

# DE ECONOMIA

## Nº 62

CUADERNOS

¿Por qué y cómo reformar  
el sistema educativo  
de la provincia  
de Buenos Aires?



Ministerio de Economía  
de la Provincia de Buenos Aires  
República Argentina

# **¿Por qué y cómo reformar el sistema educativo de la provincia de Buenos Aires?**

La coordinación general de este trabajo estuvo a cargo del Lic. Jorge Sarghini. La investigación fue llevada a cabo por el Lic. Matías Busso, con la colaboración del Lic. Lisandro Menéndez y del Lic. Octavio Pera.\*

La Plata, Diciembre de 2001.

\* Todos los investigadores integran el Grupo de Investigación Económica, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

---

## **Autoridades**

**Dr. Carlos Ruckauf**  
Gobernador

**Ing. Felipe Solá**  
Vicegobernador

**Lic. Jorge Emilio Sarghini**  
Ministro de Economía

**Lic. Gerardo Otero**  
Subsecretario de Finanzas

**Lic. Santiago Montoya**  
Subsecretario de Ingresos Públicos

**Lic. Carlos Fernández**  
Subsecretario de Política y Coordinación Fiscal

Director: **Lic. Jorge Emilio Sarghini**

Coordinador: **Lic. Lisandro Menéndez Paratore**

# Prólogo

La educación debe ser vista como uno de los principales instrumentos para solucionar los problemas de pobreza estructural, desempleo, iniquidad distributiva y falta de crecimiento económico.

La capacidad de los hombres de insertarse en el mercado laboral de una manera estable y bajo condiciones dignas, depende casi de una manera exclusiva, de la formación adquirida durante su niñez y juventud. Por ello existe un amplio consenso en que un sistema educativo justo es la clave para la contención y la prevención de los problemas sociales del presente y del futuro. Garantizar la calidad y la cobertura del servicio de educación primaria y secundaria reviste características estratégicas indelegables para toda sociedad.

En el caso argentino, luego del proceso de descentralización del gasto social llevado a cabo en los últimos veinte años, gran parte de la responsabilidad de la provisión de estos servicios de educación básica, pasó a recaer sobre los gobiernos provinciales.

La provincia de Buenos Aires está instrumentando herramientas que permitan incrementar la funcionalidad de su sistema educativo. La necesidad de realizar una reforma que sea aceptada por todos los sectores involucrados en el sistema educativo, requiere continuar el análisis sobre qué educación desea la sociedad bonaerense para sus hijos y cuáles son los mecanismos para acceder a la misma.

En este sentido, la serie Cuadernos de Economía ha presentado a lo largo de los últimos años, varios trabajos tendientes a contribuir a ese debate. Lo interesante es generar una propuesta que, sin ser concluyente y definitiva, sirva para tomar conciencia de la problemática educativa y generar discusiones sobre las futuras políticas a implementar.

En esta edición de Cuadernos de Economía se presenta un diagnóstico de la performance del sistema educativo actual, junto a un análisis de los principales aspectos de gestión que inciden en dicha performance. Asimismo, se ofrecen algunos lineamientos generales para reformar el servicio de educación básica.

*Jorge Emilio Sarghini*

Ministro de Economía  
Provincia de Buenos Aires

# Índice

## ¿Por qué y cómo reformar el sistema educativo de la Provincia de Buenos Aires?

	Pág.
<b>INTRODUCCION Y RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>9</b>
<b>CAPITULO 1: EDUCACION, CALIDAD Y EQUIDAD: UN ANALISIS CUANTITATIVO</b>	<b>11</b>
1. INTRODUCCION	11
2. LA COBERTURA EN EDUCACION BASICA	12
3. DETERMINANTES DE LA CALIDAD DE LA EDUCACION PRIMARIA	15
4. DETERMINANTES DE LA COBERTURA A NIVEL SECUNDARIO	21
4.1. SELECCION, RESTRICCION DE RIQUEZA Y ASISTENCIA AL POLIMODAL	21
4.2. CALIDAD DE LA EGB Y PROBABILIDAD DE ASISTENCIA AL POLIMODAL	24
5. CALIDAD, COBERTURA Y DISTRIBUCION DEL INGRESO	25
6. LA RAZON DEL PROBLEMA	27
<b>CAPITULO 2: LA GESTION DEL SISTEMA EDUCATIVO</b>	<b>29</b>
1. LA EXPANSION DEL SISTEMA EDUCATIVO PROVINCIAL EN LOS '90	29
2. LA ESTRUCTURA CENTRALIZADA DEL SISTEMA EDUCATIVO	31
3. EL ACOTADO ROL ACTUAL DE LOS MUNICIPIOS EN LA GESTION EDUCATIVA	38
3.1. GESTION EDUCATIVA MUNICIPAL: ASPECTOS TEORICOS	38
3.2. LA INSTANCIA ADMINISTRATIVA	40
3.3. LA INSTANCIA TECNICO-PEDAGOGICA	40
3.4. ¿ES DESEABLE UNA MAYOR PARTICIPACION DE LOS MUNICIPIOS?	41
4. INCENTIVOS INEFICIENTES: LAS CONSECUENCIAS DE LA HIPERREGULACION	41
4.1. REGULACIONES DE DEMANDA: EFECTOS SOBRE ALUMNOS Y FAMILIAS	42
4.2. REGULACIONES DE OFERTA: EFECTOS SOBRE LOS DOCENTES EN ACTIVIDAD, DIRECTORES Y ESCUELAS	42
5. ALGUNOS COMENTARIOS FINALES	48

<b>CAPITULO 3: EXPERIENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA REFORMA EDUCATIVA</b>	<b>50</b>
1. LA GESTION EDUCATIVA EN EL MUNDO	50
2. EL ROL DE LA GESTION MUNICIPAL EN EL MUNDO	54
3. EL ROL DE LA GESTION ESCOLAR EN EL MUNDO	56
4. LA REFORMA EN PAISES DE MENOR DESARROLLO	57
4.1. REFORMA EDUCATIVA EN NUEVA ZELANDA	57
4.2. REFORMA EDUCATIVA EN IRLANDA	58
<b>CAPITULO 4: CONCLUSIONES FINALES Y PROPUESTAS DE POLITICA</b>	<b>59</b>
1. UN NUEVO ROL PARA EL GOBIERNO PROVINCIAL	59
2. UN NUEVO ROL PARA LOS MUNICIPIOS Y LAS ESCUELAS	62
<b>ANEXO</b>	<b>65</b>
1. BASE DE DATOS Y CONFORMACION DE LAS VARIABLES	65
2. ESTIMACION DE MODELOS	67
3. CUANTIFICACION DE LA DESIGUALDAD DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS MUNICIPALES	69
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>74</b>

## Introducción y Resumen Ejecutivo

La educación es, quizá, el principal instrumento que tiene una sociedad para lograr una distribución del ingreso más justa: en la medida en que todos los habitantes puedan acceder al sistema educativo en igualdad de oportunidades, podrán ingresar al mercado laboral mejor preparados.

Sin embargo, muy pocos países han logrado una educación lo suficientemente homogénea, en cuanto a su calidad y a su cobertura, como para satisfacer este objetivo de justicia y equidad. Este trabajo pretende continuar el debate sobre la forma que debe tomar la reforma educativa para la provincia de Buenos Aires.

El diagnóstico sugiere que es necesario iniciar rápidamente un camino de cambios en materia de política educativa. Claro está, la reforma en todo sistema es continua y, por ello, las propuestas hechas hoy siempre podrán ser mejoradas en el futuro, en tanto y en cuanto persista una política educativa consistente a lo largo del tiempo. En este sentido, la propuesta de reforma que se presenta, busca contribuir al debate más que a concluirlo.

En la actualidad los grandes desafíos de la gestión de la educación básica (primaria y secundaria) en la provincia, parecen ser dos. En el caso de la educación primaria, donde se ha alcanzado un nivel satisfactorio de cobertura, se pueden lograr mejoras en la calidad del servicio educativo. En tanto, en el caso de la educación secundaria, el desafío es llevar la cobertura del sistema a niveles más amplios.

El Capítulo 1 tiene el objetivo de producir un diagnóstico inicial. Para ello, utilizando la información disponible, se analizan los determinantes de la calidad y de la cobertura de la educación. En términos generales se hallaron los siguientes resultados.

- *Existe un espacio para mejorar la calidad de la educación primaria.* Se encontró que los alumnos de mayor nivel socioeconómico, que no trabajan y que tienen padres más educados, presentan un mejor rendimiento en la escuela primaria. Esta evidencia puede apoyar la instrumentación de un sistema de becas para alumnos de la EGB. Por el lado de los docentes, se encontró que ni la mayor experiencia ni la mayor edad implican un mejor rendimiento educativo de los alumnos, lo que sugeriría la poca utilidad del pago por antigüedad. Asimismo, se halló que los suplentes obtienen peores resultados que el resto de los maestros y que la edad del director y la forma en la que el mismo accede al cargo (concurso), afecta positivamente el rendimiento de los alumnos. Además, la existencia de un ámbito físico adecuado para el estu-

dio, está relacionado positivamente con la performance mostrada por los estudiantes en las pruebas de calidad, con lo cual sería importante focalizar una parte de la inversión de capital en la mejora de los establecimientos educativos.

- *Se debe aumentar la cobertura en la educación secundaria.* La baja cobertura es explicada, en parte, por el nivel socioeconómico de las personas. En particular se muestra que la probabilidad de asistir al nivel polimodal está determinada por el nivel de ingreso familiar. En este sentido, las personas pobres tienen una probabilidad menor de educarse, lo que justificaría un sistema de becas focalizado en las zonas de mayor pobreza, como un mecanismo válido de aumento de la cobertura del nivel de educación secundaria.

Existen potencialmente dos argumentos que podrían explicar estos resultados en materia de calidad y cobertura. En primer lugar, podría ocurrir que el Estado provincial esté focalizando mal los recursos destinados a la educación. Sin embargo, los resultados hallados por Gasparini (2000) muestran de manera concluyente que esto no ocurre: el gasto en educación primaria y secundaria es pro-pobre. En consecuencia, la respuesta a la performance actual, debe centrarse en la forma como se gasta en educación.

De esta manera, en el Capítulo 2, se estudia cómo el Estado provincial gestiona los servicios educativos. En este sentido, es probable que exista un espacio para introducir algunas mejoras. Son tres las razones que explicarían los problemas en materia de gestión y que, por lo tanto, sugerirían la necesidad de algunos cambios.

- El sistema educativo provincial experimentó un *proceso de fuerte crecimiento* a lo largo de los '90, lo que puede implicar que la gestión aún no haya logrado absorber el efecto impacto del mismo. Por otro lado, como el monto de gasto transferido en la descentralización superó al monto de recursos transferidos para cubrir dicho gasto, es posible que la calidad haya sido afectada negativamente.

- Existe una *elevada centralización* que puede estar imponiendo costos, debido a una mala asignación de recursos dentro del sistema. Contrariamente a lo que aconseja la teoría económica, se observa que en la práctica, una gran parte de la toma de decisiones en materia de asignación de recursos, se realiza desde el nivel central (provincial) y que, aún cuando los municipios tienen un rol que cumplir en cuanto a la gestión educativa, no han implementado los cambios suficientes como para poner en práctica esa descentrali-

zación en todo el territorio provincial. Más aún, se halló que el costo de la centralización puede ser significativo debido a la alta heterogeneidad intermunicipal presente en el sistema educativo bonaerense.

- Finalmente, se encontró que el conjunto de reglas formales (principalmente el Estatuto del Docente) que determinan el accionar de los docentes, no genera los incentivos correctos al esfuerzo y a la capacitación constante.

En consecuencia, una descentralización hacia los municipios y las escuelas, junto a una modificación en las reglas del juego, a las cuales están sujetos los actores del sistema, puede devenir en cambios que impulsen una mayor equidad en la distribución de la riqueza.

Con el objetivo de definir qué funciones conviene descentralizar, se presentan en el Capítulo 3 algunos hechos estilizados en materia de gestión educativa vigentes en el resto del mundo. Se encuentra que existe una tendencia a centralizar los aspectos más generales de la educación, como la organización del sistema, la definición de la currícula, el control de calidad y el financiamiento. A la vez, se observa una fuerte tendencia a descentralizar las decisiones “cotidianas” relacionadas con la gestión educativa, como la asignación de recursos, la definición de los salarios y la adaptación de la currícula educativa.

Finalmente, en el Capítulo 4 se presentan algunas conclusiones y los lineamientos generales de una propuesta de reforma educativa que, en pocas palabras, consiste en una descentralización y al mismo tiempo, que se le otorga a los alumnos y a sus padres una mayor capacidad de decisión. Básicamente se propone:

- Mantener centralizados en la DGCyE sólo los aspectos más generales de la gestión: definición de currícula, organización general, financiamiento del sistema, control de calidad, diseminación de información entre los ciudadanos y formación de nuevos docentes.
- Descentralizar las decisiones de asignación de gasto hacia los municipios para que los mismos definan los presupuestos de cada escuela y decidan la construcción de nuevos establecimientos, logrando una mayor eficiencia.
- Desregular las relaciones laborales de manera que los directores de las escuelas tengan la capacidad de contratar y despedir a los docentes a su cargo, de introducir cambios en materia de perfeccionamiento y calificación, y de otorgar y controlar las licencias.

En la reforma, los padres de los alumnos podrán elegir libremente el colegio de sus hijos. El ejercicio de esa libertad permitirá, en última instancia, premiar a las escuelas que brindan una mejor educación y castigar a las de mal desempeño.



# Capítulo 1

## Educación, Calidad y Equidad: un análisis cuantitativo

### 1. INTRODUCCION

El concepto de “equidad” distributiva suele asociarse, tanto en ámbitos académicos como políticos, al de “igualdad en la distribución del ingreso o de la riqueza”. Sin embargo, ambas nociones (equidad e igualdad) tienen bases conceptuales bien diferentes. Para determinar cuándo una situación es equitativa se necesita introducir algún juicio de valor acerca de qué se considera justo y qué injusto; mientras que el análisis de desigualdad sólo requiere mirar la distribución del ingreso, observada de la realidad para luego calcular, a través de medidas estándar, cuán desigual es la misma.

Para precisar un poco más la diferencia entre ambos conceptos puede suponerse que, a lo largo de su vida, cada individuo toma distintos cursos de acción sujeto a un conjunto de restricciones. De esta manera, una persona en base a sus habilidades, a sus gustos, a su entorno familiar y a sus posibilidades económicas elegirá un determinado nivel de educación, de cierta calidad. En algún momento, el individuo tomará la decisión de reducir el esfuerzo dedicado al estudio, destinando parte de su tiempo al trabajo, para obtener así una determinada remuneración. Ese ingreso neto del consumo, irá conformando a lo largo del tiempo su stock de riqueza.

Intentar alcanzar la igualdad de ingresos (o de riqueza) implicará, por ejemplo, que personas que realizaron un gran esfuerzo para educarse o que se esmeran mucho en sus trabajos, reciban una remuneración similar a la de aquellos individuos que eligen disfrutar de un mayor “tiempo de descanso” durante su vida activa. Es probable que un gran número de personas juzguen esta situación como iniquitativa.

Si, en cambio, las diferencias en el ingreso corriente de las personas obedecieran sólo a las posibilidades *económicas* que tuvo cada individuo para alcanzar un grado determinado de educación, la situación será generalmente juzgada como iniquitativa.

Puede concluirse entonces que una situación es equitativa sólo si la desigualdad en el ingreso, es fruto de ciertos factores que el individuo elige (“factores aceptables”); en tanto que aquellos casos en que la desigualdad es explicada por circunstancias que son exógenas al individuo (“factores inaceptables”), serán considerados iniquitativos.

El problema se reduce, finalmente, a definir qué factores se juzgan aceptables y cuáles inaceptables para explicar la desigualdad en los ingresos de las personas. En este trabajo, se considerará que ni la riqueza ni la educación de los padres deberían ser factores determinantes del ingreso corriente de una persona. En otras palabras, se considerará que una situación es equitativa si existe igualdad de oportunidades: esto es, si independientemente de la riqueza y del nivel educativo familiar, todos los individuos tienen al nacer la misma posibilidad de alcanzar un nivel dado de ingresos cuando sean adultos, dadas sus decisiones en materia de esfuerzo en el estudio y en el trabajo y su habilidad innata.

Este criterio es el que sustenta la sociedad bonaerense y se encuentra expresada en la Ley Provincial N° 11.612 que establece que la provincia “tiene la responsabilidad principal e indelegable de garantizar el derecho a la educación de todos los habitantes asegurando el libre acceso y permanencia y egreso en igualdad de oportunidades y posibilidades”.

Fijada la noción de equidad que se utilizará en este trabajo, se debe responder cómo se relaciona con el nivel de educación que adquiere una persona.

Mincer (1974) muestra que en una economía con agentes iguales en la que no existen restricciones de crédito, la diferencia en los salarios entre personas, con y sin educación (o sea la desigualdad de la distribución del ingreso corriente), sólo alcanza para compensar el costo de oportunidad de haber alcanzado un nivel educativo más alto. De esta forma, el ingreso intertemporal de los individuos, neto del costo de la educación, es idéntico entre personas, de modo que no existiría desigualdad *intertemporal* aunque sí habría desigualdad *corriente*. Vale aclarar que la situación no sería iniquitativa en el sentido de que no existe en el modelo ningún factor inaceptable que genere desigualdad en los ingresos corrientes.

Este análisis deja de lado un conjunto de variables que parecen influir en el ingreso de las personas, tales como la habilidad, la riqueza familiar (en un contexto de restricciones de liquidez), el medioambiente de aprendizaje, etc. Variables que, por otro lado, están correlacionadas positivamente con el nivel de educación alcanzado y que influyen en el futuro nivel de ingresos de los individuos.

A partir de Galor y Zeira (1993) se puede demostrar que levantar algunos de los supuestos de Mincer

(1974) podría conducir a una situación en la que la desigualdad en la distribución del ingreso, sería un indicio de iniquidad.

Para simplificar puede suponerse que en la economía existen dos tipos de individuos: ricos y pobres. Las personas ricas, a diferencia de las pobres, tienen una gran riqueza financiera. Asimismo, la vida de cada persona puede ser dividida en dos etapas. Una etapa activa en la que la persona se educa y trabaja; y una etapa pasiva en la que el individuo se retira y deja una herencia (financiera y "cultural") a sus hijos. Esta herencia será utilizada por los hijos cuya vida también puede dividirse en dos etapas (una activa y una pasiva), al final de la cual también dejarán una herencia a sus propios hijos y así sucesivamente.

Para educarse cada individuo deberá hacer frente a un costo fijo que, dado que se supone existen restricciones de crédito, tendrá que financiar con la riqueza de sus padres. El incentivo a adquirir una mayor educación proviene de que, como la educación incrementa la productividad, las personas que dediquen más tiempo al estudio, ganarán un salario mayor en el futuro.

Este modelo arriba a dos resultados importantes:

- Aquellos individuos pertenecientes a familias ricas, tendrán la capacidad de hacer frente al costo educativo de manera que en el futuro obtendrán mayores salarios, acumularán riqueza y sus hijos también podrán educarse.
- Por el contrario, las personas que pertenezcan a una familia pobre, no podrán hacer frente al costo de educarse, de modo que su productividad y sus salarios serán bajos y, naturalmente, no acumularán riqueza; en consecuencia, sus hijos tampoco podrán educarse.

Se genera entonces una trampa de pobreza que conduce a un fenómeno de "segregación": generaciones completas de pobres con hijos que tienen una baja probabilidad de recibir educación y generaciones completas de personas ricas y educadas. Claramente, esta es una situación iniquitativa en el sentido de que la desigualdad del ingreso es consecuencia de factores que son típicamente inaceptables para la sociedad.

Debe notarse que en este caso la iniquidad surge de la incapacidad de ciertas personas de acceder al sistema educativo. En otras palabras, un sistema educativo con una *baja cobertura* (que no sirve a todas las personas que debería servir), tenderá a ser iniquitativo.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Debe notarse que el juicio de valor implícito es que todos los individuos deberían recibir "educación básica"; esto es, educación primaria (EGB) y educación secundaria (polimodal).

Galor y Zeira (1993) suponen que una vez que los individuos ingresan al sistema educativo, obtienen una educación de igual calidad (que luego se traduce en una misma productividad y, por ende, en un mismo nivel salarial). Si se levantase ese supuesto podría ocurrir que existan algunos establecimientos educativos que ofrecen educación de alta calidad y otros que no. De este modo, aquellas personas que asisten a los primeros, tendrán luego (cuando salgan al mercado laboral) la posibilidad de obtener salarios mayores a los que obtendrán las personas que recibieron una mala educación. En otras palabras, la iniquidad puede surgir de la *baja calidad* de la educación brindada en ciertas escuelas.

De manera ideal, habría que maximizar la cobertura, al tiempo que se maximiza la calidad de la educación que se ofrece. Sin embargo, se puede establecer un orden de prioridades a los fines de aumentar la equidad distributiva. Primero es necesario aumentar la cobertura del sistema para que, tanto los individuos pobres como los ricos, accedan a la escuela y luego, una vez que se logró el aumento en la cobertura, habría que establecer el objetivo explícito de aumentar la calidad educativa en todas las escuelas.

En consecuencia, para analizar la equidad del sistema educativo la primera variable a observar será la cobertura de la educación básica: esto es, de la EGB y el polimodal.<sup>2</sup>

## 2. LA COBERTURA EN EDUCACION BASICA

La cobertura del sistema educativo puede medirse de una manera muy simple a través de la tasa neta de escolarización, la que se refiere al número de personas que asisten a un nivel educativo determinado (primaria o EGB y secundaria o polimodal) en relación al número de personas que, según su edad, debería estar asistiendo.

Las comparaciones internacionales muestran que Argentina presenta niveles de cobertura en educación primaria relativamente similares a los que se verifican en los países desarrollados (Cuadro N° 1). La explicación de este hecho reside en que Argentina, al igual que los países avanzados, ha declarado obligatoria la asistencia de los niños a la escuela. De hecho, a partir

<sup>2</sup> Los términos EGB y educación primaria, y polimodal y educación secundaria se usarán indistintamente a lo largo de todo el trabajo: los dos primeros hacen referencia a la educación de los niños entre 6 y 14 años y los dos últimos se refieren a la educación de los jóvenes entre 15 y 18 años.

de la reforma de 1994, se ha ubicado entre los países que cuentan con una mayor cantidad de años de obligatoriedad (de los 5 a los 14 años).

A pesar de la efectividad de la educación primaria, la cobertura en la educación secundaria es bastante inferior a la existente en los países desarrollados. Mientras que en estos países los índices de cobertura

se mantienen altos una vez que culmina la obligatoriedad, en Argentina se produce un desmoronamiento: el pasar de la educación primaria a la secundaria significa para nuestro país una caída en la tasa neta de escolarización del orden de 42 puntos porcentuales, valor que se encuentra notoriamente por encima de los de países como Bélgica, Canadá o Suecia.

**CUADRO N° 1**  
**COBERTURA DEL SISTEMA EDUCATIVO EN EL MUNDO. AÑO 1998**

País	Tasa neta de Escolaridad (%)		
	Primaria	Secundaria	Diferencia
Argentina	96	54	-42
Suiza	100	79	-21
Dinamarca	99	86	-13
Países Bajos	99	86	-13
Alemania	100	88	-12
Grecia	96	85	-11
Austria	100	90	-10
Australia	98	89	-9
Reino Unido	100	92	-8
Estados Unidos	96	89	-7
Francia	99	92	-7
Nueva Zelanda	100	93	-7
Finlandia	99	93	-6
Noruega	99	94	-5
Suecia	100	96	-4
Canadá	95	92	-3
Bélgica	98	98	0

Fuente: GIE en base a datos de OCDE y UNESCO.

Este patrón de alta cobertura en la educación primaria y baja cobertura de la educación secundaria, se verifica también para todas las provincias argentinas (Cuadro N°2). En general, la tasa neta de escolarización tiende a ubicarse en la mayor parte de las jurisdicciones alrededor del 95%, con algunas excepciones: las provincias del sur del país presentan un mejor desempeño, mientras que Chaco tiene una cobertura

sustancialmente menor al resto de las provincias.

También, la cobertura del sistema decae notoriamente en la educación secundaria de todas las provincias. La Capital Federal (presumiblemente por su mayor poder adquisitivo) es la que presenta un desempeño superior al resto, en tanto que las provincias del noreste del país se ubican sustancialmente por debajo del promedio.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Vale aclarar que estos datos han sufrido modificaciones en los últimos años. En un trabajo de Noviembre de 2000 la DGCyE de la provincia de Buenos Aires reporta una escolarización bruta de aproximadamente el 72% en el nivel secundario, lo que muestra una fuerte mejora en la provincia, aún cuando es probable que la escolarización neta sea menor. Se optó, sin embargo, por dejar los datos del año 1997 básicamente por dos razones: en primer lugar, porque ello permitía una comparación con el resto de las provincias argentinas y, en segundo lugar, porque la conclusión de que la tasa de escolarización neta es baja respecto a la ideal no se modifica. Probablemente los resultados del Censo 2001 sirvan para eliminar cualquier duda que exista en este sentido.

Nótese que tanto en el nivel primario como en el secundario, la provincia de Buenos Aires pre-

senta tasas netas de escolarización cercanas al promedio.

**CUADRO N° 2**  
**COBERTURA DEL SISTEMA EDUCATIVO EN ARGENTINA. AÑO 1997**

Jurisdicción	Tasas Netas de Escolaridad %			Cantidad de alumnos que se espera promuevan (cada 100)		Deserción Interanual (cada 100)	
	Primario	Medio	Diferencias	Primario	Medio	Primario	Medio
Total	96,0	54,0	42,0	83	54	2,5	13,4
Bs. As.	96,0	54,1	41,9	87	52	1,8	13,0
Cap. Fed.	97,0	72,0	25,0	89	67	1,6	9,6
Catamarca	95,2	51,0	44,2	79	53	3,2	14,5
Córdoba	96,5	57,4	39,1	80	62	2,5	11,1
Corrientes	94,2	41,1	53,1	68	57	4,9	11,6
Chaco	88,5	38,4	50,1	73	47	3,7	15,9
Chubut	96,5	56,1	40,4	90	38	1,1	20,1
Entre Ríos	96,0	52,2	43,8	76	54	3,6	13,3
Formosa	94,1	46,2	47,9	70	42	4,2	17,8
Jujuy	96,0	58,2	37,8	83	71	2,4	9,5
La Pampa	96,3	54,1	42,2	80	56	2,6	13,7
La Rioja	96,0	53,4	42,6	82	54	2,5	12,8
Mendoza	96,3	53,4	42,9	94	59	0,8	13,0
Misiones	92,3	36,4	55,9	63	50	5,5	14,4
Neuquén	97,0	54,3	42,7	80	41	2,8	16,8
Río Negro	96,4	53,4	43,0	83	49	2,2	14,8
Salta	94,5	55,5	39,0	81	42	2,6	19,1
San Juan	96,2	55,0	41,2	77	51	3,2	13,9
San Luis	95,2	51,0	44,2	78	52	3,4	13,5
Santa Cruz	98,0	69,0	29,0	92	60	1,0	10,9
Santa Fe	96,2	55,1	41,1	88	51	1,7	14,5
S del Estero	93,0	38,0	55,0	60	36	6,0	20,9
T. del Fuego	98,1	69,0	29,1	97	42	0,1	17,2
Tucumán	95,0	48,0	47,0	84	48	2,5	16,7

Nota: medio, se refiere al nivel secundario opolimodal.

Fuente: GIE en base a Red Federal de Información Educativa.

Estas diferencias en las tasas netas de escolaridad del nivel primario y del secundario tienen su contracara en dos hechos importantes. Por un lado, la educación secundaria presenta una mayor deserción interanual que la primaria. En la provincia, de cada 100 alumnos que terminan un grado del nivel primario, 1,8 abandonan (esto es, no empiezan el grado siguiente) en tanto que de cada 100 chicos que terminan un año en la educación secundaria, 13 abandonan. Naturalmente esto impacta en la probabilidad de finalizar uno y otro nivel. En la provincia, cada 100 alumnos que ingresan al primario 87 lo finalizan, en tanto que de cada 100 alumnos que ingresan al secundario, sólo finalizan 52. En suma, puede concluirse que:

- como el objetivo de una alta cobertura a nivel primario fue alcanzado, el logro de una mayor equidad implica

la necesidad de brindar una educación primaria de mayor calidad en todas las escuelas bonaerenses. Por ello en la sección 3 se analizan los *determinantes de la calidad en la EGB*.

- por otro lado, dado que el nivel de cobertura en la educación secundaria no es aún satisfactorio, generar una mayor equidad distributiva implica primero profundizar las políticas educativas que induzcan una cobertura más amplia del sistema y luego sí atacar el problema de la calidad.<sup>4</sup> En consecuencia, en la sección 4 se estudian los *determinantes de la cobertura en el polimodal*.

<sup>4</sup> De todas formas, es probable que los objetivos de mayor cobertura y mayor calidad en la educación secundaria no sean "rivales". En otras palabras, el acercamiento a un objetivo no implica el alejamiento del otro.

### 3. DETERMINANTES DE LA CALIDAD DE LA EDUCACION PRIMARIA

La primera pregunta que se debe responder es cómo se puede mejorar la calidad educativa en la educación primaria. Para ello, se intentará medir el impacto de las diversas características de los distintos actores del proceso educativo en el rendimiento de los estudiantes de EGB, utilizando información pública recabada por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, a través del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad.<sup>5</sup> Dicho sistema mide los conocimientos de los estudiantes de 6° y 7° grado en lengua y matemáticas, relevando además, características complementarias sobre los alumnos, docentes, directores y centros educativos. La metodología utilizada para el armado de las variables, se presenta en el Anexo junto a una descripción más detallada de la base de datos

utilizada en esta sección del trabajo (Cuadro A.1).

Debe tenerse presente que las pruebas de calidad educativa evalúan el conocimiento sobre contenidos mínimos, de manera tal que el haber respondido el 100% de las preguntas en forma correcta, no implica un rendimiento extraordinario sino, en cambio, que se alcanzaron plenamente los conocimientos mínimos correspondientes al grado. En el Cuadro N° 3 se presenta la distribución de los resultados.

Si bien resulta difícil “cuantificar” la calidad de la educación adquirida y mucho más establecer un parámetro de comparación absoluto que permita aseverar que la misma es “alta” o “baja”, del cuadro surgen algunos datos enriquecedores: por ejemplo el 70% de los alumnos adquieren menos del 75% de los contenidos mínimos en lengua y matemática. Alternativamente, si se estableciera como límite de aprobación de las pruebas la obtención de un 7 sólo aprobaría aproximadamente un tercio de los alumnos.

**CUADRO N° 3**  
**EGB. DISTRIBUCION DE RESPUESTAS CORRECTAS**

Porcentaje de alumnos	Rendimiento en Lengua (máximo del x% de los alumnos)	Rendimiento en Matemática (máximo del x% de los alumnos)
10	0,16	0,25
20	0,31	0,38
30	0,41	0,47
40	0,5	0,53
50	0,56	0,59
60	0,63	0,67
70	0,72	0,74
80	0,78	0,81
90	0,88	0,89
100	1,00	1,00

Nota: el rendimiento se califica entre 0 (peor resultado) y 1 (mejor resultado). Para obtener los resultados se ordenaron todas las notas de menor a mayor. Así, por ejemplo, el cuadro indica que el 10% de los chicos obtuvieron el 16% o menos de respuestas correctas.

Fuente: GIE en base a Instituto para el Desarrollo de la Calidad Educativa.

Más interesante y más útil que el mero hecho de analizar la calidad actual, es el análisis de los factores que determinan los resultados obtenidos. La encuesta permite analizar algunas relaciones entre las *características de los alumnos, de los docentes, de los directores y de los establecimientos* y el rendimiento académico.

En el caso de la relación entre las características del alumno con los resultados obtenidos, se observa que conforme crece el nivel socioeconómico de los

alumnos, el rendimiento mejora (Cuadro N° 4). Esta relación podría estar indicando que las diferencias nutricionales, habitacionales, etc. condicionan de algún modo la cantidad de conocimientos adquiridos. Si bien el objetivo no es explicar los canales a través de los cuales esta relación ocurre, el resultado hallado es importante pues estaría indicando que la capacidad adquisitiva de la familia importa y de este modo justificaría por ejemplo, un sistema de becas que compense a las familias de menores recursos. De hecho, se observa también que los alumnos que trabajan tienden a presentar notas por debajo de aquellos que no trabajan.

<sup>5</sup> Las bases de datos utilizadas están disponibles en la página web del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

Por otra parte, el rendimiento mejora al aumentar el nivel educativo alcanzado por los padres, algo que podría estar mostrando el efecto sobre la calidad edu-

cativa del ambiente de estudio en el hogar; una variable sobre la cual la política educacional puede tener muy pocos efectos.

**CUADRO N° 4**  
**EGB. CARACTERISTICAS Y RENDIMIENTO ACADEMICO DEL ALUMNO**

Rendimiento de acuerdo...	Nota Promedio	Lengua	Matemáticas
<i>...al nivel socioeconómico</i>			
Alto	0,642	0,615	0,669
Medio-alto	0,582	0,556	0,607
Bajo	0,539	0,516	0,562
Medio-bajo	0,472	0,466	0,478
<i>...a la situación laboral</i>			
No trabaja	0,571	0,552	0,589
Trabaja	0,508	0,471	0,546
<i>...al nivel educativo alcanzado por los padres</i>			
Alto	0,619	0,590	0,648
Medio-alto	0,584	0,556	0,613
Bajo	0,544	0,523	0,564
Medio-bajo	0,440	0,442	0,438

Nota: el rendimiento se califica entre 0 (peor resultado) y 1 (mejor resultado).

Fuente: GIE en base a Instituto para el Desarrollo de la Calidad Educativa.

Por otra parte, las relaciones en cuanto a las *características de los docentes* y las notas obtenidas por los alumnos en las pruebas de calidad, son de interés, toda vez que contribuyan a la identificación de diferentes aspectos que pueden resultar útiles para mejorar la performance del sistema educativo (Cuadro N° 5). En el caso de los maestros existen básicamente cuatro variables de interés que se pueden analizar en relación a la calidad educativa: la edad, la experiencia, la situación de revista (esto es, si es titular, suplente, etc.) y la disponibilidad de materiales para el docente.

Se encontró que a medida que crece la edad del docente, aumenta el rendimiento educativo de los alumnos. Sin embargo y contrario a lo que la intuición sugiere, la relación entre las notas y la experiencia de los docentes, no es siempre positiva. Hay dos efectos que podrían estar contraponiéndose aquí: por un lado,

es esperable un “efecto aprendizaje” a través del cual a medida que los docentes adquieren experiencia adoptan también distintas metodologías de enseñanza incrementando el rendimiento de los alumnos. Conjuntamente con esta situación tiene lugar un segundo efecto, el “efecto cansancio” donde el docente pierde, en alguna medida, el entusiasmo inicial en la preparación de las clases, situación que deriva en una pérdida de calidad de las mismas.

En cuanto a la situación de revista de los maestros, puede observarse que los titulares obtienen un mejor rendimiento de los alumnos que cualquier otra categoría, esto podría indicar que cuanto mayor es la responsabilidad del docente frente al rendimiento, mejor es el resultado alcanzado. Curiosamente la encuesta muestra que la mayor disponibilidad de material para el dictado de clases, parece no estar asociado a un mayor rendimiento.

**CUADRO N° 5**  
**EGB. CARACTERISTICAS DEL DOCENTE Y**  
**RENDIMIENTO ACADEMICO DEL ALUMNO**

Rendimiento de acuerdo...	Nota Promedio	Lengua	Matemáticas
<i>...a la edad</i>			
De 18 a 25 años	0,548	0,516	0,58
De 26 a 34 años	0,552	0,534	0,57
De 35 a 44 años	0,553	0,528	0,579
De 44 a 54 años	0,583	0,568	0,598
De 55 en adelante	0,584	0,549	0,62
<i>...a la experiencia del docente como docente</i>			
Menos de 1 año	0,501	0,456	0,546
De 1 a 5 años	0,566	0,543	0,589
De 6 a 10 años	0,547	0,529	0,564
De 11 a 15 años	0,544	0,533	0,556
De 16 a 20 años	0,567	0,538	0,596
De 21 a 25 años	0,591	0,569	0,612
De 26 a 30 años	0,610	0,581	0,640
Más de 30 años	0,664	0,660	0,667
<i>...a la situación de revista del docente</i>			
Titular	0,572	0,551	0,593
Interino	0,549	0,546	0,551
Suplente	0,525	0,494	0,556
<i>...a la disponibilidad de material para el dictado de las clases</i>			
Baja	0,577	0,547	0,608
Media	0,543	0,522	0,565
Alta	0,562	0,530	0,594

Nota: el rendimiento se califica entre 0 (peor resultado) y 1 (mejor resultado).

Fuente: GIE en base a Instituto para el Desarrollo de la Calidad Educativa.

Por otro lado, las *características del director* y de la escuela parecen estar también relacionadas con el desempeño de los estudiantes (Cuadro N° 6). Si bien puede percibirse una asociación positiva entre la edad de los directores y el resultado académico de los alumnos, es destacable la buena performance de los directores menores de 35 años. Si se observa la rela-

ción que existe entre la experiencia de los directores y el puntaje obtenido, se llega a la conclusión que la experiencia, salvo en el caso en que se superen los 21 años, no permite alcanzar mejores resultados. Por último, en concordancia con lo encontrado para el caso de docentes, la titularidad en el cargo se asocia positivamente al rendimiento.

**CUADRO N° 6**  
**EGB. CARACTERISTICAS DEL DIRECTOR Y**  
**RENDIMIENTO ACADEMICO DEL ALUMNO**

Rendimiento...	Nota Promedio	Lengua	Matemáticas
<i>...de acuerdo a la edad</i>			
Menos de 35	0,692	0,680	0,703
de 35 a 39	0,503	0,489	0,517
de 40 a 44	0,515	0,492	0,538
de 45 a 49	0,555	0,535	0,574
de 50 a 54	0,557	0,525	0,590
de 55 ó más	0,598	0,582	0,615
<i>...de acuerdo a la experiencia del director como director</i>			
de 1 a 5 años	0,561	0,541	0,581
de 6 a 10 años	0,551	0,525	0,578
de 11 a 15 años	0,561	0,534	0,588
de 16 a 20 años	0,560	0,522	0,598
21 ó más	0,605	0,608	0,602
<i>...de acuerdo a la situación de revista del director</i>			
Titular	0,566	0,544	0,587
Interino	0,561	0,532	0,590
Suplente	0,552	0,531	0,572

Nota: el rendimiento se califica entre 0 (peor resultado) y 1 (mejor resultado).

Fuente: GIE en base a Instituto para el Desarrollo de la Calidad Educativa.

En cuanto a las *características de la escuela*, se observa que los alumnos que concurren a establecimientos privados y urbanos obtienen notas por encima de las obtenidas por quienes asisten a establecimientos públicos y rurales, respectivamente. Este comportamiento tiene lugar en forma uniforme tanto en lengua como en matemáticas. Al considerar las notas de los estudiantes y el tamaño del establecimiento medido por la cantidad de alumnos que allí estudian, es posible identificar (exceptuando el dato correspondiente a la categoría de 701 a 800 alumnos) una relación negativa. Por lo tanto, a efectos de mejorar la performance, sería recomendable reducir la cantidad de alumnos por escuela.

Por otra parte, las características físicas del

aula (como por ejemplo, si el aula es fría en invierno o calurosa en verano) afecta el rendimiento de los alumnos, de modo que un clima escolar adecuado mejora la performance de la calidad en la EGB.

Por último, se destaca la existencia de una asociación positiva entre la participación de los padres en las actividades de la escuela y las notas obtenidas por los estudiantes. Esto podría estar vinculado con el mayor interés que demuestran los padres por la educación de sus hijos, situación que se traduce en un estímulo mayor al esfuerzo del alumno, producto del reconocimiento familiar y de la atención de los docentes a la existencia de situaciones particulares fruto de la mayor comunicación entre la escuela y la comunidad.



**CUADRO N° 7**  
**EGB. CARACTERISTICAS DE LA ESCUELA Y**  
**RENDIMIENTO ACADEMICO DEL ALUMNO**

<b>Rendimiento...</b>	<b>Nota Promedio</b>	<b>Lengua</b>	<b>Matemáticas</b>
<i>...de acuerdo a la dependencia</i>			
Privado	0,637	0,617	0,657
Público	0,541	0,517	0,565
<i>...de acuerdo a zona de ubicación</i>			
Urbana	0,565	0,544	0,586
Rural	0,516	0,487	0,544
<i>...de acuerdo a la cantidad de alumnos que estudian allí</i>			
Hasta 100 alumnos	0,583	0,517	0,650
De 101 a 200	0,581	0,562	0,600
De 201 a 300	0,580	0,561	0,599
De 301 a 400	0,582	0,560	0,604
de 401 a 500	0,553	0,540	0,567
de 501 a 600	0,545	0,513	0,577
de 601 a 700	0,550	0,550	0,550
de 701 a 800	0,622	0,599	0,646
de 801 a 900	0,550	0,530	0,570
901 ó más	0,493	0,465	0,520
<i>...de acuerdo al clima escolar físico</i>			
Adecuado	0,583	0,561	0,604
Inadecuado	0,542	0,520	0,563
<i>...de acuerdo al porcentaje de padres que participa en las decisiones de la escuela</i>			
Menos del 10%	0,553	0,534	0,572
Menos del 20%	0,491	0,482	0,501
Menos del 30%	0,561	0,534	0,589
Menos del 40%	0,535	0,515	0,555
Menos del 50%	0,566	0,548	0,584
Menos del 60%	0,582	0,546	0,617
Menos del 70%	0,577	0,544	0,611
Menos del 80%	0,627	0,589	0,665
Menos del 90%	0,629	0,627	0,630
Mas del 90%	0,668	0,672	0,664

Nota: el rendimiento se califica entre 0 (peor resultado) y 1 (mejor resultado).

Fuente: GIE en base a Instituto para el Desarrollo de la Calidad Educativa.

Muchas de las características de alumnos, docentes, directores y establecimientos pueden estar afectando en forma conjunta el desempeño de los alumnos. Por ejemplo, los establecimientos con un clima físico inapropiado pueden contribuir a la formación de un clima disciplinario inadecuado para el proceso de

enseñanza, de modo tal que no es posible distinguir cuál es el *verdadero* determinante del bajo rendimiento de los alumnos, esto es si el clima físico, el disciplinario o ambos. También se encontró que las escuelas privadas tienen una mejor performance, al tiempo que los alumnos pertenecientes a familias de

mayor nivel socioeconómico presentan mejores notas que el resto. Sin embargo, dado que los individuos de alto nivel socioeconómico tiende a asistir a escuelas privadas, no se puede distinguir cuál de las dos variables afecta positivamente a la calidad educativa.

Por ello, para aislar los efectos individuales de cada una de las variables analizadas, se realizó un modelo que, en términos resumidos, puede especificarse como sigue:<sup>6</sup>

$$\text{nota} = \mathbf{b}_0 + \mathbf{b}_1 A + \mathbf{b}_2 Do + \mathbf{b}_3 Di + \mathbf{b}_4 E + u$$

Básicamente se estableció un modelo lineal en el que la nota del alumno es explicada por: características del alumno ( $A$ ), del docente ( $Do$ ), del director ( $Di$ ) y de la escuela ( $E$ ).<sup>7</sup> Los resultados cuantitativos se presentan en el Cuadro A.2 del Anexo. A continuación se presentan algunas conclusiones que se dividen en tres categorías de acuerdo a los actores involucrados.

Las relaciones que involucran las características del alumno y su entorno inmediato, muestran que el nivel socioeconómico del estudiante es la variable que más incide en el rendimiento. De hecho, los alumnos que trabajan obtienen una nota un 4,4% inferior a la obtenida por quienes no trabajan. Esto justificaría la ampliación de un sistema de becas con el objeto de postergar la inserción en el mercado laboral, de manera que se incremente el rendimiento del alumno y así aumente la equidad.

El nivel educativo de los padres también es un factor que determina el resultado de las pruebas de calidad. El mayor nivel educativo de los padres se traduce en una mejora en promedio del 8,6% de la nota del alumno. En este sentido, también se halló que cuanto mayor es la participación familiar en las actividades de la escuela, mayor es la probabilidad de que los estudiantes obtengan un rendimiento más elevado en las evaluaciones. De este modo, el Estado debería contribuir a la integración de la familia en las decisiones escolares, por ejemplo a través de la cooperadora escolar.

El tiempo que demora el alumno en llegar al colegio, tiene un efecto inverso en su rendimiento. A medida que crece el tiempo que demora el estudiante en llegar al colegio las notas se reducen un 1,2% en promedio. Por lo tanto, no sólo es importante la cobertura educativa sino que resulta particularmente relevante la correcta diagramación de la ubicación de las escuelas.

Los resultados que contemplan a las características del docente, de los directores y del establecimiento, también nos permiten extraer algunas conclusiones respecto a la toma de decisiones en materia de política educativa.

El principal resultado hallado indica que ni la mayor experiencia ni la mayor edad del docente, implican un mejor rendimiento educativo de los alumnos. De esta forma, podría concluirse que el pago por antigüedad no genera incentivos para alcanzar un mayor rendimiento educativo. Asimismo, se encontró que el hecho de que el docente a cargo se encuentre cumpliendo funciones de suplencia, disminuye el rendimiento de los alumnos en un 4,2%. Se concluye entonces que el gobierno debería arbitrar los medios necesarios para minimizar las suplencias y reducir el retorno a la antigüedad.

Contrariamente a lo ocurrido con los docentes, la edad del director afecta positivamente el rendimiento de los alumnos, lo que podría justificar un incremento salarial de acuerdo a la antigüedad. Sin embargo, si en última instancia, lo que se quiere es premiar el rendimiento medido a través de la evolución de los resultados obtenidos por los alumnos, pareciera más adecuado “atar” el salario al rendimiento de los alumnos y no a la antigüedad. La forma en que el director accede a su cargo también determina el rendimiento del alumno. En particular, los directores que accedieron al cargo por concurso, tienden a producir mejores rendimiento de los alumnos (3%). Por otro lado, ni la situación de revista del director, ni su género, ni su experiencia, resultan determinantes del rendimiento académico.

Al analizar el efecto de las características de las escuelas sobre el rendimiento educativo se encontró, en primer término, que los establecimientos rurales obtienen una nota 5,9% menor a las alcanzadas en los establecimientos urbanos (diferencia que debería ser contemplada en la reforma) y que las escuelas públicas rinden un 3,8% menos que las privadas. En este sentido, la conjetura es que los establecimientos privados, al disponer una mayor flexibilidad para asignar recursos, pueden obtener mejores resultados que los públicos.

Se comprobó que un ámbito físico adecuado para el estudio, está relacionado positivamente con la performance mostrada por los estudiantes. Por ello, la política educativa debería contemplar la cuestión de la inversión en infraestructura de las escuelas existentes como mecanismo para aumentar la calidad. Esta inversión debería estar relacionada con la mejora de las condiciones en las que los alumnos asisten a clase.

<sup>6</sup> Las particularidades de la estimación del modelo se presentan en el Anexo.

<sup>7</sup>  $u$  es el error de regresión.

#### 4. DETERMINANTES DE LA COBERTURA A NIVEL SECUNDARIO

El principal problema encontrado en la educación secundaria ha sido la baja cobertura existente. Un primer argumento sostendría que, dado que este nivel educativo no es obligatorio, la baja cobertura se debe a una cuestión de preferencias; simplemente ocurre que un gran número de jóvenes elige no asistir al polimodal (*hipótesis de selección*). Si esta hipótesis fuera cierta, entonces no existiría política alguna que logre “convencer” a los individuos de la necesidad de adquirir educación secundaria. Aún así, si se deseara de todos modos aumentar la cobertura, se justificaría una ampliación de la obligatoriedad al nivel polimodal.

Sin embargo, existe la presunción de que en realidad, muchos jóvenes no asisten al colegio secundario no porque no quieran sino porque no pueden hacerlo. Esto puede ocurrir por dos razones.

En primer lugar, suele conjeturarse que los individuos pertenecientes a las familias más pobres no pueden asistir al polimodal pues no tienen el dinero suficiente para solventar los gastos que implican esos estudios (*hipótesis de restricción de riqueza*). La verificación de esta hipótesis implicaría que la declaración de la obligatoriedad del nivel secundario, no

lograría generar incrementos en la cobertura del polimodal: en este caso se justificaría la implementación de un sistema de becas.<sup>8</sup>

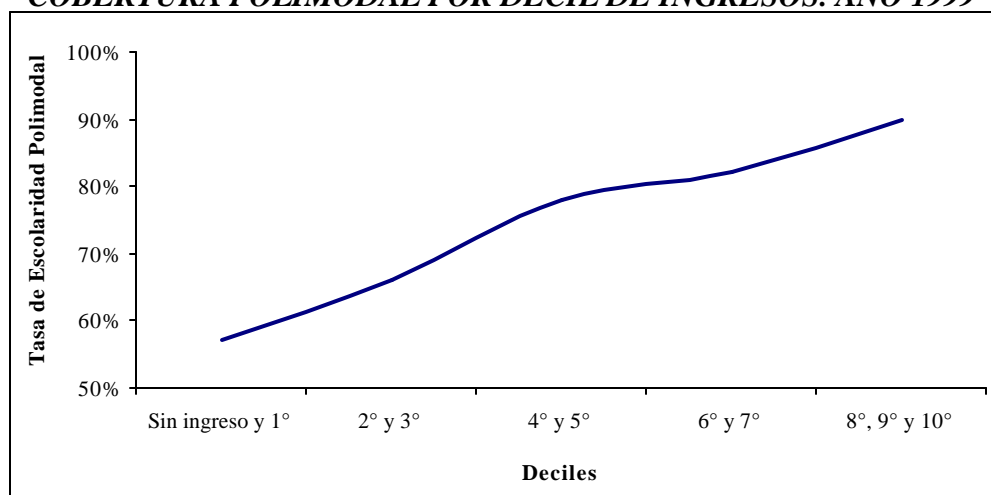
En segundo lugar, también podría ser el caso que, si existe un problema de calidad en la educación primaria, entonces la capacidad de aquellos chicos que tuvieron una mala formación en su EGB se vería severamente afectada, lo que tendería a desalentarlos en su educación secundaria (*hipótesis de restricción de calidad*). Naturalmente, en este caso la política educativa debería apuntar a lograr aumentos en la calidad de la educación primaria, pues ello tendría la ventaja adicional de aumentar la cobertura en el polimodal.

Por supuesto, la baja cobertura del nivel medio podría explicarse por las tres hipótesis conjuntamente, con lo cual se deberían implementar al mismo tiempo las tres políticas comentadas.

##### 4.1. SELECCION, RESTRICCION DE RIQUEZA Y ASISTENCIA AL POLIMODAL

Como una primera aproximación, puede observarse en el Gráfico N° 1 siguiente que existe una relación positiva entre la tasa de escolarización y el nivel de ingreso de los individuos.

**GRAFICO N° 1**  
**COBERTURA POLIMODAL POR DECIL DE INGRESOS. AÑO 1999**



Fuente: GIE en base a DGCyE.

<sup>8</sup> Es claro, sin embargo, que el sistema de becas debería ser más amplio que un subsidio educativo y abarcar cuestiones más generales que ataquen el problema de la pobreza familiar (y sólo concentrarse en el alumno).

La explicación de este fenómeno puede residir en el costo de oportunidad que enfrentan las familias de distintos ingresos para educar a sus hijos. En este sentido, existen dos efectos. Por un lado, cuanto más pobres son los hogares, mayor la necesidad de contar con recursos para adquirir bienes de primera necesidad, de manera que se minimizan los gastos en educación (útiles, transporte, etc.). Por otra parte, el mínimo aporte que pueden realizar los niños no resulta despreciable en relación al ingreso familiar:

tareas tales como el cuidado de la casa o del resto de los integrantes del grupo familiar se vuelven más relevantes, generando de este modo ausentismo escolar, fracasos reiterados y abandono prematuro de los estudios. Si bien no existen datos para el caso del nivel secundario, la información relativa al nivel de educación superior, parece confirmar la conjetura anterior pues una gran parte del financiamiento se halla en función de la ayuda familiar que recibe el estudiante.

**CUADRO N° 8**  
**MECANISMO DE FINANCIAMIENTO<sup>9</sup>**  
(Nivel Superior)

Forma de financiamiento de los estudios	Porcentaje
<b>Aporte Familiar</b>	<b>52,70%</b>
Trabajo Personal	31,88%
Trabajo Personal y Aporte Familiar	12,41%
Aporte Familiar y Beca	1,23%
Beca	0,89%
Trabajo Personal y Beca	0,51%
Trabajo Personal, Aporte Familiar y Beca	0,19%
Otros	0,19%

*Fuente:* GIE en base a EPH, 1998.

En el esquema de análisis planteado al inicio de este capítulo, la riqueza familiar constituye uno de los factores “inaceptables” de desigualdad en el acceso a la educación. No es deseable, por ejemplo, que un niño que de acuerdo a su edad debería asistir a la escuela, no puede hacerlo por tener que ir a trabajar.

Por el contrario, existen otros tipos de factores que están relacionados con preferencias particulares que llevan a los individuos a tomar la decisión de abandonar los estudios o directamente a no comenzarlos. A

modo de ejemplo, en aquellos casos en que las personas no ingresaron o abandonaron el sistema educativo debido a sus decisiones personales, su exclusión no puede ser considerada injusta ya que se trata de una decisión libre y no predeterminada por la riqueza familiar, el lugar de residencia, el sexo, etc. En el cuadro siguiente se presentan los porcentajes de la población que nunca tuvo educación o que abandonó la educación (EGB y polimodal) debido a factores inaceptables.

<sup>9</sup> De quienes asisten al nivel Superior de educación; sin embargo, los datos presentados pueden resultar útiles para el análisis del nivel polimodal.

**CUADRO N° 9**  
**PORCENTAJE DE LA POBLACION POR TIPO DE PROBLEMA**  
**SEGUN QUINTIL DE PERTENENCIA\***

Tipo de Problema	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Población
Nunca asistió debido a razones "no aceptables"	56%	58%	60%	61%	36%	57%
Abandonó educación básica (EGB o polimodal) debido a razones "no aceptables"	61%	57%	59%	56%	53%	57%

Nota: \*cada porcentaje indica la proporción de individuos del quintil j y sujetos al problema i que debieron abandonar la escuela por factores no aceptables.

Por condiciones "no aceptables" de inasistencia al colegio se consideraron a aquellas situaciones en las que las personas declaraban que abandonaron la escuela debido a que: a) no había vacantes o no había escuela, b) la escuela quedaba lejos y c) tenía que trabajar o no tenía plata para ir a la escuela.

Fuente: GIE en base a EPH, 1998.

El resultado es bastante concluyente: un 57% del total de la población que abandonó la escuela y un 57% de las personas que nunca ingresaron al sistema educativo, lo hizo por razones "no aceptables". Nótese adicionalmente que estas proporciones caen a medida que aumenta el ingreso, de manera que los individuos más pobres tienden a ser excluidos proporcionalmente más, debido a factores inaceptables. De todas maneras, existe también una parte de la población que eligió abandonar sus estudios básicos, por lo que no se puede descartar a priori la hipótesis de selección.

El objetivo inmediato es comprobar si el ingreso familiar, uno de los principales factores no aceptables, determina la probabilidad de asistir al colegio, dados otros factores constantes. Lo que se observa en la realidad es que los individuos pertenecientes a quintiles de ingreso más altos, tienden a presentar niveles de escolarización neta más elevados que los grupos de personas pertenecientes a los quintiles más bajos de ingreso. Sin embargo, ¿es realmente el ingreso de la familia lo que determina la mayor escolarización? ¿o es en cambio el hecho de que los padres de familias de mayores ingresos están más educados, de modo que son más concientes de la importancia de la educación de sus hijos?

Responder a esta pregunta es vital para realizar prescripciones de políticas de "becas de estudio". Nótese que, si el ingreso determina la probabilidad de asistir al colegio, entonces una política de becas aumentaría la escolarización y, por ende, reduciría la iniquidad del sistema. Contrariamente, si es la educación de los padres o las preferencias, y no el ingreso, lo que determina una mayor probabilidad de asistencia a la escuela, las políticas de becas de estudio serían inútiles.

En virtud de que la escolarización neta en la EGB alcanza prácticamente el 100%, la formulación de un

modelo explicativo correcto de los determinantes de asistencia resulta poco atractivo (pues no hay prácticamente nada que explicar). Por esa razón, el análisis se centrará en los determinantes de la asistencia a educación polimodal, acotando la población bajo estudio a los individuos con edad aproximada a la ideal para la asistencia a cada nivel (tal como lo hacen Gasparini, 1998 y Sosa Escudero y Marchionni, 2000).

Para estimar los efectos del ingreso sobre la probabilidad de educarse, se trabaja con un modelo de elección binaria como el siguiente:

$$p = b_0 + b_1 I + b_2 EP + b_3 E + b_4 S + b_5 C + m$$

Básicamente se modela la probabilidad de asistencia al polimodal de manera que la variable dependiente  $p$  toma valor 1 en caso que el individuo asista al sistema educativo y 0 en caso que no concorra. Entre las variables explicativas del modelo, se incluyen:

- el ingreso familiar ( $I$ ) porque se entiende que es un representativo directo de los recursos disponibles para financiar los estudios, junto a la educación de los padres ( $EP$ ); en particular, siguiendo a Gasparini (1998), se toman como categorías del máximo nivel educativo alcanzado por el jefe familiar la primaria completa, la secundaria completa y la universitaria completa.

Asimismo, para analizar con mayor profundidad el rol del ingreso en la determinación de la probabilidad de asistencia, se adoptó un enfoque alternativo en el cual en lugar de incorporar el ingreso se introduce una variable que indica si el individuo es pobre.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Se separó a la población entre aquellos que están por debajo de la línea de pobreza (como límite se tomó el ingreso per cápita familiar equivalente (ipcfe)=\$160).

- la edad ( $E$ ), pues se presume que a medida que aumentan los años se incrementa también el costo de oportunidad de realizar otro tipo de tareas.
- una variable que indica el sexo  $S$ , que pretende captar el diferencial que pudiera existir producto de costos de oportunidad disímiles asociados al género del individuo. De hecho, puede considerarse que las posibilidades laborales se presentan a una edad más temprana y para una menor calificación para el caso de los hombres, al tiempo que, obligaciones del hogar y cuidado de la familia, parecieran involucrar culturalmente en mayor medida a las mujeres.
- también, se incorpora una variable  $C$  que mide la diferencia entre aquellos que han formado una nueva familia y quienes no, en virtud que se sospecha que el hecho de estar casado implica mayores responsabilidades y urgencias financieras que dificultan la continuidad de los estudios.

Los resultados de las estimaciones se exponen en el Anexo (Cuadro A.3). En primer lugar, se encontró que la asistencia a la educación secundaria depende del nivel de ingreso de las familias, evidenciándose de este modo la existencia de algún tipo de restricción financiera de las familias que impide la continuidad de los estudios. Más específicamente, puede decirse que un aumento del 1% en el ingreso de la familia aumenta un 6,7% la probabilidad de asistir al polimodal. Asimismo, los individuos pobres tienen un 5,3% menos de probabilidad de asistir al polimodal. Este resultado confirma la hipótesis de restricción de riqueza de la familia.

Se observó además que la educación de la familia es importante y que tiene un efecto intergeneracional fuerte: el aumento del nivel educativo de los padres aumenta la probabilidad de los hijos de adquirir un mayor nivel educativo. También es posible decir que a medida que un individuo crece, las probabilidades de asistencia al polimodal disminuyen; además existen diferencias en cuanto a las probabilidades de asistencia en virtud del género y del estado civil: los hombres tienen menores

probabilidades de asistencia que las mujeres y las personas solteras tienen una mayor probabilidad de asistencia que las casadas. Estos tres resultados, podrían atribuirse a la hipótesis de selección: hijos de padres con educación universitaria pueden presentar una mayor preferencia por la educación que hijos de padres sin educación formal, las personas casadas pueden preferir dedicarse a sus familias (quizá por necesidad) en lugar de educarse y personas de mayor edad pueden elegir no realizar estudios secundarios.

En suma, la evidencia empírica parece apoyar tanto la hipótesis de selección como la de restricción de riqueza: como se verá más adelante esto tendrá relevancia para la implementación de políticas que aumenten la cobertura.

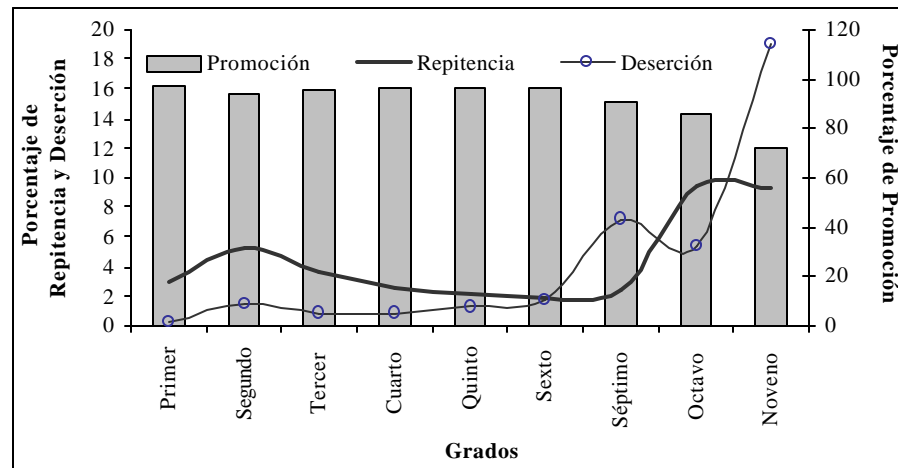
#### 4.2. CALIDAD DE LA EGB Y PROBABILIDAD DE ASISTENCIA AL POLIMODAL

Según puede observarse en el Gráfico N° 2 siguiente, a partir de sexto grado existe un incremento importante en las tasas de repitencia y deserción y, naturalmente, una reducción en las tasas de promoción.

Esta evidencia, sumada al hecho de que un gran número de alumnos no cumple con un porcentaje significativo de los requisitos mínimos, sugiere que a medida que los alumnos se acercan al final de su educación primaria y, en particular, cuando ingresan a la última etapa de la educación general básica, se produce un desincentivo muy fuerte a continuar dentro del sistema educativo.

Una mala calidad de la EGB podría traducirse eventualmente en un desincentivo a continuar en el polimodal, en el caso en que esta última etapa educativa implique un esfuerzo importante para los alumnos. De esta manera el problema de la cobertura en el polimodal se solucionaría, al menos en parte, mejorando la calidad en la EGB.

**GRAFICO N° 2**  
**PROMOCION, REPITENCIA Y DESERCIÓN. AÑO 1998**  
(Provincia de Buenos Aires)



Fuente: GIE en base a Roggi (2000), datos para 1998.

**5. CALIDAD, COBERTURA Y DISTRIBUCION DEL INGRESO**

En la sociedad está bastante arraigada la idea de que las personas más educadas acceden a

mejores empleos, enfrentan menores problemas de desempleo y perciben salarios más elevados en el mercado laboral. Estas sospechas parecen, de hecho, ser confirmadas por los datos existentes (Cuadro N° 10).<sup>11</sup>

**CUADRO N° 10**  
**ESTRUCTURA EDUCATIVA.**  
**SALARIO MEDIO MENSUAL Y DESEMPLEO. AÑO 1998**  
(Provincia de Buenos Aires)

Nivel Educativo Alcanzado	% de la PEA*	Salario Medio mensual (\$)	Tasa de Desempleo (%)
Primaria Incompleta	26	373	19
Primaria Completa	25	478	15
Secundaria Incompleta	25	501	19
Secundaria Completa	10	650	15
Universitaria Incompleta	9	654	14
Universitaria Completa	5	989	6

Nota: \* Población Económicamente Activa.

Fuente: GIE en base a EPH, 1998.

<sup>11</sup> En el Anexo se brindan detalles sobre la base de datos utilizada y sobre las variables utilizadas en la estimación de los modelos.

Si efectivamente existiera una relación entre el nivel educativo, la calidad de la educación y la performance en el mercado laboral, existe la posibilidad de caer en una “trampa de pobreza” en la cual los chicos pertenecientes a familias de ingresos bajos no logran educarse o sólo adquieren una educación de mala calidad de manera que, cuando adultos, ganarán en el mercado laboral ingresos bajos y por ende sus propios hijos tampoco podrán educarse. Esto es, existe la posibilidad de que se produzca un fenómeno de “segregación” a la Galor y Zeira (1993).

Para corroborar esto se puede utilizar la teoría del capital humano para estimar una ecuación de salarios que nos permita determinar si, efectivamente, los individuos con mayor educación, de mejor calidad, perciben un mayor nivel de ingresos.

De acuerdo a la teoría de capital humano, la cantidad y calidad de educación junto a la experiencia, juegan un rol importante en la determinación del salario de un individuo.

- Básicamente, es de esperar que los salarios sean mayores cuanto más alto sea el nivel educativo alcanzado, ya que la acumulación de capital humano incrementa la productividad del individuo. Para captar este efecto, el modelo a estimar incorporará algunas variables que miden la educación de los individuos.
- Asimismo, debido al efecto de la experiencia sobre los salarios, se espera que los ingresos provenientes del trabajo sean más bajos en la primera etapa de la vida laboral, aumenten en la madurez y luego caigan. La idea es simplemente que el entrenamiento mejora la productividad del trabajo pero, a medida que los trabajadores envejecen, la inversión en entrenamiento en el trabajo disminuye y la productividad cae; cayendo en consecuencia el salario percibido. De modo tal, que el modelo a

estimar incorporará también una variable que mida la experiencia laboral.<sup>12</sup>

En suma con el objetivo de hallar la relación entre cobertura, calidad e ingresos, se estimó la siguiente ecuación de salarios (Mincer, 1974):

$$w = b_0 + b_1 K + b_2 K^2 + b_3 S + b_4 p + m$$

donde  $w$  es el logaritmo del ingreso salarial horario,  $K$  representa la experiencia laboral medida en años,  $S$  es un conjunto de variables que indica el nivel de escolaridad máximo alcanzado y  $p$  una variable que representa si el individuo asistió a un colegio público o a uno privado.

Los resultados hallados se presentan con detalle en el Anexo y se resumen en el Gráfico N° 3. Las variables representativas del máximo nivel educativo alcanzado, resultaron significativas para explicar el ingreso salarial horario, de lo que se deduce que la educación es, efectivamente, un determinante en el ingreso salarial.

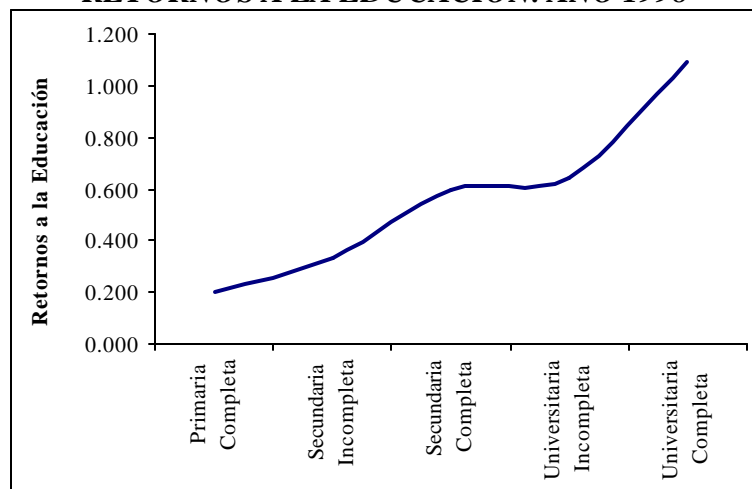
Asimismo, se observa que el aumento en el salario producto de un mayor nivel educativo, no es constante sino creciente: mientras aquellas personas que terminaron el primario perciben un ingreso salarial que es aproximadamente un 20% mayor respecto a las personas que no tienen ningún tipo de instrucción o no han terminado la primaria, los individuos que finalizaron la universidad perciben en promedio un salario que prácticamente duplica el ingreso salarial de aquellos que tienen primaria incompleta.

En este mismo sentido, es notorio señalar el importante incremento que se produce en el ingreso salarial para aquellos que han terminado los estudios universitarios, en referencia a quienes no los completaron dado que, su finalización implica en promedio, un crecimiento del ingreso de un 40%.

<sup>12</sup> El modelo también incorpora una variable que refleja la experiencia laboral adquirida (la cual se ha elevado al cuadrado para captar el efecto en forma de U invertida que predice la teoría).



**GRAFICO N° 3**  
**RETORNOS A LA EDUCACION. AÑO 1998**



Fuente: GIE en base a EPH.

Asimismo, se encontró que aquellos individuos que asistieron a la escuela pública ganan alrededor de un 8% menos que las personas que se educaron en una privada, lo que podría estar indicando una diferencia en la “calidad” de la educación recibida.

De esta forma es claro que aumentar la calidad de la EGB y la cobertura del polimodal debe ser un objetivo de política de Argentina en general, y de la provincia de Buenos Aires en particular.

## 6. LA RAZON DEL PROBLEMA

De acuerdo al enfoque de igualdad de oportunidades, el gobierno debe ejecutar políticas de gasto que permitan que todos los individuos posean las mismas oportunidades para acceder a un determinado nivel socioeconómico (en el futuro). En el caso específico del gasto educativo, el mismo debería asegurar a toda la población el acceso a una educación de calidad similar, logrando de esa forma una base de igualdad de oportunidades laborales futuras.

Como se mostró en el caso del sistema educativo de la provincia de Buenos Aires, existe en alguna medida un problema de equidad. El mismo se origina en dos hechos: en primer lugar, los chicos pertenecientes a familias de mejor posición socioe-

conómica logran un mejor rendimiento educativo; en segundo lugar, los chicos pertenecientes a familias de mayores ingresos tienen una mayor probabilidad de educarse en el polimodal y, por consiguiente, de ganar un salario mayor en el futuro.

¿Por qué ocurre este fenómeno? En principio pueden ocurrir dos cosas: que se esté focalizando mal el gasto o que, aún cuando el mismo esté bien focalizado, se esté gastando mal.

La mala focalización del gasto educativo ocurre básicamente cuando en lugar de destinar el gasto a los individuos de menores ingresos, el mismo se dirige a las personas de mayor poder adquisitivo. De esta manera, se estaría dando la posibilidad de educar a individuos de ingresos altos a costa de los individuos de ingresos bajos. Sin embargo, este no es el caso.

Gasparini (2000) estudió la incidencia del gasto público en educación y cultura en la provincia de Buenos Aires y llegó a determinar que el gasto en educación es de tipo pro-pobre, pues el beneficio del gasto público en educación y cultura disminuye conforme el ingreso familiar aumenta (Cuadro N° 11). Este resultado adquiere magnitudes más significativas en el primario (EGB), y disminuye en el nivel medio (polimodal).

Esto indica que el gasto en educación básica, está relativamente bien focalizado.

**CUADRO N° 11**  
**PROVINCIA DE BUENOS AIRES. INCIDENCIA**  
**DEL GASTO PUBLICO EN EDUCACION Y CULTURA**

Estructura	Quintil					Total
	1	2	3	4	5	
Nivel Primario	29,3%	25,1%	17,9%	15,8%	11,9%	100,0%
Nivel Medio	14,2%	21,4%	25,1%	20,6%	18,7%	100,0%
Total	24,7%	22,8%	20,8%	17,7%	14,0%	100,0%

*Fuente:* Gasparini (2000).

De todas maneras debe tenerse en cuenta que aún cuando se obtengan estimaciones sobre los beneficiarios del gasto público, no se están considerando cuestiones vinculadas a la calidad del mismo. Si eso ocurre, es posible que el efecto de un gasto pro-pobre en la igualdad de oportunidades sea prácticamente nulo. Si el gasto educativo dirigido a los tres primeros quintiles es de una calidad relativamente baja, en tanto que la mayor parte de las personas de los dos últimos quintiles envían

a sus hijos a colegios privados (que como se mostró brindan una educación de mayor calidad), claramente no existirá igualdad de oportunidades y, aún así, el gasto seguirá siendo pro-pobre.

Por esta razón, el capítulo siguiente se dedicará al análisis de cuestiones relacionadas con la gestión de la educación en la provincia, con el ánimo de encontrar respuestas al problema de equidad hallado en este capítulo.

## Capítulo 2

### La gestión del Sistema Educativo

La conclusión de que el problema de equidad puede obedecer a fallas en materia de gestión educativa, más que a la forma en que el sector público focaliza los recursos destinados a la educación, conduce naturalmente a preguntarse acerca de las razones que explican este fenómeno.

La respuesta se halla probablemente en los cambios ocurridos durante la década del '90 que implicaron una fuerte expansión del sistema educativo y que, por ende, puede haber sobrepasado la capacidad de gestión. Sin embargo, existen dos cuestiones que tienen que ver con la estructura de la gestión educativa y que, a priori, pueden ser determinantes de una deficiente gestión. Por una parte existe una alta centralización en materia de asignación de recursos dentro del sector, lo que naturalmente se traduce en una baja participación de municipios y escuelas en las cuestiones de gestión; por otro lado, hay una fuerte

hiperregulación de las funciones que pueden cumplir los distintos actores del sistema (padres, alumnos, docentes, directores).

#### 1. LA EXPANSION DEL SISTEMA EDUCATIVO PROVINCIAL EN LOS '90

El sistema educativo provincial incluye más de 4,3 millones de alumnos lo que representa prácticamente un 30% de la población de la provincia. De ese total, un 92% recibe educación común, en tanto que casi un 75% asiste a escuelas estatales. Debe notarse, sin embargo, que la participación estatal es aún mayor si se considera que una gran proporción de los establecimientos privados, reciben subsidio por parte del Estado provincial.

**CUADRO N° 12**  
**TAMAÑO DEL SISTEMA EDUCATIVO**

Alumnos	Total	Estatal	Privada
<b>Total General</b>	<b>4.309.252</b>	<b>3.120.643</b>	<b>1.188.609</b>
<i>En % del total general</i>			
Educación Inicial	13,1%	11,1%	18,4%
Educación General Básica	56,5%	56,0%	57,8%
Polimodal	18,0%	18,2%	17,4%
Educación Superior	3,3%	2,8%	4,8%
Subtotal	91,9%	88,1%	98,4%
Educación Especial	1,3%	1,6%	0,7%
Centros de Formación Profesional	1,5%	2,0%	0,4%
Centros de Educación Complementaria	0,7%	0,9%	0,1%
Educación de Adultos	1,9%	2,6%	0,0%
Educación Artística	0,9%	1,1%	0,4%
Centros de Educación Física	2,7%	3,8%	0,0%
<b>Subtotal Otros</b>	<b>8,1%</b>	<b>11,9%</b>	<b>1,6%</b>

Fuente: GIE en base a DGCyE, 2000.

Esta importante participación del Estado provincial en la provisión de educación básica, creció fuertemente en la década del '90, principalmente fruto de dos reformas: la descentralización de 1992 y la extensión de la obligatoriedad en 1994 (Cuadro N° 13).

La descentralización de la educación básica (primaria o EGB y media o polimodal) ha sido el eje de las reformas sociales implementadas en los últimos 20 años, no sólo en Argentina sino en toda América Latina. El objetivo básico fue mejorar la eficiencia

con que se prestan estos servicios; sin embargo, la constante inestabilidad económica que se ha verificado en el país (primero la inflación, luego el desempleo y la recesión), ha derivado en una fuerte volatilidad fiscal que terminó deteriorando las finanzas de los estados subnacionales, receptores de los servicios descentralizados.

En el caso argentino, el proceso de descentralización de los servicios educativos, tuvo dos etapas. Primero se descentralizó la educación primaria en 1978 y luego la educación secundaria,<sup>13</sup> en 1992. El traspaso de la educación primaria al ámbito provincial fue impuesta por el gobierno nacional, que vio en la reforma un modo de trasladar el peso financiero del sector a las provincias, reduciendo así sus responsabilidades. La descentralización de la educación secundaria, por su parte, se originó también en el ámbito del gobierno nacional pero esta vez el diseño y la implementación de la reforma, se llevaron a cabo con

acuerdo de las provincias. Las motivaciones fueron también de orden financiero (más que económico o político).

Naturalmente, esta descentralización se tradujo en un importante aumento de la matrícula, de docentes y de establecimientos a cargo de la provincia. Debe notarse, por ejemplo, que mientras la población en edad de asistir al polimodal creció un 18% entre 1990 y 1995, la matrícula educativa provincial lo hizo al 228%.

Asimismo, la reforma educativa de 1994 también tuvo efectos en el tamaño del sistema de educación provincial. En este caso se extendió la escolarización obligatoria de siete a diez años, lo que implicó un cambio en la participación relativa de los distintos niveles educativos. Específicamente se expandió la educación general básica por encima del incremento de la población y se contrajo el nivel polimodal (también por encima de la caída en la población).

**CUADRO N° 13**  
**EVOLUCION DEL SISTEMA EDUCATIVO**  
(Educación Común)

	Año 1990	Año 1995	Año 2000	Var. 90/95	Var. 95/00
<b>Población Total</b>	<b>12.571.714</b>	<b>13.379.401</b>	<b>13.755.993</b>	<b>6,4%</b>	<b>2,8%</b>
Población en edad de EGB	2.433.866	2.415.872	2.471.392	-0,7%	2,3%
Población en edad de polimodal	855.429	1.009.524	980.559	18,0%	-2,9%
<b>Alumnos</b>	<b>2.437.155</b>	<b>3.195.342</b>	<b>3.943.215</b>	<b>31%</b>	<b>23%</b>
Educación Inicial	366.298	467.850	567.191	28%	21%
Educación General Básica	1.763.915	1.800.185	2.455.595	2%	36%
Educación Media, Técnica y Agraria/polimodal	251.717	826.293	779.743	228%	-6%
Educación Superior	55.225	101.014	140.686	83%	39%
<b>Docentes</b>	<b>165.851</b>	<b>215.926</b>	<b>227.288</b>	<b>30%</b>	<b>5%</b>
Educación Inicial	24.582	29.498	31.637	20%	7%
Educación General Básica	79.342	89.538	102.468	13%	14%
Educación Media, Técnica y Agraria/polimodal	51.298	79.410	72.010	55%	-9%
Educación Superior	10.629	17.480	21.173	64%	21%
<b>Establecimientos</b>	<b>9.167</b>	<b>12.294</b>	<b>13.477</b>	<b>34%</b>	<b>10%</b>
Educación Inicial	2.977	3.838	4.636	29%	21%
Educación General Básica	5.442	5.920	6.069	9%	3%
Educación Media, Técnica y Agraria/polimodal	6.44	2.129	2.302	231%	8%
Educación Superior	104	407	470	291%	15%
<b>Gasto</b>					
Gasto en Educación (mill. de \$ de 1993)	1.374	1.974	3.276	44%	66%
Gasto en Educación/Gasto total	23%	27%	34%	18%	25%

Nota: los datos de docentes en Educación Media, Técnica y Agraria, se obtuvieron sumando los cargos docentes más las horas cátedra, suponiendo que 15 horas cátedra representan un cargo. Los datos de alumnos *no coinciden* con los del Cuadro N° 12 debido a que en este caso sólo se tiene en cuenta la educación común.

Fuente: GIE en base a datos de DGCyE y al Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>13</sup> La descentralización también incluyó Institutos de Formación Superior.

Con el objetivo de que las provincias pudieran hacer frente al incremento de las erogaciones corrientes, la Nación estableció un mecanismo de transferencias que comenzó a operar cuando cada provincia se hizo cargo completamente de los servicios educativos (esto

es, para Buenos Aires en noviembre de 1994). Sin embargo, las transferencias no lograron cubrir el total de las erogaciones descentralizadas, de modo que esta expansión del sistema educativo provincial derivó en un “costo fiscal” para la provincia (Cuadro N° 14).

**CUADRO N° 14**  
**COSTO PARA LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES DE LA**  
**DESCENTRALIZACION DE SERVICIOS REALIZADA EN 1992**  
(Millones de pesos corrientes)

<b>Año</b>	<b>Erogaciones por descentralización de Servicios (1)</b>	<b>Transferencias nacionales recibidas por la Provincia de Buenos Aires (2)</b>	<b>Diferencia (1)-(2)</b>	<b>Diferencia en valor actual</b>
1994*	94,9	72,5	22,5	30,1
1995	506,2	384,9	121,3	154,8
1996	509,3	417,1	92,2	112,1
1997	512,3	408,4	103,9	120,3
1998	533,5	409,6	123,8	136,5
1999	550,6	408,0	142,6	149,7
2000	589,9	403,8	186,1	186,1
<b>Total</b>	<b>3296,7</b>	<b>2504,2</b>	<b>792,5</b>	<b>890,0</b>

Nota: \*Corresponde a Noviembre y Diciembre cuando se completó el proceso de descentralización de la educación básica. El cálculo del valor actual se realizó tomando como referencia una tasa de interés estándar (5%).

Fuente: GIE en base al Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Esta ampliación del sistema educativo derivó en un fuerte incremento del gasto provincial a lo largo de los últimos 10 años. Más aún, el monto de recursos disponibles en relación al número de personas a servir, se redujo.

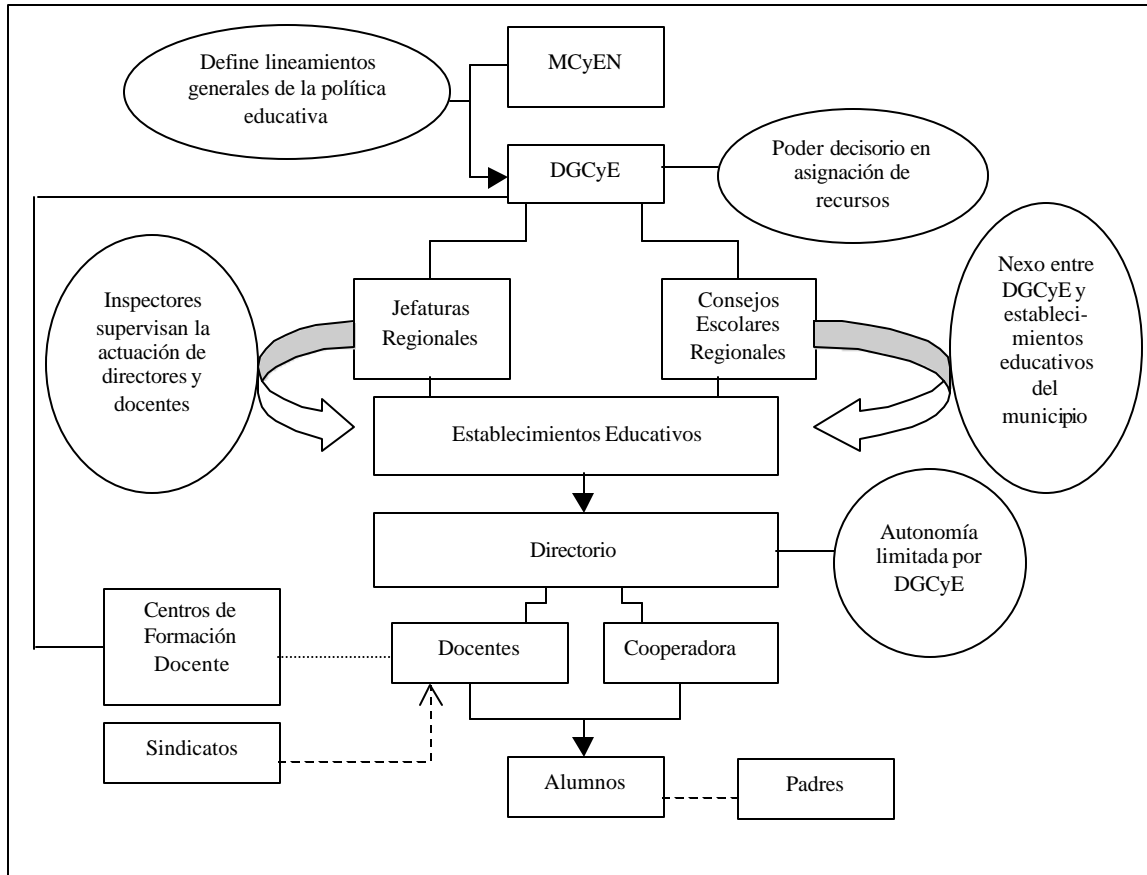
Podría conjeturarse que ambos efectos pueden haber perjudicado la calidad educativa, si es que la misma implicó fuertes cambios en el sistema que no llegaron a ser “absorbidos”.

Esta conjetura se fortalece si se tiene en cuenta que estos cambios se produjeron, como se analiza a continuación, en un sistema muy centralizado y muy regulado. Estas características reducen, naturalmente, la adaptación al cambio.

## **2. LA ESTRUCTURA CENTRALIZADA DEL SISTEMA EDUCATIVO**

La provincia de Buenos Aires, provee educación de manera directa a través de escuelas públicas y, de manera indirecta, a través de escuelas privadas a las que en la mayor parte de los casos subsidia y regula. Dicha provisión se realiza con una compleja estructura que incluye un gran número de agentes (con diferentes objetivos cada uno) y que contiene una gran variedad de formas del “bien educación”. En el Cuadro N° 15 se esquematiza el rol de cada uno de los agentes que participan en la provisión y en la regulación de la educación.

**CUADRO N° 15**  
**AGENTES DEL SISTEMA EDUCATIVO BONAERENSE**



Nota: la sigla MCyEN expresa Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y DGCyE significa Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

Fuente: GIE en base a Ley Federal de Educación y Ley Provincial de Educación.

Las interrelaciones presentadas en el cuadro anterior se enmarcan en un conjunto de instituciones formales (leyes nacionales y provinciales) e informales (pautas culturales y costumbres) que terminan produciendo un resultado en materia de cantidad y calidad de educación adquirida por cada persona. El marco legal se sostiene sobre tres pilares:

*La Ley Federal de Educación (Ley 24.195)* fijó una nueva estructura del sistema educativo con los siguientes niveles de enseñanza: educación inicial, educación general básica (EGB), educación polimodal, educación superior y educación cuaternaria. La novedad en este aspecto fue el aumento de la escolaridad obligatoria a 10 años. Además, el nivel polimodal fue pensado para insertar al alumno en el mercado de trabajo, ya que tiene entre sus bases un componente técnico y otro laboral.

Por otra parte, esta Ley identifica los roles específicos del gobierno y de la administración de servicios educativos. El Estado nacional se encarga básicamente de establecer contenidos básicos en la currícula de los distintos niveles de enseñanza y luego garantizar y evaluar su cumplimiento. Los gobiernos provinciales deben planificar, organizar y administrar el sistema educativo de su jurisdicción y aprobar la currícula de los distintos niveles (previo acuerdo con el gobierno nacional).

*La Ley Provincial de Educación (Ley 11.612)* aumenta el grado de especificidad de las definiciones (respecto a la Ley anterior). Básicamente se centra en 2 aspectos: a) la definición del sistema educativo provincial; y b) la determinación de las funciones de los distintos organismos e individuos intervinientes en el proceso educativo. Esta Ley brinda los lineamien-

tos generales para la actual configuración de la gestión del sistema educativo vigente.

*El Estatuto del Docente y su reglamentación (Ley 10.579)* definen con un alto grado de detalle, los derechos y deberes de los docentes. En particular, se estipulan condiciones respecto al ingreso a la docencia, al ascenso y al egreso de la carrera docente, a la forma en que se determinan los salarios, las licencias, las vacaciones y el perfeccionamiento de los docentes.

Este marco legal se aplica a un conjunto de escuelas, alumnos y docentes. En particular existen dos grandes tipos de servicios educativos provistos desde el nivel provincial: (i) la educación común (jardines maternos, educación inicial, EGB y polimodal) y (ii) otros tipos de enseñanza como la especial, artística o aquella destinada a adultos en los que participan individual o conjuntamente el sector público y el privado.

**CUADRO N° 16**  
**NIVELES DE ENSEÑANZA EN EL SISTEMA EDUCATIVO BONAERENSE**

	Edad	Denominación	Ciclos	Niveles de enseñanza común		Otros niveles de enseñanza			
				Educación Superior no Universitaria (Provincial)	Educación Superior Universitaria (Nacional)	Educación de Adultos	Educación Especial	Otros niveles de enseñanza menos relevantes	
	Más de 17 años								
	17	3° Año		Educación polimodal		Educación Artística	Educación de Adultos	Educación Especial	Otros niveles de enseñanza menos relevantes
	16	2° Año							
	15	1° Año							
<b>OBLIGATORIA</b>	14	9° Año	Tercer Ciclo	Educación General Básica		Educación Artística	Educación de Adultos	Educación Especial	Otros niveles de enseñanza menos relevantes
	13	8° Año							
	12	7° Año							
	11	6° Año	Segundo Ciclo	Educación General Básica					
	10	5° Año							
	9	4° Año							
	8	3° Año	Primer Ciclo	Educación General Básica					
7	2° Año								
6	1° Año								
5		Jardín de Infantes	Educación Inicial						
4									
3									
	2		Jardín Maternal	Educación Inicial					
	1								
	0								

Fuente: GIE en base a Ley Federal de Educación y Ley Provincial de Educación.

La gestión de estos servicios educativos se lleva a cabo principalmente por el Estado provincial, con alguna participación secundaria del Estado nacional.

Básicamente, este último se encarga de delinear los contenidos curriculares y supervisar su cumplimiento con el objetivo de mantener una homogeneidad relativa en cuanto a la educación recibida por

cada niño de cada provincia. En este sentido, el Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE) acuerda periódicamente estándares de calidad a alcanzar en cada uno de los niveles educativos, a partir de la fijación de contenidos básicos comunes en todas las provincias. Sobre este aspecto han surgido fuertes críticas ya que dichos contenidos no aseguran un nivel educa-

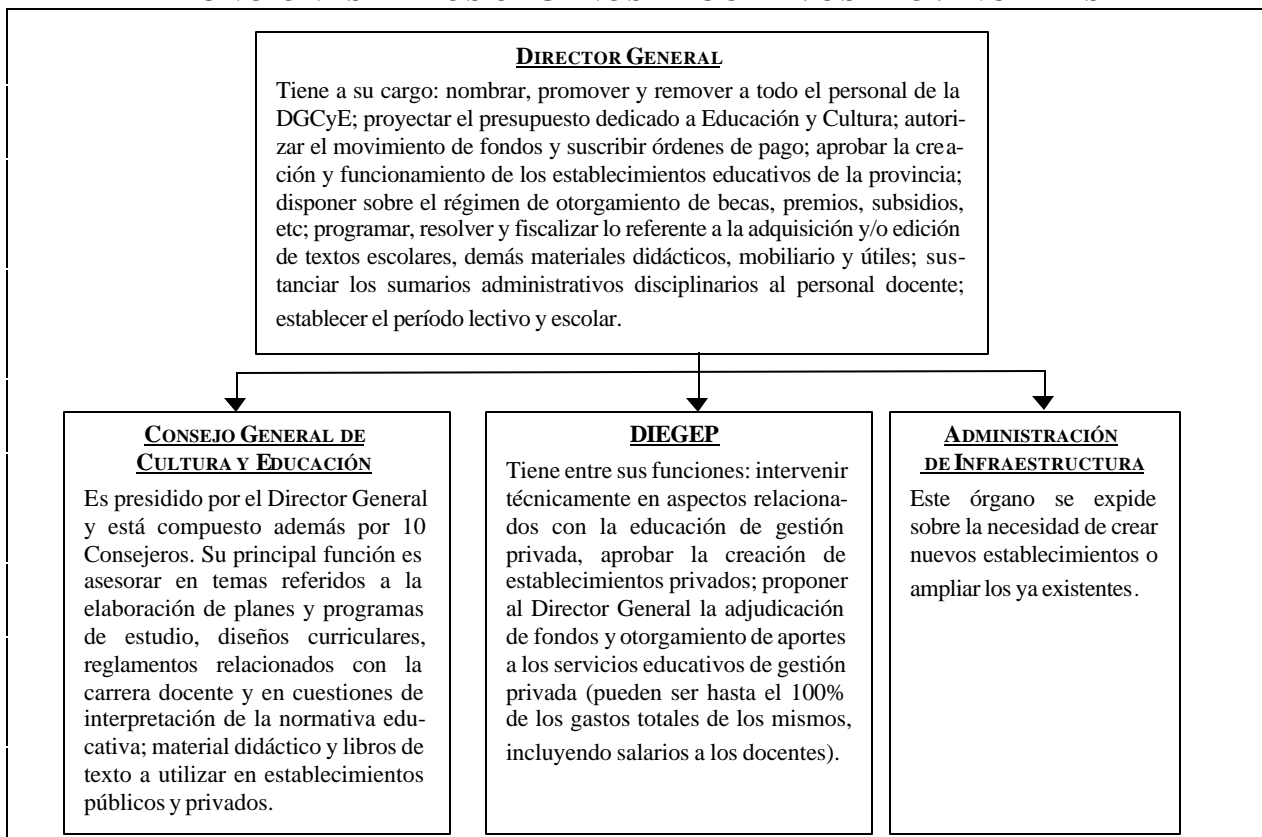
tivo mínimo que deben respetar todas las jurisdicciones.<sup>14</sup> Más aún, para mejorar la supervisión del sistema se creó el Instituto para la Evaluación de la Calidad Educativa (IDECE), que se encarga de la evaluación permanente y sistemática de la calidad de la educación impartida en Argentina, utilizando a tal efecto evaluaciones de docentes, exámenes comparables internacionalmente, recopilación, procesamiento y análisis de toda la estadística educativa.

A su vez, luego del Pacto Federal Educativo firmado a mediados de 2000, se le asigna al CFCyE la responsabilidad de acordar anualmente las políticas de capacitación, incorporación de tecnologías e innova-

ción, con el objeto de mejorar la calidad educativa, principalmente en las regiones que presenten mayores dificultades. La reciente implementación de esta política no permite aún medir el éxito de la misma, aunque parece ser un buen camino para aplicar medidas correctivas cuando sean necesarias.

En el ámbito provincial, por otra parte, el organismo más importante es la DGCyE que está compuesta por un Director General, un Consejo General de Cultura y Educación, una Dirección de Educación de Gestión Privada (DIEGEP) y la Administración de Infraestructura. Las funciones de cada uno de estos organismos se explican en el cuadro siguiente.

### CUADRO N° 17 FUNCIONES DE LOS ORGANOS EDUCATIVOS PROVINCIALES



Fuente: GIE en base a Ley Provincial de Educación.

En términos generales, la DGCyE debe determinar la currícula, el control de calidad, los mecanismos de formación docente y, fundamentalmente, es el

encargado de elegir los insumos para proveer educación. Estos son:

- *Docentes*: tanto públicos como privados subsidiados, incluyendo maestros, profesores, auxiliares (asistentes sociales, psicólogos, etc.) y directivos.
- *Personal de gestión*: técnico y administrativo de la DGCyE, de los consejos escolares y personal

<sup>14</sup> En Teijeiro (2000) puede obtenerse un análisis más profundo sobre este aspecto.



de maestranza.

- *Capital físico*: infraestructura edilicia, útiles, muebles, material didáctico y bibliográfico.
- *Servicios públicos*: luz, gas, teléfono y agua.
- *Otros*: becas, planes de estudio, mecanismo de control, formación de docentes.

El cuadro que se presenta a continuación resume los

mecanismos de asignación de recursos y esboza las posibles ventajas y desventajas de los mismos. Debe notarse que los docentes no aparecen en este cuadro pues los mismos no son “elegidos” en un sentido estricto de la palabra sino que su movilidad está restringida por el Estatuto Docente, tema que se aborda con detalle en la próxima sección.

**CUADRO N° 18**  
**MECANISMO DE ASIGNACION DE RECURSOS**

Insumo	Quién y cómo asigna
Personal no docente	El personal no docente puede clasificarse en: servicio o maestranza (porteros), administrativos, técnicos, profesionales y autoridades superiores. La DGCyE designa el personal, excepto maestranza que son designados por los consejos escolares. <b>Costos</b> : posible violación de las preferencias locales.
Materiales e infraestructura	La compra de materiales, libros de textos, útiles y gastos de infraestructura se deciden en la DGCyE previa petición de consejos escolares. <b>Costos</b> : en recopilar información; posible mala asignación por información incorrecta o a destiempo. <b>Beneficios</b> : la existencia de economías de escala en la compra, podría reducir el costo unitario de los insumos.
Servicios Públicos	El gasto lo deciden los establecimientos y la DGCyE lo financia. Este organismo puede iniciar sumarios a colegios que procedan a la sobreutilización de algún servicio. Por otra parte, existen pruebas pilotos en la ciudad de La Plata donde se transfiere una suma de dinero al colegio y este decide cuánto gastar en luz, gas, etc. La experiencia muestra que las escuelas tuvieron que comenzar a reducir sus gastos debido a que los fondos transferidos eran insuficientes para mantener el nivel de gasto anterior. <b>Costos</b> : Incentiva el aumento de gasto ya que las escuelas no financian (este costo se elimina cuando se realizan transferencias fijas a los colegios). <b>Beneficios</b> : se permite a los colegios consumir óptimamente.
Ayuda y subsidios (becas a alumnos)	El mecanismo de asignación de becas consta de los siguientes pasos: (1) son enviados formularios de encuestas desde la DGCyE a los consejos escolares de cada distrito para su remisión a las escuelas; (2) en las escuelas se cita a los padres, tutores o responsables de los alumnos solicitantes del beneficio para la aplicación de la encuesta mediante una entrevista llevada a cabo por un encuestador (existe un procedimiento muestral de verificación de los datos recolectados en las encuestas.); (3) una vez completadas las encuestas, se envían al consejo escolar para su posterior remisión a la Dirección Media, Técnica y Agraria de la DGCyE para su carga en el sistema informático; (4) las encuestas son cargadas y se remiten los soportes informáticos para su procesamiento y emisión de listados provisionales en los consejos escolares de cada distrito; (5) en el consejo escolar se realizan los controles de la información cargada y se convalida el proceso, enviando los listados de becarios aprobados a la DGCyE para que se proceda al pago de los beneficios a los alumnos seleccionados y (6) La DGCyE realiza los controles finales y ordena el pago a través de su agente bancario, el Banco de la Provincia de Buenos Aires. Los requisitos para la obtención de la beca son: ser alumno de polimodal, no superar los 20 años de edad, integrar familias de precaria situación socioeconómica, tener residencia en la Provincia, no gozar de otros beneficios estatales; a su vez al alumno se le exige: asistir a la escuela regularmente, respetar las reglas de convivencia escolar y alcanzar los objetivos de rendimiento académico. El monto de cada beca es decidido en la DGCyE y en el año 2000 variaba entre 60 (1° año de polimodal) y 100 pesos (2° y 3° año) por mes. <b>Costos</b> : en recopilar información; duplicación de funciones; costos burocráticos en el control. Si no existe un método de control eficaz puede ocurrir que se tengan incentivos a entregar más becas solamente con el fin de obtener algún rédito político (los consejeros son elegidos por el voto popular). Existen ejemplos que muestran que la DGCyE en algunos casos otorga becas discrecionalmente. En tal sentido, el consejo escolar de General Pueyrredón hizo público un reclamo por el otorgamiento de becas desde la DGCyE a alumnos que no coincidían con los aprobados por ellos. <b>Beneficios</b> : bien implementado podría permitir una mejor distribución entre individuos de diferentes regiones.

*Continúa*

## CUADRO N° 18

### MECANISMO DE ASIGNACION DE RECURSOS

#### Continuación

Insumo	Quién y cómo asigna
Planes de estudio	<p>Los confecciona la DGCyE con el asesoramiento del Consejo General de Educación de acuerdo a contenidos básicos impuestos desde el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (MCyEN). En este sentido, toma decisiones acerca de la currícula, días y horas de clase, etc.</p> <p><b>Costos</b> : pueden no respetarse las preferencias locales. Según Teijeiro (2000), los contenidos básicos requeridos para los alumnos son muy fácilmente alcanzables y por lo tanto se iguala la calidad educativa hacia “abajo”.</p> <p><b>Beneficios</b> : si se instrumentara correctamente se puede lograr una igualdad interregional en aprendizaje.</p>
Control	<p>Existen en la actualidad dos tipos de controles: educativos (calidad educativa) y de gestión (relacionado con las inspecciones a los colegios). El primer tipo de control queda a cargo de la DGCyE y el MCyEN. Este último organismo confecciona las evaluaciones a realizarse en cada una de las provincias y la DGCyE es el órgano provincial encargado de fiscalizar las evaluaciones llevadas a cabo dentro de la provincia. En cuanto a las inspecciones a los colegios, existen inspectores dependientes de cada una de las 16 Jefaturas Regionales encargados de supervisar la actuación del personal docente; en cada Jefatura existe por lo menos un inspector de cada rama educativa.</p> <p><b>Costos</b> : El órgano de control de la actuación docente (inspectores) no concuerda con quién es el encargado de determinar el cese en el cargo del personal docente (consejos escolares y DGCyE) por lo que pueden no existir incentivos a controlar severamente.</p> <p><b>Beneficios</b> : en las evaluaciones de calidad, se busca igualdad en aprendizaje.</p>

Fuente: GIE en base a la DGCyE.

Básicamente se observa en el cuadro que la toma de decisiones en materia de gestión educativa, está relativamente centralizada a nivel de la DGCyE.

En lo que se refiere propiamente a la asignación de recursos, debe notarse que ni los directores de las escuelas, ni los docentes, ni los padres de los alumnos tienen una capacidad de decisión importante. De hecho, parecería que un gran porcentaje de las decisiones en materia de gestión, se toman en la DGCyE. Esto puede ser costoso por varios motivos.

En primer lugar, es posible que aquellas decisiones que se tomen uniformemente para el conjunto de municipios, puedan no respetar las preferencias locales. Esto ocurre en el caso en que la DGCyE adquiere insumos que deparan a los alumnos un nivel de utilidad menor que aquel que existiría si se los dejara elegir libremente los insumos que deben comprarse (por caso, la DGCyE podría comprar computadoras para escuelas que no tienen interés en utilizarlas o construir gimnasios donde se necesitan aulas).

En segundo lugar, dado que la toma de decisiones en materia de asignación de recursos implica la necesidad de contar con un volumen grande de información, la asignación de recursos desde el nivel central de gobierno puede generar costos

excesivos:

- primero porque debe “generar” la información: por ejemplo, debe conocer rápidamente en qué colegio se rompió una estufa para que los alumnos no pasen frío;
- segundo porque aún cuando se pueda generar dicha información, habrá que conocer las ventajas comparativas de la zona: quizá la DGCyE decida, mirando los precios de las estufas vigentes en la ciudad de La Plata, arreglar la estufa cuando en el municipio en cuestión el precio de las estufas es lo suficientemente bajo como para justificar la compra de una nueva.

La centralización implica, asimismo, algunos beneficios. Básicamente, la compra centralizada de los insumos puede permitir ahorros por la obtención de precios más bajos debido a descuentos por cantidad. Sin embargo, esto también podría lograrse en un sistema de asignación de recursos descentralizado en que las escuelas se agrupen para realizar ciertas compras.

En materia de control, definición de planes de estudio y otorgamiento de becas, no está tan claro que la centralización sea una desventaja. En principio, ambos instrumentos permitirían lograr una cierta homogeneidad de la educación entre municipios y, esto a su vez, tendería a aumentar la equidad interregional.

Por su parte, el financiamiento del gasto educativo también está centralizado a nivel provincial: la educación provincial se financia con recursos provenientes de rentas generales, recursos tributarios y no tributarios recaudados por la provincia y con

fondos de coparticipación de impuestos nacionales.

Esto tiene ventajas desde el punto de vista de la equidad, pues permite implementar subsidios de los municipios más ricos (donde más se recauda) a los más pobres.

**CUADRO N° 19**  
**PRESUPUESTO 2001. ORIGEN DE LOS RECURSOS DE LA DGCYE**

Concepto	Millones de pesos	Participación
<b>Total de recursos de la DGCyE</b>	<b>3.612,8</b>	<b>100,0%</b>
Recursos: tributarios y no tributarios provinciales y coparticipación de impuestos nacionales	3.185,6	88,2%
Transferencia Nacional por Servicios Educativos Transferidos Ley 24049	367,8	10,2%
Transferencia Nacional por Servicios Educativos Transferidos: Institutos Superiores Ley 24049	41,0	1,1%
Contribución Fondo Provincial de Educación	16,0	0,4%
Fondo Educativo Ley 23906 (Fondos nacionales de afectación específica a Cultura y Educación)	1,4	0,04%
Cumplimiento Ley 10448 (crédito fiscal a quienes posean establecimientos industriales y realicen cursos de educación técnica)	1,0	0,03%

Nota: los totales no suman 100% por redondeo.

Fuente: Presupuesto Provincia de Buenos Aires, 2001.

Si se analiza el destino de los recursos del sector, se observa que la participación de los salarios de docentes representa la fracción más importante del presupuesto en Educación de la provincia (Cuadro N° 20). Más

adelante se aborda, entre otros temas, las regulaciones que recaen sobre los docentes y que, por lo tanto, determinan la calidad de una porción importante del gasto educativo provincial.

**CUADRO N° 20**  
**PRESUPUESTO 2001. DESTINO DE LOS RECURSOS DE LA DGCYE**

Destino del Gasto	Millones de pesos	En porcentaje del total
<b>Gasto Total de la DGCyE (1)</b>	<b>3.712</b>	<b>100,0%</b>
Gasto en personal	2.840	76,5%
Personal docente	2.431	65,5%
Transferencias	733	19,7%
Servicios no personales	90	2,4%
Bienes de uso	20	0,5%
Servicio de deuda	20	0,5%
Bienes de consumo	9	0,2%

Nota: (1) Este gasto no coincide con el total de recursos ya que se incluyen programas financiados por organismos internacionales y además la DGCyE tiene la posibilidad de endeudarse. Los totales no suman 100% por redondeo.

Fuente: Presupuesto Provincia de Buenos Aires, 2001.

### 3. EL ACOTADO ROL ACTUAL DE LOS MUNICIPIOS EN LA GESTION EDUCATIVA

La contracara de la alta centralización de las decisiones de gestión a nivel de la administración provincial, es una baja participación de los municipios en el proceso de gestión educativa.

Los beneficios de una participación importante de los niveles inferiores de gobierno (municipios e incluso de las escuelas) se relacionan principalmente con el respeto de las preferencias locales, la posibilidad de un uso más eficiente de los recursos y un más fácil acceso de información, tanto por parte de los que toman las decisiones de gestión escolar como de los padres y alumnos que tienen mayor posibilidad de participar en el proceso decisorio de la escuela.

#### 3.1. GESTION EDUCATIVA MUNICIPAL: ASPECTOS TEORICOS

Siguiendo a Winkler (1991) la lógica de la descentralización hacia los municipios puede buscar satisfacer dos tipos de objetivos: por un lado, puede intentar sanear las finanzas educativas (objetivo financiero) y, por el otro, incrementar la eficiencia económica y la equidad distributiva (objetivo económico).

Los argumentos por el lado financiero son relativamente simples. La proporción de niños en edad escolar ha tendido a incrementarse en los últimos años, no sólo por un crecimiento vegetativo de la población sino, fundamentalmente, por la existencia de políticas deliberadas tendientes a alcanzar una escolarización neta del 100%. Naturalmente, esta mayor demanda por servicios educativos ha requerido un incremento en la cantidad de insumos

utilizados por el sector y, consecuentemente, el gasto en educación ha ejercido una fuerte presión hacia el alza, que no fue correspondida con un incremento de recursos, como ocurrió en la provincia de Buenos Aires. De esta manera, se terminó ajustando la calidad. Ante esta situación, la descentralización es vista como un método para resolver un problema financiero (del nivel de gobierno que descentraliza).

No obstante, se confía en que la descentralización, per se, puede incrementar la eficiencia y, por ende, los niveles inferiores de gobierno puedan hacer más con menos recursos (lo cual es muy probable que sea cierto).

Por esta razón, al lado del objetivo financiero suele hallarse un objetivo ligado a la eficiencia con que se gasta en educación. Este argumento sugiere que la gestión del gobierno central es muy costosa (por problemas informativos respecto a las necesidades y capacidades de cada región). En general, se argumenta que la administración y el control pueden mejorar a partir de la descentralización, debido a que la misma hace que las escuelas sean más permeables a la comunidad y a las opiniones de los padres.

Desde un punto de vista económico, existen tres aspectos que intenta mejorar la descentralización educativa: la eficiencia social, la eficiencia técnica y la equidad.

El logro de estos objetivos depende, en parte, de la elección del modelo educativo. Por supuesto que el desarrollo de un "modelo de gestión" requiere la definición de las variables relevantes que participarán del mismo; las cuales son básicamente seis: (i) organización escolar, (ii) definición de currícula y métodos de enseñanza; (iii) control de la calidad educativa; (iv) financiamiento; (v) contratación y remuneración de los maestros y (vi) construcción de escuelas e inversiones de capital.

En el cuadro siguiente se presenta la relación entre los objetivos perseguidos por la reforma y las variables del modelo educativo.

**CUADRO N° 21**  
**OBJETIVOS ECONOMICOS DE LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA**

<b>Criterio</b>	<b>Definición</b>	<b>Implicancias de Política</b>
<b>Eficiencia Social</b>		
<i>Democratización</i>	Respeto de las preferencias de los ciudadanos.	Es deseable la descentralización de una parte de la gestión educativa al nivel de la escuela o el municipio, pues ello permitiría a los individuos elegir un colegio acorde a sus preferencias. En este sentido, las regulaciones y la gestión central podrían limitar la posibilidad de elección.
<i>Externalidades</i>	Discrepancias entre quién paga y quién recibe el servicio.	La existencia de efectos derrame interjurisdiccionales puede resultar en un nivel subóptimo de provisión de educación. Por ello, sería deseable el financiamiento central instrumentado a través de transferencias específicas hacia los municipios.
<i>Eficiencia Externa</i>	Cuán efectivo es el sistema educativo en ofrecer una mano de obra entrenada de acuerdo a los requerimientos del mercado.	En un país con discrepancias en los mercados laborales (rural-urbano) deberían existir variantes en materia de currícula, organización educativa y cantidad de años de estudio; de manera de contemplar estas heterogeneidades.
<b>Eficiencia Técnica</b>		
<i>Eficiencia Interna</i>	Maximización de la cantidad y de la calidad de educación brindada dado un costo.	La eficiencia interna se incrementa cuando los precios de los insumos educativos pueden variar según las condiciones del mercado local. Las economías de escala podrían proveer un argumento a favor de la centralización. Sin embargo, los costos administrativos en materia de burocracia y de tiempo requerido para tomar decisiones también afectan los costos medios y, por ende, la eficiencia interna.
<i>Cambio Tecnológico</i>	Capacidad del sistema de readaptarse a situaciones novedosas.	El cambio tecnológico y la innovación en materia de organización educacional es mayor en un sistema en el que se permite y se fomenta la diversidad educacional y la competencia.
<b>Equidad</b>		
<i>Interregional</i>	Individuos en circunstancias iguales son tratados iguales.	Cuando una parte de los ingresos educativos están basados en impuestos locales (típicamente inmobiliario), es posible que variaciones en la riqueza de los municipios impliquen daños a la equidad horizontal. Este problema puede ser atenuado con la instauración de un mecanismo de transferencias específicas del nivel central a los municipios más pobres.
<i>Vertical</i>	Igualdad relativa de oportunidades.	La igualdad de oportunidades se asegura a través de una alta cobertura y de una educación homogénea y de alta calidad. En los sistemas centralizados la iniquidad puede surgir por la mala asignación de recursos, mientras que en los descentralizados por las diferentes capacidades de financiamientos de los distintos municipios. Una vez más esto puede ser solucionado por medio de transferencias igualadoras instauradas desde el nivel central.

Fuente: Winkler (1991).

Contrariamente a lo que pudiera pensarse a priori, aún cuando existe una centralización en la asignación de recursos, el marco legal actual estipula la participación de diferentes órganos de decisión a nivel sub-provincial.

Para analizar esta cuestión, se consideró importante separar dos instancias bien diferenciadas en la actual estructura educativa bonaerense: una administrativa en donde los consejos escolares son los principales actores a nivel local y una técnico-pedagógica en la cual interactúan organismos regionales (jefaturas regionales, tribunales de clasificación, etc.) y municipales (secretarías de inspección).

### 3.2. LA INSTANCIA ADMINISTRATIVA

A nivel municipal, los Consejos Escolares deberían tener a su cargo la administración de una parte de los servicios educativos en su distrito, con exclusión de los aspectos técnicos y pedagógicos, haciendo de nexo entre los establecimientos escolares y la DGCyE.

Dado que la elección de los consejeros escolares se efectúa a través del voto directo de los habitantes de cada municipio, en principio existirían incentivos para que estos agentes actúen teniendo en cuenta las preferencias locales en materia educativa.

La mayoría de las funciones que cumplen los Consejos Escolares son de carácter administrativo: solicitud de muebles y útiles a la DGCyE, control de la situación de revista de los docentes de cada establecimiento, entrega de cheques, administración de sumarios, recepción de pedidos de licencia, etc. En otras palabras, el Consejo Escolar cumple sólo un rol pasivo dentro de la gestión educativa.

No existe una participación directa en la asignación de recursos por parte de los Consejos Escolares ni tienen incentivos o instrumentos para hacer más eficiente el gasto. Si bien son los encargados de petitionar los distintos insumos (muebles, útiles, mejoras edilicias,<sup>15</sup> etc.) dependen en gran medida de la disposición de recursos a nivel central.<sup>16</sup> En la mayoría de los casos, reciben un presupuesto gira-

do por la provincia que se basa en subsidios tendientes a solucionar problemas puntuales relacionados con la estructura edilicia. En otros, los insumos y materiales son girados directamente por la DGCyE, en tanto que las facturas de los servicios (gas, luz, teléfono, etc.), son remitidas a las autoridades provinciales que hacen efectivo el pago.

El problema se acentúa si se tiene en cuenta que los consejos escolares carecen, en muchos casos, de personal técnico. La figura del Secretario Técnico prevista en la Ley Provincial de Educación, aún no ha sido instituida en la mayoría de los municipios.

En suma, el principal argumento referido a un uso más eficiente de los recursos es imposible de cumplir debido principalmente a que el manejo financiero está totalmente centralizado en la DGCyE. La falta de correspondencia entre quién financia (DGCyE) y quién solicita los insumos materiales y edificios (consejos escolares) puede inducir potencialmente a los consejeros a demandar más recursos de los necesarios. Esa mayor demanda, a su vez genera la necesidad de un mayor control central, lo que podría terminar dilapidando los recursos destinados al sector educativo.

### 3.3. LA INSTANCIA TECNICO-PEDAGOGICA

En esta instancia, pueden distinguirse básicamente dos eslabones del proceso educativo. Por un lado, la supervisión e inspección del sistema y por otro, la clasificación de las personas que se postulan para la docencia.

A los fines de cumplir la primera de las funciones, la provincia fue dividida en 16 regiones educativas, cada una de las cuales cuenta con una Jefatura Regional que depende directamente de la DGCyE. Cada uno de los inspectores pertenecientes a estas jefaturas está encargado de calificar, supervisar e iniciar sumarios a los docentes y al personal jerárquico de los establecimientos escolares.

A su vez, en cada municipio existe una Secretaría de Inspección, dependiente del Inspector Jefe que se encarga de evaluar a los aspirantes a la docencia, notificar del puntaje docente, llevar estadísticas sobre asistencia del personal y alumnado, y supervisar el cumplimiento del Estatuto Docente en cuanto a nombramientos, ascensos y traslados del personal.

Existen por otra parte, los denominados tribunales de "clasificación" descentralizados (que dependen de un tribunal de clasificación central). En

<sup>15</sup> En cada municipio además existe una Comisión Distrital de Infraestructura, dependiente de los consejos escolares encargada de proponer obras edilicias.

<sup>16</sup> En este sentido se destaca que las cuadrillas de infraestructura son muy escasas y tardan demasiado tiempo en recorrer toda la provincia, con lo cual las obras demandadas pueden tardar años en concretarse.

este caso, los 14 tribunales están integrados por dos docentes elegidos por la DGCyE y tres representantes docentes elegidos por el voto secreto de los maestros de cada establecimiento. Entre las funciones principales de estos tribunales se destaca la confección de listados de aspirantes a docentes suplentes y provisionales según orden de mérito, valoración de títulos y antecedentes en caso de concursos y supervisión de las solicitudes de traslado.

En conclusión, el control del sistema sigue siendo centralizado aún cuando se realiza a través de instancias más cercanas al municipio.

### 3.4. ¿ES DESEABLE UNA MAYOR PARTICIPACION DE LOS MUNICIPIOS?

Las ganancias por descentralización dependen básicamente de las deficiencias informativas que tenga la DGCyE en cuanto a la asignación de recursos. Si la administración central conociera instantáneamente dónde se necesitan recursos y cuáles son sus usos más productivos, el elevado nivel de centralización actual no implicaría ningún costo de eficiencia.

Sin embargo, cuanto más grande sea el sistema educativo provincial y cuanto más disímil sean los municipios, es probable que exista un mayor costo de gestionarlos centralizadamente (y por ende, más beneficiosa sería la descentralización). En el Anexo se presentan algunas estadísticas que permiten cuantificar las disparidades entre los diferentes municipios.

En primer lugar se destaca que los municipios difieren en tamaño y en características económicas. Puede observarse en el Cuadro A.6 que aquellos partidos pertenecientes a las regiones dos, tres, cuatro, cinco y seis son significativamente más grandes en cuanto al producto y están más densamente poblados que el resto de los municipios. En consecuencia, el tamaño del sistema educativo en términos de matrícula, cantidad de docentes y número de establecimientos a gestionar, también es mayor.

En segundo lugar, en el Cuadro A.7 puede observarse que en esas mismas regiones la intensidad de uso de los factores productivos es sustancialmente mayor que en el resto. Tanto en las escuelas públicas como en las privadas la relación alumnos por docente, y alumnos por establecimiento es -en promedio- más grande que en el resto de las regiones, lo que indica la existencia de aulas más pobladas y de establecimientos con una mayor cantidad de alumnos.

Estas diferencias intermunicipales también se verifican en las variables de cobertura y de calidad de la educación primaria y secundaria.

En el Cuadro A.8 se muestra que si la cobertura del sistema educativo en la EGB es alta y homogénea entre municipios, en el caso del polimodal dicha variable cae (como lo hace en todo el país) pero no homogéneamente; los municipios más urbanizados tienden a presentar tasas de cobertura menor que el resto.

En el resultado de las evaluaciones educativas, se encontró que en todas las regiones los establecimientos privados mostraron una performance mejor que los establecimientos públicos (mayor media), y una mayor variabilidad (mayor desvío estándar).

En conclusión, estas diferencias intermunicipales sugieren que pueden existir ganancias de descentralizar parte de la gestión a los municipios. Los resultados hallados proveen además una enseñanza adicional; si existiese una reforma educativa, la misma deberá disponer de la suficiente flexibilidad y generalidad como para contemplar las particularidades de cada zona de la provincia de Buenos Aires.

## 4. INCENTIVOS INEFICIENTES: LAS CONSECUENCIAS DE LA HIPE-REGULACION

Independientemente de las cuestiones existentes en materia de gestión por la centralización, el sistema educativo está regulado por un conjunto de leyes y reglas que determinan una serie de incentivos a los cuales responden, en última instancia, todos los agentes que participan en la “oferta de educación”: docentes, directores, inspectores, funcionarios, etc.

La cantidad y la calidad del “bien educación” que llega a los demandantes finales dependerá de esos incentivos. Así, por ejemplo, un marco legal que premie a los docentes que se esfuerzan dentro del aula para dar mejores clases, generará una educación de mayor calidad que otro marco legal que premie a los docentes por tener una mayor asistencia (simplemente porque podría darse el caso extremo de un maestro que tenga asistencia perfecta pero dicte clases malas durante todo el año).

Por otra parte, los incentivos también afectan al “lado de la demanda” de educación: además del esfuerzo de un profesor por enseñar, es importante el esmero del alumno por aprender y la voluntad de los padres por participar activamente de la vida educativa de sus hijos (especialmente en lo referido a la elección del colegio).

#### 4.1. REGULACIONES DE DEMANDA: EFECTOS SOBRE ALUMNOS Y FAMILIAS

Existen básicamente dos tipos de regulaciones por el lado de la demanda educativa: aquellas relacionadas con la capacidad de elección de los padres y aquellas que determinan el nivel de esfuerzo de los alumnos.

En la provincia se observa que en principio, las familias tienen capacidad de elección del colegio de sus hijos, ya que no existen límites jurisdiccionales excepto en aquellos casos en donde se cubren todas las vacantes y se produce un exceso de demanda; en este caso la propia escuela es la que determina los límites jurisdiccionales sin existir legislación al respecto.

En la práctica se observa que en escuelas públicas ubicadas en “zonas ricas”, se produce un fenómeno por el cual las escuelas establecen ciertas delimitaciones geográficas, que conllevan a que las únicas personas que tienen posibilidades de elegir sin condicionantes el colegio de sus hijos son aquellos que pueden afrontar el pago de una escuela privada o los que mediante algún mecanismo de elusión pueden acceder a colegios estatales de prestigio. Naturalmente, esto termina por favorecer la equidad del sistema.

En Narodowski (2000) se resalta que algunos grupos pueden acceder a escuelas públicas de buen nivel debido a su estrecha relación con el poder político; en tanto que otro motivo que facilita la elección es disponer de más de una vivienda, con lo cual se cuenta con la posibilidad de optar entre varios colegios.

Naturalmente la decisión de “democratizar” la elección del colegio requiere de mecanismos que eviten la existencia de “discriminación”.

Ahora bien, una vez que el alumno ingresa a la escuela (especialmente en el caso del polimodal) es deseable que exista un incentivo mínimo al esfuerzo dentro del aula. Sobre este aspecto, la política educativa no ha avanzado en la medida de lo deseado. No existen medidas que induzcan un mayor esfuerzo a los alumnos con mayores dificultades de aprendizaje, sino que el objetivo central ha sido mantener al alumno en el colegio.<sup>17</sup>

#### 4.2. REGULACIONES DE OFERTA: EFECTOS SOBRE LOS DOCENTES EN ACTIVIDAD, DIRECTORES Y ESCUELAS

Se han identificado cinco grupos de regulaciones de oferta relacionadas con el “contrato laboral”, que serán analizadas a continuación: i) el ingreso al sistema educativo; ii) la permanencia y salida de los agentes del sistema educativo; iii) la determinación de la remuneración; iv) la manera en que se administran y otorgan las licencias y vacaciones; y v) los incentivos a la capacitación docente.

Lo que se busca argüir es que estas regulaciones quitan poder de decisión a los directores en favor de los docentes, quienes, por lo tanto, enfrentan menores incentivos al esfuerzo y a la capacitación.

##### *Ingreso al Sistema*

La Ley Federal de Educación establece como derecho de los docentes el ingreso al sistema mediante un régimen de concursos que garantice su idoneidad profesional. Por su parte el Estatuto Docente de la provincia de Buenos Aires, estipula que para ingresar a la docencia es necesaria la posesión de título habilitante, que asegure formación pedagógica general y dominio de los procedimientos, técnicas y contenidos según el nivel, la modalidad y la especialidad educativa.

El espíritu de la ley es priorizar el ingreso de los mejores docentes, utilizando principalmente el número de títulos y certificados que tiene y la antigüedad en el cargo a desempeñar, como variable útil para medir la buena calidad del docente que ingresa.

En 1994 casi el 20% de los docentes en actividad en la provincia de Buenos Aires, había alcanzado como máximo el nivel superior no universitario incompleto y era muy bajo el porcentaje de docentes que habían finalizado cursos de posgrado (1,6%).

<sup>17</sup> Ver Teijeiro (2000).



**CUADRO N° 22**  
**MAXIMO NIVEL ALCANZADO POR LOS DOCENTES**  
**EN ACTIVIDAD EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

Nivel alcanzado	Buenos Aires
Primario	0,2%
Medio incompleto	0,4%
Medio completo	13,7%
Superior no universitario incompleto	5,1%
Superior no universitario completo	54,1%
Universitario incompleto	12,0%
Universitario completo	12,0%
Posgrado incompleto	0,8%
Posgrado completo	1,6%

Nota: se excluyen los docentes que no brindaron información acerca de su máximo nivel alcanzado.

Fuente: Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos '94.

Una comparación internacional más amplia permite apreciar que el nivel educativo de los docentes bonaerenses es bastante inferior al de los países más

desarrollados. En EEUU, por ejemplo, el total de los docentes tiene título universitario y el 45,5% ha finalizado estudios de posgrado.<sup>18</sup>

**CUADRO N° 23**  
**MAXIMO NIVEL ALCANZADO POR DOCENTES DE EGB EN OTROS PAISES<sup>1</sup>**

	Secundario incompleto	Secundario completo	Secundario y 1 o 2 años de formación docente	Secundario y 3 o 4 años de formación docente	Universitario sin estudios de formación docente	Universitario y estudios de formación docente	Master o Doctorado sin estudios de formación docente	Master o Doctorado y estudios de formación docente
Australia			2,7	24,0		46,1		27,3
Canada			1,1	7,4		78,9	0,2	12,4
Rep. Checa		0,6					1,9	97,5
Francia	0,5	5,0	15,3	10,3	23,7	18,0	12,8	14,4
Grecia					87,6	10,6	0,8	0,9
Hungría				86,2	1,5	9,5	2,1	0,7
Islandia	30,3	0,5	9,1		6,3	53,6	0,1	0,0
Irlanda			0,6		2,3	87,8		9,2
Corea						91,6		8,4
Holanda	0,3	1,3	9,9	67,4		3,1	2,5	15,5
N. Zelanda				6,2	5,1	76,5	0,7	11,4
Noruega				42,1	1,8	47,8	0,9	7,4
Portugal					32,0	68,1		
España	10,0			20,0	59,2	7,0	3,8	
Suecia		2,8	1,1	5,6	23,1	64,9		2,6
Suiza		0,7	7,1	28,2		52,9	2,0	9,2
R. Unido				27,4	7,7	54,4	4,5	6,0
EEUU					0,8	53,7	0,7	44,8

Nota: (1) Docentes de octavo grado de EGB. En algunos casos los valores no suman 100 por redondeo.

Fuente: OECD (1995).

<sup>18</sup> Debido a las diferencias existentes entre los niveles educativos en nuestro país y en EEUU, se aproximó el Bachelor's degree a una carrera universitaria en nuestro país y los Master degree a los

estudios de posgrados. Datos provistos por el National Center for Educational Statistics.

Los datos mostrados en los cuadros anteriores, evidencian que la oferta de docentes no está en un buen nivel educativo (al menos en términos internacionales). Existen dos críticas que se le pueden hacer al sistema de elección.

En primer lugar, aunque la tenencia de títulos y demás certificados puede funcionar como señal de la capacidad, no asegura per se la buena formación si los centros formativos son de baja calidad. Este tema se aborda más adelante con mayor detalle.

En segundo lugar, la antigüedad es un elemento a valorar, pero en un porcentaje menor al establecido en el Estatuto. Por un lado, la “curva de aprendizaje” de una persona implica que a medida que aumentan el número de horas pasadas frente a los alumnos, aumenta la experiencia, lo que constituye un aprendizaje válido. Pero en una actividad como la educación, que se supone está en constante cambio y agregando nuevas técnicas y conocimientos, la antigüedad en el cargo no asegura la captación de nuevos conocimientos (sólo asegura el aumento de la experiencia, que no necesariamente es buena), así un docente joven podría valer más para el sistema que uno con mayor antigüedad. Por otro lado, puede conjeturarse la existencia de una “curva de desgaste”, que indica que a medida que pasa el tiempo el desgaste sufrido por el maestro crece; en este sentido la antigüedad deja de ser valorable dado que ese desgaste implica cansancio, y falta de motivación, entre otras cosas.

### *Permanencia en el cargo y expulsión*

El Estatuto del Docente sostiene que “el personal docente titular tendrá derecho a la estabilidad en el cargo, categoría, jerarquía y ubicación en tanto y en cuanto observe una conducta apropiada, conserve su eficiencia y la capacidad psicofísica necesaria para desarrollar su tarea”. La ley busca defender al personal del despido arbitrario y asegurar la libertad dentro del aula. La estabilidad, de todas maneras, puede perderse bajo condiciones que se analizan a continuación.<sup>19</sup>

Respecto al personal provisional,<sup>20</sup> el Estatuto del Docente sostiene que el mismo cesará en sus funciones cuando se cubra el cargo o la vacante o al finalizar

las tareas correspondientes a cada curso escolar. Asimismo, el personal suplente<sup>21</sup> dejará el cargo al reintegrarse el titular o provisional ausente o al finalizar las tareas correspondientes a cada curso escolar. Tanto el personal provisional como el suplente es pasible de sanciones, previa instrucción de un sumario para el caso de faltas graves.

El beneficio de la estabilidad para el resto del personal se pierde si el docente obtiene dos calificaciones inferiores a 6 puntos en un período de 5 años o una calificación inferior a 4 en un sólo año, dicha calificación la efectúan los directores de las escuelas. Sin embargo, el proceso de expulsión no termina ahí. Para que el docente con bajas calificaciones sea despedido de la institución, se debe iniciar un sumario para que luego se reúna la rama técnica del nivel educativo al que pertenece el docente implicado, la cual realiza una investigación a fin de emitir criterio sobre el posible cese, que se hará efectivo previo dictamen del Tribunal de Disciplina.<sup>22</sup>

Debido al gran número de pasos burocráticos que deben seguirse, son muy pocas las ocasiones en que se imponen bajas calificaciones. Esto se explica tanto por cuestiones informales como por cuestiones más relacionadas con el procedimiento formal del mecanismo de expulsión de un docente de la escuela, que implica un largo período de tiempo en el que la escuela debe convivir con el docente que se intenta expulsar.

### *Remuneración*

El Estatuto establece que la retribución al personal docente está integrada por diferentes bonificaciones: i) por el cargo que desempeña; ii) por antigüedad; iii) por desempeño en medios desfavorables; iv) por función diferenciada; v) por función especializada; y vi) por prolongación de la jornada laboral. Además, los docentes perciben subsidios por matrimonio, prenatalidad, natalidad, escolaridad, entre otras retribuciones. Las bonificaciones por antigüedad y por desempeño en medios desfavorables, se ajustan mensualmente de acuerdo a lo mostrado en el cuadro siguiente.

<sup>19</sup> A pesar de la estabilidad, existe la posibilidad de un cierto movimiento horizontal, esto es el docente puede ser trasladado sea por pedido del interesado, sea por cuestiones de índole técnica, previa intervención del tribunal de disciplina y por medio de un sumario. También existe la posibilidad de un acotado movimiento vertical: al docente se lo puede disminuir de jerarquía, aunque debe mediar la previa instrucción de un sumario.

<sup>20</sup> Se considera provisional al personal que se designa para cubrir provisoriamente un cargo vacante.

<sup>21</sup> Se considera suplente al docente que reemplaza a un titular o provisional ausente.

<sup>22</sup> El Tribunal de Disciplina se encuentra conformado por autoridades de la DGCyE (el subsecretario de Educación o el vicepresidente primero del Consejo General de Cultura y Educación que tienen voto doble en la decisión final), el director del colegio, un inspector de la jurisdicción y un docente de la misma jerarquía y especialidad de la región.

**CUADRO N° 24**  
**ESQUEMAS DE AJUSTE DE REMUNERACION**

Ajuste de la remuneración por antigüedad		Ajuste de la remuneración por desempeño en medios desfavorables	
Al año	10%	Normal	0%
A los 2 años	20%	Desfavorable I	30%
A los 4 años	30%		
A los 7 años	40%	Desfavorable II	60%
A los 10 años	50%		
A los 12 años	60%	Desfavorable III	90%
A los 15 años	70%		
A los 17 años	80%	Desfavorable IV	100%
A los 20 años	100%		
A los 22 años	110%	Desfavorable V	120%
A los 24 años	120%		

Fuente: Estatuto Docente.

La bonificación por función especializada se otorga cuando se exige una determinada especialización en el desempeño de un cargo, mientras que la bonificación por función diferenciada se abona cuando un puesto exige mayor desgaste psicofísico.

En otras palabras, el marco legal vigente define que para remunerar más a los mejores, se debe premiar la experiencia (y por ello se establece un pago por antigüedad) y el trabajo en “peores” condiciones (lo que se traduce en un pago por zona

desfavorable, por función diferenciada y por prolongación de jornada laboral).

El pago que reciben los docentes, calculado a partir de información presupuestaria, se detalla a continuación.<sup>23</sup>

El principal problema que se observa en la forma de remunerar se halla en que los incentivos a un mejor rendimiento no están bien dados: después del salario básico, el principal concepto que se premia es la antigüedad.

**CUADRO N° 25**  
**ESQUEMAS DE REMUNERACION**

Concepto	Participación en el salario total
Básico	34,0%
Antigüedad	27,3%
Presentismo y material didáctico	20,7%
Cargas sociales	11,2%
Desfavorabilidad	6,0%
Doble escolaridad	0,7%

Nota: el total no suma 100 por redondeo.

Fuente: Carciofi y otros (1995).

De tal forma se puede estar pagando más a un docente poco capaz y con mucha antigüedad, que a un docente joven y con mejor capacidad para impartir sus clases. Esto genera varios efectos perversos. Por un lado, se dan incentivos a los docentes que ya están en el sistema para permanecer en lugar de motivarlos a capacitarse y aumentar la eficiencia en la tarea. Por

el otro, no se dan incentivos para que personas calificadas ingresen a la docencia porque saben que la apropiación de beneficios sólo se produce muchos años más tarde y con ello, el flujo de fondos destinados a recuperar la inversión disminuye.

Adicionalmente, se observa una baja proporción de recursos destinados al pago por desempeño desfavorable (6% del total), lo que puede estar generando iniquidades entre regiones, ya que se genera un débil

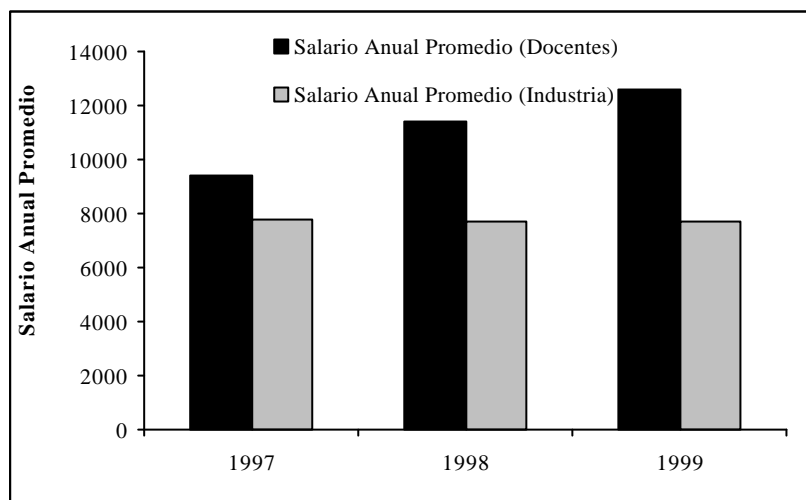
<sup>23</sup> Ver Carciofi y otros (1995).

incentivo a dar clases en lugares no favorables (zonas pobres, de difícil acceso, etc.).

No obstante la percepción (en la sociedad) de que los docentes reciben salarios bajos, cuando se analiza la estructura salarial doméstica se encuentra que los docentes reciben salarios horarios superiores a otras actividades productivas de la economía. Esta contra-

dicción puede estar indicando un problema de gestión en el que parte de los recursos destinado a salarios "se pierde" en el mantenimiento de la burocracia o, alternativamente, una mala distribución del total de recursos destinado al pago de maestros y profesores (esto es, que algunos pocos docentes cobran altos sueldos y la mayoría cobra salarios bajos).

**GRAFICO N° 4**  
**SALARIO DOCENTE: COMPARACION**



Fuente: GIE en base a Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires e INDEC.

### Licencias y vacaciones

El Estatuto del Docente sostiene que es un derecho de los maestros titulares el uso de las licencias reglamentarias por las siguientes causas: enfermedad o accidente de trabajo, por matrimonio, por nacimiento de hijo, por pre-examen y examen, por causa particular entre otras razones. El pedido de licencia se debe notificar al superior jerárquico con suficiente anticipación, salvo causas mayores. La DGCyE puede otorgar licencias por estudio o perfeccionamiento y por interés público, entre otras causas.

Aquellos docentes en uso de licencia por enfermedad o accidente de trabajo, no pueden desempeñar otras funciones en el ámbito público o privado, ni ausentarse de su domicilio salvo autorización del organismo médico interviniente,<sup>24</sup> aunque parece no

existir demasiado control en el cumplimiento de estas normas. Por otra parte, la licencia caduca por reintegro voluntario o por transgresión a las condiciones fijadas por el Estatuto y es competencia de los Consejos Escolares intervenir y fiscalizar el trámite de servicios administrativos vinculados a licencias.

La posibilidad de obtener licencias por razones personales y la gran cantidad de días con goce de haberes, hacen que el régimen sea sumamente laxo y permisivo. Esto incentiva el ausentismo y aumenta el costo del servicio educativo y, a su vez induce a un fuerte gasto en pago de personal suplente. En este sentido, el presupuesto 2001 de la provincia de Buenos Aires, estipula un gasto de 280 millones de pesos en salarios de docentes suplentes, más del 11,5% del total erogado en salarios docentes.

<sup>24</sup> Existe una precisa legislación sobre el uso de licencias en los Arts. 114 a 119 de las leyes 10579 y complementarias (10614, 10693, 10743) donde se establece en forma clara la cantidad de días de licencia a otorgar y el correspondiente goce de haberes. Por ejemplo, como caso extremo, para aquellos docentes con más de

cinco años de antigüedad que califiquen en el pedido de licencia extraordinaria por enfermedad podrán solicitar una licencia de hasta 1095 días corridos, gozando íntegramente de haberes los primeros 365 días, el 50% de haberes los segundos 365 días y luego sin goce de haberes.

Algo similar ocurre con las vacaciones. El marco legal brinda pocos detalles respecto a este punto. El ciclo lectivo finaliza a principios de diciembre y comienza a principios de marzo. De jure, los docentes y profesores sólo disponen de vacaciones que oscilan entre 30 y 45 días (según la antigüedad), aunque el resto del período en que no dictan clases se encuentran “en disponibilidad”. Queda abierta la cuestión de qué incentivos se otorgan para utilizar eficientemente dicho tiempo.

### *Calidad de los centros de formación docente e incentivos al perfeccionamiento*

El análisis de la formación docente puede dividirse en dos niveles. Por un lado, se halla la capacitación que adquieren los postulantes a la profesión en los centros de formación y por otro, se encuentra el proceso de actualización o perfeccionamiento que llevan a cabo una vez que ellos comienzan a ejercer la docencia.

En nuestro país, desde 1993 ambos aspectos se determinan en el programa nacional denominado Red Federal de Formación Docente Continua. El mismo está conformado por una cabecera nacional depen-

diente del MCyEN que brinda lineamientos generales y por 23 cabeceras provinciales designadas por los gobiernos de cada provincia, que tienen cierto margen de actuación.

En el caso de la formación de docentes, se establecen contenidos básicos comunes desde el MCyEN y la provincia decide los diseños curriculares a aplicar; además todas las instituciones son evaluadas tanto por la Dirección de Capacitación y Actualización Docente dependiente de la DGCyE, como por el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación que depende del MCyEN.

Teniendo en cuenta que la duración de la carrera docente es de 4 años y la universitaria de 5 años, y suponiendo homogeneidad en la cantidad de ingresantes en cada año, se obtiene que cerca del 90% de los alumnos que ingresan a institutos de formación docente terminan su carrera a tiempo, en tanto que sólo el 17% de los estudiantes universitarios logran tal cometido. Una de las interpretaciones posibles de este resultado, es que resulta más fácil recibirse en un Instituto de Formación Docente que en una Universidad Nacional, lo que puede ser un indicio de la baja calidad de los primeros. Una forma de corroborar este resultado, sería evaluar mediante tests de conocimiento a los docentes que se gradúan año a año.

### **CUADRO N° 26 GRADUADOS POR ALUMNO EN INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR EN ARGENTINA**

	<b>Graduados por alumno</b>
Institutos de Formación Docente	0,226
Universidades	0,034

*Fuente:* Teijeiro (2000)

Por otro lado, el marco legal afirma que es derecho de los docentes la capacitación, la actualización y la nueva formación en servicios, para adaptarse a los cambios curriculares requeridos. También es derecho la obtención de becas para su perfeccionamiento cultural y profesional y la consiguiente licencia si fuera necesaria. Por su parte, es un deber formarse y actua-

lizarse permanentemente, esto es, ampliar su cultura y su formación pedagógica procurando su perfeccionamiento.

Los datos del último censo educativo muestran que el porcentaje de asistencia a cursos es muy bajo en la provincia de Buenos Aires, respecto a lo que se observa en el resto del país.

**CUADRO N° 27**  
**CURSOS DE CAPACITACION DOCENTE EN**  
**LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES Y RESTO DEL PAIS**

Docentes en actividad, educación común, estatal	Buenos Aires		Resto del país	
	Concurre (%)	No concurre (%)	Concurre (%)	No concurre (%)
Total de niveles de enseñanza	52,6%	47,4%	74,1%	25,9%
Enseñanza inicial	49,9%	50,1%	83,8%	16,2%
Enseñanza primaria	55,5%	44,5%	80,4%	19,6%
Enseñanza secundaria	50,8%	49,2%	64,6%	35,4%
Enseñanza superior no universitaria	65,1%	34,9%	73,6%	26,4%

Nota: el total de niveles de enseñanza no representa la suma de todos los niveles sino el total de docentes, ya que muchos de ellos dictan clases en más de un nivel.

Fuente: Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos '94.

Un problema adicional es que se desconoce la calidad de los cursos impartidos. Sin embargo, existen sospechas de que pueden existir algunas falencias debido a razones legales y a cuestiones relacionadas con la gestión de los cursos.

Entre las primeras, se halla la cuestión de la evaluación sobre el aprendizaje docente que se hace en los cursos de capacitación. En este sentido, vale decir que el vacío legal existente en cuanto a la falta de obligación de evaluación en todos los cursos de perfeccionamiento (al menos para ser reconocidos como tales), genera incentivos a recopilar papeles que certifiquen la asistencia a cursos, seminarios, jornadas, etc. que no necesariamente reportan mucho, en cuanto al aprendizaje, pero que suman puntos al curriculum del profesional.

Entre los problemas relacionados con la gestión, se encuentra el de la evaluación de la calidad de los cursos impartidos; en este sentido existe un organismo encargado de controlar y valorar los cursos, pero este mecanismo no induce una selección por parte de los docentes de "cursos buenos", ya que en la práctica al momento de concursar por un cargo, la mayoría de los cursos tienen la misma validez.

En resumen, los mayores costos del actual esquema de formación y perfeccionamiento están relacionados directamente con la baja capacitación que obtienen los egresados y la baja calidad de los cursos de perfeccionamiento, lo cual condiciona el futuro de la educación.

## 5. ALGUNOS COMENTARIOS FINALES

El problema de equidad en el sistema educativo, hallado en el Capítulo 1, sugiere la necesidad de mejorar la gestión de la educación, para aumentar la calidad del nivel primario y para incrementar la cobertura del secundario. En este sentido, en este capítulo se encontró evidencia de que la fuerte expansión del sector educativo provincial, en un marco de gran centralización y fuerte regulación de las relaciones laborales, puede estar generando fallas en la gestión actual del sistema, lo que a su vez conlleva la necesidad de una reforma.

El sistema educativo experimentó un proceso de fuerte crecimiento a lo largo de los años '90, lo que puede implicar que el ajuste en materia de gestión aún no logró absorber el efecto impacto del mismo.

Asimismo, como el monto de gasto descentralizado superó al monto de recursos descentralizado, para satisfacer dicho gasto es posible que la calidad haya sido afectada negativamente.

Por otra parte, existe una elevada centralización que puede estar imponiendo costos, debido a una mala asignación de recursos dentro del sistema. Básicamente se halló que en la práctica, una gran parte de la toma de decisiones en materia de asignación de recursos, se realiza desde el nivel central (provincial) y que, aún cuando los municipios tienen, desde un punto de vista formal un rol que cumplir en cuanto a la gestión educativa, los mis-

mos no han implementado los cambios suficientes como para poner en práctica esa descentralización en todo el territorio provincial. Más aún, se observó que el costo de la centralización puede ser significativo debido a la alta heterogeneidad intermunicipal presente en el sistema educativo bonaerense.

Finalmente, se encontró que el conjunto de reglas formales (principalmente el Estatuto del Do-

cente) que determinan el accionar de los docentes, no generan los incentivos correctos al esfuerzo y a la capacitación constante.

En conclusión, una descentralización junto a un cambio en las reglas del juego a las cuales están sujetos los actores del sistema, puede devenir en cambios que impulsen una mayor equidad en la distribución de la riqueza.

## Capítulo 3

# Experiencia internacional sobre la Reforma Educativa

Aún cuando la descentralización en materia de gestión, pueda ser beneficiosa desde el punto de vista de la equidad, hay que definir qué descentralizar y qué no. Para ello, se recurre a la experiencia de otros países, que puede ser útil a la hora de plantear una reforma.

Por supuesto que no existe un modelo de sistema educativo universal que sea aplicable y extendible a todos los países del mundo. Cada país tiene sus propios problemas a resolver y las sociedades difieren tanto en sus concepciones acerca del significado de la educación, como en sus estructuras políticas.

No obstante, existe un amplio consenso respecto a la conveniencia de descentralizar ciertas áreas de la gestión educativa. Este consenso no se produce sólo en “términos teóricos”, sino que se ve plasmado en la práctica, observándose una tendencia muy fuerte hacia la descentralización de funciones a los municipios y a la reducción de las regulaciones laborales. Este movimiento constituye un replanteo de la manera en que se gestiona, no sólo los servicios educativos, sino el conjunto de los servicios sociales estatales. En última instancia, el objetivo será incrementar la eficiencia en la asignación del gasto, reduciendo los costos de la burocracia central y, por sobre todas las cosas, aumentando la calidad de los servicios a través de la generación de los incentivos adecuados.

Este proceso de descentralización no ha sido corto ni uniforme. En el caso de España, por ejemplo, llevó más de veinte años. En algún momento, sin embargo, el impulso al cambio debe sobrevenir. El grado de descentralización de las distintas áreas de gestión (provisión, control, organización, etc.) es, por otra parte, bien distinto entre países.

Por un lado, existen casos en donde sigue habiendo una elevada centralización de funciones y fuertes regulaciones laborales (como el de la República de Corea y Francia). En el otro extremo se halla, por ejemplo, Holanda que ha avanzado aceleradamente en la desregulación de funciones hacia los propios colegios y en la eliminación de toda rigidez laboral. El resto de los países se encuentran en posiciones intermedias, pero prevalecen aquellos que se dirigen hacia el segundo caso.

Es cierto, sin embargo, que la extrapolación directa de políticas de un país a otro suele ser criticada sobre la base de que ciertas medidas que pueden funcionar en países desarrollados (que ya poseen un

estándar educativo alto) no necesariamente tienen éxito en otras zonas de menor desarrollo relativo (debido, por ejemplo, a causas institucionales y culturales). En este sentido, existen dos casos de estudio importantes que parecen corroborar la conjetura de que ciertas políticas educativas instauradas en el mundo desarrollado, pueden funcionar con éxito en lugares de menor desarrollo.

### 1. LA GESTION EDUCATIVA EN EL MUNDO

La experiencia internacional muestra que, a pesar de existir una tendencia a la descentralización de funciones hacia niveles locales de gobierno y hacia los propios establecimientos educativos, los aspectos más generales de la organización del sistema han quedado en manos del nivel central de gobierno (nacional o provincial según el caso).

El objetivo en todos los casos ha sido evitar la aparición de diferencias importantes en la educación que recibe cada alumno. De este modo, el gobierno central retiene para sí mismo la responsabilidad de diseñar la currícula, controlar la calidad, definir el financiamiento, difundir los resultados de las evaluaciones y resolver cuestiones relacionadas con la formación docente. Aunque existen algunos matices, la experiencia en este sentido es concluyente.

En Alemania y en EEUU, los Estados (rango similar a provincias en Argentina) son los encargados de determinar los objetivos mínimos que deben ser alcanzados por los alumnos a lo largo de su educación básica. A tal efecto, se definen los contenidos indispensables de cada uno de los cursos y se estipulan lineamientos generales acerca de los métodos de enseñanza a utilizar.

En España, el gobierno nacional tiene competencias para garantizar la igualdad de oportunidades; con lo cual establece los años de educación obligatoria, la forma de control del sistema educativo y define los planes de inversión en educación y la política de becas a estudiantes.

Debe notarse que aún cuando los contenidos mínimos se fijan desde el nivel central, se permite a los estados locales (municipios o comunas) y a veces a las propias escuelas, introducir modificaciones que permitan considerar características y necesidades



particulares de cada zona. Así, en Holanda y en Japón los colegios tienen posibilidades de definir su currícula, pero teniendo en cuenta contenidos mínimos impuestos a nivel nacional.

La supervisión y el control directo de la calidad del sistema educativo se sigue manteniendo a nivel central en la mayor parte de los países. La razón es bien simple: es la forma más directa y segura de detectar problemas graves en la calidad de la educación impartida en ciertas escuelas o en ciertos municipios. De esta manera el nivel central de gobierno puede proponer rápidamente medidas correctivas.

En términos generales, los países realizan tres grandes grupos de acciones tendientes a supervisar la calidad de su educación: supervisión directa, controles de calidad periódicos (mediante encuestas o censos) y participación en competencias internacionales.

En Alemania, en cada Estado existe un cuerpo de inspectores escolares que tiene a su cargo la supervisión académica y legal de las instituciones. Pero además, al finalizar el colegio secundario todos los alumnos deben rendir un examen final para egresar de la educación media. La nota de dicho examen es decisiva para el futuro del alumno, pues es utilizada por las universidades para elegir ingresantes y por los empleadores para tomar nuevos trabajadores.

En Japón, existe un sistema de evaluación de calidad educativa basado en un plan de estudios de alcance nacional. Este plan incluye un sistema de admisión bastante rígido, mediante exigentes exámenes para el ingreso a la educación secundaria inferior y superior. En EEUU y Holanda la calidad es controlada con exámenes<sup>25</sup> y supervisiones periódicas. Hasta mediados de la década del '90, la calidad educativa era controlada por el gobierno central y por los gobiernos locales, pero distintas razones llevaron a una mayor centralización en el control de la calidad educativa.

En el caso de EEUU la preocupación radicaba en las bajas calificaciones obtenidas en los exámenes internacionales de calidad, denominados TIMSS<sup>26</sup> (21° en Matemática y 13° en Ciencias sobre 26 países en el año 1995); mientras que en Holanda, la importante delegación de funciones a las autoridades de los

establecimientos educativos llevó a una mayor centralización del control de la calidad educativa por temor a que aumente la desigualdad del sistema.

En Corea y en Inglaterra, la evaluación de la calidad se realiza mediante exámenes. En Corea se debe rendir un examen provincial para poder acceder al secundario superior y, una vez aprobado éste, se debe rendir un examen nacional para el ingreso a la educación superior. En Inglaterra, la finalización de los estudios secundarios está ligada a la aprobación de un examen que otorga el Certificado General de Educación Secundaria y que consta de una evaluación en cada una de las materias durante el último año de estudios; estos exámenes formalmente no impiden continuar con la educación de nivel superior, pero en la práctica las admisiones a las universidades tienen en cuenta los antecedentes académicos.

En Francia, la calidad educativa se regula por inspecciones y por exámenes. La inspección a los establecimientos es el esquema que prevalece. En este caso los inspectores avisan con una semana de anticipación su visita a una clase y asisten sin interrumpir en absoluto al profesor o maestro, además de realizar reuniones a solas con el docente o grupo de docentes, para finalizar con un informe elevado a las autoridades centrales. En cuanto a las evaluaciones, una vez cursado el nivel secundario superior, se debe rendir un examen que, de no aprobarse, restringe el acceso a la educación superior.

La existencia de resultados de evaluaciones por escuelas permite, en la mayor parte de los casos, generar y distribuir información sobre el desempeño de cada establecimiento en particular. Esta función también se retiene a nivel central. La razón de este fenómeno se centra en que en los últimos 20 años ha existido una preocupación constante de los niveles centrales de gobierno por lograr una mayor democratización en el acceso a las escuelas (mayores posibilidades de los padres para elegir el colegio de sus hijos). En Chile, en 1995 el gobierno nacional implementó un sistema de exámenes administrados por un examinador externo al establecimiento y los resultados se publican con un elevado grado de detalle; lo mismo ocurre en España, EEUU e Inglaterra. En Holanda, a principios de la década del '90 se implementaron exámenes nacionales, que luego se tradujeron en informes a la comunidad, referidos a la posición relativa de cada escuela los cuales no solo han permitido posicionar mejor a los padres para elegir la escuela de sus hijos, sino también idear reformas tendientes a solucionar los problemas educativos de la población más necesitada.

---

<sup>25</sup> En la mayoría de los Estados de EEUU se exige la aprobación de un test de exigencias mínimas para la graduación de la escuela secundaria además de existir exámenes muy rigurosos para acceder a la educación superior.

<sup>26</sup> El TIMSS (Third International Mathematics and Science Study) permite un análisis comparativo de exámenes en Ciencias y Matemáticas entre distintos países del mundo. El mismo se realiza cada cuatro años y en cada oportunidad se van agregando nuevos países. En 1995 participaron 26 países y en 1999 la lista llegó a 38.

En la mayoría de los países, la información recogida en las distintas evaluaciones ha sido diseminada a través de agencias gubernamentales dependientes del gobierno central y es cada vez más común encontrar páginas de internet con información de este tipo. En EEUU en 1990 se creó un Panel Nacional de Metas Educativas, órgano dependiente del gobierno federal, encargado de reportar vía internet los resultados educativos obtenidos en cada uno de los establecimientos de cada Estado.<sup>27</sup> En España, el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación informa a la sociedad española sobre el funcionamiento y los resultados del sistema educativo de su país.<sup>28</sup> En Holanda, el Ministerio de Educación realiza evaluaciones en forma esporádica y difunde los resultados obtenidos. En Inglaterra, desde 1998 se difunden los resultados de las evaluaciones efectuadas a todos los colegios, mostrando comparaciones entre escuelas de la misma localidad y respecto a la media nacional. Esta información se procesa a nivel nacional, luego se la transmite a las autoridades locales que son las encargadas de distribuirlas en un folleto a los padres

de los alumnos.

En cuanto al financiamiento educativo, aún cuando existen razones teóricas (del lado de la eficiencia) que apoyan su descentralización como un mecanismo útil para incentivar la responsabilidad fiscal de los municipios en la gestión de la educación, en otros países gana el argumento que sostiene que la descentralización del financiamiento puede resultar en situaciones iniquitativas: los municipios con bases tributarias chicas (en relación a la población que deben servir) se verían severamente perjudicados.

Así, diversas fuentes han sido utilizadas por distintos países para atender los gastos en educación: recursos nacionales, provinciales, municipales y privados. Un análisis cuantitativo de la participación de cada nivel de gobierno y del sector privado en el financiamiento de los niveles primario y secundario, muestra que no prevalece un modo de financiamiento determinado (centralizado o descentralizado).

Nótese además que la mayor parte de los presupuestos públicos son destinados a escuelas estatales, aunque existen ciertas excepciones.

**CUADRO N° 28**  
**ORIGEN Y DESTINO DE LOS FONDOS EDUCATIVOS EN DISTINTOS PAISES**

%	Financiamiento público (fondos iniciales antes de transferencias entre niveles de gobierno)		Financiamiento público (fondos finales luego de transferencias entre niveles de gobierno)		Destino de los fondos públicos		
	Nivel nacional y provincial	Nivel local	Nivel nacional y provincial	Nivel local	A Instituciones públicas	A Instituciones privadas dependientes del gobierno	A Instituciones privadas independientes
Australia	100	0	100	0	83	17	0
Austria	79	21	79	21	98	1	1
Canadá	67	33	19	81	98	1	1
Francia	84	16	84	16	86	14	0
Alemania	82	18	78	22	93	4	3
Hungría	63	37	8	92	95	5	0
Irlanda	100	0	84	16	100	0	0
Italia	83	17	83	17	97	2	0
Japón	81	19	81	19	96	0	4
Holanda	94	6	73	27	25	75	0
Noruega	34	65	11	88	95	5	0
Reino Unido	21	79	18	82	84	16	0
EEUU	57	43	2	98	100	0	0

Nota: algunos totales no suman 100 por redondeo.

Fuente: OECD Education Database, 1997.

<sup>27</sup> En [www.negp.gov](http://www.negp.gov) puede encontrarse más información al respecto.

<sup>28</sup> Para mayor información ver [www.ince.mec.es](http://www.ince.mec.es).

El Cuadro N° 28 muestra que países como Canadá, Hungría, Noruega, Reino Unido y EEUU tienen una participación bastante elevada de su financiamiento basada en fuentes locales. Más aún, si se consideran las transferencias giradas desde el nivel central, los fondos administrados por las autoridades locales crecen considerablemente. Por su parte, en Australia, Austria, Francia, Alemania, Irlanda, Italia, Japón y Holanda se observa una mayor centralización de la fuente de financiamiento.

En cuanto al destino de los fondos públicos, se observa que gran parte se dirige a escuelas estatales, pero es llamativo el caso de Holanda donde tres cuartas partes del financiamiento público se dirige a escuelas privadas dependientes del Estado.

Un punto interesante, consiste en analizar la justificación del mecanismo de transferencia desde el nivel central hacia las autoridades locales. La experiencia internacional señala dos aspectos que son tenidos en cuenta para definir las transferencias de fondos: cuestiones distributivas para no resquebrajar la equidad del sistema educativo y el fomento de la competencia entre colegios para atraer alumnos.

Respecto al primer aspecto, en Holanda existe una estructura financiera de apoyo, centralizada para regiones con problemas educativos. En Francia, las disparidades entre las diferentes localidades se reducen mediante subvenciones otorgadas por el gobierno central. En otros países europeos, como Alemania y España, son los gobiernos provinciales los encargados de destinar recursos tendientes a lograr mayor equidad en el sistema educativo; en tanto que en Inglaterra, EEUU y Canadá no existen mecanismos distributivos gestionados centralmente tendientes a limitar las disparidades educativas.

En cuanto al financiamiento por matrícula, se observan varios ejemplos. En Alemania, el salario de los directores y docentes depende de la cantidad de alumnos captados por el establecimiento. En Chile, como también ocurre en Holanda y en Nueva Zelanda, la reforma educativa implementada a comienzos de la década del '80, implicó el reemplazo del financiamiento en base a presupuestos históricos por uno que tiene en cuenta los alumnos que asisten al establecimiento en el mes anterior a la transferencia de fondos (que fluyen desde el gobierno central hacia el establecimiento).

La generación de incentivos para la formación docente es un aspecto que, en general, mantiene el gobierno central. El análisis de los incentivos existentes en la profesión docente en los distintos países, puede llevarse a cabo desde varios ángulos. En primer lugar, se deben tener en cuenta los incentivos monetarios

que tienen los agentes para decidir su ingreso a la docencia. En segundo lugar, se requieren conocer los aspectos referidos a la formación docente propiamente dicha, es decir, qué instituciones brindan los cursos, duración de la carrera, qué exigencias se imponen a los alumnos, mediante qué mecanismos se determina la graduación de los estudiantes en los centros, etc. Por último, interesa observar qué incentivos o exigencias existen para la capacitación de los docentes una vez que están en funciones y los requisitos necesarios para ascender en la escala salarial o llegar a ocupar el cargo de director.

Respecto a los salarios, en la mayoría de los países se fijan desde el nivel central y son bastante elevados si se los compara con los vigentes para otras actividades. En Alemania, el salario docente se ubica por encima del PIB per cápita en un 45%. En Chile, se aumentaron salarios en términos reales en un 80% entre 1990-1996. En EEUU, el salario promedio de docentes del nivel elemental y secundario superaba en un 35% al PIB per cápita. En España, en 1990 el salario docente en EGB superaba en un 45% el PIB per cápita y el de nivel secundario en un 87%. En Francia, el salario de un docente inicial se encuentra en niveles cercanos al PIB per cápita, pero a medida que permanece en el cargo y logra ascensos puede hasta duplicar el mismo. En Holanda, el salario de un docente con 15 años de experiencia supera en un 20% al PIB per cápita. En Inglaterra, el salario de un docente inicial supera en un 9% al PIB per cápita y el de mayor experiencia lo supera en un 190%, en tanto que los subdirectores y directores llegan a ganar más del 250% y 384% respectivamente.<sup>29</sup>

A cambio de buenos niveles salariales, a los docentes se les exige un esfuerzo importante, tanto en su época de estudiante como así también cuando acceden a un cargo. En Alemania, para ingresar a la docencia se deben rendir dos exámenes estatales, el primero una vez rendidas todas las materias de la carrera que habilita para el entrenamiento práctico, el que se aprueba con un examen final que constituye el último requisito para ejercer la profesión docente. En Corea, las universidades nacionales son las encargadas de formar al personal docente y no sólo se requiere tener un título, sino que también se debe aprobar un examen. En España, se observa una centralización de la gestión de los centros de formación docente ya que la titulación académica requerida para ejercer la docencia es la misma para todo el país; además se exige un período de práctica docente y superar un proceso selectivo en concurso y

<sup>29</sup> Ver FIEL (1998).

oposición para poder comenzar a ejercer un cargo. En Francia, se estudia en universidades nacionales durante 3 años hasta obtener un título de diplomatura o similar y luego se requiere de dos años de capacitación. En Holanda, la carrera docente dura 4 años y el 25% de la misma consta de prácticas docentes. En EEUU, el título no habilita directamente para tomar un cargo, sino que se debe obtener un certificado o licencia de enseñanza que fija cada Estado; además los docentes recién recibidos deben realizar prácticas full-time supervisados por docentes de vasta experiencia.

En cuanto a la capacitación, durante el ejercicio de la profesión se observa que en Alemania, los docentes son evaluados cada cuatro años por un cuerpo de inspectores, además existen cursos de capacitación que son ofrecidos por los distintos niveles de gobierno (central, regional y local) y por instituciones privadas. En Chile, la capacitación en el servicio es optativa y se realizan en órganos de administración municipal y en establecimientos privados. En EEUU, gran parte de los docentes continúa su perfeccionamiento a través de estudios de maestría o posgrado, ya que en algunos estados se le exige a los docentes que realicen este tipo de estudios en los próximos 10 años a haber obtenido su título. En Francia, existen cursos de capacitación de un año de duración para los docentes en ejercicio, para lo cual pueden pedir licencias con goce de sueldo y a partir de allí pueden pedir una mejora en su escala salarial.

La promoción docente y con ello las mejoras salariales, se han basado en muchos casos en el desempeño. En este sentido en Alemania e Inglaterra para "ascender" es necesario obtener buenas calificaciones y demostrar un buen desempeño. En Chile, se tienen en cuenta cursos de perfeccionamiento y en España se deben rendir exámenes específicos si se pretende ascender en la escala salarial.

Una práctica utilizada en Colombia para brindar incentivos al esfuerzo de los docentes en actividad, es la creación de una competencia tendiente a evaluar el desempeño de las escuelas en cuanto a su organización escolar, las oportunidades de aprendizaje que brindan a sus alumnos, el clima escolar y los resultados en términos de repitencia, retención y extraedad. Los 40.000 mejores maestros desde preescolar hasta tercer grado recibieron un premio de aproximadamente 1,5 veces el sueldo mensual promedio en Colombia; en tanto que el mejor plantel de docentes fue premiado con US\$ 10.000. Esta política no solo sirvió para generar incentivos al esfuerzo docente, sino

también para efectuar un diagnóstico sobre las necesidades particulares de cada establecimiento.<sup>30</sup>

La preocupación del gobierno central por la formación no se limita a los docentes, sino que abarca también a los directores. Básicamente, el rol más activo que cumplen los directores de establecimientos educativos, principalmente en la administración de recursos, requiere la existencia de cursos específicos para estos agentes diseñados a nivel central. En Holanda, por ejemplo, existe un curso de management de escuelas primarias (de 2 años de duración) cuyo objetivo es capacitar a los directores para manejar las políticas financieras y educativas del establecimiento. En Francia, sólo se puede acceder a la dirección de un establecimiento luego de aprobar exámenes específicos y aquellos que son seleccionados deben capacitarse en cursos teórico-prácticos de un año de duración que se imparten en establecimientos especiales. En Inglaterra, se establecen calificaciones específicas para los que asuman por primera vez al cargo de director así como un programa de entrenamiento para aquellos que están en funciones.

La experiencia latinoamericana recogida en este aspecto está limitada a algunos casos muy puntuales. En el Estado brasileño de Minas Gerais, los candidatos a directores deben aprobar un examen, luego presentar un proyecto institucional que es evaluado por las autoridades locales y la comunidad; en tanto que en el municipio chileno de Las Condes, la municipalidad organizó cursos de capacitación para los docentes en tópicos relacionados a administración de empresas, gestión institucional y liderazgo.

En suma, la experiencia internacional demuestra que la descentralización en la toma de decisiones en el sistema educativo no debe ser del todo abarcativa, ya que cuestiones tanto de calidad como de equidad han justificado centralizar aspectos tales como el diseño de la currícula, el financiamiento del sistema, evaluación y difusión de los resultados del sistema educativo, y generación de incentivos adecuados para la formación y el perfeccionamiento docente.

## 2. EL ROL DE LA GESTION MUNICIPAL EN EL MUNDO

En la mayor parte de los países, los gobiernos locales (generalmente ciudades o municipios) han comenzado a encargarse de un mayor número de funciones en relación a la administración de los establecimientos educativos.

---

<sup>30</sup> Ver Uribe (1999).

En general, esta inserción del municipio en la gestión de la educación pública, suele hacerse mediante lo que en términos generales puede denominarse “Consejo Escolar” que, debe aclararse, no siempre depende políticamente de las autoridades municipales como ocurre en el caso de la provincia de Buenos Aires.

Así, por ejemplo, en cada municipio chileno existen dos tipos de organismos con competencias en materia educativa: el Departamento de Administración de la Educación Municipal y las Corporaciones Municipales. El primer organismo tiene injerencia en la administración de los establecimientos municipales básicamente en lo concerniente a la provisión de recursos humanos, financieros y materiales, al control del cumplimiento de normas técnico-pedagógicas y el fomento de la capacitación docente. Las Corporaciones Municipales, por su parte, son entidades independientes del gobierno municipal que tienen competencia en cuestiones de educación, salud y desarrollo social.

Por su parte, en los distintos distritos pertenecientes a los diferentes Estados de EEUU, funciona un Consejo Local de Educación nombrado por la autoridad política o elegido directamente por la comunidad. En el caso de Inglaterra, al igual que en Japón, también existe un organismo denominado Autoridad Educativa Local que tiene a su cargo la administración del sistema de educación pública, aunque este órgano delega cada vez más funciones a los propios establecimientos.

Estos entes locales disponen, en general, de cierto grado de discreción para modificar la currícula agregando contenidos, determinar los presupuestos escolares, descentralizar parte de las decisiones de gestión a las escuelas y, finalmente, nombrar y remover directores.

Las autoridades municipales (en Chile, EEUU, Inglaterra y España) y en algunos casos, las propias escuelas (en Holanda y Japón), han comenzado a tener una mayor participación en la elaboración de la currícula con el objeto de satisfacer, a través de la incorporación de ciertos contenidos educativos, las necesidades propias de cada zona. Estos cambios están sujetos al respeto de una currícula mínima impuesta a nivel nacional o provincial que cumple con el objetivo de garantizar una cierta educación mínima y homogénea entre los habitantes de diferentes municipalidades. En este sentido, es interesante mencionar el caso de Corea que, a pesar de ser un sistema educativo muy centralizado, se advierte una tendencia a otorgar mayor competencia a las municipalidades en la definición de los contenidos a dictar en las aulas.

Como se mencionó anteriormente, en varios países son las autoridades centrales quienes se han hecho cargo de determinar los presupuestos de cada una de las escuelas. Recientemente, sin embargo, se ha avanzado en descentralizar esa función a los municipios. En Holanda, por ejemplo, existe desde 1997 una política compensatoria en donde las autoridades municipales son responsables de otorgar recursos extra a las escuelas que se encuentren en áreas donde el 75% o más de los alumnos provengan de hogares con antecedentes desventajosos.

En Inglaterra, EEUU y Noruega gran parte de las decisiones educativas pasan por las autoridades locales y en gran medida este hecho se debe a que son ellas las encargadas de obtener el financiamiento a través de impuestos locales,<sup>31</sup> principalmente el impuesto inmobiliario. En los dos primeros países, las comunas se encargan de gestionar todo tipo de gastos, incluyendo el destinado al pago de salarios. En Noruega, los centros de educación primaria son gestionados exclusivamente por las autoridades locales.

Respecto a la determinación del financiamiento del capital físico de las escuelas, la experiencia internacional es ambigua. Esta ambigüedad está sustentada desde un punto de vista teórico. Si se descentraliza el financiamiento a nivel de municipios, se logra una mayor correspondencia fiscal entre los beneficiarios y los contribuyentes pero a costa de posibles problemas de desigualdad (debido a las diferentes bases imponibles). La experiencia internacional muestra a países como Holanda, Inglaterra y EEUU en los que los gobiernos locales son los encargados de financiar la construcción y ampliación de edificios escolares; en tanto que en otros como Alemania, el financiamiento es compartido por los Estados y las autoridades locales. Los primeros participan mediante la transferencia de recursos presupuestarios y el otorgamiento de créditos, en tanto que las comunas pueden fijar sus propios impuestos y tasas tendientes a financiar todo tipo de gasto educativo además de gestionar con elevada autonomía los recursos disponibles, excepto los dedicados al pago de salarios que son pagados y gestionados por los Estados.

La delegación de la gestión administrativa hacia los propios colegios exige el diseño de un mecanismo que asegure la transparencia en el manejo de los fondos (por ejemplo, a través de auditorías de los balances de las escuelas). En este sentido, es interesante observar tres experiencias. En Nueva Zelanda, existe un organismo independiente del poder político encargado de realizar entrevistas a los miembros del con-

---

<sup>31</sup> Ver Cuadro N° 28.

sejo administrativo de las escuelas y evaluar su desempeño, publicar sus resultados y efectuar recomendaciones. En Victoria (Australia) cada colegio debe reportar anualmente un informe al gobierno y cada tres años una reseña más detallada sobre sus operaciones. En Inglaterra existe un sistema de información que permite evaluar la gestión financiera de las escuelas las que, todos los años, deben presentar un informe público sobre su actuación en la administración de recursos.

Finalmente, el nombramiento y remoción de los directores es una función que, cada vez más, tiende a ser desempeñada por las autoridades locales. Como ejemplo de ello pueden citarse los casos de Inglaterra y Estados Unidos. Existe, sin embargo, un caso más cercano: en Minas Gerais (Brasil) los candidatos al puesto de director deben presentar un proyecto institucional y luego son las autoridades locales junto a la comunidad, las encargadas de decidir a quien asignar el cargo.

### 3. EL ROL DE LA GESTION ESCOLAR EN EL MUNDO

El avance de la descentralización de funciones específicas a los propios establecimientos y a los padres de los alumnos, es una tendencia que se está acentuando en los últimos años. De hecho, el objetivo de lograr un gasto más eficiente junto a un sistema en el que los padres posean mayor capacidad de elegir el colegio de sus hijos, han sido claves para este avance.

El país que más responsabilidades delegó a los establecimientos educativos ha sido Holanda. Desde 1997, la asignación de los gastos corrientes (salarios, equipamiento de edificios escolares, compra de materiales didácticos y mantenimiento) se modificó hacia un esquema más flexible, en donde las autoridades de las escuelas son las encargadas de tomar las decisiones. En este sentido, existen juntas escolares en cada uno de los establecimientos que son los empleadores legales del personal del colegio (tienen poder en la contratación y despido del personal, y en fijar los salarios) además de determinar en qué gastar los recursos recibidos. Un caso similar se observa en Victoria (Australia) donde el 90% del presupuesto educativo estadual es dirigido directamente a los establecimientos que son los encargados de decidir en qué gastar esos fondos. En Inglaterra, la participación de las autoridades escolares fue acentuada luego de la Ley de Reforma de la Educación de 1988, a través de la cual se introdujo un sistema de gestión de escuelas conocido como Gestión Local de Escuelas (LMS), lo

cual permitió ampliar el poder de los directores para que puedan asumir el control de la mayor parte de sus gastos al recibir prácticamente la responsabilidad total por la designación y despido del personal.<sup>32</sup>

Más relevante aún es el caso de sistemas muy regulados pero que dotan a los directores de las escuelas de los instrumentos necesarios para incentivar el esfuerzo de los docentes. En el caso del sistema francés, por ejemplo, a pesar de existir un esquema educativo muy centralizado y con importantes regulaciones laborales, el director incide en el salario docente mediante un puntaje que le otorga a cada maestro según su desempeño educativo, el cual es utilizado para determinar la escala salarial.

Por último, debe notarse la gran relevancia que tiene la participación de los padres en la educación formal de sus hijos. En este aspecto, deben resaltarse muchas virtudes de las escuelas autogestionadas<sup>33</sup> que pueden ser útiles para imitar su funcionamiento a las escuelas públicas tradicionales. En este sentido, en EEUU se destacan las escuelas "charter" y en Inglaterra las "grant maintained" que pueden ser creadas y administradas por padres, docentes, grupos comunitarios, empresas, etc. Asimismo, en Dinamarca existen escuelas denominadas "libres" administradas por un consejo formado por padres de alumnos que tienen autoridad para remover al director si consideran que su desempeño no es satisfactorio.

Existen también experiencias más cercanas: en El Salvador se traspasó a los consejos de padres, denominados Asociación Comunitaria de Educación (ACE), la autoridad para contratar maestros y asignar recursos. Bajo este esquema los maestros disponen de un contrato anual, en tanto que los padres tienen poder para aplicar descuentos en los salarios ante ausencias injustificadas de modo que, al final de cada año, la ACE evalúa el rendimiento de los docentes y determina renovar o rescindir el contrato. Por último, en el estado de Minas Gerais (Brasil) los consejos de escuelas, compuestos por padres y maestros, tienen autoridad para escoger el director de la escuela.

El éxito de este tipo de escuelas se visualiza en el crecimiento de las mismas. En EEUU, a fines de la década del '80, surgió esta iniciativa en el Estado de Minnesota y en 1998 ya existían 29 Estados con

<sup>32</sup> Ver Bullock H. y otros (1996).

<sup>33</sup> Estas escuelas son producto de acuerdos entre el Estado y un grupo de educadores para llevar adelante una escuela pública y gratuita de acuerdo al proyecto educativo de estos educadores y la comunidad mediante un mecanismo organizacional basado en la autogestión pedagógica y administrativa (Narodowski M., 1999).

aprobación de leyes habilitando el funcionamiento de escuelas charters; además el ex presidente Clinton propuso en 1998 la creación de 3000 escuelas charters en el período 1998-2003.

En El Salvador, según datos del Ministerio de Educación de dicho país, este tipo de escuelas se encargaba de impartir educación a 8.400 alumnos en 1991, mientras que en 1999 dicha cifra ascendía a más de 237.000; por otra parte, aunque las condiciones socioeconómicas de los niños que asisten a este tipo de escuelas son peores que el promedio nacional, se observa que el desempeño académico no se separa demasiado de la media del país.<sup>34</sup>

#### **4. LA REFORMA EN PAISES DE MENOR DESARROLLO**

Las tres secciones anteriores se basan mayormente en experiencias de países desarrollados lo que tradicionalmente da lugar a ciertas críticas referidas a la imposibilidad de extrapolar experiencias y políticas de unas sociedades, la de los países desarrollados, a otras bien distintas como son las de los países emergentes. Sin embargo, existen dos experiencias de países de menor desarrollo que implementaron políticas como las anteriores y tuvieron éxito: Nueva Zelanda e Irlanda.

##### **4.1. REFORMA EDUCATIVA EN NUEVA ZELANDA**

Durante la década del '80 y principios de los '90, Nueva Zelanda se encontraba con grandes dificultades en materia económica: crecimiento de sólo 1,3% anual promedio en el período 1980-1992, tasa de desempleo superior al 10% en 1992, escasa apertura externa y problemas de balanza de pagos. Desde comienzos de los '90, el rumbo de la política económica comenzó a cambiar mediante un enfoque que apuntó al mercado, eliminando la mayor parte de las regulaciones estatales existentes. Este fue el contexto en que se desarrolló la reforma educativa.

Esta reforma contó con el cumplimiento de una serie importante de pre-requisitos: existía un sentido real de la crisis y una conciencia sobre la necesidad de cambios, un pueblo muy pacífico y con homogeneidad en sus ideas, un basamento legislativo y financiero claro, la existencia de fondos necesarios

para el cambio, capacidad a nivel local en cuanto a formación de maestros y padres y, fundamentalmente, un plan.

El plan apuntó a la solución de los problemas detectados en un diagnóstico efectuado por la comisión encargada de la reforma. Las áreas críticas eran las siguientes:

- Excesiva centralización en las funciones educativas, con duplicación de tareas y vulnerabilidad ante presiones de distintos grupos;
- Falta de información que impedía una evaluación eficaz de los padres para elegir el colegio de sus hijos;
- Falta de incentivos y mecanismos de rendición de cuentas;
- Insatisfacción de los padres por la baja calidad de la educación recibida por sus hijos.

La primera medida tomada por el gobierno, fue difundir los beneficios de la reforma erogando una importante cantidad de recursos en publicidad en los medios de comunicación.

Entre los aspectos que no se modificaron con la reforma educativa, se destacan las reglas del mercado laboral de los docentes que continuaron recibiendo el mismo entrenamiento, permanecieron dependientes de autoridades locales independientes del Ministerio de Educación nacional, pero bajo contratos negociados centralmente y de acuerdo a escalas salariales determinadas en el Ministerio de Educación.

Uno de los principales cambios fue que las transferencias recibidas por los colegios, podían ser utilizadas para gastos decididos por la propia escuela y en la que los padres comenzaron a tener injerencia en la administración de los fondos. Este último punto generó un fuerte apoyo popular. A su vez existió un importante liderazgo político, apoyo de empresarios locales y personal idóneo para asumir nuevas responsabilidades en todas las comunidades.

Otra particularidad de la reforma de Nueva Zelanda fue la rapidez con la que se implementó, además de la contratación de especialistas en administración de empresas y personas con nuevas ideas que tuvieron mucha libertad para actuar, como así también contaron con fondos suficientes como para resolver problemas que fueron surgiendo y negociar con grupos de presión resistentes al cambio.

La reforma implicó una descentralización en la toma de decisiones a nivel local, con un sistema de rendición de cuentas bien diseñado y con objetivos bien claros que apuntaron a solucionar las necesidades específicas de cada región.

---

<sup>34</sup> Ver Márquez C. (2000).

## 4.2. REFORMA EDUCATIVA EN IRLANDA

Entre 1989 y 1993, para lograr su inserción en Europa, Irlanda comenzó un período de reformas económicas tendientes a cumplir con los objetivos propuestos por la CEE. En ese momento, el país tenía tasas de crecimiento moderadas (3% en el período 1983-87), el desempleo llegaba al 16% y las cuentas fiscales estaban deterioradas. En este contexto y con la inyección de fondos proveniente de los países de la Comunidad Económica Europea, en abril de 1995 se comenzó un proceso de reforma educativa. Una de las principales medidas tomadas fue la descentralización de funciones a los gobiernos locales y las propias instituciones educativas.

A pesar de ello, el nivel central mantuvo varias funciones entre las que se destacan la formulación de la política educativa, el manejo presupuestario y financiero, la auditoría y aseguramiento de la calidad del sistema educativo, y la puesta en marcha de un sistema de rendición de cuentas (en todos los niveles de gobierno), en cuestiones relacionadas al sistema educativo.

Conjuntamente, se establecieron diez Cuerpos Educativos regionales que tuvieron por objeto promover la equidad y la calidad del sistema, contribuir a un mecanismo transparente de rendición de cuentas, determinar las necesidades de grupos específicos, publicar informes y diseminar información referida al sistema educativo. También en Irlanda es muy importante la participación de los padres en el sistema educativo, ya que existen asociaciones locales de padres y un consejo de padres a nivel nacional.



## Capítulo 4

# Conclusiones finales y propuestas de política

A lo largo del trabajo se alcanzaron tres conclusiones. En primer lugar, en el Capítulo 1 se demostró que puede mejorarse la calidad de la educación primaria y la cobertura del polimodal (allí se analizaron los determinantes y por ende los instrumentos para hacer ambas cosas). En el Capítulo 2, por su parte, se registró la existencia de una excesiva centralización de las decisiones en materia de asignación de recursos y una alta regulación de los comportamientos que terminaban por desincentivar el esfuerzo de los docentes. En consecuencia se buscaron, en el Capítulo 3, algunas experiencias en el resto del mundo que indicaran cómo proceder, al menos desde un punto de vista general, para implementar mejoras en el sistema educativo bonaerense. Se halló entonces que un gran número de países tienen, por razones de equidad, centralizadas las decisiones más generales de la política educativa en tanto que, por razones de eficiencia y de calidad, se descentraliza la asignación de recursos del sector.

A modo de conclusión del trabajo, y como forma preliminar de un diseño de política más específico, se proponen los rasgos generales de una reforma educativa que descentraliza parte de la gestión a los municipios y a las escuelas. En este sentido, se sugiere:

- Con el objetivo de homogeneizar el nivel educativo en todo el territorio bonaerense, se deberían mantener centralizados en la DGCE los aspectos más generales de la gestión educativa: definición de currícula, organización general, financiamiento del sistema, control de calidad, diseminación de información entre los ciudadanos y formación de nuevos docentes.
- Para lograr una mayor eficiencia, se propone una descentralización de las decisiones de asignación de gasto hacia los municipios, de manera que los mismos definan los presupuestos de cada escuela y decidan la construcción de nuevos establecimientos.
- Finalmente, buscando una mayor calidad, se deberían desregular las relaciones laborales para que los directores de las escuelas tengan la capacidad de contratar y despedir a los docentes a su cargo, de introducir cambios en materia de perfeccionamiento y calificación y de otorgar y controlar las licencias.

Por supuesto, la viabilidad de la reforma requiere la existencia de “etapas”. En este sentido, una posibilidad es, en una primera etapa, comenzar con una descentralización de la gestión educativa hacia los

municipios manteniendo el régimen laboral vigente (o sólo instrumentando cambios marginales sobre el mismo).

Luego, en una segunda etapa, podría buscarse una desregulación laboral que permita descentralizar parte de las decisiones de gestión hacia las escuelas (contratar y despedir docentes, administrar licencias, etc.). Mientras tanto, se podrían gestionar ciertas políticas desde la administración central para preparar a los docentes y directores para un nuevo sistema educativo.

Finalmente, existen entre otros, tres aspectos que deberían indagarse en investigaciones futuras y que no han sido abordados en este trabajo. El primero es cómo implementar un sistema de becas que se focalice en los más pobres causando la menor distorsión posible en la asignación de recursos de la economía. El segundo aspecto está relacionado con las cuestiones políticas de la implementación de la reforma. En particular, la misma debería incorporar mecanismos de compensación que logren “convencer” a los actores del sistema (docentes, directores, padres) de que el cambio es conveniente. El tercero, se refiere al cálculo del costo financiero de la reforma educativa y por ende de su viabilidad práctica.

A continuación se presentan los lineamientos generales de una reforma cuyo principal objetivo, es el logro de un sistema educativo más justo.

### 1. UN NUEVO ROL PARA EL GOBIERNO PROVINCIAL

Como ocurre en todas partes del mundo, los aspectos más generales del sistema educativo y aquellos que inciden en la igualdad de oportunidades de las personas, deberían quedar centralizados en la DGCE.

En primer término, es importante que este organismo sea el encargado de definir los **contenidos mínimos** a ser dictados en todas las escuelas de la Provincia. Con esto se lograría una cierta igualdad mínima en lo aprendido por todos los alumnos y, al mismo tiempo, esto también dejaría una cierta libertad para que los municipios (y hasta las escuelas) participen en la definición de los planes de estudio para adecuarlos mejor a las necesidades particulares de cada zona. De esta manera, podrían incluirse en los

municipios del interior, por ejemplo, materias vinculadas a la actividad productiva del campo o, en aquellas zonas que se atienden a poblaciones en condiciones de pobreza extrema, podrían incorporarse contenidos relacionados con aspectos de higiene y salud preventiva.

Por otra parte, se otorgaría cierta libertad a aquellas jurisdicciones y colegios que deseen implementar nuevos métodos de enseñanza. Dado que como se analiza más adelante el financiamiento del establecimiento y del municipio, podría depender de los resultados obtenidos en materia de calidad, cualquier decisión será tomada con riesgo propio: si el nuevo método es exitoso, el municipio o la escuela obtendrá mejores resultados, atraerá más alumnos, recibirá un mayor financiamiento y habrá más recursos disponibles; si en cambio el método falla, los alumnos comenzarán a tener problemas en la evaluación provincial y el director podrá ser removido del cargo.

Dado que los municipios y las escuelas “competirán” por los fondos disponibles existirá una tendencia a copiar las buenas innovaciones y a desechar las malas generando mejoras en los niveles de calidad educativa.

Sin embargo, para corroborar que los contenidos mínimos dictados en las escuelas cumplan con lo requerido desde el gobierno provincial, la DGCE debería retener la capacidad de **control**. En este sentido, podría utilizar dos instrumentos complementarios.

Por un lado, la Provincia mantendría a su cargo un número importante de inspectores de escuela (tal como existe hoy en día). Teniendo en cuenta que el análisis sobre los determinantes de la calidad educativa resalta la importancia de un clima escolar físico y disciplinario adecuado, los inspectores se encargarían de controlar periódicamente la nómina de alumnos que asiste al colegio, evaluar las condiciones edilicias e higiénicas, la utilización de materiales, realizar entrevistas privadas con docentes, alumnos y padres, para conocer sus opiniones. En este sentido, sería importante preparar cuestionarios estándar de manera de procesar y publicar la información recabada para que llegue a los ciudadanos.

Un segundo instrumento que podría explotarse, es el establecimiento de un sistema de evaluación de los alumnos que permita controlar la calidad del sistema educativo bonaerense, eliminar la “promoción automática” (debido a que en lugar de calificar por retención se califica por aprendizaje) y, más importante aún, servirá para incrementar la calidad educativa, a través de mecanismos que se explican más adelante.

Eventualmente, podrían instaurarse dos tipos tests: uno destinado a medir la evolución del aprendizaje y otro que mida el desempeño absoluto de cada alumno

que se encuentre dentro del sistema educativo. Esto permitiría analizar el desempeño de los establecimientos en cuanto a su capacidad para lograr que los estudiantes aprendan. A tal efecto, se establecería un padrón de estudiantes que permitirá el seguimiento del rendimiento de cada uno de los alumnos, a lo largo del tiempo.

Dado que un gran número de cuestiones podría hallarse en función directa de estos tests (como por ejemplo el financiamiento de los municipios y de las escuelas), es extremadamente importante que el diseño y la implementación de los mismos sea lo más transparente posible.

Además, con el objeto de aumentar la calidad de la educación, la Provincia podría utilizar estos tests para organizar un torneo en el cual la escuela que obtenga el mejor indicador de calidad educativa promedio (de todos los grados o años) en su región, ganará un premio importante que generaría un beneficio económico para todos los docentes y el director de la escuela ganadora, al tiempo que una parte del premio se destinaría a mejoras de infraestructura edilicia, compra de materiales, etc.<sup>35</sup>

En su rol de órgano contralor del sistema educativo, la DGCE tendrá todos los años acceso a un gran volumen de información sobre el desempeño de cada escuela de cada municipio de la Provincia. Un nuevo rol para la DGCE sería el de implementar una política activa de **diseminación de la información** recabada año tras año con el objetivo de inducir una mejor elección por parte de los padres. Básicamente se podría publicar de manera ordenada información que permita armar: 1) un perfil educativo de la escuela (que incluiría datos sobre los resultados de las pruebas de calidad educativa y en los torneos educativos anuales, matrícula, cantidad de días de clase dictados, condiciones edilicias y de higiene y un informe sobre los docentes como el desempeño en materia de asistencia y licencias) y 2) un perfil pedagógico de la escuela (que incorporaría información sobre el director y cada uno de los docentes y personal auxiliar, el programa de estudio y una especificación de la oferta educativa de cada establecimiento). El ámbito natural para la diseminación de esta información, es el municipio a través de internet y fundamentalmente de los consejos escolares. Este tipo de políticas informativas sería sumamente relevante en un contexto en el cual los padres de los alumnos tengan la posibilidad real de elegir el colegio para sus hijos y en donde las es-

<sup>35</sup> Además del resultado en las evaluaciones, el indicador de calidad educativa podría contemplar la performance del colegio en materia de repitencia y deserción.

cuelas posean una mayor capacidad de tomar decisiones.

Un cuarto aspecto tendiente a mantener la equidad del sistema educativo, es el **financiamiento**, que debería permanecer centralizado. Sin embargo, se podría cambiar la forma en que se canaliza dicho financiamiento a los municipios y a las escuelas de manera que, al tiempo que estas instituciones descentralizadas ganen en participación, se incentiven incrementos en la calidad del sistema. Por ello la Provincia podría diseñar un sistema de transferencias que premie a los municipios que obtuvieron buenos resultados en las pruebas de calidad, al tiempo que contemple las necesidades particulares de cada caso. Debería darse una transferencia proporcionalmente mayor a los municipios con más matrícula, a aquellos que presentan una mayor población con necesidades básicas insatisfechas y a aquellos que cuenten con necesidades de inversión en infraestructura, útiles, etc. En este sentido, una alternativa es establecer una “fórmula” clara y transparente que todos los años distribuya automáticamente los recursos destinados a cada municipio.

De todas formas, aún cuando los mecanismos comentados permitirían incrementar la igualdad de oportunidades y la calidad de la educación, sería deseable mantener y mejorar el funcionamiento del actual sistema de **becas** con el objetivo de incrementar la cobertura de la educación secundaria.

Justamente, uno de los problemas observados en el sistema educativo provincial es que no logra retener a todos los alumnos que pasan de la EGB al polimodal. Como se mostró oportunamente al menos dos son las razones que explican este comportamiento: a) la baja calidad de la educación primaria, que repercute en las expectativas de éxito en el polimodal y b) el costo que representa estudiar (dado por la necesidad de útiles, transporte, etc; y por el costo de oportunidad del estudio). En este sentido, se demostró que la probabilidad de asistencia al polimodal depende positivamente del ingreso. Por ello, una solución natural a este problema es el otorgamiento de becas que logren reducir el costo de educarse y el esfuerzo económico que deriva de los gastos de estudio<sup>36</sup> (al tiempo que se ataca por otros medios las dificultades relacionadas a la calidad educativa del ciclo anterior). Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre hoy en día, podrían ser los municipios quienes canalicen las becas a los alumnos más necesitados.

---

<sup>36</sup> Actualmente el otorgamiento de becas está legislado por la Ley Provincial 10.502.

En este sentido, la DGCyE podría determinar el monto global destinado a cada municipio (en base a alguna regla transparente) en tanto que los municipios podrían encargarse de la elección de los beneficiarios. Para evitar la demanda de becas por parte de personas que no las necesiten, se podría exigir una contraprestación a los alumnos, que beneficie a la escuela a la cual asisten (por ejemplo, la realización de tareas administrativas o de mantenimiento).

Finalmente, la Provincia debería retener la capacidad de **formar recursos humanos** ya que con esto lograría asegurar que los contenidos dictados sean similares en todo el territorio. Los resultados hallados en el Capítulo 2 muestran básicamente que no existen incentivos a la calificación docente y que los centros terciarios de formación no parecen mostrar buenos resultados. Por otra parte, la mejora en la calidad de la educación impartida a los alumnos, se halla en función directa del stock de capital humano adquirido a lo largo del tiempo por los maestros y los profesores. Para resolver esta situación, se podrían realizar dos cambios fundamentales.

Como primera medida, habría que generar los incentivos adecuados para que los individuos con mayor habilidad innata y vocación para ser docentes, se dediquen a dicha actividad. Es indispensable la revalorización de la docencia como profesión respetada por la sociedad, mejorando el salario docente y aumentando el reconocimiento social de la profesión (la difusión de los maestros ganadores del torneo anual es una buena forma de implementar esto último). Naturalmente, el aumento en el salario permitiría atraer a la profesión a candidatos más calificados; retener y motivar a los buenos maestros y permitir que con sus haberes no requieran la realización de otra actividad complementaria. Tanto la descentralización de las decisiones de contratación de los maestros, como la reforma en el Estatuto del Docente para reducir la existencia de docentes suplentes, liberarían recursos que podrían ser destinados en parte a otorgar aumentos salariales. Esta propuesta tendría efectos en el largo plazo, ya que la jerarquización de la profesión motivaría el ingreso de estudiantes más calificados y la docencia competiría con otras profesiones actualmente mejor remuneradas.

En segundo lugar, dado que los Institutos de Formación Docente participan de una manera muy activa en el entramado institucional que determina la calidad educativa, se debería diseñar una reforma que mejore la performance de los mismos. Se propone entonces que los docentes se organicen de una forma similar al modelo de gestión escolar descentralizado que se propone a continuación para la EGB y el polimodal

(incorporando a dicho esquema el ingreso a la docencia en estos institutos a través de concurso público).

Por otra parte, la graduación docente requeriría la aprobación de un examen final que podría ser rendido en reiteradas oportunidades. Las calificaciones de dicho examen, la cantidad de veces en que el mismo fue rendido por el futuro docente, y el establecimiento en el que se rindió, se publicarían en el consejo escolar. Esto permitirá, por un lado, facilitar la elección del staff docente por parte de las escuelas empleadoras y, por el otro, brindaría a los aspirantes a la docencia información sobre la calidad de las instituciones entre las que pueden optar para su capacitación.<sup>37</sup>

## 2. UN NUEVO ROL PARA LOS MUNICIPIOS Y LAS ESCUELAS

Consistentemente con lo que muestra la experiencia internacional, la asignación de recursos debería descentralizarse a nivel municipal. En este sentido, la gestión municipal debe quedar en manos de una estructura burocrática pequeña y eficiente que actúe como canal intermedio entre las escuelas del municipio y la DGCyE. En particular, a cada Consejo Escolar se le “implantaría” una **Secretaría Técnica**, compuesta por un pequeño número de profesionales y ayudantes, que concentre la realización de tareas que actualmente realiza el Consejo Escolar, más las tareas que descentralice la Provincia.

El Consejo Escolar constituye un organismo político que busca representar a los ciudadanos del municipio en su rol de demandantes de educación. Sin embargo, tal como se mostró en el Capítulo 2, dicho organismo carece en la práctica, salvo algunas excepciones muy puntuales, de asistencia técnica.

En consecuencia, debido a la mayor participación que en el marco de esta reforma se propone otorgar a los municipios en las decisiones de asignación de recursos, es importante que exista una Secretaría Técnica cuyos integrantes estén rentados y puedan interactuar con las autoridades del municipio, con el Consejo Deliberante y con el Consejo Escolar.

A diferencia de lo que ocurre en la actualidad, se propone que dicha secretaría esté estrechamente vinculada al Consejo Escolar pero que goce, al mismo tiempo, de cierta autonomía para que sus integrantes

estén alejados de los vaivenes políticos. Así, por ejemplo, los miembros podrían ser elegidos por concurso público (presenciado por autoridades provinciales) y su destitución y la confección del presupuesto anual, deberían ser aprobadas por el Consejo Deliberante del Municipio.

Además es deseable, como mecanismo para incrementar el control ciudadano, que se promueva la interacción entre el Consejo Escolar y el resto de la sociedad. Los ciudadanos deberían encontrar allí un espacio donde hacer oír sus reclamos, y donde acceder a la información publicada por la DGCyE. En términos generales, la Secretaría Técnica realizaría un número importante de actividades: incorporación de aditamentos a la currícula escolar, definición de la escala salarial, designación y remoción de los directores de los establecimientos educativos.

Tanto la definición de los **contenidos mínimos** como el establecimiento de la **escala salarial**, tendría por objetivo contemplar las particularidades de cada municipio. Más específicamente, cada jurisdicción podría definir la ponderación de cada uno de los conceptos que definen la retribución a los maestros (sueldo básico, presentismo, desfavorabilidad, ruralidad, calidad de la educación otorgada). Debe notarse que, dado que la edad y la experiencia de los docentes no mostró tener relación alguna con los resultados en materia de calidad, se podría quitar el componente que premiaba la antigüedad y sustituirlo por uno que premie la calidad. Esta mayor flexibilidad permitirá adaptar la forma de determinación del salario a las necesidades de cada región. Así, por ejemplo, municipios con altas heterogeneidades en términos de pobreza, tenderán a darle una mayor ponderación a la “desfavorabilidad” incentivando así que los mejores maestros busquen trabajo en zonas pobres (pues ganarían un salario mucho más alto, en términos relativos).<sup>38</sup>

Asimismo, podría dotarse a las escuelas de una mayor capacidad de decisión en materia de asignación de recursos. Por ello se propone que los municipios, a través de la Secretaría Técnica, repartan parte de los recursos que reciben de la provincia, entre las distintas escuelas establecidas dentro de su territorio. En este sentido, se determinaría un presupuesto anual que el directorio de la escuela administrará como lo crea conveniente.<sup>39</sup> Para incentivar incrementos en la cali-

<sup>37</sup> Esta nueva forma de organización será consistente con el modelo de gestión a nivel escolar planteado más abajo en el que el director contrata y despide “libremente” a los maestros. De esta forma los potenciales maestros buscarán formarse en los centros de formación docente que le aumenten la probabilidad de encontrar un empleo una vez recibidos.

<sup>38</sup> Asimismo, los consejos escolares deberían tener también la capacidad de determinar el período de vacaciones de los maestros según las necesidades de cada región.

<sup>39</sup> Dado que los establecimientos manejarán un mayor volumen de recursos, el consejo escolar debería auditar los balances anuales presentados por las escuelas pertenecientes a su Municipio y enviaría esa información a la DGCyE para que sea publicada.

dad educativa, ese presupuesto deberá tener en cuenta no sólo la matrícula y las necesidades que tiene la escuela, sino también los logros en materia de calidad educativa de cada establecimiento (medidos a través de las pruebas de calidad educativa implementadas por la DGCyE).

De esta forma, dado que el financiamiento que recibe la escuela depende en parte de los resultados, el director del establecimiento buscará ir aumentando la performance en materia de calidad. Si por alguna razón el mismo fallara sistemáticamente en dicho objetivo, la Secretaría Técnica tendría la capacidad de removerlo del cargo.

Una vez establecido este sistema de premios y castigos hacia los colegios, los directores tendrían incentivos para mejorar la calidad de educación que se brinda en el establecimiento que dirigen. A su vez, si les permite tener una mayor participación en la asignación de recursos, ellos pueden aportar al mejoramiento de la calidad de la enseñanza impartida. Para que ello funcione, es necesario un replanteo de la gestión escolar en tres aspectos: a) habrá que impulsar la participación de los padres y de los alumnos; b) se debería modificar el esquema de asignación de recursos materiales y c) habría que impulsar un nuevo mecanismo de gestión de recursos humanos.

En primer término, uno de los principios fundamentales de la reforma es que las escuelas “compitan” por una mayor cantidad de fondos (en términos de remuneraciones, premios, etc.) a través de la captación de una mayor matrícula y a través del incremento constante de la calidad educativa. Para ello, es fundamental que los alumnos puedan elegir libremente a qué colegio asistir y, en este sentido, es clave la **participación de los padres**.

Consecuentemente será necesario eliminar todo tipo de restricción *informal* al acceso a los colegios (restricciones que, como se mostró en el Capítulo 2, están operando en la práctica), de tal manera que cualquier alumno se pueda anotar en cualquier colegio que desee. Sin embargo, como las escuelas tienen una capacidad limitada de recibir alumnos, deberá existir un mecanismo de racionamiento (la propuesta es que el mismo se realice por sorteo). Por otra parte, podría ocurrir que algún alumno no ingrese por sorteo en ningún colegio, de modo que se podría instrumentar una cláusula que obligue a la escuela de la zona en la que vive ese alumno a aceptarlo.<sup>40</sup>

<sup>40</sup> Naturalmente, podría ocurrir que los alumnos pertenecientes a zonas con buenas escuelas no se anoten en ningún otro establecimiento pues, en última instancia, podrían ir a las escuelas de su barrio. Para evitar este mecanismo, que atenta contra la igualdad de oportunidades, habría que esti-

La participación de los padres es deseable también en la gestión escolar propiamente dicha. Por ello, en cada colegio debería impulsarse la participación de la asociación cooperadora en la gestión educativa, la que actuaría como nexo de coordinación entre los padres de los alumnos y la escuela. Asimismo, también podría diseñar y contribuir en la generación de nuevos recursos para la escuela (como lo hace, en muchos casos, en la actualidad).

Como se analizó en el Capítulo 2, hoy por hoy la mayoría de los materiales escolares son girados desde la DGCyE, lo que acarrea importantes costos en términos de una asignación ineficiente de los recursos. Es por ello que resultaría adecuado establecer ciertos cambios que impulsen una mayor participación del directorio de la escuela.

Dado que esa mayor participación implicará una mayor cantidad de trabajo, podría instaurarse un nuevo sistema en la dirección de la escuela que replique lo que ocurre en varios establecimientos privados: de forma tal que al director lo acompañe un secretario administrativo que se encargue de cuestiones legales y de la gestión contable y económica del colegio (eventualmente, el mismo podría ser elegido por los padres de los alumnos).<sup>41</sup>

El director debería tener la posibilidad de elegir los materiales a comprar, sus proveedores y el precio a pagar por ellos. En tanto que el secretario administrativo sería el encargado de asesorar al director sobre la forma en que pueden adquirirse esos recursos (licitación, compra directa, etc.) y sobre la deseabilidad de asociación con otras escuelas con el fin de aumentar la capacidad de negociación frente a los proveedores. Por otra parte, el director debería contar con la posibilidad de distribuir discrecionalmente una parte de los fondos girados por los municipios, como método para incentivar el esfuerzo de los docentes de su escuela. Esta mayor autonomía de los directores tendría varios efectos positivos en materia de gestión y resultados:

- Reduciría los costos de la administración central en cuanto a funcionamiento y envío de los materiales hacia cada colegio.
- Incentivaría a los directores a pagar el menor precio posible por los materiales adquiridos, ya que de lo contrario se perderían recursos para destinar a otros

---

pular la obligación de anotar a cada alumno en un número determinado de escuelas.

<sup>41</sup> La Asociación Cooperadora podría ocuparse de la designación y remoción del secretario administrativo sirviendo además como mecanismo de control del accionar del director y los docentes mediante su capacidad de voz (pero no de voto).

finés que podrían ayudar a lograr mejoras en la calidad educativa e incrementos en la matrícula que se traducirían, posteriormente, en aumentos del financiamiento destinado a la escuela por el municipio.

- Si bien la compra de pequeñas cantidades de materiales, necesarios en un colegio, puede encarecer el costo unitario de los mismos, la asociación (descentralizada) entre varias escuelas para adquirir dichos materiales puede traducirse en mejores condiciones de contratación.

- La discrecionalidad en la distribución de los fondos dentro del establecimiento, motivaría al director a decidir cuáles son los insumos que más aportan al colegio para mejorar la evolución educativa (el secretario administrativo puede colaborar en esta tarea). Esta situación existiría desde el momento en que los directores saben que si su establecimiento brinda una calidad educativa superior al resto de los colegios que compiten con él por la captación de alumnos, tendrá el beneficio de una mayor matrícula y un mayor presupuesto. El sistema de premios también opera en este sentido.

Para que la descentralización de decisiones a los municipios y a las escuelas opere adecuadamente, se requeriría un cambio importante en el Estatuto del Docente que apunte a dotar de mayor poder de decisión a los directores y las cooperadoras en lo referente a varias cuestiones.

El director podría ser el encargado de **definir su plantel docente** y auxiliar sujeto a algunas restricciones que provengan desde la Provincia y el municipio. Debería tener la facultad de contratar y despedir docentes teniendo regulaciones laborales específicas que estipulen beneficios de indemnización para los docentes cesanteados, obra social paga y seguros contra riesgos de trabajo. Los postulantes a la docencia figurarían en un listado en el Consejo Escolar de cada distrito, con todos sus antecedentes expuestos, lo cual permitiría al director escoger al que considere necesario para cada puesto.<sup>42</sup> Asimismo, el director podría imponer a los docentes castigos por mal desempeño, mediante la quita del plus salarial y en caso que los mismos se reiteren, tendrían la

posibilidad de despedir al docente.<sup>43</sup>

Por otra parte, el uso de **licencias** podría ser administrado por el secretario administrativo del establecimiento, quien debería tener poder de decisión en cuestiones referidas a días que se permite al docente tomar licencias en un año. El uso de licencias injustificadas haría perder el derecho del docente a participar del cobro del plus salarial y en caso que se excediera el límite de licencias permitido en un año, el director tendría la facultad de iniciar un sumario.

Además, los directores podrían exigir el cumplimiento de actividades de **perfeccionamiento docente** dentro o fuera del horario escolar, según la asistencia sea obligatoria u opcional y según la existencia o no de evaluaciones.

Este conjunto de medidas generarán una serie de incentivos a directores y maestros, completamente distinto al actualmente prevaleciente:

- Los directores intentarían contratar a los mejores maestros ya que ello les permitiría mejorar la calidad educativa, aumentar la matrícula y con ello incrementar los recursos recibidos por el establecimiento. Los docentes aumentarían sus esfuerzos para lograr mejorar la evolución educativa ya que de lo contrario pueden ser castigados con quitas en el plus salarial y luego ser despedidos.
- Se agilizaría el proceso de despido lo que actuaría como un incentivo al esfuerzo.
- La introducción de topes a los días de licencia por año, con la posibilidad de iniciar sumarios al docente que abuse de las mismas, aumentaría los días de asistencia a clase de los maestros y se evitaría contratar personal suplente con el costo que ello acarrea.
- La participación de un secretario administrativo, permitiría desligar al director de tareas de organización y administración, con lo cual este último podría concentrarse en su actividad específica.
- El director tendría incentivos a trabajar en forma conjunta con las cooperadoras, prestando atención a sus peticiones, disminuyendo así en parte su discrecionalidad dentro del colegio, lo que posibilitaría una participación más activa de la comunidad en las decisiones tomadas por la escuela.

<sup>42</sup> Una porción de la indemnización debería ser asumida por el propio establecimiento (de modo que se reduzca la posibilidad del despido arbitrario). La obra social y el seguro contra riesgo de trabajo se debe decidir en el nivel provincial.

<sup>43</sup> Éste, a su vez tendrá la posibilidad de acudir a una instancia de apelación. El despido de un docente debería ser aprobado por el Consejo Escolar del distrito en un plazo que no exceda los 30 días de la apelación del docente; en caso de no expedirse, el docente quedará suspendido sin goce de sueldo (aunque percibiendo parte de la indemnización) hasta que el Consejo Escolar se expida.

## Anexo

### 1. BASE DE DATOS Y CONFORMACION DE LAS VARIABLES

El análisis del Capítulo 1 implicó la utilización de dos bases de datos (microdatos):

- la Sección 3 se nutrió de la base de datos confeccionada por el Instituto para el Desarrollo de la Calidad Educativa (IDECE) para el año 1999, que se encuentra disponible en la página web del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.
- las Secciones 4 y 5, por su parte, fueron realizadas a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de 1998.

La base de datos del IDECE cuenta con 13.447 observaciones correspondientes a 6.654 alumnas y 6.570 alumnos que integran 575 secciones de 6° y 7° grado que componen 362 establecimientos educativos diferentes. En particular, se utilizó la información correspondiente al Gran Buenos Aires, Buenos Aires, Mendoza, Santa Fe y Córdoba. La inclusión de jurisdicciones diferentes a la provincia de Buenos Aires se justifica debido a que permite aumentar el número de observaciones de la mues-

tra, incrementando la representatividad de la misma. La agregación de las distintas jurisdicciones para aumentar la representatividad no ha sido fortuita, se ha agrupado de acuerdo a un nivel de desarrollo educativo y económico similar. En el cuadro siguiente se presenta con detalle una descripción de la construcción de las variables utilizadas en la sección 3 del Capítulo 1.

Por otra parte, para el análisis realizado en las secciones 4 y 5 del Capítulo 1 se utilizaron los datos presentes en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). En particular, el trabajo se nutrió de la información correspondiente al relevamiento del mes de Mayo de 1998, para los aglomerados de Bahía Blanca, Gran Buenos Aires, La Plata y Mar del Plata, que representan un 78% de la población total provincial. La utilización de esta onda se debe a que la misma cuenta con una mayor cantidad de información referente a educación (Módulo Especial de Educación 1998).

A partir de ambas encuestas se construyeron variables que luego sirvieron para estimar distintos modelos. La descripción de las mismas se presenta en el cuadro siguiente.

**CUADRO A.1**  
**VARIABLES UTILIZADAS EN LA SECCION 3 DEL CAPITULO 1**

Nombre	Tipo	Valores que toma	Descripción
<b>Encuesta IDECE</b>			
Edaddir	Cuantitativa	Admite 6 categorías	Representa la edad del director
Stposbie	Cuantitativa	De 0 a 1	Índice que indica el nivel socioeconómico del alumno de acuerdo a la posesión de bienes de la familia
Stnivedu	Cuantitativa	De 0 a 1	Índice que indica el nivel educativo de los padres
Nivedup	Cuantitativa	De 0 a 1	Índice que indica el máximo nivel educativo alcanzado por los padres
Sercomp	Cuantitativa	De 0 a 1	Índice que indica los servicios complementarios que se brindan en la escuela (ej. Copa de leche)
Trabaja	Cualitativa	0 ó 1	Toma valor 1 si el alumno percibe un salario por trabajar
Demorad	Cuantitativa	Admite 5 categorías	Índice que señala el tiempo que demora el docente en llegar a la escuela
Genero	Cualitativa	0 ó 1	Toma valor 1 si el alumno es hombre
Climfisc	Cualitativa	0 ó 1	Toma valor 1 si el clima escolar percibido por el alumno y el docente es adecuado
Cambiesc	Cualitativa	0 ó 1	Toma valor 1 si el alumno cambió de escuela en los 2 últimos años
Partipa	Cuantitativa	Admite 10 categorías	Índice de acuerdo a la participación de los padres en las actividades de la escuela

*Continúa*

**CUADRO A.1**  
**VARIABLES UTILIZADAS EN LA SECCION 3 DEL CAPITULO 1**

**Continuación**

Nombre	Tipo	Valores que toma	Descripción
Interdir	Cualitativa	0 ó 1	Toma valor 1 si el director de la escuela es interino
Suplentd	Cualitativa	0 ó 1	Toma valor 1 si el docente es suplente
Universi	Cualitativa	0 ó 1	Toma valor 1 si el título del docente es universitario
Rural	Cualitativa	0 ó 1	Toma valor 1 si el establecimiento está ubicado en una zona rural
Depesta	Cualitativa	0 ó 1	Toma valor 1 si la escuela es de dependencia pública
Climdisc	Cualitativa	0 ó 1	Toma valor 1 si el clima escolar en el aula percibido por el alumno y el docente es adecuado
Profeu	Cualitativa	0 ó 1	Toma valor 1 si el título del docente es profesor universitario
Prebu	Cualitativa	0 ó 1	Toma valor 1 si el docente es profesor de enseñanza básica universitaria
Prebnu	Cualitativa	0 ó 1	Toma valor 1 si el docente no es profesor de enseñanza básica universitaria
Accdir	Cualitativa	0 ó 1	Toma valor 1 si el director accede al cargo por concurso
Maesnorm	Cualitativa	0 ó 1	Toma valor 1 si el título del docente es maestro normal
Tieal	Cuantitativa	Admite 5 categorías	Índice que indica el tiempo que tarda el alumno en llegar a la escuela
Edadd	Cuantitativa	Admite 5 categorías	Índice que indica la edad del docente
Estaedi	Cuantitativa	Admite 5 categorías	Índice que indica la edad del director
Profenou	Cualitativa	0 ó 1	Toma valor 1 si el título del docente es de profesor no universitario
Experd	Cuantitativa	Admite 5 categorías	Índice que indica los años de experiencia del docente como docente
Generodi	Cualitativa	0 ó 1	Toma valor 1 si el director es hombre
Titulard	Cualitativa	0 ó 1	Toma valor 1 si el docente es titular en su cargo
Tituldir	Cualitativa	0 ó 1	Toma valor 1 si el director es titular en su cargo
Experdir	Cuantitativa	Admite 5 categorías	Índice que indica los años de experiencia del director como director
Otros	Cualitativa	0 ó 1	Toma valor 1 si el título de docente no es oficial
<b>Encuesta Permanente de Hogares</b>			
Primaria Completa	Cualitativa	0 ó 1	1 si el individuo tiene Primaria completa, 0 en otro caso
Secundaria Incompleta	Cualitativa	0 ó 1	1 si el individuo tiene Secundaria Incompleta, 0 en otro caso
Secundaria Completa	Cualitativa	0 ó 1	1 si el individuo tiene Secundaria completa, 0 en otro caso
Universitaria Incompleta	Cualitativa	0 ó 1	1 si el individuo tiene Universitaria incompleta, 0 en otro caso
Universitaria Completa	Cualitativa	0 ó 1	1 si el individuo tiene Universitaria completa, 0 en otro caso
Edad	Cuantitativa	Continua	Edad (en años)
Edad <sup>2</sup>	Cuantitativa	Continua	Edad al cuadrado
Publico	Cualitativa	0 ó 1	1 si el establecimiento al que asistió el individuo es público, 0 en otro caso
Log(IPCF)	Cuantitativa	Continua	Logaritmo del Ingreso Per Cápita Familiar Equivalente
Pobre	Cualitativa	0 ó 1	1 si el individuo es pobre, 0 en otro caso

*Continúa*



**CUADRO A.1**  
**VARIABLES UTILIZADAS EN LA SECCION 3 DEL CAPITULO 1**

**Continuación**

Jefe de Hogar con Primaria Completa	Cualitativa	0 ó 1	1 si el individuo pertenece a un hogar cuyo Jefe tiene primaria completa, 0 en otro caso
Jefe de Hogar con Secundaria Completa	Cualitativa	0 ó 1	1 si el individuo pertenece a un hogar cuyo Jefe tiene secundaria completa, 0 en otro caso
Jefe de Hogar con Universidad completa	Cualitativa	0 ó 1	1 si el individuo pertenece a un hogar cuyo Jefe tiene universitaria completa, 0 en otro caso
Sexo	Cualitativa	0 ó 1	1 si el individuo es hombre, 0 en otro caso
Soltero	Cualitativa	0 ó 1	1 si el individuo es soltero, 0 en otro caso

Fuente: elaboración propia.

**2. ESTIMACION DE MODELOS**

La base de datos del IDECE cuenta con información de alumnos por aula y por establecimiento. Esto implica que los datos presentan una “jerarquía”, lo cual puede generar algunos problemas para la estimación.

Para entender el problema en cuestión, supóngase que existen dos grupos de alumnos exactamente iguales, cada uno de los cuales pertenece a un aula diferente. Los docentes de cada aula difieren en características no observables: por ejemplo, uno es más inteligente que otro. Esa diferencia implica que en las pruebas de calidad, los alumnos del docente más inteligente tienen una mejor performance que los alumnos del otro aula. De esta manera, existirá una correlación entre los errores de regresión de los alumnos de cada aula, lo que podría sesgar los resultados si se utilizara una estimación mínimo cuadrática ordinaria.

En el caso en que interese la estimación de efectos fijos por aula, por establecimiento, o por municipio, debería usarse un modelo jerárquico lineal o multinivel (Hierarchical Linear Model). Alternativamente, podrían introducirse efectos fijos o aleatorios para cada “jerarquía”. Sin embargo, dado que dichos efectos no eran de particular interés para el trabajo y teniendo en cuenta la mayor dificultad computacional de un modelo de esas características, se decidió utilizar una estrategia de estimación distinta.

Luego se estimó el modelo explicado en el cuerpo del Capítulo 1, utilizando Mínimos Cuadrados Ordinarios.

Sin embargo, dado que los resultados de la estimación dependen de la submuestra obtenida, se hizo necesario un análisis de “robustez”. En particular, se repitió 10.000 veces el procedimiento de: (i) obtener una submuestra aleatoria sin reposición, (ii) estimar los coeficientes del modelo junto a la matriz de varianzas y covarianzas de los mismos y (iii) calcular el  $R^2$  de cada regresión.

El resultado de este procedimiento fue la obtención de una distribución para cada uno de los coeficientes de la regresión, para cada estadístico t y para el  $R^2$ . Los tests implementados sobre dichas distribuciones (no presentados en el trabajo) muestran que las mismas resultaron ser Normales.

La media de dicha distribución (y por lo tanto, la mediana y el modo) se presentan en la tabla siguiente. Asimismo, se calculó el porcentaje de veces que el estadístico t (en valor absoluto) se halló por encima del t-crítico de 1%, 5% y 10% de significatividad lo que, finalmente, permitió cuantificar la robustez de los resultados.

Toda esta información se presenta en el cuadro siguiente y la interpretación de los mismos, y por ende su utilidad práctica para la reforma, ha sido comentada en el cuerpo del Capítulo 1 sección 3.

**CUADRO A.2**  
**DETERMINANTES DE LA CALIDAD EDUCATIVA EN EGB**

Variable	Mean	t-media	Pr(  t <sub>o</sub>   > t <sub>c</sub> x% )			Robustez
			10%	5%	1%	
Stnivedu	0.086	7.006	100%	100%	100%	Muy Alta
Stposbie	0.148	7.637	100%	100%	100%	Muy Alta
Edaddir	0.028	9.469	100%	100%	100%	Muy Alta
Sercomp	-0.009	-11.679	100%	100%	100%	Muy Alta
Constante	0.383	9.829	100%	100%	100%	Muy Alta
Trabaja	-0.044	-5.344	100%	100%	100%	Muy Alta
Partipa	0.008	4.751	100%	100%	99%	Alta
Rural	-0.059	-4.214	100%	99%	96%	Alta
Cambiesc	-0.030	-4.259	100%	99%	95%	Alta
Genero	-0.024	-3.904	99%	97%	91%	Alta
Universi	-0.059	-4.008	99%	97%	91%	Alta
Depesta	-0.038	-3.786	98%	96%	88%	Alta
Profeu	-0.059	-3.506	98%	95%	84%	Alta
Climfisc	0.022	3.423	96%	93%	80%	Alta
Demorad	0.012	3.373	96%	93%	79%	Alta
Accdir	0.030	3.419	96%	92%	80%	Alta
Suplentd	-0.042	-3.194	94%	89%	73%	Alta
Climdisc	0.020	2.999	91%	84%	66%	Alta
Tieal	-0.012	-2.323	75%	64%	40%	Moderada
Profenou	0.024	1.915	61%	48%	24%	Baja
Otros	-0.020	-1.852	58%	45%	23%	Baja
Prebnu	-0.021	-1.848	58%	45%	23%	baja
Interdir	0.017	1.622	49%	37%	17%	Muy Baja
Experd	-0.005	-1.374	39%	28%	12%	Muy Baja
Experdir	-0.005	-1.357	39%	28%	12%	Muy Baja
Evaesdir	0.001	1.281	35%	25%	10%	Muy Baja
Estaedi	0.002	1.113	29%	20%	7%	Muy Baja
Generodi	-0.010	-0.862	21%	13%	4%	Muy Baja
Edadd	0.004	0.718	17%	11%	3%	Muy Baja
Maesnorm	-0.005	-0.392	10%	6%	2%	Muy Baja
Tituldir	-0.004	-0.364	10%	5%	1%	Muy Baja
Titulard	0.003	0.273	8%	4%	1%	Muy Baja
Prebu	-0.011	-0.307	7%	4%	1%	Muy Baja
<b>R<sup>2</sup></b>	0.222					
<b>Observaciones</b>	4000					
<b>Repeticiones</b>	10000					

Nota: el significado de las variables se presenta en el Cuadro A.1.

Fuente: elaboración propia en base a IDECE.

En segundo lugar se estimó un modelo para la probabilidad de asistir al polimodal para definir los

determinantes observables de la cobertura. Los resultados se presentan en el cuadro siguiente.

**CUADRO A.3**  
**DETERMINANTES DE LA ASISTENCIA AL POLIMODAL. AÑO 1998**

	Asiste a polimodal			
	Modelo 1		Modelo 2	
	Coef.	dF/dx	Coef.	dF/dx
Log(IPCF)	<b>0.1796</b> (3.8290)	<b>0.0676</b>		
Pobre (1=pobre)			<b>-0.1427</b> (-1.9640)	<b>-0.0530</b>
Edad	<b>-0.1871</b> (-7.0850)	<b>-0.0704</b>	<b>-0.1821</b> (-7.4860)	<b>-0.0685</b>
Jefe de Hogar con Primaria Completa	<b>0.3322</b> (2.9230)	<b>0.1244</b>	<b>0.3370</b> (3.2080)	<b>0.1261</b>
Jefe de Hogar con Secundaria Completa	<b>0.3123</b> (2.4690)	<b>0.1201</b>	<b>0.3683</b> (3.1680)	<b>0.1417</b>
Jefe de Hogar con Universidad completa	<b>0.2973</b> (2.0360)	<b>0.1151</b>	<b>0.4056</b> (3.1090)	<b>0.1577</b>
Sexo (1=Hombre)	<b>-0.0540</b> (-0.7560)	<b>-0.0203</b>	<b>-0.0542</b> (-0.8180)	<b>-0.0204</b>
Soltero (1=soltero)	<b>0.8654</b> (3.2700)	<b>0.2590</b>	<b>0.9830</b> (3.8320)	<b>0.2808</b>
Constante	<b>0.7364</b> (1.2540)		<b>1.5797</b> (3.0900)	
N° de Observaciones	1352		1566	
Test de Significatividad Conjunta (LR $\chi^2(7)$ )	99.57		104.85	

Nota: el valor del coeficiente se presenta en negrita en tanto que el estadístico t se presenta entre paréntesis.

Fuente: elaboración propia en base a EPH.

Finalmente, tal como lo hace Pessino (1995) se estimó una ecuación de salarios para hombres entre 24 y 64 años de edad. Esta restricción en la muestra tiene por objetivo eliminar problemas de participación en la fuerza laboral debido a que algunos individuos se encuentran estudiando. Asimismo, el análisis se centra en los hombres para evitar el problema del sesgo de selección en la oferta laboral de las mujeres. Los resultados se presentan en el Cuadro A.4.

### 3. CUANTIFICACION DE LA DESIGUALDAD DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS MUNICIPALES

A continuación del Cuadro A.4 se presentan los cuadros utilizados en la sección 3.4 del Capítulo 2, sobre desigualdad en los sistemas educativos municipales (Cuadros A.5, A.6, A.7 y A.8).

**CUADRO A.4**  
**ECUACIONES DE SALARIOS PARA HOMBRES**  
**DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. AÑO 1998**

Ln(salario horario)	Coefficiente	Estadístico t
Primaria Completa	0.199	4.567
Secundaria Incompleta	0.336	7.289
Secundaria Completa	0.596	11.310
Universitaria Incompleta	0.640	10.508
Universitaria Completa	1.089	15.657
Edad	0.038	2.677
Edad <sup>2</sup>	0.000	-1.686
Publico (1=público)	-0.079	-1.982
Constante	-0.131	-0.481
Observaciones	2375	
Test de Significatividad conjunta F( 13, 2361)	80.450	
R <sup>2</sup> Ajustado	0.233	

Fuente: elaboración propia en base a EPH.

**CUADRO A.5**  
**PROVINCIA DE BUENOS AIRES. MUNICIPIOS Y REGIONES EDUCATIVAS**

Región	Municipio	Región	Municipio
Región Educativa N° 1 (Predominante No Conurbano)	La Plata, Brandsen, Chascomús, Florencio Varela, General Belgrano, General Paz Magdalena, Monte, Pila, San Vicente, Berisso, Ensenada, Berazategui, Pte. Perón, Punta Indio	Región Educativa N° 2 (Conurbano)	Almte. Brown, Avellaneda, Lomas de Zamora, Quilmes, Lanús
		Región Educativa N° 3 (Predominante Conurbano)	Cañuelas, Esteban Echeverría, La Matanza, Ezeiza
Región Educativa N° 4 (Predominante Conurbano)	Las Heras, Marcos Paz, Merlo, Moreno, Morón, Hurlingham, Ituzaingo	Región Educativa N° 5 (Predominante Conurbano)	Exaltación de la Cruz, General San Martín, Pilar, Escobar, Tres de Febrero, San Miguel, Jose C. Paz, Malvinas Argentinas
Región Educativa N° 6 (Predominante Conurbano)	Baradero, Campana, Zárate, Tigre, San Fernando, San Isidro, San Pedro, Vicente López	Región Educativa N° 7 (No Conurbano)	Arrecifes, Colón, Salto, Pergamino, Ramallo, Rojas, San Nicolás
Región Educativa N° 8 (No Conurbano)	Bragado, Chacabuco, General Arenales, General Pinto, General Viamonte, Junín, L. N. Alem, Lincoln, F. Ameghino	Región Educativa N° 9 (No Conurbano)	Alberti, Carmen de Areco, Chivilcoy, General Rodríguez, Luján, Mercedes, S. A. de Giles, S. A. de Areco, Suipacha, Capitán Sarmiento
Región Educativa N° 10 (No Conurbano)	Adolfo Alsina, General Villegas, Guaminí, Pellegrini, Rivadavia, Trenque Lauquen, Salliqueló, Tres Lomas	Región Educativa N° 11 (No Conurbano)	Carlos Casares, Carlos Tejedor, Daireaux, Nueve de Julio, Pehuajó, H. Yrigoyen

*Continúa*

**CUADRO A.5**

**PROVINCIA DE BUENOS AIRES. MUNICIPIOS Y REGIONES EDUCATIVAS**

*Continuación*

Región	Municipio	Región	Municipio
Región Educativa N° 12 (No Conurbano)	General Alvear, Las Flores, Lobos, Navarro, Roque Pérez, Saladillo, 25 De Mayo	Región Educativa N° 14 (No Conurbano)	Bahía Blanca, Coronel Dorrego, Coronel Pringles, Coronel Suárez, Patagones, Puan, Saavedra, Tornquist, Villarino, Coronel Rosales, Monte Hermoso
Región Educativa N° 13 (No Conurbano)	Azul, Bolívar, General Lamadrid, Laprida, Olavarría, Rauch, Tapalqué		
Región Educativa N° 15 (No Conurbano)	Ayacucho, González Cháves, Benito Juárez, Lobería, Necochea, Tandil, Tres Arroyos, San Cayetano	Región Educativa N° 16 (No Conurbano)	Balcarce, Castelli, Dolores, General Alvarado, General Guido, General Lavalle, General Madariaga, General Pueyrredon, Maipú, Mar Chiquita, Tordillo, La Costa, Pinamar, Villa Gesell

Fuente: DGCyE

**CUADRO A.6**

**CARACTERISTICAS ECONOMICAS POR REGION**

Región	Indice PIB per cápita, promedio de regiones=100 (1) *	Densidad Media Municipal	Porcentaje de partidos rurales	Media Establecimientos públicos (2)	Media Establecimientos privados (2)	Media Matrícula públicos (2)	Media Matrícula privada (2)	Media Docentes públicos (2)	Media Docentes privados (2)
1	48,0	244,6	40,0	40,1	18,6	17644,3	6457,7	2020,1	568,1
2	338,3	2716,9	0,0	90,2	82,5	63237,0	27668,5	6709,0	2261,5
3	139,2	371,3	0,0	98,3	69,0	71610,3	24216,5	6506,3	1669,3
4	154,7	1671,9	0,0	53,7	44,0	37865,7	14088,6	3617,0	1292,4
5	600,6	1693,2	0,0	51,1	58,5	34777,4	19084,6	3403,0	1568,3
6	67,7	1885,6	12,5	45,8	47,5	21942,1	13169,5	2517,8	1458,0
7	39,4	53,7	33,3	37,0	10,2	10286,2	2528,2	1338,8	292,3
8	16,6	50,2	77,8	31,3	4,9	5406,9	1097,6	757,9	136,8
9	18,9	122,3	40,0	28,2	6,5	6169,6	1661,3	795,2	181,4
10	3,8	5,9	100,0	26,0	3,5	3062,1	697,3	423,3	84,8
11	4,6	6,5	100,0	34,2	3,2	4331,5	648,3	661,5	95,7
12	12,2	35,4	57,1	38,0	3,1	3615,7	831,4	538,7	103,1
13	83,2	4,5	71,4	41,9	6,1	5925,1	1477,6	794,1	190,6
14	11,4	129,3	72,7	37,4	8,5	8328,0	2192,5	1133,1	270,7
15	15,2	6,6	75,0	36,9	7,6	7479,5	1706,8	1052,0	216,3
16	46,3	36,8	71,4	26,9	14,1	8548,9	4477,1	1107,4	361,1

Nota: (1) Se tomó el Valor Agregado Industrial y se lo dividió por la población así se obtiene una aproximación del PIB per cápita. Luego se utilizó como base 100 el promedio de dicha aproximación de todas las regiones. Un valor inferior a 100 indica que la región en cuestión tiene un PIB inferior al promedio y mayor a 100 indica que el PIB de la región es superior al promedio. (2) Representan la media de EGB más polimodal por región.

Fuente: GIE en base a Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires y Dirección de Planeamiento de la DGCyE.

**CUADRO A.7**  
**TAMAÑO Y EFICIENCIA DEL SISTEMA EDUCATIVO POR REGION**

Región	Proporción de establecimientos públicos (1)	Alumnos por docente (total) (2)	Alumnos por docente (público) (2)	Alumnos por docente (privado) (2)	Alumnos por establecimiento (total) (2)	Alumnos por establecimiento (públicos) (2)	Alumnos por establecimiento (privados) (2)	Eficiencia nivel Primario (3)	No titulares sobre cargos (total) (4)	No titulares sobre cargos (públicos) (4)	No titulares sobre cargos (privados) (4)
1	0,812	8,3	7,7	13,8	309,1	334,2	342,3	1,4	13,9%	15,4%	6,0%
2	0,586	9,7	9,2	11,2	480,9	637,6	312,1	1,6	11,2%	13,1%	4,4%
3	0,662	11,2	10,9	12,7	509,4	646,8	309,6	1,4	15,0%	16,5%	8,1%
4	0,604	10,0	9,7	10,9	461,0	596,7	335,1	1,5	12,0%	14,5%	5,2%
5	0,511	11,3	10,8	12,1	476,0	659,2	319,2	1,5	15,0%	17,8%	8,0%
6	0,606	8,6	8,3	8,9	355,2	446,6	270,6	1,6	11,8%	14,8%	3,5%
7	0,820	7,8	7,6	9,1	242,1	248,4	257,9	1,6	12,9%	14,5%	5,1%
8	0,877	7,2	7,2	6,9	162,4	158,8	188,6	1,3	12,8%	14,6%	4,2%
9	0,819	7,6	7,3	8,5	207,3	209,2	211,7	1,6	12,0%	14,5%	2,9%
10	0,893	7,3	7,2	7,8	129,8	119,0	219,7	1,3	18,3%	23,0%	4,0%
11	0,911	6,5	6,5	6,6	126,5	119,3	201,0	1,4	13,4%	15,4%	1,5%
12	0,930	7,1	6,8	8,7	103,1	90,7	268,1	1,7	12,9%	15,6%	3,9%
13	0,918	7,7	7,8	7,0	129,0	121,9	224,0	1,2	12,9%	16,1%	2,2%
14	0,861	7,2	7,1	7,8	182,9	179,3	235,4	1,3	14,4%	17,3%	4,0%
15	0,860	7,3	7,4	9,2	178,8	178,0	227,6	1,3	16,2%	18,8%	6,6%
16	0,819	7,9	7,7	10,0	221,0	255,7	266,4	1,3	12,5%	18,0%	5,6%
Media	0,781	8,286	8,081	9,454	267,162	312,589	261,825	1,443	0,136	0,162	0,047
DS	0,138	1,472	1,343	2,170	144,205	212,075	49,489	0,152	0,018	0,024	0,019
CV	0,176	0,178	0,166	0,230	0,540	0,678	0,189	0,105	0,136	0,146	0,396
Rango	0,419	4,739	4,349	7,266	406,297	568,533	153,715	0,562	0,071	0,099	0,066

Nota: (1) Se refiere al porcentaje de establecimientos públicos en EGB y polimodal sobre el total de colegios en ambos niveles. (2) Se tienen en cuenta los niveles EGB y polimodal. (3) Gasparini y Pinto (1998). (4) Se tiene en cuenta la relación entre suplentes y provisionales sobre el total de cargos en los niveles EGB y polimodal para el año 1999. (5) DS, indica el desvío estándar. (6) CV, es el coeficiente de variación.

Fuente: GIE en base a Dirección de Planeamiento (DGCyE) y Gasparini y Pinto (1998).

**CUADRO A.8**  
**HETEROGENEIDAD EN COBERTURA**

	Tasas Netas de Escolaridad EGB	Tasas Netas de Escolaridad polimodal	Tasas de Repitencia EGB	Tasas de Repitencia polimodal	Notas Establecimientos Privados	Notas Establecimientos Públicos
1	96,69	52,43	4,65	6,51	72,44	63,91
2	96,43	54,23	5,32	4,73	70,70	66,66
3	96,37	47,70	5,58	4,65	69,81	61,68
4	96,24	47,18	4,70	8,83	69,29	63,17
5	96,02	48,58	4,78	5,10	69,45	63,16
6	96,49	52,98	4,58	7,33	73,00	65,71
7	97,00	55,38	4,10	5,17	72,37	68,22
8	96,87	55,29	4,81	4,78	71,69	67,70
9	96,41	51,82	3,03	5,14	68,08	63,67
10	97,24	51,66	4,78	4,04	69,20	68,27
11	97,25	52,75	3,40	4,30	68,95	64,27
12	97,10	50,31	4,64	5,13	70,71	63,07
13	97,03	52,07	4,54	6,66	70,43	62,91
14	96,85	57,76	5,16	4,38	74,42	67,58
15	96,89	55,80	4,45	4,85	70,34	67,83
16	96,26	51,88	5,12	7,02	71,05	62,74
<b>Media</b>	<b>96,69</b>	<b>52,36</b>	<b>4,60</b>	<b>5,54</b>	<b>70,74</b>	<b>65,03</b>
<b>Desvío</b>	<b>0,38</b>	<b>2,95</b>	<b>0,65</b>	<b>1,33</b>	<b>1,69</b>	<b>2,32</b>
<b>Rango</b>	<b>1,23</b>	<b>10,58</b>	<b>2,55</b>	<b>4,79</b>	<b>6,34</b>	<b>6,58</b>

Fuente: GIE en base a Dirección de Planeamiento de la DGCyE.

## Bibliografía

- Berrymar S.: "How to Change the Quality of Education", Banco Mundial, Washington D.C., Enero. 1997.
- BID: "La educación como catalizador del progreso: la contribución del Banco Interamericano de Desarrollo", Departamento de Desarrollo Sostenible Banco Interamericano de Desarrollo. 1998.
- Bullock A. y Thomas H.: "Inglaterra. El impacto de la gestión local en las escuelas", en Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas, Año VIII N° 25, en [www.me.gov.ar](http://www.me.gov.ar). 1996.
- Carciofi R. y otros: "La educación en la Provincia de Buenos Aires. Aspectos de su desempeño reciente y la asignación de recursos presupuestarios en el sector". Cuadernos de Economía N°9, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. 1995.
- CEPAL: "La descentralización de la educación y la salud. Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana", compilado por Emanuela di Gropello y Rossella Cominetti. 1998.
- Corrales J.: "The Politics of Education Reform. Bolstering the Supply and Demand; Overcoming Institutional Blocks", The Education Reform and Management Publication Series, Vol. II, N° 1, Junio. 1999.
- Delannoy F.: "Education Reforms in Chile, 1980-98. A Lesson in Pragmatism", Country Studies, The Education Reform and Management Publication Series, Vol. I, N° 1, Junio. 2000.
- FIEL: "Una educación para el siglo XXI. El caso argentino y otras experiencias internacionales". 1998.
- Galor O. y Zeira J.: "Income Distribution and Macroeconomics". Review of Economic Studies, 60. 1993.
- Gasparini L. y otros: "El impacto distributivo del gasto público en sectores sociales en la Provincia de Buenos Aires". Cuadernos de Economía N° 50, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. 2000.
- Gasparini L. y Pinto S.: "Medidas de eficiencia relativa en el sector público local. Un resumen crítico de la literatura y una aplicación al sector educativo". Cuadernos de Economía N° 39, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. 1998.
- Gordon L.: "The New Zealand State and Education Reforms: Competing Interests". Departamento de Educación de Estados Unidos, Washington D.C, citado en Corrales (1999). 1992.
- Graham C.: "The Political Economy of Institutional Reform in Latin America". Interamerican Development Bank, mimeo. 1997.
- Haddad W.: "The dynamics of Education Policymaking: case studies of Burkina Faso, Jordan, Peru and Thailand". IBRD/Banco Mundial, Washington D.C. 1994.
- Hanson M.: "La descentralización educacional: problemas y desafíos". Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, Partnership for Educational Revitalization in the Americas N° 9, Noviembre. 1997.
- Hanson M.: "Democratization and Educational Decentralization in Spain: A Twenty Year Struggle for Reform". Country Studies. Educational Reform and Management Publication Series, Vol. I, N° 3, Junio. 2000.
- Hoxby C.: "The productivity of schools and other local public goods producers". National Bureau of Economic Research, Working Paper Series 6911, Enero. 1999.
- Márquez C.: "El Salvador: EDUCO con los padres". [www.unesco.org](http://www.unesco.org). 2000.
- McMeekin R.: "Implementing School-based Merit Awards: Chile's Experience". Technical Notes, The Education Reform and Management Publication Series, Vol. III, N° 1, Junio. 2000.
- Mincer, J.: "Scholing, Experience and Earnings". NBER. 1974.



- Narodowski M.: “Segregación socioeconómica en el sistema educativo argentino. Elección de escuelas sin vouchers”, CEDI, Septiembre. 2000.
- Narodowski M.: “Varias respuestas a diez objeciones efectuadas a las escuelas públicas autogestionadas. Un aporte al debate en la Argentina”, CEDI, Noviembre. 1999.
- Oates W. y Wallis J.: “Decentralization in the Public Sector: An Empirical Study of State and Local Government”. H. Rosen (ed.), Fiscal Federalism: Quantitative Studies, University of Chicago Press. 1990.
- Oates W.: “An Economist’s Perspective on Fiscal Federalism”. The Political Economy of Fiscal Federalism. 1977.
- Palanco R.: “Legislación escolar bonaerense. Fundamentos para la Organización y Administración de establecimientos educativos”. Ed. Proveeduría Escolar. 1996.
- Pascoe S. y Pascoe R.: “Education Reform in Australia: 1992-1997”. Country Studies, Education Reform and Management Publication Series, Vol. I, N° 2, Febrero. 1998.
- Perris L.: “Implementing Education Reforms in New Zealand: 1987-97. A Case Study”. The Education Reform and Management Publication Series, Vol. I, N° 2, Febrero. 1998.
- Pessino C. “Returns to Education in Greater Buenos Aires 1986-1993: from Hyperinflation to Stabilization”. Documento de Trabajo CEMA N° 104. 1995.
- Roggi C.: “Rendimiento Cuantitativo del Sistema Educativo de Argentina”. IDECE, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. 2000.
- Secretaría de Programación Económica y Regional: “Caracterización y Evolución del Gasto Público Social”. Ministerio de Economía de la Nación. 2001.
- Sosa Escudero W. y M. Marchionni: “Los determinantes de la decisión de escolarización”. Serie de Estudios en Finanzas Públicas N° 5, UNLP. 2001.
- Teijeiro M.: “Una Educación para el Siglo XXI. Una Propuesta de Reforma”. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) y Centro de Estudios Públicos (CEP). En impresión. 2000.
- Tiebout C.: “A pure theory of local expenditures”. Journal of Political Economy N° 64, citado en Oates (1977). 1956.
- Uribe C.: “Políticas e incentivos que contribuyen al mejoramiento del desempeño y motivación de los maestros”. Development Discussion Paper N° 724, Harvard Institute for International Development, Harvard University, Octubre. 1999.
- Vélez O.: “Las reformas educativas implementadas en Australia y Nueva Zelanda”. [www.miniedu.gob.pe](http://www.miniedu.gob.pe) .1996.
- Winkler D.: “The Design and Administration of Intergovernmental Transfers: Fiscal Decentralization in Latin America”. Discussion Paper N° 235, Banco Mundial, Julio. 1994.
- Winkler D. y Gershberg A.: “Los efectos de la descentralización educacional sobre la calidad de la educación en América Latina”. PREAL. N° 17. 2000.
- Llach J., Montoya S. y Roldán F.: “Educación para todos”. IERAL. 1999.

## Cuadernos publicados

1. Evolución de las Finanzas Públicas de la Provincia de Buenos Aires 1970-1993.
2. Estimación de la actividad económica de la Provincia de Buenos Aires para el año 1992: Valor Bruto de Producción Geográfico y Valor Agregado.
3. Propuesta para un Sistema Tributario Federal.\*
4. Estudio sobre el servicio de recolección de residuos en la Provincia de Buenos Aires.\*
5. Servicio Alimentario Escolar: diagnóstico y propuesta.\*
6. Gasto público provincial y municipal por partido de la Provincia de Buenos Aires.\*
7. El Programa de Descentralización Administrativa Tributaria en la Provincia de Buenos Aires.\*
8. Impacto distributivo del gasto público provincial y municipal en la Provincia de Buenos Aires.\*
9. La educación en la Provincia de Buenos Aires. Aspectos de su desempeño reciente y la asignación de recursos presupuestarios en el sector.\*
10. Coparticipación a Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires.
11. Comercio minorista en el canal de autoselección.
12. Productividad de los insumos públicos y de la infraestructura. Una evaluación de equilibrio general para la economía argentina y para la Provincia de Buenos Aires.
13. Niveles de Desarrollo Económico por Provincias: Indicadores y Evolución Intertemporal.
14. Dos problemas de Finanzas Públicas: El crecimiento del Gasto Público y las potestades del endeudamiento provincial.

15. Estudio sobre Finanzas Provinciales y el Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos.
16. Procedimientos de Contrataciones en el Sector Público.
17. Sector Agropecuario Bonaerense: Evolución período 1992-1996.
18. El Sistema de Salud en Argentina.
19. Evolución y perspectivas del Sector Público Municipal Bonaerense.
20. La asistencia a la producción en la Provincia de Buenos Aires. Situación actual y una propuesta de trabajo.
21. Argentina-Brasil: condiciones para la inversión extranjera.
22. Concentración Territorial de la Industria en Argentina.
23. Estructura y rendimiento de los sistemas tributarios de Argentina y de algunos países seleccionados de América Latina y OECD.
24. Mensajes de los Gobernadores de la Provincia de Buenos Aires a la Honorable Asamblea Legislativa: 1881-1905.  
Tomo I: 1881-1889\*                      Tomo II: 1890-1896\*                      Tomo III: 1897-1905\*
25. Empleo y desempleo en Argentina.
26. Efectos de medidas de política económica sobre el empleo regional.
27. El mercado laboral en Argentina. Diagnóstico y políticas.
28. La industria farmacéutica argentina ante el nuevo contexto macroeconómico, 1991-1996.
29. El viejo y el nuevo Estado.
30. Dificultades para la obtención de financiamiento en el sistema financiero argentino. El caso de las PyMEs.

31. Lineamientos para una reforma del sistema tributario argentino.
32. El federalismo regulatorio: una evaluación preliminar del caso argentino en base a la teoría y la experiencia internacional.
33. Políticas Activas: ¿Quién dijo que no se puede?.
34. La racionalidad económica aplicada a la cuestión ambiental.
35. Desarrollo, crecimiento regional y política económica. Causas y efectos de la concentración de la actividad económica.
36. El sector frutihortícola bonaerense.
37. Exportaciones argentinas por provincias.
38. El fracaso del mercado: el caso de los monopolios naturales con una aplicación práctica.
39. Medidas de eficiencia relativa en el sector público local. Un resumen crítico de la literatura y una aplicación al sector educativo.
40. Análisis del ciclo económico argentino.
41. Evolución regional (por provincias) de la actividad económica en el sector Comercio y Servicios.\*
42. La industria en los '90.  
Tomo I: evaluación, implicancias y perspectivas de una nueva etapa de crecimiento industrial.\*  
Tomo II: estructura, evolución y perspectivas de algunos sectores seleccionados.\*
43. Análisis de la actividad económica en la provincia de Buenos Aires.\*
44. Política ambiental y desarrollo sustentable.

45. Acceso a la educación y la salud en la provincia de Buenos Aires.\*
46. Equidad y mercado de trabajo. Consideraciones para un crecimiento sostenible.
47. La provincia de Buenos Aires: una mirada a su economía real.\*
48. Instituciones y reforma del Estado. Tras los nuevos objetivos: equidad, competitividad y menor volatilidad en un país federal.
49. La distribución del ingreso en Argentina y en la provincia de Buenos Aires.
50. El impacto distributivo del gasto público en sectores sociales en la provincia de Buenos Aires. Un análisis en base a la Encuesta de Desarrollo Social.
51. Oferta y demanda de políticas en un mundo global: el rol de los acuerdos regionales.
52. Crecimiento sostenido y con equidad: el rol del financiamiento.
53. La transformación del sistema financiero argentino. Concentración bancaria, eficiencia y financiamiento.
54. Determinantes de la desigualdad en la distribución del ingreso.
55. Características regionales y sectoriales del empleo y del desempleo.
56. La autonomía en los municipios argentinos.
57. Instituciones y reforma fiscal Federal en Argentina.
58. Elementos para el diseño y evaluación de propuestas de descentralización del gasto en EGB.
59. El dilema de la economía informal: evidencias y políticas.
60. El nuevo contexto y las políticas urbanas: nuevas perspectivas en la distribución de recursos entre ciudades.

61. Clusters productivos en la provincia de Buenos Aires.
62. ¿Por qué y cómo reformar el sistema educativo de la provincia de Buenos Aires?.

Cuadernos de Economía es una serie que tiene por objeto difundir estudios de utilidad para la gestión de las finanzas públicas provinciales; se invita a quienes deseen contribuir en este sentido, a proponer trabajos para su publicación. A tal fin, deben dirigirse a: Sr. Coordinador de la serie “Cuadernos de Economía” Lic. Lisandro Menéndez Paratore – Calle 8 entre 45 y 46, 2º Piso – Oficina N° 450, La Plata – Teléfono (0221) 429-4400 (int 6511) fax (0221) 429-4400 (int 6561).

---

\* Edición agotada.