe analiza indicadores de calidad educativa, a la luz de los resultados obtenidos por estudiantes argentinos en evaluaciones internacionales, y por estudiantes locales en evaluaciones realizadas por el Ministerio de Educación de la Nación. Si bien con algunos matices, el panorama general es preocupante tanto para el país como para Mendoza:

- Los resultados indican que los bajos rendimientos académicos representan una proporción muy significativa del total. En el promedio país, entre 30% y 54% de los niños de 3er. Año EGB evaluados tuvieron un bajo rendimiento, variando este porcentaje según el área de conocimiento evaluada. El bajo rendimiento académico osciló entre el 34% y 44% para los estudiantes de 6to Año EGB. Con valores algo inferiores, Mendoza resume la misma realidad.
- No existe evidencia de una mejora integral o sistémica en la calidad educativa: entre 2005 y 2007 los resultados para estudiantes mendocinos mejoran en algunas áreas pero empeoran en otras.

Adicionalmente, según la información oficial relevada, y considerando datos de alcance nacional, la proporción de resultados que indican bajo rendimiento de escuelas estatales es sustancialmente superior a la proporción de bajos rendimientos en las escuelas privadas. Si tenemos en cuenta que, en Mendoza, el 90% de los niños provenientes de los

hogares más pobres asiste a escuelas públicas, podemos inferir la gran responsabilidad que le cabe al sector educativo público, en pos de garantizar la igualdad de oportunidades educativas que les permita acceder a nuestros estudiantes a un futuro mejor.

Consideramos que es fundamental volver a situar la escuela pública en el lugar que supo tener hasta no hace mucho tiempo, de manera que la misma pueda ofrecer una calidad educativa equivalente a la que hoy ofrece la educación privada. Esto permitirá brindar la verdadera, pero hoy perdida, igualdad de oportunidades educativas, igualando hacia arriba la calidad educativa de nuestros niños y jóvenes.

La recuperación de la educación pública debe ir de la mano de una mejor asignación del gasto educativo, que asegure la necesaria infraestructura, el cumplimiento de todos los días y horas de clases programados, la provisión de elementos conforme a las demandas especificas de cada escuela y la jerarquización de la función docente, no tan solo en términos salariales, sino en términos de capacitación y de respaldo de padres y directivos al rol que los mismos desempeñan al frente de cada aula.

2. **VOLVER AL DÉFICIT FISCAL Y AL ENDEUDAMIENTO**. *Informe página 16*.

Después de los últimos años de bonanza y de las situaciones por las tuvimos que atravesar en pasado con reiterados y persistentes déficits fiscales que nos llevaron a niveles de endeudamiento excesivos, resulta paradójico estar hoy nuevamente hablando de lo mismo: déficit fiscal y endeudamiento.

El Consejo Empresario Mendocino viene advirtiendo desde principios del 2007 que las políticas aplicadas por el Poder Ejecutivo y avaladas en los cambios legislativos correspondientes, estaban encaminando a la Provincia de Mendoza a una situación de déficit " *El análisis de los números del Presupuesto mendocino muestra que los gastos del Estado están creciendo más rápidamente que los ingresos... Sin no se corrige esta tendencia el resultado obvio e inevitable: en muy corto tiempo tendremos nuevamente déficit fiscal. Por ello, las decisiones que se tomen en los próximos meses serán decisivas. Si la Provincia comete el error de seguir subiendo el gasto público más rápidamente que los ingresos, los resultados negativos se verán en poco tiempo*".

El déficit fiscal actual era previsible y toda la dirigencia política no puede aparecer como sorprendida.

Las modificaciones a la Ley de Responsabilidad Fiscal fueron precisamente una Irresponsabilidad Fiscal. Excepciones a las reglas de fin de mandato, no constitución de fondos anticíclicos, modificación de pautas para restringir el gasto, son un ejemplo del accionar en el último quinquenio de nuestros gobernantes. Otras provincias han sabido administrar más responsablemente sus finanzas públicas y no se encuentran en la situación de Mendoza: fueron más prudentes al momento de aumentar los gastos,

constituyeron fondos anticíclicos significativos (San Juan tiene acumulado más de dos nóminas salariales y aún no utilizó el Fondo Anticíclico) o tuvieron una mejor administración tributaria.

El estado actual de las finanzas públicas no es el resultado de actos o situaciones externas a la gestión provincial. Si bien aparecieron en los últimos meses algunos hechos extraordinarios, éstos no son la causa. La causa se debe reconocer en la estimación incorrecta de los recursos (a veces a la baja y otros a la suba) según la conveniencia del gobierno de turno o en previsiones de gastos (en especial en personal) donde no se consideraban los impactos en ejercicios futuros.

La discusión de estos días es acerca de la manera en que se "instrumentará" el déficit: si es con atraso a proveedores, con pagos parciales de salarios, con financiamiento bancario, con emisión de un título en sus diferentes versiones (al portador, con o sin garantía especial, en moneda local o extranjera, etc.)

La sociedad permanece impávida ante acusaciones cruzadas entre dirigentes políticos, que en definitiva no esclarecen la situación fiscal provincial, ni aportan a un debate serio y responsable sobre Mendoza y los temas estructurales que necesitan de urgente resolución.

El Proyecto de Ley elevado a la Legislatura no explica concretamente para qué se usarán los fondos. No dá señales que se trate de una situación extraordinaria y excepcional, sino más bien que se continuarán financiando gastos.

La falta de una nueva ley de participación no puede ser moneda de cambio para aprobar una ley de financiamiento. En vez de solucionar un problema se generan dos: se financia sin discusión un déficit y no se discute íntegramente el sistema de participación.

Con esta medida, estamos generando mayor déficit a la Provincia y se aumenta la inequidad e ineficiencia en el sistema de Participación municipal (genera derechos adquiridos a municipios con peor gestión)

El Ministerio de Hacienda ya dio a conocer sus primeras estimaciones del déficit del Presupuesto 2010. Al evaluar el endeudamiento actual nada se dice sobre cómo se financiará el déficit futuro, que obviamente no será sorpresa dentro de un año.

Más allá de la evaluación sobre cómo financiar el déficit actual, es preciso que haya un debate serio y preciso sobre cómo serán los próximos presupuestos provinciales para que la sociedad sepa y decida si quiere comprometer los ingresos de las generaciones futuras. A pesar del deterioro fiscal entre la Nación y las Provincias es preciso actuar para revertir la situación.

1. POBREZA Y EDUCACIÓN: CALIDAD EDUCATIVA EN ARGENTINA Y MENDOZA.

Introducción:

En los dos informes anteriores abordamos el problema de la pobreza en nuestra Provincia y el fuerte vínculo que existe entre la educación y la generación de oportunidades que alejen a los individuos y a sus familias de condiciones de pobreza que atentan contra la dignidad de las personas, perpetuando situaciones de pobreza asociadas a la precariedad laboral, los bajos ingresos, y la ausencia de un futuro digno de ser vivido.

En el informe de Octubre señalábamos que **más del 50% de los jefes de hogar empleados que no alcanzaron a completar la educación primaria en 2007 eran considerados pobres y que aproximadamente el 70% de los jefes de hogar empleados, considerados pobres, no han completado la escuela secundaria.**

Adicionalmente, demostramos **que cuanto mayor es el nivel educativo alcanzado, menor es la probabilidad de ser pobre.**

Por ello creemos que la educación es un aliado fundamental en la lucha contra la pobreza, y que debemos apostar a ella para comenzar a resolver este flagelo.

En este sentido, es preciso garantizar a todos los niños y jóvenes mendocinos el acceso a una educación de calidad, conforme a estándares internacionales de exigencia académica, que les permita ingresar y permanecer en el mercado laboral en condiciones ventajosas, y capitalizar las oportunidades que les brinda un mundo globalizado basado en el conocimiento.

El acceso, la calidad, permanencia y terminalidad educativa son elementos esenciales para asegurar la igualdad de oportunidades y la movilidad social ascendente que caracterizó a nuestra sociedad en un pasado no tan lejano.

"Una buena escuela en el siglo XXI es la que no discrimina a los chicos para su ingreso. Que los recibe a todos. Y en donde la mayoría se gradúa en tiempo y forma. Un buen colegio no es el que sólo trasmite información, sino el que enseña competencias y saberes socialmente significativos, como aprender a pensar, a seguir aprendiendo toda la vida. El que fomenta los valores y la capacidad de vivir juntos." (Dra. Silvina Gvirtz, Especialista en Educación, 21-10-09, Diario La Nación)

Una aproximación a la medición de la calidad educativa de Argentina en relación a otros países. Resultados de evaluaciones internacionales.

Evaluar la calidad educativa es una tarea complicada, pues el proceso educativo afecta múltiples dimensiones, susceptibles de ser analizadas en forma individual y agregada. Así, un proceso educativo adecuado ayuda a un individuo a conocer más, producir más y puede también ayudarlo a pensar y reflexionar más y mejor, a vivir en mayor armonía con su medio y con sus semejantes, ayudando también a mejorar el grado de participación ciudadana en instituciones políticas, sociales y económicas.

Generalmente, y conscientes de la dificultad para abordar esta problemática en toda su dimensión, la medición de la calidad educativa se realiza a través del análisis de los resultados de evaluaciones escritas estándares, iguales para todos los individuos evaluados.

El objetivo es medir el grado de conocimiento de los alumnos en diferentes áreas de conocimiento. En este sentido, desde el año 2000, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) viene desarrollando el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA, Programme for International Student Assessment).

Este programa internacional procura evaluar la capacidad cognitiva (el dominio de un cuerpo de conocimientos y habilidades básicos, necesario para lograr una participación activa en una sociedad moderna) en tres dimensiones: capacidad lectora, capacidad matemática y capacidad científica.

Un análisis de los últimos resultados disponibles del PISA correspondientes al año 2006, permite comparar la calidad educativa de nuestro país, en relación a otros países del mundo, en los siguientes términos.

Capacidad lectora:

- ✓ El puntaje promedio obtenido por Argentina es de **374 puntos**, lo que la ubica por debajo de otros países latinoamericanos participantes del estudio, tales como Brasil, México, Chile y Uruguay, que se sumó en este operativo. El promedio para estos cuatro países fue de **414 puntos**, en tanto que el correspondiente a los países de la OCDE ascendió a **492 puntos.**

- ✓ Al analizar los resultados por intervalos de desempeño, **57,9% de los evaluados presentó resultados por debajo de los mínimos requeridos;** 21,8% poseen el nivel mínimo necesario, y sólo el 20,3% de los evaluados superó el nivel mínimo requerido.

Capacidad matemática:

- ✓ Nuestro país alcanzó los **381 puntos**, lo que ubica a Argentina por debajo de México, Chile y Uruguay, y como en el año 2000, sigue evidenciando valores superiores a los de Brasil y Colombia. Cabe mencionar que el **promedio para los seis países de Latinoamérica incluidos en el estudio, fue de 394 puntos**, y el correspondiente a los países de la OECD fue de **498 puntos.**

- ✓ Al desagregar los resultados por intervalos de desempeño, se observa que el **64,1% de los evaluados presentó resultados por debajo del nivel requerido**; 20,5% poseen el nivel mínimo necesario, y 15,4% superaron el nivel mínimo necesario.

Además, en relación a la **capacidad científica** Argentina alcanzó un promedio de **391 puntos,** lo que significó la misma posición relativa que en matemática: **debajo de Chile, México y Uruguay, y por encima de Brasil y Colombia**. El promedio para los 6 países latinoamericanos fue de 408 puntos, mientras que el promedio para los países de OCDE alcanzó los 500 puntos.

Un análisis desagregado de los resultados obtenidos por nuestro país, permite concluir que el **56,2% de los evaluados presentó resultados por debajo de los mínimos necesarios;** 25,6% poseen el nivel mínimo necesario, y 18,2% superan dichos niveles mínimos de referencia.

Calidad educativa: Mendoza en el contexto nacional

Si se desea analizar la calidad educativa en el contexto de nuestro país, la cita obligada son los informes oficiales que surgen de los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE's) realizados por la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE) del Ministerio de Educación de la Nación.

A continuación se presentan los resultados obtenidos del XII Operativo Nacional de Evaluación (ONE), que se llevó a cabo en noviembre de 2007, con una muestra representativa a nivel provincial y del total del país. En el ONE 2007 las evaluaciones abordaron las áreas de lengua, matemática, ciencias naturales y ciencias sociales, para cada uno de los ciclos de la EGB (3°, 6° y 9° año) y Polimodal (último año).

Resultados de la Evaluación:

Dados los objetivos de este informe, sólo se reseñarán los resultados correspondientes a alumnos que asisten a la educación común, en el nivel primario (3er. y 6to. año de la EGB) y sobre las cuatro áreas evaluadas[1].

A fin de poner en contexto el nivel promedio de la calidad educativa de nuestra provincia, los gráficos a continuación dan cuenta del desempeño de Mendoza en relación a:

- ✓ Las demás provincias argentinas, referenciado en los gráficos como Total.
- ✓ Las cuatro jurisdicciones de mayor tamaño: Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), provincia de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba.

En cuanto al indicador utilizado, es muy importante enfatizar que **sólo se han considerado los resultados provinciales asociados a niveles bajos[2] de rendimiento**: los valores expuestos en los respectivos gráficos representan el porcentaje de aquellos que no alcanzan niveles mínimos de rendimiento académico sobre el total de respuestas. Con ello, se busca referenciar el porcentaje de resultados que evidencian baja calidad educativa. Por diferencia pueden obtenerse los resultados medios y altos.

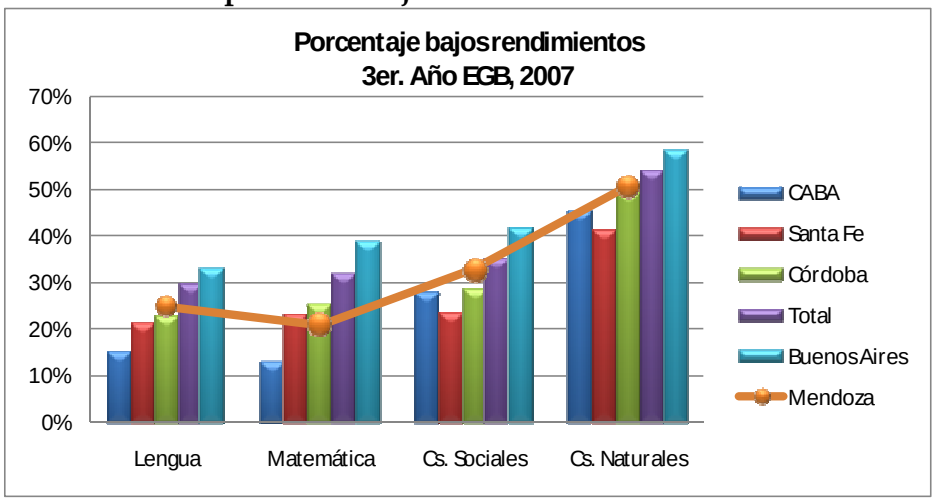
Resultados de la Evaluación: 3er. Año EGB

En términos generales, y tal como puede observarse en el Gráfico 1, a continuación, los mejores desempeños en 3er Año de la EGB - menor participación de rendimientos bajos - se observan en las áreas de lengua y matemática, siguiéndoles las ciencias sociales, ubicándose en último término las ciencias naturales.

1 Se remite al lector al trabajo oficial a fin de profundizar en otras características del estudio, así como para ampliar la cobertura de resultados a otros niveles educativos.

2 Los estudiantes de este nivel alcanzan desempeños elementales en una mayoría relevante de los siguientes saberes generales: reconocer datos, hechos, conceptos y valores; realizar procedimientos para obtener resultados, comunicarlos y argumentar sobre ello, explorar e interpretar diversas fuentes de datos; analizar situaciones sociales o de la naturaleza y resolver problemas, en función de los contenidos y capacidades correspondientes a su nivel de escolaridad.

Gráfico 1: Resultados educativos para 3er. Año de EGB, 2007
Participación de bajos rendimientos sobre Total



Fuente: ONE 2007, DINIECE, Ministerio de Educación de la Nación

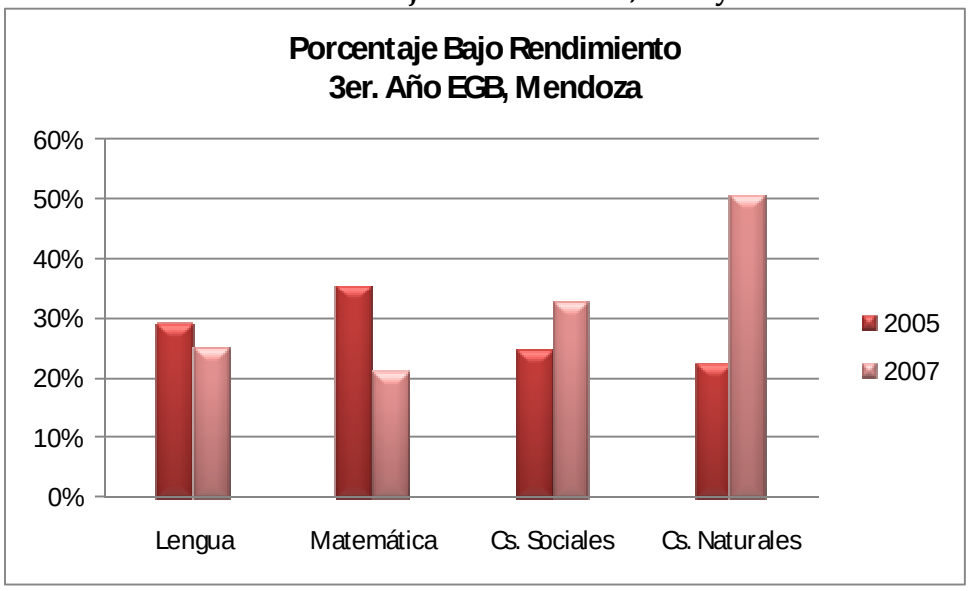
Comparando los resultados del ONE 2007 con los resultados del ONE 2005, y tomando en consideración las provincias detalladas en el gráfico anterior, se ha producido una **mejora relativa de las calificaciones obtenidas en Lengua y Matemática**, acompañada de una **importante caída del rendimiento en Ciencias Sociales y Ciencias Naturales**.

Por su parte, también hay novedades en términos de la posición relativa de cada provincia: mientras que en el ONE 2005 la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) ocupaba el primer lugar (exhibía el menor porcentaje de alumnos con desempeño bajo en todas las asignaturas), en el ONE 2007 Santa Fe le disputa ese puesto, presentando el mejor rendimiento tanto en Ciencias Sociales como en Ciencias Naturales. En dicho ranking, y tal como se observa en el Gráfico 1, le siguen Córdoba, **Mendoza** y finalmente la provincia de Buenos Aires.

Puede observarse también una importante disparidad de rendimientos entre provincias, ya que el indicador de rendimiento bajo para la Provincia de Buenos Aires prácticamente duplica al indicador de bajo rendimiento de CABA y Santa Fe.

Al comparar los resultados entre 2005 y 2007 para 3er. año EGB en Mendoza se evidencian **mejoras en Lengua y en Matemática**, área en la que la proporción de resultados bajos pasó de 35,5% en 2005 a sólo 21% en 2007. Sin embargo, se observa un preocupante deterioro en Ciencias Naturales, donde la proporción de alumnos con desempeño bajo se ha duplicado, llegando a abarcar al 50% de la población estudiantil de 3º año de la EGB.

Gráfico 2: Resultados educativos para 3er. Año de EGB
Rendimientos bajos en Mendoza, 2005 y 2007

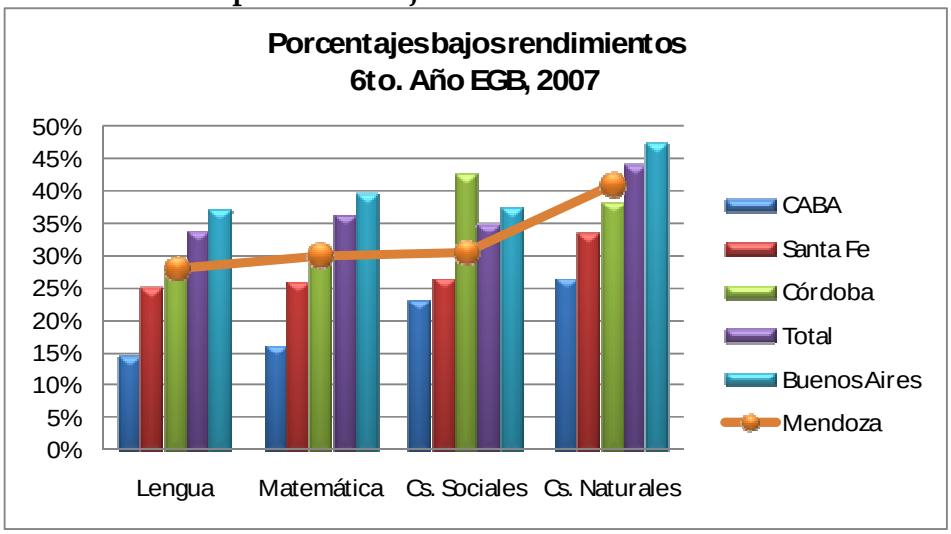


Fuente: ONE 2005 y 2007, DINIECE, Ministerio de Educación de la Nación

Resultados de la Evaluación: 6to. Año EGB

En promedio, y tal como puede observarse en el Gráfico 3, los mejores desempeños en 6to. Año de la EGB - menor participación de rendimientos bajos – se observan en las áreas de lengua y ciencias sociales, siguiéndoles muy de cerca, las matemáticas y, en último lugar, más lejos, las ciencias naturales.

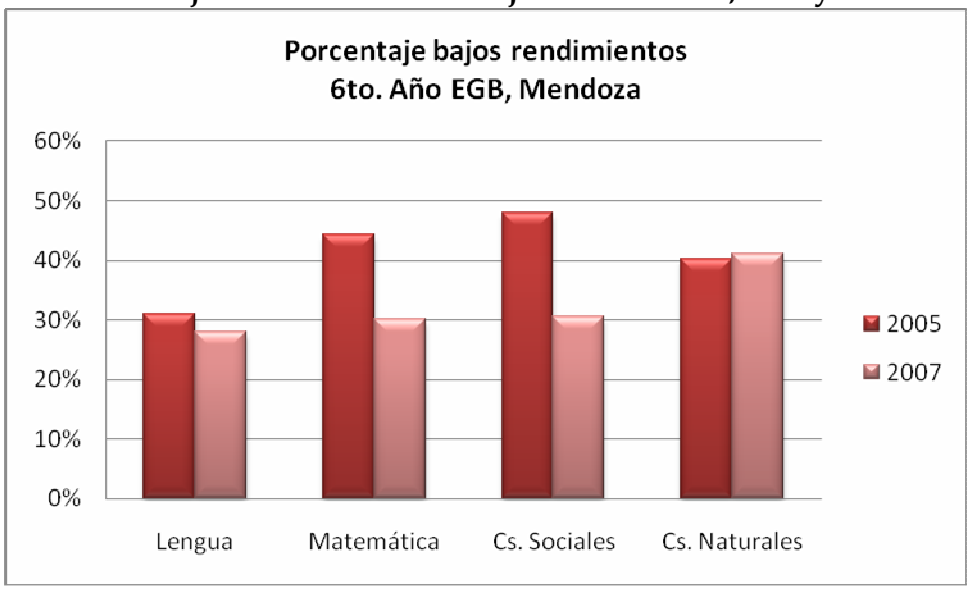
Gráfico 3: Resultados educativos 6to. Año de EGB, 2007
Participación de bajos rendimientos sobre Total



Fuente: ONE 2007, DINIECE, Ministerio de Educación de la Nación

Puede observarse un claro ordenamiento de resultados: en primer lugar aparece CABA, seguida por Santa Fe, y Córdoba; Mendoza ha mejorado su posición relativa desde 2005, superando en el ranking a la Provincia de Buenos Aires.

Gráfico 4: Resultados educativos para 6to. Año de EGB
Porcentajes de rendimientos bajos en Mendoza, 2005 y 2007



Fuente: ONE 2005 y 2007, DINIECE, Ministerio de Educación de la Nación

Al analizar la evolución de los rendimientos bajos en Mendoza, entre 2005 y 2007, puede observarse una mejora en términos generales, respecto al informe del ONE anterior. A diferencia de lo que ocurría en 2005, en este Operativo el desempeño de Mendoza supera al de Buenos Aires y se ubica por encima del promedio nacional. Además, los resultados de nuestra provincia se acercan a los de Córdoba, donde también se aprecia una mejora relativa en cada una de las asignaturas.

Si bien con algunos matices, el panorama general es preocupante tanto para el país como para Mendoza:

- los resultados que indican que los bajos rendimientos académicos representan una proporción muy significativa del total. En el promedio país, entre 30% y 54% para tercer año, y entre 34% y 44% para sexto año. Con valores algo inferiores, Mendoza resume la misma realidad.

- No existe evidencia de una mejora integral o sistémica: entre 2005 y 2007 los resultados para estudiantes mendocinos mejoran en algunas áreas pero empeoran en otras.

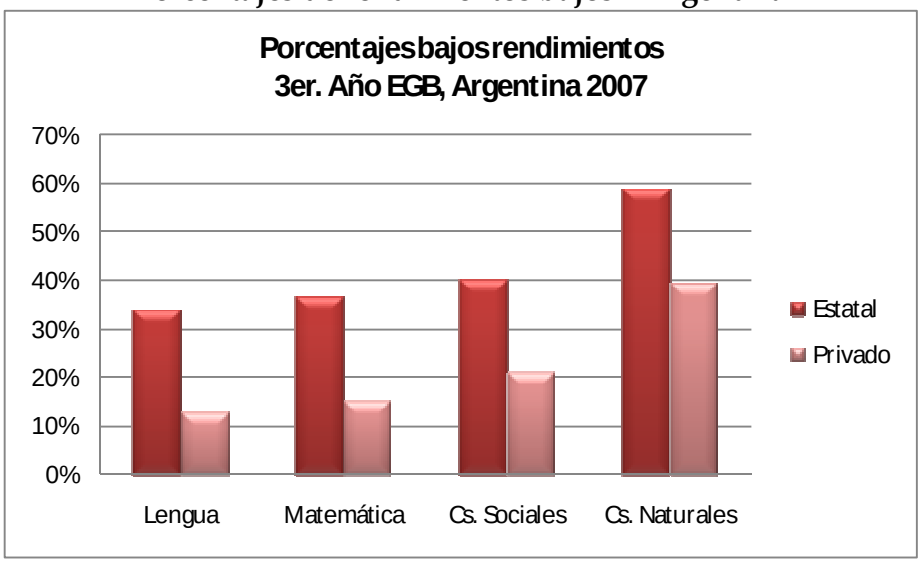
Diferencias de performance educativa por tipo de gestión

Antes de emprender la búsqueda de argumentos justificativos para estos valores, los ONE's permiten identificar un aspecto interesante del proceso de construcción de calidad educativa al controlar los resultados en función del tipo de gestión de la unidad educativa cuyos alumnos han sido evaluados, es decir distinguiendo si la escuela a la que asiste el evaluado es pública o privada.

Según la información provista por el Operativo Nacional de Evaluación (ONE) de 2007, y considerando el agregado nacional, en todas las áreas educativas evaluadas **la proporción de resultados que indican bajo rendimiento de escuelas estatales es sustancialmente superior** a la proporción de bajos rendimientos en las escuelas privadas. Esta diferencia es muy marcada, puesto que la proporción de bajos rendimientos en escuelas de gestión estatal en todos los casos más que duplica los malos resultados en escuelas privadas.

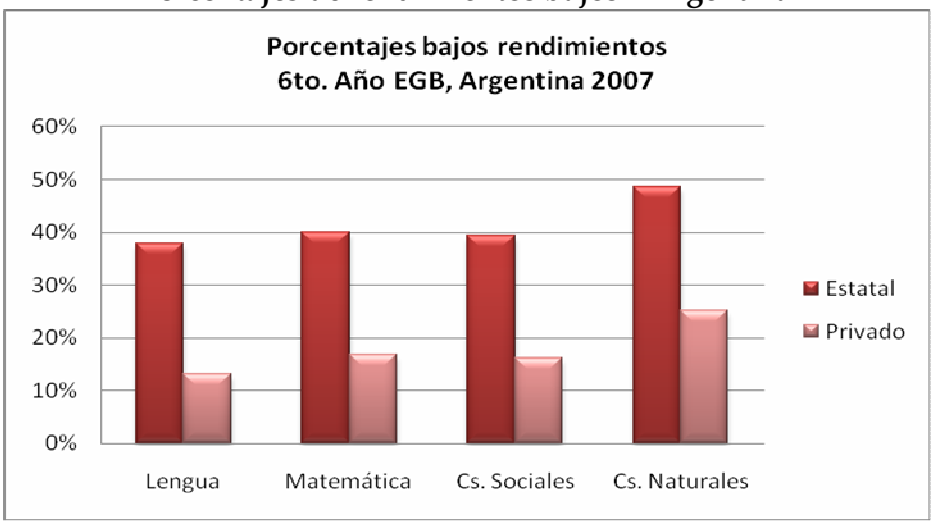
Las situaciones extremas se dan en Lengua: en 3° año de la EGB un tercio de los resultados de escuelas estatales indican bajo rendimiento escolar, mientras que dicha participación es de sólo 12,8% en las escuelas privadas. Algo similar ocurre en la misma asignatura de 6° año de la EGB.

Gráfico 5: Resultados educativos para 3º Año de EGB, 2007
Porcentajes de rendimientos bajos – Argentina



Fuente: ONE 2007, DINIECE, Ministerio de Educación de la Nación

Gráfico 6: Resultados educativos para 6º Año de EGB, 2007
Porcentajes de rendimientos bajos – Argentina



Fuente: ONE 2007, DINIECE, Ministerio de Educación de la Nación

¿Cómo se podría explicar la diferencia entre escuelas públicas y privadas?

Tanto en la literatura internacional como en las evaluaciones realizadas en Argentina y Mendoza en particular, está suficientemente demostrado que uno de los factores que coadyuvan en el proceso educativo es el nivel socioeconómico del hogar de donde proviene el niño. Piénsese en aquellos hogares donde los niños, además de contar con una situación social menos comprometida, pueden gozar de una mayor disponibilidad relativa de materiales didácticos, ambiente adecuado de estudio, mejor infraestructura y disponibilidad de elementos complementarios del aprendizaje.

Lógicamente, no todo el diferencial de desempeño entre escuelas públicas y privadas puesto de manifiesto en los gráficos anteriores es atribuible a la diferencia institucional entre ambos tipos de gestión. Entre los posibles elementos componentes de esa diferencia cabe identificar una especie de "sesgo de autoselección" reflejado en la siguiente proposición: "dado que las escuelas de gestión privada en su mayoría exigen un pago de matrícula (aunque sea marginal, en el caso de escuelas subsidiadas por el Estado provincial), los alumnos que asisten a establecimientos de gestión privada poseen mejores complementos del proceso del aprendizaje, lo que podría estar explicando en gran medida los mejores resultados relativos.

"El problema más urgente es la injusticia educativa. El Estado distribuye los mejores recursos didácticos (docentes, libros) en favor de las escuelas más ricas. Esto contribuye a la inequidad en los resultados. El quintil más pobre, el de familias con menores ingresos, tiene una tasa de repitencia del 25 por ciento en la escuela primaria, mientras que en el quintil más rico la tasa ni siquiera llega al cinco por ciento." (Dra. Silvina Gvirtz, Especialista en Educación, 21-10-09, Diario La Nación)

Adicionalmente se trató de identificar si los niños que asisten a establecimientos educativos de gestión privada provienen de hogares con mayor nivel socioeconómico, realizando a tal fin un ejercicio preliminar, tomando datos de la Encuesta Permanente de Hogares para Mendoza en el primer trimestre de 2007[3].

Dicho análisis reveló que **el promedio del ingreso per cápita familiar de los hogares cuyos niños asisten a escuelas privadas es 81% superior al de los hogares de niños que asisten a escuelas públicas**.

La Encuesta Permanente de Hogares también permite observar la distribución de alumnos que cursan los niveles Inicial y EGB según asistencia a colegios de gestión estatal o pública, por quintiles de ingreso per cápita familiar (como medida aproximada de disponibilidad de ingresos o "tamaño" de la restricción presupuestaria del hogar). Esta información se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 1: Asistencia a nivel Inicial y EGB, por ingreso per cápita familiar

	Públicas	Privadas	Total
1er. Quintil	44,50%	3,10%	47,60%
2do. Quintil	19,40%	3,70%	23,10%
3er. Quintil	10,10%	3,30%	13,40%
4to. Quintil	7,10%	4,20%	11,30%
5to. Quintil	3,50%	1,10%	4,60%
Total	**84,60%**	**15,40%**	**100,00%**

Fuente: EPH, Mendoza, 2007

Del análisis de la EPH 2007, puede concluirse que, **en los hogares encuestados**, el **84,6% del total de niños que reciben educación primaria asiste a colegios de gestión estatal** y el restante 15,4% concurre a colegios de gestión privada.

Siendo la educación el factor fundamental y primordial de movilidad social, puede observarse la **gran responsabilidad que le cabe al sector educativo público: el**

[3] Estas afirmaciones deben tomarse a modo de ejercicio preliminar, habida cuenta de la no representatividad de la EPH más que para hogares del Gran Mendoza, y que su objetivo es servir de base para la elaboración de indicadores empleo, desempleo y subempleo, y no para realizar consideraciones sobre escolarización por tipo de gestión.

90% de los niños provenientes de los hogares más pobres (los dos primeros quintiles) asiste a escuelas públicas.

En definitiva, las estadísticas sobre calidad reseñadas en apartados anteriores, junto a los hallazgos de este apartado permiten arribar a las siguientes conclusiones:

- La **calidad de la educación primaria mendocina es relativamente baja** al compararla con otros estándares provinciales.

- Además, **la educación primaria mendocina presenta inequidades** al interior del sistema, pues sólo quienes pueden pagar por ella acceden a una educación de mejor nivel.

- En consecuencia, la **función de movilidad social que normalmente cumplen los sistemas educativos públicos en este caso está restringida**, dado que la propia diferencia de ingresos explica en gran medida el nivel educativo alcanzado.

Este panorama de calidad educativa puede haber dado origen al importante crecimiento de la matrícula privada en los últimos años en Mendoza.

La información en torno a la composición de la matrícula total expone un resultado interesante: **mientras que la matricula total creció 2,8% en el período 1997-2007, la matrícula privada tuvo un importante crecimiento que alcanzó 37%.** Una pregunta de fondo que surge al analizar este resultado es: ¿por qué un padre está dispuesto a pagar por el servicio educativo a sus hijos, si puede recibirlo, en forma gratuita, cerca de su casa?

Es fundamental volver a situar la escuela pública en el lugar que supo tener hasta no hace mucho tiempo, de manera que la misma pueda recuperar el prestigio perdido, y ofrecer una calidad educativa equivalente a la de la educación privada. Esto permitirá brindar la verdadera, pero hoy perdida, igualdad de oportunidades educativas, igualando hacia arriba la calidad educativa de nuestros niños y jóvenes.

La recuperación de la educación pública debe ir de la mano de una mejor asignación del gasto educativo, que asegure la necesaria infraestructura, el cumplimiento de todos los días y horas de clases programados, la provisión de elementos conforme a las demandas especificas de cada escuela y la jerarquización de la función docente, no tan solo en términos salariales, sino en términos de capacitación y de respaldo de padres y directivos al rol que los mismos desempeñan al frente de cada aula.

2. PRESUPUESTO NACIONAL 2010 Y SUS IMPLICANCIAS PARA MENDOZA.

Déficit fiscal y endeudamiento.

El déficit fiscal es el resultado de una simple ecuación matemática donde los gastos del sector público son mayores que los recursos del Estado. En algunos textos de Finanzas Públicas para el proceso presupuestario se lo nomina eufemísticamente como "necesidades de financiamiento".

El Consejo Empresario Mendocino viene advirtiendo desde hace dos años que las políticas aplicadas por el Poder Ejecutivo y avaladas los cambios legislativos correspondientes, estaban encaminando a la Provincia de Mendoza a una situación de déficit " *El análisis de los números del Presupuesto mendocino muestra que los gastos del Estado están creciendo más rápidamente que los ingresos... Sin no se corrige esta tendencia el resultado obvio e inevitable: en muy corto tiempo tendremos nuevamente déficit fiscal. Por ello, las decisiones que se tomen en los próximos meses serán decisivas. Si la Provincia comete el error de seguir subiendo el gasto público más rápidamente que los ingresos, los resultados negativos se verán en poco tiempo*".

El déficit fiscal actual era previsible y toda la dirigencia política no puede aparecer como sorprendida.

La discusión de estos días es sobre la manera se **"instrumentará"** esa situación fáctica: si es con atraso a proveedores, con pagos parciales de salarios, con financiamiento bancario, con emisión de un título en sus diferentes versiones (al portador, con o sin garantía especial, en moneda local o extranjera, etc.)

La experiencia en Argentina y la provincia en las últimas décadas sobre las consecuencias de incurrir en déficit no deseados se materializa en el endeudamiento crónico.

Los déficits no surgen de la noche a la mañana, sino que son un resultado de una combinación de acciones y omisiones que toma el poder político. El condimento adicional que lo hace peligroso es que las consecuencias (deuda) habitualmente no son el resultado directo de las acciones del gobierno que incurre en déficit. Lo que se da con certeza es que el pago de la deuda lo hacen las generaciones que no tomaron la decisión de generar el déficit y tampoco de cómo financiarlo. Una vez más aparece como relevante la buena preparación, la esmerada discusión y la prudente ejecución de los presupuestos.

La Constitución Provincial, las leyes de Contabilidad, de Responsabilidad Fiscal establecen parámetros que limitan los gastos que se pueden financiar con deuda instrumentada.

Como la administración de los fondos públicos requiere de una transparencia tal que permita a los actores sociales poder evaluar la gestión de los dirigentes políticos, se requiere contar con información clara y precisa de los motivos que ocasionaron u ocasionarán el déficit, qué tipo de gasto se financiará, cuánto será el monto de la deuda, de qué forma se cancelará y de donde han de provenir los fondos. De allí surgirá el convencimiento social (o no) de realizar el gasto y comprometer a las generaciones futuras con el esfuerzo para cancelar la deuda que hoy se contrae.

La Ley de Participación Municipal, un tema pendiente

El sentido de la Ley de Participación Municipal tiene su fundamento constitucional en el sistema federal adoptado por nuestro país, y desde el punto de vista de las finanzas públicas es una herramienta útil para la gestión de los recursos públicos.

El Consejo Empresario Mendocino a través de sendos estudios sobre las Finanzas Públicas Municipales ha señalado la conveniencia de discutir una nueva ley de participación de impuestos entre los municipios.

Las distorsiones existentes se fueron modificando parcialmente, con lo cual el sistema en su conjunto no favoreció premios y castigos según fuese la gestión municipal.

La importancia para las instituciones municipales hace que la modificación de la ley deba ser analizada en forma completa y con un debate amplio. Los cambios estructurales exceden a la modificación de unos puntos porcentuales en la distribución primaria.

Situación Actual en Mendoza

- Desde hace más de 2 años el Consejo Empresario viene indicando que las políticas aplicadas por el Poder Ejecutivo y avaladas en los cambios legislativos correspondientes estaban encaminando a la Provincia de Mendoza a una situación de déficit.

- El estado actual de las Finanzas Públicas no es el resultado de actos o situaciones externas a la misma gestión provincial. Si bien aparecieron en los últimos meses algunos hechos extraordinarios, estos no son la causa. Se debe reconocer la estimación incorrecta de los recursos (a veces

a la baja y otros a la suba) según la conveniencia del gobierno de turno. Previsiones de gastos (en especial en personal) donde no se consideraban los impactos en ejercicios futuros.

- **El déficit fiscal actual era previsible y toda la dirigencia política no puede aparecer como sorprendida**.

- **Las modificaciones a la Ley de Responsabilidad Fiscal fueron precisamente una Irresponsabilidad Fiscal**. Excepciones a las reglas de fin de mandato, no constitución de fondos anticíclicos, modificación de pautas para restringir el gasto, son un ejemplo del accionar en el último quinquenio.

- El Proyecto de Ley elevado a la Legislatura no explica concretamente para qué se usarán los fondos. No da señales de una situación extraordinaria sino que se continuarán financiando gastos (todos los cuales aparecerían como deseables por la sociedad). No hay prioridades.

- El Ministerio de Hacienda ya dio a conocer sus primeras estimaciones del déficit del próximo presupuesto. Al evaluar el endeudamiento actual nada se dice respecto a cómo se financiará el déficit futuro (que obviamente no será sorpresa dentro de un año).

- **La falta de una nueva ley de participación no puede ser moneda de cambio para aprobar una ley de financiamiento. En vez de solucionar un problema se generan dos:** se financia sin discusión un déficit y no se discute íntegramente el sistema de participación.

- Con esta medida, estamos generando mayor déficit a la Provincia (tiene menos recursos) y se aumenta la inequidad e ineficiencia en el sistema de Participación municipal (genera derechos adquiridos a municipios con peor gestión)

- A pesar del deterioro fiscal entre la Nación y las Provincias es preciso actuar para revertir la situación de déficit fiscal. Actuando como si estos hechos fuesen casuales o fatídicos no se modifica la historia.

- Más allá de la evaluación de cómo financiar el déficit actual, es preciso que haya un **debate serio y preciso de cómo serán los próximos presupuestos provinciales para que la sociedad sepa y decida si quiere comprometer los ingresos de las generaciones futuras.**

Esperando el próximo Presupuesto

La Ley de Responsabilidad Fiscal de Mendoza no sólo establece límites al gasto y pide la constitución de un Fondo Anticíclico. La ley está configurada de acuerdo al proceso lógico de los hechos: por ello los artículos 8 y 9, exigen la presentación de presupuestos plurianuales de al menos 3 años. Se presentan detalles de los requisitos mínimos de estos presupuestos.

Según lo establece la Ley, en cada Presupuesto se debería presentar *"los cuadros demostrativos de la evolución de los recursos en los últimos 3 años y la proyección para los 2 siguientes….explicando metodología de cálculo y premisas utilizadas*", requisito que no se ha cumplido.

La Ley de Responsabilidad Fiscal establece en su artículo 44: *"Con la presentación del presupuesto anual, los Ministros del Poder Ejecutivo estarán obligados a adjuntar un programa de indicadores de resultado para cada ministerio, con el objeto de evaluar el cumplimiento de su misión, de acuerdo con lo establecido por la Ley de Ministerios. Así mismo, deberán explicitar detalladamente la forma en que se obtiene la información base y se elabora cada indicador y el calendario de su publicación…"*

Si se cuenta con bases de análisis coherentes es posible analizar la necesidad de los fondos solicitados para un presupuesto y la razonabilidad

Indicadores en el Presupuesto 2009

Según el Presupuesto Plurianual presentado hace un año comparado con los cálculos expuestos recientemente por el Ministro de Hacienda en la Legislatura los recursos para el año 2010 serían un 10% menos que lo previsto, sin embargo el nivel de gasto es similar a lo presentado en el Presupuesto Plurianual. Con lo cual es evidente que se presenta una situación de déficit recurrente.

El actual Presupuesto fue aprobado con los siguientes indicadores del Ministerio de Seguridad. Cabe aclarar que las estimaciones de variaciones porcentuales son propias.

PRESUPUESTO 2009

MINISTERIO DE SEGURIDAD

CUADRO DE INDICADORES Y METAS

Denominación De Las Variables	Unidad de Medida	AÑOS				Variación 2009 vs 2008
		2008	2009	2010	2011	
		Resultado Provisorio	Meta Anual	Meta Anual	Meta Anual	
11606 - DIRECCIÓN DE SEGURIDAD						
INDICADORES SEGURIDAD						
TOTAL DELITOS	Cantidad	71 455	71 455	71 455	71 455	0%
Total Delitos contra las Personas	Cantidad					
Total Delitos contra el Honor y la Honestidad	Cantidad					
Total Delitos contra el Estado Civil	Cantidad					
Total Delitos contra la Libertad	Cantidad					
Total Delitos contra la Propiedad	Cantidad					
Total Delitos contra la Seguridad Pública	Cantidad					
Total Delitos contra el Orden Público	Cantidad					
Total Delitos contra la Seguridad de la Nación	Cantidad					
Total Delitos contra los Poderes Pcos. y Orden Const.	Cantidad					
Total Atentados contra la Administración Pública	Cantidad					
Total Delitos contra la Fe Pública	Cantidad					
Total Delitos contra La Ley de Estupefacientes	Cantidad					
Total Delitos en Grado de Tentativa	Cantidad					
Total Delitos Tenencia Armas de Guerra	Cantidad					
INDICADORES CAPACIDAD INSTALADA RECURSOS HUMANOS						
Relación Habitantes/Policia	Habit/Policia	195	179	164	152	-8%
RECURSOS FISICOS						
Relación Habitantes con Patrulleros en Servicio	Habit/Patrullero	2 527	1 164	905	703	-54%
Relación Habitantes con Motos en Servicio	Habit./Moto	4 303	3 394	2 639	2 049	-21%
VEHICULOS						
Vehículos en Servicio	Cantidad	1 246	1 502	1 952	2 537	21%
HELICOPTEROS						
Total Helicópteros en Servicio	Cantidad	2	2	2	2	0%
RENOVACION DEL PARQUE MOVIL						
Total Vehículos Adquiridos	Cantidad	327	343	348	353	5%
Helicópteros Adquiridos	Cantidad	0	0	0	0	
INFRAESTRUCTURA EDILICIA						
Comisarías	Cantidad	53	54	54	54	2%
Subcomisarías	Cantidad	21	24	24	24	14%
Destacamentos	Cantidad	83	89	89	89	7%

Fuente: Dirección de Planeamiento Estratégico - Ministerio de Seguridad - Gobierno de Mendoza

Cuando el CEM insiste en la aplicación de la Ley de Responsabilidad Fiscal lo hace porque reconoce que es un instrumento eficaz para medir la gestión. Pareciera que ningún legislador observó que no se cumplió con la Ley al presentar simples planillas sin explicación alguna. Pero lo más grave es que nadie cuestionó la sorprendente proyección, por ejemplo, de la Dirección de Seguridad cuando explicita que en los próximos años la tasa de crecimiento del delito será 0%. Según la Dirección de Investigaciones habrá un 20% más de hechos esclarecidos y un 30% menos de causas delictuales durante el año 2009.

Si se observan las previsiones para el año 2010 en la Dirección General de Escuelas, en la EGB la cantidad de establecimientos privados crecerá un 20% y los estatales un 0,3%, los cargos docentes estatales aumentarán en sólo 12 (doce) cargos.

Si vemos el área salud, para el año 2010 el Hospital Central calcula tener menos consultas externas, un leve aumento de consultas por guardia y el resto de los indicadores similares al 2009. Para el Hospital Notti lo previsto es que las consultas externas sean menores que en 2009 y las consultas por guardia crezcan en sólo 2 por día.

Estos son algunos ejemplos de lo que se presentó junto al Presupuesto 2009. Con este tipo de información previa habría que esperar al proyecto de ley de Presupuesto Provincial para el año 2010.

Si no hay objetivos claramente presentados, no hay metas, nada para controlar y sólo queda pagar sueldos y continuar haciendo lo mismo que antes**.**

Las herramientas existen para que tanto el Poder Legislativo y la sociedad mendocina pueda considerar en qué y para qué se usan los recursos presupuestarios. Hace 4 años que la Ley de Responsabilidad Fiscal obliga al Poder Ejecutivo a que se envíen los presupuestos con esta información, porque es a partir de ella que se puede analizar el cálculo presupuestario.

Más allá de la discusión de cómo se financiará el déficit actual, que es un hecho consumado, el Consejo Empresario Mendocino espera que la presentación del Presupuesto del 2010 contenga información relevante y útil para su análisis serio en la Legislatura.