

AE.

Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales.
Facultad de Ciencias Económicas.
Universidad Nacional de La Plata

***Una propuesta de reforma para el sector de educación
básica en la Provincia de Buenos Aires.***

(versión final aprobada y puesta a consideración

del tribunal que integra ~~la defensa~~

el jurado)

Alumna: Lic. Griselda María Gómez Peral

Director: Lic. Juan José Llach

Lector: Dr. Leonardo Gasparini

Enero de 2000

INTRODUCCIÓN.....	5
CAPÍTULO I: ANTECEDENTES TEÓRICOS.....	7
INTRODUCCIÓN.....	7
EL CAPITAL HUMANO EN LOS MODELOS DE CRECIMIENTO Y DESARROLLO ECONÓMICO.....	7
FORMACIÓN DE CAPITAL HUMANO. ANTECEDENTES TEÓRICOS.....	9
LA INTERVENCIÓN ESTATAL EN LA ECONOMÍA.....	10
<i>La intervención estatal en el sector educativo.....</i>	<i>12</i>
Efecto distributivo de la política educativa pública.....	13
<i>Equidad y eficiencia.....</i>	<i>14</i>
Equidad.....	14
Eficiencia.....	15
<i>Retornos sociales y privados de la educación.....</i>	<i>15</i>
CAPÍTULO II. EL SISTEMA EDUCATIVO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.....	17
INTRODUCCIÓN.....	17
A. ESTRUCTURA.....	17
ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL SECTOR EDUCATIVO ARGENTINO Y PROVINCIAL.....	17
ESTRUCTURA INTERNA DE LOS NIVELES EDUCATIVOS SEGÚN LA NUEVA LEY.....	18
Cuadro I: Total de establecimientos, alumnos y docentes en la Provincia de Buenos Aires.....	19
ESTADO ACTUAL DE IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE EDUCACIÓN PROVINCIAL.....	19
DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA, DE RECURSOS Y PEDAGÓGICA.....	20
CARACTERÍSTICAS DE LOS DOCENTES.....	21
<i>Regulaciones laborales.....</i>	<i>22</i>
B. FINANCIAMIENTO.....	24
GASTO EN CULTURA Y EDUCACIÓN.....	24
Gráfico I: Evolución de la Finalidad Cultura y Educación en el Presupuesto Provincial. (en millones de pesos constantes de 1997).....	24
Gráfico II: Porcentaje de la Finalidad Cultura y Educación en el Presupuesto Provincial.....	24
Cuadro II: Análisis del Gasto en Cultura y Educación en la Provincia de Buenos Aires. (En millones de \$ a precios corrientes).....	25
RECURSOS NACIONALES Y PROVINCIALES PARA EL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR EDUCATIVO.....	25
<i>Fondo Provincial de Educación.....</i>	<i>26</i>
<i>Código de Tránsito (Ley 11.430/93 y su modificación ley 11.768/96).....</i>	<i>27</i>
<i>EMETA (ley 10.563/87).....</i>	<i>27</i>
<i>Decreto ley 9113/78.....</i>	<i>27</i>
<i>Fondo Nacional Educativo.....</i>	<i>27</i>
<i>Ley de Transferencia de Servicios educativos (Ley 24.049/92).....</i>	<i>28</i>
Cuadro III: Análisis de los recursos nacionales y provinciales destinados a Cultura y Educación en la Provincia de Buenos Aires. (En millones de \$ a precios corrientes).....	28
FUNCIONES DE PRODUCCIÓN Y COSTOS EDUCATIVOS.....	29
Sueldo del maestro de grado.....	30
Cuadro IV: Composición del sueldo de maestro de grado con y sin salario familiar. Provincia de Buenos Aires, 1999.....	31
Gráfico III: Evolución del salario inicial bruto del maestro de grado, en valores constantes. (Base 5/99 = 100).....	31
Comparación con el resto de las provincias argentinas.....	32
ANÁLISIS DE COSTOS POR ESTABLECIMIENTO, SECCIÓN DE GRADO Y ALUMNO PARA EL SECTOR DE EDUCACIÓN PÚBLICA.....	32
Cuadro N° V A: Análisis de costos anuales por establecimiento y por alumno. Escuelas primarias públicas. (En \$ a precios corrientes).....	33

Cuadro N° V B: Análisis de costos mensuales por establecimiento y por alumno. Escuelas primarias públicas. (En \$ a precios corrientes)	34
HACIA UNA NUEVO MODO DE ORGANIZACIÓN Y FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO PROVINCIAL.	34
CAPÍTULO III: CALIDAD DE LA EDUCACIÓN.	37
INTRODUCCIÓN.	37
Cuadro VI A: Acceso y permanencia en el sistema educativo según nivel de ingreso. Promedio Nacional, población económicamente activa. (En %)	37
Cuadro VI A: Acceso y permanencia en el sistema educativo según nivel de ingreso. Promedio para la Provincia de Buenos Aires, población económicamente activa. (En %)	38
FACTORES DETERMINANTES DE LA CALIDAD EDUCATIVA.	39
<i>El modelo de la función de producción educativa.</i>	41
MIDIENDO LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN ARGENTINA.	42
A MODO DE CONCLUSIÓN.....	45
CAPÍTULO IV: UNA PROPUESTA DE REFORMA PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.	47
INTRODUCCIÓN.	47
UNA AGENDA DE MEDIDAS DE POLÍTICA A IMPLEMENTAR EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.	52
CALIDAD.....	52
EVALUAR EL SISTEMA EDUCATIVO.	52
<i>Modalidades y funciones de la evaluación</i>	53
<i>Procesos de evaluación y diagnóstico permanente.</i>	54
DESCENTRALIZAR LA TOMA DE DECISIONES.	54
<i>Crear un proyecto curricular propio en cada escuela adaptado al nivel socioeconómico de su población escolar, aumentando así el nivel de autonomía de la conducción directiva, pedagógica y administrativa de los establecimientos educativos.</i>	55
<i>Armar verdaderos centros educativos, dentro de las escuelas. Lograr un sentimiento de pertenencia del docente al establecimiento y de participación activa en el proyecto educativo y curricular.</i>	56
<i>Otorgarle autonomía a las escuelas en la elaboración del presupuesto anual de recursos y gastos, estableciendo algún método de presupuestación elaborado desde el centro educativo.</i>	57
ELECCIÓN DEL ESTABLECIMIENTO.	58
MODIFICAR LAS CARACTERÍSTICAS DE LA OFERTA DE LOS RECURSOS HUMANOS INVOLUCRADOS EN EL SISTEMA EDUCATIVO.	58
<i>Jerarquizar la carrera docente.</i>	59
<i>Reciclar a los docentes y directivos en actividad.</i>	60
<i>Implementar el perfeccionamiento continuo durante la vida laboral en sus diferentes etapas.</i>	60
<i>Establecer el ingreso a los cargos docentes y a las horas cátedra por medio del concurso público por oposición y antecedentes, al igual que los ascensos.</i>	61
<i>Modificar el actual sistema de remuneraciones.</i>	62
CAMBIAR EL MODO EN QUE SE FINANCIA EL SISTEMA.	62
<i>Subsidio a la demanda.</i>	63
ESCUELAS DE DOBLE TURNO: DEDICACIÓN COMPLETA DEL MAESTRO A UN SOLO GRUPO DE ALUMNOS PERO EN DOBLE TURNO.	64
BIBLIOGRAFÍA.....	66
ANEXO: ESTADÍSTICAS DEL SECTOR EDUCATIVO.....	69
Cuadro n° 1 A: Total de establecimientos, alumnos, docentes, cargos y horas cátedra del sistema educativo provincial. Modalidades: oficial, municipal y privada. Totales generales.....	70
Cuadro n° 1 B: Total de establecimientos, alumnos, docentes, cargos y horas cátedra del sistema educativo provincial. Modalidades: oficial, municipal y privada. En porcentaje sobre el total.	71
Cuadro n° 2 A: Establecimientos, alumnos; docentes, cargos y horas cátedra de la <u>rama Primaria</u> . Modalidades: oficial, municipal y privada. Totales generales.....	72
Cuadro n° 2 B: Establecimientos, alumnos, docentes, cargos y horas cátedra de la <u>rama primaria</u> . Modalidades: oficial, municipal y privada. En porcentaje sobre el total.	73

Cuadro n° 3 A: Establecimientos, alumnos, docentes, cargos y horas cátedra de la <u>rama inicial</u> . Modalidades: oficial, municipal y privada. Totales generales.	74
Cuadro n° 3 B: Establecimientos, alumnos, docentes, cargos y horas cátedra de la <u>rama inicial</u> . Modalidades: oficial, municipal y privada. En porcentaje sobre el total.	75
Cuadro n° 4 A: Establecimientos, alumnos, docentes, cargos y horas cátedra de la <u>rama media</u> . Modalidades: oficial, municipal y privada. Totales generales.	76
Cuadro n° 4 B: Establecimientos, alumnos, docentes, cargos y horas cátedra de la <u>rama media</u> . Modalidades: oficial, municipal y privada. En porcentaje sobre el total.	77
Cuadro n° 5 A: Establecimientos, alumnos, docentes, cargos y horas cátedra de la <u>rama especial</u> . Modalidades: oficial, municipal y privada. Totales generales.	78
Cuadro n° 5 B: Establecimientos, alumnos, docentes, cargos y horas cátedra de la <u>rama especial</u> . Modalidades: oficial, municipal y privada. En porcentaje sobre el total.	79
Cuadro n° 6 A: Establecimientos, alumnos, docentes, cargos y horas cátedra de la <u>rama artística</u> . Modalidades: oficial, municipal y privada. Totales generales.	80
Cuadro n° 6 B: Establecimientos, alumnos, docentes, cargos y horas cátedra de la <u>rama artística</u> . Modalidades: oficial, municipal y privada. En porcentaje sobre el total.	81
Cuadro n° 7 A: Establecimientos, alumnos, docentes, cargos y horas cátedra de la <u>rama adultos</u> . Modalidades: oficial, municipal y privada. Totales generales.	82
Cuadro n° 7 B: Establecimientos, alumnos, docentes, cargos y horas cátedra de la <u>rama adultos</u> . Modalidades: oficial, municipal y privada. En porcentaje sobre el total.	83
Cuadro n° 8 A: Establecimientos, alumnos, docentes, cargos y horas cátedra de la <u>rama superior</u> . Modalidades: oficial, municipal y privada. Totales generales.	84
Cuadro n° 8 B: Establecimientos, alumnos, docentes, cargos y horas cátedra de la <u>rama superior</u> . Modalidades: oficial, municipal y privada. En porcentaje sobre el total.	85
Cuadro n° 9 A: Establecimientos, alumnos, docentes, cargos y horas cátedra de la <u>rama formación profesional</u> . Modalidades: oficial, municipal y privada. Totales generales.	86
Cuadro n° 9 B: Establecimientos, alumnos, docentes, cargos y horas cátedra de la <u>rama formación profesional</u> . Modalidades: oficial, municipal y privada. En porcentaje sobre el total.	87
Cuadro n° 10 A: Establecimientos, alumnos, docentes, cargos y horas cátedra de los centros de educación complementaria (C.E.C.). Modalidades: oficial, municipal y privada. Totales generales.	88
Cuadro n° 10 B: Establecimientos, alumnos, docentes, cargos y horas cátedra de los centros de educación complementaria (C.E.C.). Modalidades: oficial, municipal y privada. En porcentaje sobre el total.	89
Cuadro n° 11 A: Establecimientos, alumnos, docentes, cargos y horas cátedra de los centros de educación física (C.E.F.). Modalidades: oficial, municipal y privada. Totales generales.	90
Cuadro n° 11 B: Establecimientos, alumnos, docentes, cargos y horas cátedra de los centros de educación física (C.E.F.). Modalidades: oficial, municipal y privada. En porcentaje sobre el total.	91
Cuadro n° 12: Establecimientos y alumnos de enseñanza pública y privada, por provincia. (En % para cada provincia en particular)	92
Cuadro n° 13: Establecimientos y alumnos de enseñanza pública y privada, por provincia. (En % sobre el total del País)	93
Cuadro N° 14: Finalidad "Cultura y Educación" como porcentaje del Presupuesto provincial. Valores presupuestados, en pesos corrientes.	94
Cuadro N° 15: Evolución de la finalidad "Cultura y Educación" dentro del Presupuesto provincial. Valores a pesos constantes de 1997, base 1997 = 100.	95
Cuadro N° 16: Salario docente de maestra de grado, escuela primaria, jornada simple, con 10 años de antigüedad. Considerando como base el salario de la Provincia de Buenos Aires = 100 (En pesos).(1997)...	96
Cuadro N° 17: Salario docente de maestra de grado, escuela primaria, jornada simple, con 10 años de antigüedad. Considerando como base el salario medio nacional = 100 (En pesos).(1997)	97
Cuadro n° 18: Tasas de retención, desgranamiento y repitencia, para el nivel primario común. Cohortes 1984/90, 1985/91, 1986/92. (En %)	98
Cuadro N° 19: Cargos docentes por persona. Agosto de 1996 - (en %)	99

Introducción.

Cuando un país crece, aumenta el tamaño de su economía por la asimilación o adquisición de bienes y servicios, se produce un aumento cuantitativo; pero cuando se desarrolla, mejora cualitativamente, se expande y se realizan sus posibilidades. En esa mejora cualitativa es fundamental el desarrollo del sistema educativo y la formación y acumulación de capital humano. El futuro del desarrollo mundial y el lugar que ocupa cada nación en el mundo depende cada vez más de la capacidad por adquirir, adaptar y enriquecer los conocimientos. En consecuencia, uno de los mayores desafíos para el progreso de todos los países en desarrollo es la expansión de la educación de la población y el aumento de su calidad. El rápido avance tecnológico plantea nuevas exigencias a los sistemas educativos de todo el mundo, las nuevas tecnologías y métodos de producción generan y a la vez dependen de una fuerza laboral bien calificada e intelectualmente flexible, lo que origina en todos los países la necesidad de nuevas inversiones en educación.

Aún en los países en desarrollo, los adultos con niveles educativos más altos perciben ingresos mayores, encuentran con mayor frecuencia trabajo en los mercados laborales urbanos, tienen mayor productividad agrícola, menor fecundidad, gozan de más salud y de mejor nutrición, tienen actitudes más modernas y a su vez es más probable que manden a sus hijos a la escuela, siendo todas éstas diferentes facetas del desarrollo.

Pero estos beneficios no son los únicos réditos de la educación a escala personal y social. La educación ayuda a forjar la unidad nacional y la cohesión social al difundir costumbres sociales, ideologías e idiomas comunes; a mejorar la distribución de ingresos; aumentar el ahorro; favorecer un consumo más racional; mejorar la condición de la mujer; fomentar la adaptación a los cambios tecnológicos, a los nuevos procesos y tecnologías y a desarrollar una población con amplias aptitudes cognitivas y capacidad para resolver problemas.

Según estudios del Banco Mundial, las economías industrializadas de finales del siglo XIX y principios del XX antes de lograr un crecimiento económico importante tuvieron una fuerza laboral relativamente bien instruida y calificada. Prácticamente todos los países recientemente industrializados como Corea, Hong Kong e Israel, ya en 1965 habían logrado la matrícula primaria universal o casi universal, así como un elevado nivel de matrícula secundaria¹ y una alta calidad educativa. En general, y a pesar de las altas tasas brutas de matriculación internacionales, el problema que aún persiste es la falta de retención del sistema educativo en su conjunto y la baja calidad de la enseñanza impartida. En consecuencia, sigue siendo elevado el analfabetismo y menos del 30% de los adultos que integran la fuerza laboral mundial han terminado la escuela primaria.

En la Argentina, los problemas que presenta el sector educativo no son diferentes a los que se observan en el resto del mundo. A pesar de que la tasa de alfabetización supera el 90% y la tasa de matriculación primaria es cercana al 97%, el problema principal radica en las bajas tasas de permanencia en cada uno de los niveles educativos, la baja calidad de la enseñanza y la falta de incentivos para permanecer en el sistema en lugar de incursionar tempranamente en el mercado laboral. Esto está reflejado en las tasas de retención (64,3%) y repitencia (5,8%), y en los magros resultados obtenidos en las pruebas de calidad educativas realizadas por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Tampoco la Provincia de Buenos Aires es ajena a esta realidad, acompañando a los indicadores nacionales, con una tasa de retención del 78% (superior a la media nacional), una repitencia del 7% y apenas un poco más de 50% de resultados promedio positivos en las pruebas de calidad educativa.

Si bien históricamente nuestro país ha tenido uno de los sistemas educativos más avanzados de la región², bajas tasas de crecimiento poblacional y sin presiones sobre la expansión de la matrícula; la eficiencia y la equidad del sistema han disminuido rotundamente a lo largo de los años. La actual asignación de fondos

¹ No es necesario recordar que en estos países el crecimiento económico de los últimos 25 años ha sido extraordinario.

² Kugler (1988).

en el sector educativo es el resultado de una serie de medidas de emergencia adoptadas en el pasado para abordar presiones conflictivas y siempre en aumento. El resultado es un sector desorganizado, que no logra impartir una educación con razonables niveles de calidad, que no puede retener al alumnado desde la escuela primaria y que a medida que llega a los niveles superiores se resiente en equidad, subvencionando a los hijos de familias de ingresos altos y medio-altos en contra de los de ingresos bajos, los que a falta de becas y ayudas escolares deben abandonar los estudios para trabajar, necesitando altos incentivos para permanecer en la escuela primaria y secundaria y muchos más aún para alcanzar el nivel universitario, si es que logran terminar los ciclos anteriores.

La realidad provincial también muestra un sistema educativo que no está suficientemente preparado para afrontar con garantías de éxito la necesidad de elevar el nivel de formación básica de toda la población, de asegurar una más profunda relación entre la oferta educativa y las necesidades sociales, de facilitar el progreso de todos los alumnos en condiciones de igualdad, de conectar la educación básica con diversas opciones de educación polimodal y de formación profesional y universitaria posterior, y de contribuir a que todos los alumnos obtengan una educación satisfactoria de acuerdo a sus necesidades.

En este contexto, uno de los objetivos que deben primar en cualquier gestión de gobierno en la Provincia de Buenos Aires es una profunda reforma estructural del sistema educativo, tanto desde el punto de vista de la oferta como de la demanda educativa. En la actualidad se encuentran en proceso de implementación tanto la Ley Federal como la Provincial de Educación, habiéndose ampliado el ciclo de educación básica obligatoria a 10 años. Restan aún muchas medidas de política educativa para que el sistema logre retener al alumnado e impartir educación de alta calidad a toda la población, de manera equitativa y eficiente. Es por ello que, en el presente trabajo, sin ánimo de ser exhaustivo, luego de analizar pormenorizadamente cómo el sector público y privado en la Provincia de Buenos Aires financia y ejecuta el gasto destinado a educación se presentan una serie de medidas de política que podrían implementarse en forma gradual y progresiva a fin de mejorar la calidad educativa, la retención del sistema y el nivel final de la enseñanza. Las mismas pueden ser englobadas en tres tópicos:

- ✓ descentralizar la organización administrativa, financiera y pedagógica del servicio educativo;
- ✓ mejorar los recursos humanos que se encuentran en relación directa con los alumnos, (docentes y directivos)
- ✓ cambiar la actual forma de financiamiento del sistema.

Capítulo I: Antecedentes teóricos.

Introducción.

El presente estudio del sistema de educación básica bonaerense comienza con una revisión teórica de los antecedentes más importantes relativos a la formación del capital humano y su influencia en el desarrollo de la economía y en el nivel de ingreso de las personas.

Para ello se analizan los modelos de crecimiento y desarrollo económico que han introducido al capital humano como un factor explicativo y seguidamente, se desarrolla la teoría del capital humano, que comprueba la existencia de una relación directa o positiva entre el grado de escolarización de las personas y el nivel de ingreso logrado a lo largo de la vida laboral.

En las secciones siguientes se explican las razones por las cuales el Estado interviene en el accionar de la economía y específicamente en el sistema educativo. Se define la naturaleza económica del bien educación y el efecto distributivo de la política educativa pública. Por último se estudian los dos grandes objetivos que persigue el Estado al realizar gastos en educación: la eficiencia y la equidad.

El capítulo concluye con un análisis de los retornos sociales y privados que provee la educación.

El capital humano en los modelos de crecimiento y desarrollo económico.³

J. M. Keynes comenzó a estudiar el crecimiento económico, relacionándolo con el estudio del ciclo económico. Según este autor la economía crecía conforme a un comportamiento cíclico de mayor inversión, empleo e inflación, seguido de menos expectativas, menor inversión y menor empleo. Esta idea dominó desde la revolución industrial hasta los años cincuenta. Para suavizar las fluctuaciones producidas por este comportamiento cíclico de la economía, con crisis producidas por las guerras y ciclos de alza entre ellas, Keynes propuso la intervención estatal por medio de políticas económicas anticíclicas centradas en el gasto público.

Hasta este momento se estudiaba la economía desde un punto de vista estático, con una visión muy parcial de la realidad. Pero al finalizar la segunda guerra mundial, surgió un nuevo problema: se quería lograr un avance económico para todos con estabilidad y seguridad. Así en **1946 Harrod** en Inglaterra y **Domar** en Estados Unidos asumieron la tarea de “**dinamizar la teoría de Keynes**”, preocupados por el estancamiento y la pasada crisis del '30.⁴

La conclusión altamente pesimista a la cual llegan ambos autores es que la evolución de los países conduciría a una situación de depresión a largo plazo que generaría un volumen de desempleo cada vez mayor junto con una infrautilización de los recursos.

Pretendiendo mejorar el análisis de Harrod-Domar, la corriente neoclásica introdujo el capital y los avances tecnológicos al modelo, comenzando de esta manera el estudio de la moderna teoría del crecimiento y el análisis del **modelo neoclásico simple de desarrollo económico**.

³ Los modelos de crecimiento que se estudian en esta sección han sido elaborados basándose en los libros de Galindo y Malgesini (1994); Delfino (1997) y Ferro (1997).

⁴ A pesar de que estos autores elaboraron sus teorías en forma independiente, llegaron a conclusiones similares, razón por la cual siempre se las enuncia en forma conjunta.

El antecedente más importante del modelo neoclásico es el trabajo de **Solow de 1956**. Según este modelo la producción depende de los insumos empleados (capital físico y trabajo) y de la tecnología disponible o nivel de desarrollo tecnológico. Los supuestos básicos del modelo son:

- La función de producción está sujeta a rendimientos constantes a escala tanto para el capital físico como para el trabajo, pero, si se consideran los factores en forma aislada, ambos recursos presentan productividades marginales decrecientes.
- El conocimiento y el progreso técnico son bienes públicos.
- Los mercados son competitivos.

El modelo tiene tres limitaciones de importancia:

- Predecía que, dados los rendimientos constantes a escala, se iba a producir la convergencia entre el crecimiento de los países pobres y ricos. Como es de suponer, la convergencia no ha ocurrido. Además, en el largo plazo se iba a producir un estado estacionario, donde período a período la economía crecería a la misma tasa que la tecnología y los factores. Así, cada generación tendría el mismo stock de capital per cápita que la que le precedió. Situación que tampoco ocurrió.
- El modelo supone que el progreso técnico es un bien público que se determina exógenamente y los críticos sugieren que debería internalizarse, pues el desarrollo del progreso técnico es resultado de actividades productivas específicas orientadas a la creación, divulgación o aplicación del conocimiento.
- Por último, las tasas de ahorro y crecimiento poblacional que predecía el modelo no concordaban con las realmente observadas.

Intentando superar las limitaciones del modelo neoclásico básico, se estudiaron modelos que introducían al capital humano como un factor determinante del crecimiento económico. En esta dirección se encuentra el trabajo pionero de **Arrow de 1962**, quien incorporó al modelo una forma de capital humano que definió como **aprendizaje en la tarea (learning by doing)**. Este aprendizaje se refiere a que cuando las empresas incorporan bienes de capital adquieren al mismo tiempo los conocimientos asociados con el uso de esos bienes, que mejoran a su vez los rendimientos del bien en cuestión. Una vez que se aprende el uso de la nueva tecnología, se incorpora ese nuevo aprendizaje a la economía y el resto de las empresas los incorporan gratuitamente. Así, de manera agregada, es probable que los efectos externos positivos de las empresas que obtienen beneficios sin costo, compensen los rendimientos decrecientes que experimentan los productores que pagaron por la nueva tecnología. Finalmente se genera un efecto final agregado de rendimientos crecientes.

Mankin, Romer y Weil en 1992 también trabajaron sobre las limitaciones del modelo simple neoclásico, realizando una versión ampliada del mismo. Llegaron a concluir que "cuando se reconoce la importancia del capital humano tanto como la del físico, el modelo de Solow es consistente con la evidencia internacional. En su versión ampliada sugiere que las diferencias en ahorro, educación y crecimiento de la población debieran explicar la mayoría de las diferencias que existen en los ingresos por habitante entre los países. El examen de los datos muestra que esas tres variables efectivamente lo hacen".

En 1995 Barro y Sala-i-Martin determinaron que las externalidades generadas por las decisiones descentralizadas con relación a la incorporación de tecnología por parte de las empresas, ya no proporcionaban un óptimo paretiano, razón por la cual sería deseable la intervención estatal. Una manera de llegar al óptimo podría ser la concesión de créditos a tasa diferencial, financiados con el sistema impositivo, para proyectos orientados hacia la formación de capital humano, tipo programas de capacitación de la fuerza laboral.

Por último encontramos los modelos que internalizan el desarrollo tecnológico, denominados por ello **modelos de crecimiento endógeno**. En estos modelos se toman en cuenta para el análisis los determinantes del nivel de desarrollo tecnológico y del crecimiento a largo plazo, se le da gran importancia al capital humano y al rol de la educación en los procesos de crecimiento económico. Dentro de este enfoque se encuentran los trabajos de **Romer en 1986** y **Lucas en 1988**, quienes consideran que el

progreso técnico es el resultado de decisiones económicas orientadas a la creación, divulgación o aplicación del conocimiento en lugar de un bien público cuyo nivel se determina en forma exógena.

Formación de capital humano. Antecedentes teóricos.

Como se vio en la sección anterior, las modernas teorías de crecimiento económico resaltan el hecho de que la educación de la población repercute directamente en el crecimiento y desarrollo económico, entendido no sólo como mero crecimiento sino incluyendo cuestiones distributivas. La educación, si bien significa un sacrificio de consumo presente para la persona, es un factor que mejora la distribución del ingreso alterando la participación de los distintos estratos, suavizando las inequidades distributivas.

La **teoría del capital humano**⁵ toma esta postura y trata a los gastos en educación como una inversión que mejora la calidad de la mano de obra, contribuyendo así a generar un mayor producto social. Dentro de esta teoría hay dos enfoques:

- El referido a la extensión de la **evaluación social de proyectos de inversión** al caso de la educación. El cálculo de la rentabilidad social de la inversión en educación se calcula comparando el flujo descontado de costos que implica tal inversión con los beneficios que se derivan de ella. Este enfoque ha sido adoptado por Becker, Blaug, Schultz y Psacharopoulos, entre otros autores.
- La **visión macroeconómica** que se basa en estimar la incidencia de la educación en el crecimiento del ingreso nacional a través de una función de producción agregada. En esta función el producto de la economía requiere de capital, tierra, mano de obra disponible y de la calidad de esta última. Al descomponer el producto según las distintas fuentes que lo generan se puede distinguir la importancia de la calidad de la mano de obra en la explicación del crecimiento; donde el mejoramiento en la productividad de los recursos humanos es la contribución del sistema educativo al crecimiento. Este enfoque es el que han seguido Abramovitz y Denison, entre otros autores.

Si bien esta teoría encuentra su primer antecedente en **Adam Smith** (quien menciona la importancia de la educación como factor elevador de la productividad de los trabajadores en el siglo XVIII), recién a comienzos de los '60 este concepto adquiere la forma de teoría. Fue entonces a partir de los trabajos de **Schultz y Becker de 1962** que la teoría se fue sofisticando y superando los escollos que se presentaban en su aplicabilidad empírica.

El valor más importante que ha generado la teoría del capital humano es haber dado una explicación a la *estrecha relación observada entre los niveles de ingresos de los trabajadores y su grado de escolarización*. El diferencial de ingresos entre personas con distinto nivel de educación refleja una mayor calidad en la mano de obra más educada la cual, a su vez, se manifiesta bajo la forma de una mayor productividad en el ámbito laboral. Este hecho tiene una doble implicancia, ya que afecta tanto la conducta de los oferentes de recursos humanos como la de los demandantes. Para los trabajadores, el hecho de que las personas que tienen una mayor educación reciban un salario mayor actúa como un incentivo que los impulsa a sacrificar consumo presente, permaneciendo por más años dentro del sistema educativo. Para los demandantes, pagar un salario mayor por una mano de obra más educada, significa mayores resultados productivos generados por ella.

El modelo de capital humano se basa en el supuesto de que los ingresos determinados en los mercados sean el reflejo de la productividad de los trabajadores. Otras corrientes intentaron desarrollar **modelos explicativos alternativos a la teoría del capital humano**, presentando distintas explicaciones para justificar las diferencias de ingreso y diversas hipótesis para explicar la función social del sistema educativo:

- Una corriente sostiene que el **sistema educativo tiene una función** fundamentalmente **socializadora**, en el sentido de proveer pautas, valores y actitudes favorables para el desempeño laboral, y no precisamente habilidades que aumenten la productividad de los trabajadores. En este enfoque, las

⁵ Las corrientes y teorías desarrolladas en esta sección han sido resumidas del trabajo de Silvia Montoya (1995).

diferencias de ingreso en favor de los más educados no constituirían un premio por ser más productivo, sino una recompensa por lograr adaptarse mejor a las relaciones de poder imperantes en la sociedad.

- La **teoría del credencialismo** expuesta originalmente por **Arrow en 1973** es uno de los argumentos más fuertes en contra de la hipótesis de que los ingresos son el reflejo de las productividades. El credencialismo explica el diferencial de ingresos de una manera alternativa, considerando que los empleadores utilizan los niveles de educación de los potenciales oferentes sólo como un indicador indirecto de las habilidades innatas de ellos. De esta manera el sistema educativo se reduciría a un costoso mecanismo de selección, debido a que en el mercado laboral se enfrentarían los oferentes de títulos con aquellos demandantes que estarían dispuestos a pagar un mayor precio bajo el supuesto de que la obtención de aquel refleja que quien lo posee es más productivo.

- La corriente teórica de los **mercados laborales segmentados** cuestiona el supuesto, implícito en el modelo de capital humano, que el nivel y la estructura de los salarios se fija en mercados competitivos. Considera más real una estructura de salarios determinada exógenamente, en la que los individuos compiten por puestos cuyo salario está predeterminado. Los salarios, en este enfoque, se fijan a través de la negociación y puja de intereses, donde juegan un rol fundamental los factores históricos, políticos y sociales y donde las fuerzas del mercado tienen poca influencia. En este modelo, la educación sólo sirve para obtener los mejores puestos, pero no se asocia con actividades más productivas. La única razón para que los individuos más educados tengan mayores ingresos es el arreglo social que les asigna los mejores puestos laborales. La expansión de la educación entonces no contribuye a aumentar el producto, sólo expresa una puja de los individuos por lograr para sí los puestos de trabajo mejor remunerados.

Ningún enfoque alternativo a la teoría del capital humano logra en realidad serlo. Los modelos presentados de alguna manera complementan la teoría, pero no la cuestionan en su esencia. Todos mantienen la conclusión fundamental acerca de la existencia de una relación directa o positiva entre el grado de escolarización de las personas y el nivel de ingreso logrado a lo largo de la vida laboral, sin poder dar fundamentos alternativos a la teoría del capital humano, para justificar las diferencias de ingreso y de productividades de las personas más educadas y para explicar la función social del sistema educativo.

La intervención estatal en la economía.

En el marco de la teoría neoclásica, el Estado debe intervenir en la economía solamente para solucionar fallas que ocurren en el funcionamiento de los mercados competitivos y que hacen imposible que la economía logre la eficiencia económica. El primer teorema fundamental de la economía del bienestar enuncia que la economía es eficiente en el sentido de Pareto únicamente en determinadas condiciones⁶, que al no cumplirse producen **fallas en el mercado** que encuentran su solución con la intervención estatal. Cuando la economía logra este estado de equilibrio, los mercados competitivos dan lugar a una asignación de recursos tal, que ninguna reasignación ya sea en la producción o en el consumo, puede mejorar el bienestar de una persona sin empeorar, al mismo tiempo, el de alguna otra.

⁶ Las tres condiciones de eficiencia que se deben dar para lograr la eficiencia en el sentido de Pareto se refieren a:

Eficiencia en la producción: todos los productores enfrentan el mismo precio relativo de los factores de producción, que a su vez resulta igual a la tasa marginal de transformación.

Eficiencia en el intercambio entre las personas: todos los consumidores enfrentan el mismo precio relativo de los bienes que consumen, que a su vez resulta igual a la tasa marginal de sustitución.

Canasta óptima de bienes: el precio relativo de los bienes se iguala al precio relativo de los factores, a la tasa marginal de sustitución y a la tasa marginal de transformación.

Estas fallas de mercado no son mutuamente excluyentes y a menudo la existencia de una se debe en parte a problemas ocasionados por otra. Su presencia ocasiona ineficiencias en los mercados, que pueden ser solucionadas, de cierto modo, con la intervención del Estado. Las mismas son:

- Fallas en los mercados de competencia perfecta.
- Presencia de bienes públicos.
- Presencia de externalidades.
- Mercados incompletos.
- Fallos en la información.
- Desempleo, inflación y desequilibrios.

Al mismo tiempo, hay otros dos argumentos que justifican la intervención del Estado:

- La distribución de la renta.
- La existencia de bienes preferentes.

En el primer caso, el hecho de que la economía sea eficiente en el sentido de Pareto, no nos dice nada sobre la distribución de la renta. Los mercados competitivos pueden generar una distribución de la renta muy desigual y dejar a alguna persona con recursos insuficientes para vivir. Una de las actividades más importantes del Estado es entonces redistribuir la renta, siendo el propósito expreso de los distintos programas sociales de transferencias.

El otro argumento a favor de la intervención estatal en una economía óptima en el sentido de Pareto está relacionado con el temor de que el individuo pueda no actuar en su propio interés. A menudo se dice que evaluar el bienestar de cada individuo de acuerdo con sus propias percepciones, es un criterio inadecuado para juzgar el bienestar, ya que los consumidores pueden tomar decisiones “malas”, aún cuando posean una información completa. La gente fuma aún cuando sabe que es malo para su salud y la de sus allegados; no usa cinturones de seguridad aún cuando sabe que el uso de los mismos disminuye el riesgo de accidentes; no manda a sus hijos a la escuela porque no conoce el beneficio futuro de la educación o por falta de dinero; etc. Se considera entonces que el Estado debe intervenir en estos casos en donde la gente parece no hacer lo que le conviene para sí o lo que es peor para sus hijos. Este tipo de intervención estatal no se refiere solamente a dar información, porque generalmente los individuos no actúan mal por estar desinformados, sino a proveer gratuitamente el bien (educación, por ejemplo) u obligar a su consumo en otros casos (cinturones de seguridad, por ejemplo). Este tipo de bienes se denomina preferentes o meritorios.

Teorías más modernas sostienen que en los países en vías de desarrollo es importante que el Estado impulse **políticas activas** y acompañe al mercado en su accionar, ya que el mercado suele ser débil y falto de capacidad para proveer los instrumentos necesarios para un crecimiento económico sustentable. En estos casos, la provisión estatal de infraestructura, educación básica universal y capacitación laboral continua posterior, resulta de vital importancia. Pero antes de aplicar cualquier tipo de política, el Estado debe ser eficiente en su accionar instrumentando mecanismos automáticos, transparentes y no discrecionales⁷.

El informe sobre el desarrollo del Banco Mundial (1997) se dedica al rol del Estado en un mundo en transformación. En el mismo se sostiene que un Estado eficaz es imprescindible para el desarrollo económico y social de una nación, pero no como agente directo sino como socio, elemento catalizador e impulsor del proceso de desarrollo, actor complementario y no sustituto del mercado.

⁷ Enrique Szewach, “Las fallas del mercado no las corrige un Estado ineficiente”, El Cronista, 8/9/97.

En las últimas décadas los países que han desarrollado un crecimiento importante y sostenido en su producto, han presenciado una intervención estatal activa y con especial énfasis en el campo de la educación y la capacitación laboral.

La intervención estatal en el sector educativo.

La educación es un bien muy particular que al consumirse genera un tipo especial de capital: el humano. Se suministra además en un mercado, que lejos de ser eficiente en el sentido de Pareto, presenta casi todas las fallas y argumentos comentados precedentemente, que justifican la intervención del Estado en su provisión.

La educación presenta **externalidades** hacia la sociedad. En este tipo de bienes, si bien existen mercados privados para proveerlos, la cantidad consumida que surge de la libre elección de las personas es socialmente subóptima, dado que los individuos no computan el beneficio o efecto positivo de su consumo sobre el resto de la sociedad. Es decir, al consumir educación, una persona no sólo se beneficia a sí misma, sino a toda la sociedad, que ahora cuenta con un individuo educado. Dado que las personas no tienen en cuenta este efecto externo sobre las demás, el conjunto de las decisiones educativas individuales en un mercado libre, resulta inferior al socialmente óptimo. Esta decisión, para muchas personas implica el "no consumo" del bien. Así gran parte de las personas de los estratos de ingreso más pobres no concurren a los niveles educativos medios y superiores, ni terminan incluso el nivel primario. El Estado, puede aliviar este problema de asignación, por medio de subsidios al sector educativo.

Este tipo de bienes con externalidades, al ser provistos tanto por el sector público como por el privado, se denominan **bienes mixtos**. Al ser bienes privados presentan cualidades tales como la posibilidad de proveerse por el mecanismo del mercado, admitir precio, ser factible de exclusión, tener establecidos derechos de propiedad y beneficios claramente divisibles. Al proveerse por el Estado presentan características de bien público tales como la presencia de externalidades, spillovers, financiamiento impositivo, etc.

El Estado asume este rol de oferente gratuito de educación porque la considera un **bien de valor social o preferente**. Así la oferta en el mercado es mayor a la ofrecida privadamente y su valor final presenta una parte financiada privadamente y otra por el sistema impositivo.

En este tipo de bienes de valor social si bien existen mecanismos de mercado para proveerlos, hay revelación de preferencias por parte de los consumidores y existe la posibilidad cierta de exclusión a través del precio, la proposición central a examinar es que existe un interés de la sociedad como tal para proveerlos, que no implica la suma de las necesidades individuales, sino las necesidades comunitarias, necesidades que se generan por el grupo y se relacionan con el bienestar del mismo. Tal el caso de la educación, donde a las personas no sólo les interesa educarse y educar a sus hijos, sino también convivir en una sociedad donde todos los individuos sean personas educadas. Estos bienes son subsidiados y suministrados directamente por el estado a quienes se considera que deben consumirlos. En la mayoría de los casos su consumo es "obligatorio" y se presta el bien o servicio directamente a la sociedad, no por medio de un subsidio en dinero para adquirirlo, porque se considera que no se puede dejar librado a la decisión individual su consumo. Porque la comunidad entiende a través de su valoración normativa, que hay que ponerle un límite a la soberanía del consumidor. La soberanía del consumidor se basa en dos elementos: conocimiento perfecto y evaluación racional. Y estos dos elementos son la base para los bienes preferentes.

La idea de que el Estado puede tomar mejores decisiones que los individuos en algunas cuestiones se denomina **paternalismo**. Cuando el Estado adopta una postura paternalista imponiendo el consumo de un bien, éste se denomina **bien preferente o meritario**. Los bienes preferentes presentan externalidades, pero la idea va más allá de ellas. La educación de los ciudadanos reporta beneficios adicionales a toda la economía (externalidad positiva), pero la ley que obliga a los padres a llevar a sus hijos a la escuela tiene una base más amplia: el Estado responde a la idea de que los padres que prefieran no llevar a sus hijos a la escuela cometerían un craso error. En este caso no se considera que se esté invadiendo la soberanía del consumidor (con respecto a sus elecciones individuales de consumo) porque como los niños no deciden por sí mismos, no se trata de una cuestión de soberanía sino **de quién decide por ellos**.

Efecto distributivo de la política educativa pública.⁸

Como se mencionó anteriormente uno de los argumentos que suelen esgrimirse para justificar la intervención estatal en la economía, es el de la redistribución del ingreso. A través de la política económica, un gobierno puede alterar la distribución de los factores productivos, y/o la de los ingresos que se generan a partir de ellos. La forma más usada en economías como la Argentina para modificar la distribución es mediante la política presupuestaria, a través de su estructura de ingresos y gastos.

Para conocer los efectos de la acción del Estado sobre la sociedad, habitualmente se utiliza la medición del impacto de las erogaciones del sector público, y en especial de los gastos públicos sociales, sobre la distribución del ingreso y la incidencia distributiva de su financiamiento, para luego obtener la medida del subsidio o gasto neto que recibe cada sector de la población dividida por niveles de ingresos. Esta manera de mirar el efecto del gasto público social es mucho más ilustrativa que el análisis aislado de los recursos por un lado y los gastos por otro.

El subsidio neto para un individuo consiste en la diferencia entre lo que recibe en concepto de gastos sociales y lo que contribuye al financiamiento del gasto público social. Si la diferencia resulta positiva, entonces el individuo es un beneficiario neto de la acción estatal, lo que significa que su ingreso post-intervención estatal es mayor a su ingreso pre-intervención. Si por el contrario resulta negativa, el individuo está aportando más de lo que recibe. Dado que se trabaja con un presupuesto equilibrado y no se consideran pérdidas de eficiencia a causa de la política fiscal, la suma de los subsidios netos (positivos y negativos) debe ser nula. (Esto implica que todo peso de gasto público es financiado mediante el pago de impuestos, y que cualquier reducción del ingreso disponible de un sector de la población, producto del sistema impositivo, tiene como contrapartida un incremento del ingreso real de otro sector, producto del gasto social).

Para el período 1991-92 en Argentina la acción estatal, considerando tanto los gastos realizados como su financiamiento, fue redistributiva en favor de los quintiles de ingresos más bajos. El subsidio neto por persona implícito en el total del gasto público social fue, en general, creciente a medida que pasamos a quintiles más pobres. Para los años del estudio, el quintil más pobre recibía un subsidio neto que equivalía a un 36% de su ingreso, mientras que el más rico afrontaba un subsidio neto negativo del orden del 10% de su ingreso, mostrando que el gasto público en sectores sociales dentro del conjunto del gasto estatal es el que tiene mayor efecto sobre la equidad.

Los individuos pertenecientes a los tres quintiles inferiores resultaron beneficiarios netos de la intervención estatal, mientras que los pertenecientes a los dos quintiles de mayores ingresos resultaron financiadores.

El análisis realizado en el trabajo de referencia confirmó que si bien la política impositiva tiene un muy reducido efecto sobre la distribución del ingreso de los hogares, la **política social** en cambio, **tiene un carácter fuertemente distributivo**.

Con la utilización de los índices de Gini y Atkinson y bajo los supuestos considerados en el trabajo de referencia se demostró que la participación estatal en los sectores sociales cumple su objetivo de equidad. La distribución del ingreso post-intervención estatal se presenta más igualitaria, cualquiera sea el criterio con que se la juzgue, en relación con la distribución pre-intervención.

Sectorialmente surge que los programas de educación (esencialmente elemental pública y en menor medida media pública) y de salud (atención médica y obras sociales) son los que más contribuyen a mejorar la equidad distributiva. Mientras que los gastos en agua y servicios sanitarios, nutrición, vivienda, promoción social, trabajo, cultura, deporte, ciencia y técnica, otros servicios urbanos y asignaciones familiares no contribuyen, en términos comparativos, sustancialmente a mejorar la distribución.

De la observación de los resultados del análisis llevado a cabo para la Argentina en los años 1991-92, y para el caso especial de gastos en el sector de cultura y educación, se observó que:

⁸ Esta sección está basada en el trabajo realizado por Flood y otros (1994).

- ✓ Los individuos pertenecientes a los tres quintiles inferiores de ingreso, se benefician del gasto en educación elemental.
- ✓ Los dos quintiles más pobres (los primeros en la distribución) si bien se benefician de la actividad estatal en casi la totalidad de los sectores sociales, no lo hacen en el sector de educación terciaria y universitaria y ciencia y técnica.
- ✓ Si bien el quintil más rico es financiador neto, el cuarto no lo es porque sus integrantes resultan ser beneficiarios netos de educación terciaria y universitaria, gastos en cultura, ciencia y técnica.

Como conclusión se puede afirmar que el actual nivel de gasto público educativo en Argentina permitiría brindar servicios en mayor cantidad y superior calidad si, por un lado, se aumentara la eficiencia con mayor coordinación, control y auditoría en los gastos y, por el otro, se lograra una adecuada focalización de las erogaciones hacia la población más vulnerable no sólo en los que se refiere a educación elemental, sino también educación media, terciaria y universitaria y ciencia y técnica.

Equidad y eficiencia.

El Estado persigue dos grandes objetivos económicos al realizar gastos en educación (y en cualquier otro sector social), **equidad y eficiencia**. La equidad se refiere, a la asignación socialmente correcta del ingreso y la riqueza existentes entre las personas que componen una sociedad, es una relación entre recursos y personas. La eficiencia por su parte, a la asignación socialmente correcta de los recursos productivos entre los distintos bienes y servicios, es una relación entre logros y recursos o entre beneficios y costos.

Tanto el objetivo de eficiencia como el de equidad deben cumplirse concomitantemente a la hora de llevar a cabo políticas públicas de gasto social. Es un error pensar en un trade-off entre ambos a la hora de planificar una estrategia de gasto en sectores tales como la salud o la educación. Se deben considerar como objetivos complementarios y no sustitutos entre sí.

Equidad.

Al momento de analizar la equidad de una política de gasto público lo podemos hacer desde tres enfoques o puntos de vista diferentes pero no excluyentes: el enfoque distributivo puro, el enfoque de las necesidades básicas y el enfoque de la igualdad de oportunidades.

Según el enfoque distributivo puro el gasto social debe servir para mejorar la distribución del ingreso, actuando como un mecanismo de redistribución a través del sistema de impuestos y subsidios en bienes y servicios. Si luego de la intervención estatal la distribución del ingreso mejoró, en el sentido que las personas de menores ingresos se beneficiaron de esta acción y las personas de mayores ingresos financiaron más que se beneficiaron de ello, entonces la política pública cumplió su objetivo de equidad. Para ello el sistema impositivo debería ser progresivo y el gasto focalizado hacia los sectores de menores ingresos.

De acuerdo al enfoque de las necesidades básicas, el gasto público se debe destinar a la provisión de bienes y servicios que resultan esenciales para el conjunto de la sociedad que no es capaz de acceder a ellos en forma privada. Estos bienes esenciales para la subsistencia se conforman de alimentos, vestimenta, salud, educación, vivienda, etc. Si luego de la intervención del Estado toda la población logra acceder al consumo de este conjunto de bienes, entonces y según este enfoque, la política pública fue equitativa.

Por último, según el enfoque de igualdad de oportunidades, el gobierno debiera realizar políticas de gasto para que todos los individuos componentes de la sociedad posean las mismas oportunidades para acceder a un determinado nivel socioeconómico. En el caso de la educación hace referencia a que toda la población acceda a una educación de calidad similar, asegurando de ese modo una base de igualdad en las futuras oportunidades laborales.

Existen además dos conceptos diferenciados de equidad que deberían cumplir las políticas de gasto, entre las que se encuentra la educativa, ellos son la **equidad horizontal** y la **vertical**.

La equidad horizontal se refiere a tratar a los individuos que tiene un nivel de ingresos similar, de forma igualitaria. La equidad vertical en cambio, se produce cuando se trata de manera diferente, ante una misma situación, a los individuos que tiene distintas condiciones económicas. Así, se estaría redistribuyendo desde los individuos con mayores recursos hacia los que poseen menos.

Eficiencia.

Se considera que una política de gasto es eficiente cuando los recursos con los que cuenta una economía están asignados de modo de maximizar el bienestar social (dejando de lado cuestiones distributivas). Para la mayoría de los bienes y servicios, el libre juego de la oferta y la demanda conduce a una asignación eficiente de los mismos. Pero hay veces en que el mercado falla y no conduce a una correcta asignación social de los factores productivos entre los bienes y los servicios. Como ya se explicó los casos en que esto ocurre se denominan “fallas de mercado” y es en estas circunstancias en que el Estado debe intervenir para solucionar las fallas.

Al referirnos a la eficiencia debemos diferenciar entre la interna y la externa. La **eficiencia interna** del sistema educativo se refiere a la asignación socialmente correcta de los recursos a fin de lograr resultados acordes a los objetivos que el propio sistema se impuso. La **eficiencia externa** en cambio, se refiere a la asignación socialmente correcta de los recursos a fin de lograr resultados acordes a objetivos y variables externas al sistema.

Si queremos medir la eficiencia, tanto interna como externa, de un sistema educativo o de sus partes componentes, lo podemos hacer desde el punto de vista **cuantitativo o cualitativo**. Los indicadores o variables usados para ello son:

- Para la eficiencia interna, en forma cuantitativa: la *graduación a tiempo*. Este indicador es la proporción de estudiantes que finalizan el nivel en el que se encuentran estudiando sin repetir algún grado o año, expresada como porcentaje de los matriculados al inicio del ciclo.
- Para la eficiencia interna, en forma cualitativa: la *calidad de la educación*. La calidad se mide a través de los rendimientos de los estudiantes en pruebas de aptitud de diferentes disciplinas. Sin embargo, un 50% de la misma queda sin explicar, debido a que estas pruebas no logran medir todos los factores determinantes de la calidad educativa, tales como la didáctica del maestro frente a los alumnos.
- Para la eficiencia externa, en forma cuantitativa: la *cobertura del sistema*. La cobertura se analiza por medio de otros indicadores tales como la *tasa de acceso a la enseñanza primaria*, definida como la proporción de alumnos de 6 años que asisten al nivel primario; las *tasas netas de escolarización primaria*, es decir, el porcentaje de chicos de 6 a 12 años (y no de mayor edad) que están en la primaria sobre el total de chicos de esa edad y por último las *tasas brutas y netas de escolarización secundaria*, porcentaje de jóvenes de cualquier edad (tasa bruta) que se encuentran cursando el ciclo secundario y porcentaje de los chicos que están en edad de cursar el ciclo secundario (tasa neta), ambos en relación al total de jóvenes de 13 a 17 años.
- Para la eficiencia externa, en forma cualitativa: los *logros en la vida*. Para ello sería necesario poder medir el desempeño en el mercado de trabajo o la participación en la vida cívica, en relación con el acervo de capital humano obtenido gracias al sistema educativo, excluyendo el obtenido por las características innatas de la persona.

Retornos sociales y privados de la educación.

La educación presenta altos retornos sociales y privados, razón por la cual tanto los individuos como el Estado realizan grandes inversiones en este sector.

Para medir estos retornos tenemos la tasa privada y la tasa social. En el primer caso se igualan los costos privados directos más los costos de oportunidad, con el valor de los ingresos netos privados (en ambos casos descontados). En el segundo caso, se igualan la suma de los costos privados directos, los subsidios públicos y privados que recibe el estudiante y los costos de oportunidad con la suma del valor de los ingresos netos privados y las externalidades positivas no capturadas por el estudiante y su familia (nuevamente descontados en ambos casos). Debido a que las externalidades no son fácilmente mensurables, se las reemplaza en el cálculo por el costo social de los gastos por alumno.

Los incentivos para educarse se pueden ver a través de los retornos privados de la educación y por medio del valor atribuible al consumo mismo de la educación, variable que hay que considerar aunque no se pueda observar. De esta manera, cuando el sistema educativo se financia en parte por el sector público, los retornos privados son mayores a los privados y el incentivo a educarse aumenta más que proporcionalmente. Es por ello que el Estado debe asignar eficientemente los recursos en cada nivel educativo y tipo de educación, de manera tal de igualar marginalmente los costos sociales con los beneficios sociales derivados del sistema educativo.

Por cuestiones distributivas y teniendo en cuenta los resultados mencionados anteriormente del efecto distributivo de la política educativa pública, los subsidios públicos hacia el sistema deben focalizarse hacia la educación básica en primer lugar, continuando en forma decreciente hacia el resto de los sucesivos niveles educativos (polimodal, superior, universitario, etc.)

Capítulo II. El sistema educativo en la Provincia de Buenos Aires.

Introducción

En el presente capítulo se analiza el funcionamiento del sistema educativo provincial y su financiamiento.

Para ello se resume la estructura del sistema luego de la sanción de la Ley Federal de Educación 21195/93 y la Ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires 11621/94, la actual descentralización de funciones y el estado de implementación de las mencionadas leyes. Se realiza una caracterización de los docentes de acuerdo a la información contenida en el Censo Nacional de Docentes y Establecimientos del año 1994 y se estudian sus principales regulaciones laborales de acuerdo al Estatuto del Docente de la Provincia de Buenos Aires (Ley 10579/87).

En cuanto al financiamiento del sistema, se estudia el gasto en la finalidad Cultura y Educación, los recursos destinados a la misma y las funciones de producción y costos educativos. Se analiza la estructura del sueldo del maestro de grado, por ser el principal componente de los costos del sistema y su comparación con el resto de las provincias argentinas. Por último se muestran los costos por sección de grado y por establecimiento, tanto mensuales como anuales.

A. Estructura.

Estructura institucional del sector educativo argentino y provincial.

En Abril de 1993 fue sancionada la Ley Federal de Educación de la República Argentina n° 24.195, estableciéndose las nuevas funciones que le competen a la Nación, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y el Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE).

Se estructuró al sector educativo nacional sobre la base del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (MCyEN), organismo que a partir de la mencionada ley es el responsable de fijar los lineamientos de la política educativa a seguir; y a los Ministerios o Secretarías de Estado de las provincias y de la CABA, quienes en adelante planifican, organizan y administran el sector educativo en sus respectivas jurisdicciones.

Por su parte, la coordinación y concertación del sector educativo nacional se realiza en el CFCyE, que se encuentra presidido por el responsable de la cartera educativa nacional, los responsables de la conducción educativa de todas las provincias y un representante del Consejo Interuniversitario de Rectores.

En el año 1992 se realizó un proceso de transferencia de servicios educativos que se encontraban a cargo de la Nación, a manos de las provincias y la CABA. En este aspecto, la Provincia de Buenos Aires, había comenzado la transferencia a fines de la década del '70 con el traspaso de jardines de infantes, escuelas primarias, medias y superiores. De esta manera cada provincia y la CABA pasaron a gobernar y administrar su propia educación.

En el año 1994 la Provincia de Buenos Aires dictó su propia Ley Educativa n° 11621/94, siguiendo los lineamientos generales plasmados en la Ley Federal de Educación y adaptados a las características propias de su población escolar.

En consecuencia el MCyEN se convirtió en un “Ministerio sin escuelas”⁹, y en este nuevo orden de cosas, le compete... “asegurar el cumplimiento de los principios y objetivos establecidos en la ley, teniendo en cuenta criterios de unidad nacional; democratización; y federalización; participación; equidad; intersectorialidad; articulación; transformación e innovación”.¹⁰

Estructura interna de los niveles educativos según la nueva Ley.

A partir de las leyes nacional y provincial de educación, el sistema educativo bonaerense ha quedado estructurado de la siguiente manera:

- **Educación Inicial:** constituida por Jardines Maternales para niños de 45 días a menos de 3 años de edad y Jardines de Infantes para niños de 3 a 5 años de edad, siendo obligatorio el último año.
- **Educación General Básica (E.G.B.):** nivel obligatorio de 9 años de duración, a partir de los 6 años de edad, extendida como una unidad pedagógica y organizada en tres ciclos.¹¹
- **Educación Polimodal:** con una duración de 3 años, pueden ingresar quienes hubieren cumplido la Educación General Básica.¹²
- **Educación Superior:** pueden ingresar quienes hubieren cumplido la Educación Polimodal. Se cumplirá en Institutos Superiores. Estarán prioritariamente orientados a la formación de recursos humanos necesarios para el sistema educativo y de otras áreas del saber. Otorgarán títulos profesionales y estarán articulados horizontal y verticalmente en la Universidad.

En la provincia conviven tres modalidades de enseñanza: la oficial provincial (brindada gratuitamente por el Estado Provincial), la privada (brindada por instituciones privadas que pueden o no tener subsidios estatales para su funcionamiento) y la municipal (brindada gratuitamente por el Estado Municipal). A su vez, existen para cada modalidad¹³, nueve (9) ramas de enseñanza: inicial, EGB, polimodal, superior, adultos (formación profesional, EGB y Centros Educativos de Nivel Secundario), especial, artística, centros de educación física y centros educativos complementarios.

De acuerdo al último censo educativo provincial, realizado en 1997¹⁴, el sistema atiende a 3.963.266 alumnos, en 15.536 establecimientos, por medio de 205.158 cargos docentes titulares, provisionales y suplentes y 1.891.942 horas cátedra titulares, provisionales y suplentes. (Para un detalle de la información por rama educativa ver cuadros 1A y 1B al 11A y 11B del Anexo Estadístico)

Los sucesivos censos educativos muestran un crecimiento en la cantidad de establecimientos educativos que ha ido acompañando al crecimiento de la matrícula, que ha sido del orden del 2% anual. El crecimiento en la cantidad de cargos docentes ha sido más errático, teniendo en cuenta la influencia de los cargos retenidos y los suplentes.¹⁵

⁹D. G. C. y E., Módulo cero (1995).

¹⁰ Artículo 51 de la Ley Federal de Educación n° 24.195, Abril de 1993.

¹¹ El Sistema Educativo, según lo indica la Ley Provincial, preverá regímenes específicos para el cumplimiento de la Educación General Básica, que atiende a la población con necesidades especiales y a los adultos que no hayan cumplimentado la misma.

¹² El Sistema Educativo, según lo indica la Ley Provincial, podrá proponer proyectos especiales para los adultos, garantizando los contenidos propios del nivel y el acceso al nivel siguiente del sistema.

¹³ Excepto para la modalidad Municipal, que no cuenta con la rama adultos (primaria, CENS y formación profesional).

¹⁴ En los años subsiguientes también se realizaron los respectivos censos, pero los datos desagregados aún no se encuentran disponibles.

¹⁵ Cabe aclarar que en el año 1994 con la transferencia de escuelas nacionales a la órbita provincial se produjo un aumento de 19 % en la cantidad de establecimientos, 24 % en la matrícula (dado que el número de alumnos por profesor era superior en los establecimientos nacionales que en los provinciales) y 47 % en los docentes.

De esta manera, la Provincia cuenta con el 32,8% de los establecimientos escolares del país y el 36,6% de los alumnos del sistema. De los cuales el 67,6% de los establecimientos son estatales albergando al 70,9% de la matrícula y el 32,4% restante corresponde a la modalidad de enseñanza privada con el 29,1% de la matrícula provincial. (Para un detalle de la información desagregada por provincia ver cuadros 12 y 13 del Anexo Estadístico.)

Cuadro I: Total de establecimientos, alumnos y docentes en la Provincia de Buenos Aires.

Año	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998(*)
Establecimientos	11.029	11.295	11.485	11.903	14.160	14.423	14.651	15.536	15.654
Alumnos	2.676.855	2.707.679	2.738.249	2.790.646	3.471.493	3.666.945	3.771.890	3.963.266	4.043.735
Docentes	182.744	185.673	186.341	201.117	296.112	295.558			
Cargos Docentes							167.412	205.158	S/D
Horas Cátedra							1.205.130	1.891.942	S/D

Fuente: elaboración propia sobre la base de los Censos Educativos 1990-98 de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

Nota: Hasta el año 1995 la D.G.C. y E. presentaba los datos censales unificando en una sola cifra los cargos docentes y las horas cátedra transformadas en cargos docentes, cifra a la cual denominaban "docentes". A partir del año 1996 comenzaron a presentar los datos censales diferenciando los cargos docentes de las horas de cátedra. Como los sucesivos censos no explican la conversión que realizaron para transformar las horas cátedra en cargos docentes, es imposible unificar la serie.

(*): datos provisorios

Estado actual de implementación de la Ley de Educación Provincial.

La Provincia de Buenos Aires comenzó a implementar el nuevo sistema educativo creado a través de las Leyes Federal y Provincial de Educación en forma gradual y progresiva desde el año 1996, con la incorporación de la obligatoriedad de la sala de 5 años y de los nuevos contenidos curriculares a los primeros años de cada uno de los tres ciclos de la EGB (1^{ro}, 4^{to} y 7^{mo} grado). En el año 1997 se incorporaron los nuevos contenidos a los segundos años de cada ciclo (2^{do} y 5^{to} grado), creándose el 8^{vo} grado. En 1998 se incorporaron los nuevos contenidos curriculares a los terceros años de cada ciclo (3^{ro} y 6^{to}), creándose el 9^{no} grado. A partir de 1999 comenzaron a dictarse los cursos del nivel de enseñanza polimodal.

Se dictaron cursos de verano a todas las docentes en 1996, para lo cual se les abonó 100 \$ y se les entregó material técnico compuesto por una serie de 10 módulos en donde se explicaba la reforma a encarar a partir de ese año y las leyes dictadas por la Nación y la Provincia de Buenos Aires. El material también contenía una basta serie de ejemplos prácticos para realizar en el aula.

En los dos años siguientes se dictaron cursos de perfeccionamiento a las maestras y profesoras que se harían cargo del dictado de clase en 7mo, 8vo y 9no año. Para ello nuevamente se les entregó material específico y se les abonaron cuotas de 100 \$ por el trabajo fuera de horas de clase.

En lo que respecta a la infraestructura edilicia, se construyeron a partir de 1995 las aulas y los jardines de infantes necesarios para implementar la Ley, y se subsidiaron a establecimientos privados para que también pudieran adaptarse a ella.

Se crearon cargos de Coordinadores del E.G.B., que se encargan de la coordinación entre la antigua primaria y los dos nuevos años del E.G.B. (8vo y 9no), así como de la incorporación de los nuevos contenidos curriculares dentro de los tres ciclos del E.G.B.

En el marco del programa de reforma administrativa y financiera se estructuró el *Legajo Unico Docente*. La idea que prima en este legajo es la de unificar todas las actividades que el docente realiza ya sea en diferentes establecimientos y ramas, tanto en enseñanza pública como privada. Este legajo está en etapa de implementación tipo prueba piloto.

Descentralización administrativa, de recursos y pedagógica.

MODELO:
CENTRALIZA
DO

En la Provincia de Buenos Aires, la organización del sistema educativo responde a un modelo que centraliza la conducción, planeamiento y administración de la política educativa en la Sede Central de la D.G.C.yE., con sólo algunas funciones administrativas y de supervisión pedagógica descentralizadas o desconcentradas, según el caso, en los 135 Distritos Escolares.

135 Distritos
Esc.
Consejos Esc.

Los Consejos Escolares se crearon basándose en la división política municipal, y se corresponden uno por cada Municipio, agrupándose en 16 Regiones Educativas, las cuales comprenden a más de un distrito. Desde la vigencia de la Ley Provincial tienen el carácter de órganos desconcentrados de la D.G.C.yE. y deben ser asistidos por un Secretario Administrativo y un Secretario Técnico. El primero de los cargos debe ser designado por el Cuerpo de Consejeros, mientras que el segundo es designado por la D.G.C.yE. mediante concurso público de oposición y antecedentes. Si bien hasta la fecha, no se ha realizado ningún concurso ni designación, cuando se concreten, los Consejos pasarán a estar administrados por personal técnico competente, cosa que no ocurre en la actualidad, ya que son administrados por personal político sin ninguna idoneidad en el tema, salvo contadas excepciones.

Los Consejos Escolares actúan como un órgano de desconcentración regional, haciendo de nexo entre los establecimientos escolares y la Sede Central de la D.G.C.yE., llevando a cabo en su territorio algunas funciones administrativas, entre las que se encuentran:

- Recepción de la situación de revista de los docentes de cada establecimiento.
- Entrega de cheques de los docentes a los establecimientos.
- Administración de los sumarios a los docentes y de responsabilidad patrimonial, hasta su pase a la Sede Central.
- Recepción de los pedidos de licencias de los docentes.
- Administración del servicio de comedores escolares y control de la asistencia media de los alumnos al servicio.

FUNC.:
D
O
D.K

La conducción técnica y pedagógica de los servicios educativos se encuentra a cargo del personal directivo de las escuelas y del personal de supervisión de las mismas, quienes siguen la normativa central de la Subsecretaría Educativa y del Tribunal de Clasificación respectivamente. En lo que respecta al personal directivo, comprende a las nueve Directoras de Rama Docente y a las Directoras de cada uno de los establecimientos educativos. En cuanto al personal de supervisión, el mismo depende del Tribunal de Clasificación, órgano centralizador de las políticas de coordinación, supervisión y asistencia educativa, subordinado a su vez a la Subsecretaría Educativa.

DIRECT. Rama Esc.
SUPERVIS

Del Tribunal de Clasificación dependen a su vez, 16 Jefaturas de Región, una por cada una de las 16 Regiones Educativas mencionadas en los párrafos anteriores, que comprenden a 135 Jefaturas Distritales, una por cada Consejo Escolar. Cada Jefatura Regional se encuentra presidida por un Inspector Jefe, el cual tiene a su cargo Inspectores de Areas (como mínimo uno por cada rama educativa).

INSPECTORES:
- X REGION
- X RAMA

En este caso, las funciones de supervisión y asistencia educativa se encuentran **descentralizadas** en la estructura conformada por los inspectores, quienes tienen bajo su responsabilidad y control las siguientes tareas:

INSPECTORES

- Inicio de sumarios a los docentes.
- Calificación y supervisión del personal jerárquico de los establecimientos escolares.
- Orientación en temas administrativos, sociocomunitarios y pedagógicos.

En cuanto a la **descentralización de recursos**, los únicos que no maneja la D.G.C.yE. son los subsidios a las Cooperadoras. Estos subsidios la Dirección de Cooperación Escolar se los entrega a los establecimientos, para que se encarguen del pago de los servicios (luz, gas, teléfono) y de las reformas y/o arreglos de infraestructura edilicia. El grave problema de esta descentralización es que la entrega de los subsidios no es ni regular ni sobre la base de un presupuesto real de necesidades y recursos. Debido a ello, los establecimientos deben abonar estos gastos con una parte importante de las cuotas que pagan los padres a la Asociación Cooperadora 1 o 2 veces al año.

RECURSOS

Características de los docentes.

El Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos 1994 caracteriza al personal docente según su perfil sociodemográfico, inserción laboral en el sistema y trayectoria profesional.

Perfil sociodemográfico: predominan las mujeres sobre los varones en un 80%, aunque en distinta medida según el nivel de enseñanza. En el nivel inicial las mujeres representan el 97%, 89% en el primario, 66% en el medio y 68% en el superior no universitario.

El 78% de los docentes en actividad se encuentra dentro de las edades correspondientes a adulto joven (25 a 39 años de edad) y a adulto maduro (40 a 49 años de edad). El 22% restante se encuentra constituido por docentes menores de 25 años y mayores de 50.

En relación con la antigüedad en la docencia, más de la mitad de los docentes tienen menos de 10 años de antigüedad. Esta disparidad entre la composición etarea y la antigüedad laboral de los docentes podría estar asociada a dos factores diferentes: una entrada tardía al mercado laboral docente o con periodos de inactividad laboral. En el primer caso debido a la alta proporción de docentes con alto nivel educativo, que los lleva a empezar su vida laboral a una edad más avanzada. En el segundo de los casos se debe en su mayoría a la alta proporción de mujeres que por su edad se encuentran supeditadas a las etapas de su ciclo vital y familiar.

Inserción laboral y trayectoria profesional: siempre siguiendo el Censo '94 un 46% del plantel del personal docente se desempeña en instituciones que imparten enseñanza primaria y un 37% enseñanza media. El 17% restante se reparte entre los demás niveles educativos.

El 94% de los docentes se desempeñan en educación común, el 6% restante lo hace en regímenes especiales para adultos, educación artística y educación especial. Considerando a los primeros, el 51% ha terminado estudios superiores de nivel no universitario y 13% estudios superiores de nivel universitario.

Respecto al tipo de formación del personal y al título obtenido a través de la misma, un 59% tiene formación docente, correspondiendo 17% a maestro normal, 39% a profesor superior no universitario y 3% a profesor universitario.

Siguiendo con el análisis de los docentes que se desempeñan en la educación común, y con relación a cómo reparten sus actividades entre los distintos establecimientos, sólo el 20% trabaja en más de un establecimiento; aunque según las ramas, este porcentaje varía considerablemente. Así es como tanto en el nivel inicial como en el primario, este porcentaje disminuye al 17%. Por el contrario, en el nivel medio asciende al 34% y en el nivel superior no universitario al 46%.

Teniendo en cuenta la modalidad en la cual trabajan los docentes que se desempeñan en la educación común, de cada 100 docentes que lo hacen en establecimientos estatales, 40 lo hacen en privados. Esta relación aumenta para todos los niveles tomados separadamente, excepto para el primario, en donde disminuye a 28 docentes en establecimientos privados cada 100 en estatales.

Para resumir esta descripción pormenorizada de los docentes argentinos, el Censo 1994 dice textualmente: "...una mujer adulta joven o madura (entre 25 y 49 años) con hasta diez años de servicios en un establecimiento educativo estatal de educación común, formación docente y un título superior no universitario representa al docente más frecuentemente encontrado en el sistema educativo argentino...".

Regulaciones laborales.

Los derechos y obligaciones del personal docente de la Provincia de Buenos Aires se encuentran regulados en el Estatuto del Docente provincial (Ley 10.579). Entre las regulaciones laborales que hacen a la entrada al sistema y permanencia en el mismo, las más importantes son:

- El personal docente titular tiene estabilidad en el cargo, categoría, jerarquía y ubicación o destino. (Esta regulación no está considerada para el personal docente provisional y suplente).
- Pero este derecho a la estabilidad se pierde, entre otras cosas, cuando el docente obtiene dos calificaciones inferiores a 6 puntos en un período de 5 años, o una calificación inferior a 4 puntos en un sólo año. >
- La retribución del personal docente, según corresponda a cada caso, se integra de los siguientes ítems: asignación mensual por el cargo u horas cátedra que desempeñe; bonificación por antigüedad; bonificación por desempeño en medios desfavorables; bonificación por función diferenciada; bonificación por función especializada; bonificación por prolongación de jornada habitual. > Percibe además, según corresponda, los subsidios por matrimonio, prenatalidad, natalidad, escolaridad y carga familiar. >
- La bonificación por antigüedad se calcula según un sistema de índices que van desde el 10% con el primer año de trabajo hasta 120% a los 24 años. *o calificado?*
- El personal docente titular, titular interino, provisional y suplente es clasificado anualmente por su superior jerárquico, quien debe llevar un legajo de actuación de cada docente. *¿para qué?*
- Para clasificar al personal docente titular se tienen en cuenta los títulos y antecedentes que posean, los años de servicio y el promedio de todas las calificaciones obtenidas como docente titular. Luego de ello, el puntaje se obtiene multiplicando el promedio de las calificaciones por la suma de los títulos y la antigüedad, en donde cada año o fracción mayor a 6 meses representa un punto y en donde los valores numéricos de los títulos se reglamentan en forma particular de acuerdo al Estatuto. >
- La clasificación del personal docente se reajusta el 1 de Enero de cada año.
- Para ingresar a la docencia en cargos de base y según el Estatuto, el docente se debería someter a concurso de títulos y antecedentes, pero este inciso (capítulo XII, art. 57 inc. D) se encuentra sin reglamentar en el actual Estatuto.
- Para el caso de las horas cátedra el concurso debería ser de títulos, antecedentes y oposición en enseñanza superior y por concurso de títulos y antecedentes en enseñanza media, técnica y agraria.
- Cuando se designa a un docente, se lo hace como titular interino hasta que el mismo apruebe un examen psico-físico y sea calificado con un mínimo de 6 puntos en el primer año lectivo en el que trabaje.
- Los docentes provisionales son aquellos que se designan para cubrir un cargo u horas cátedra vacantes por los siguientes motivos: traslado o supresión de cargo u horas cátedra, ascenso, renuncia,

cesantía, exoneración o fallecimiento de un titular; creación o desdoblamiento de grados, grupos o ciclos, secciones, turnos, divisiones o establecimientos.

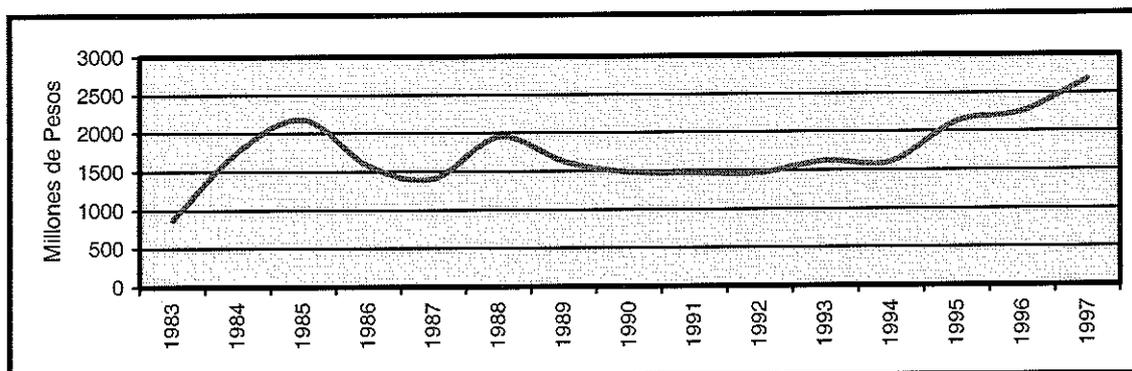
- Los docentes suplentes son los que reemplazan a un titular o provisional ausente.
- Tanto los provisionales como los suplentes se deben inscribir en un listado, para poder acceder a un cargo u horas cátedra, cuyo puntaje se obtiene de la misma manera que para los titulares.
- El personal docente tiene derecho a licencias por los siguientes motivos: enfermedad o accidente de trabajo, examen médico prematrimonial, matrimonio, maternidad o adopción, nacimiento de hijo, atención de familiar enfermo, donación de sangre, razones de profilaxis, unidad familiar o cuidado de familiar a cargo, duelo familiar, pre-examen y examen, citación de autoridad competente, vacación anual, donación de órganos y causa particular. 
- Además de estas licencias, la D.G.C.yE. puede otorgar licencias por: estudio o perfeccionamiento docente, representación gremial, actividad de interés público o del Estado, desempeño de cargos de mayor jerarquía en el sistema educativo y por desempeño de cargos electivos o representación política. 

B. Financiamiento.

Gasto en Cultura y Educación.

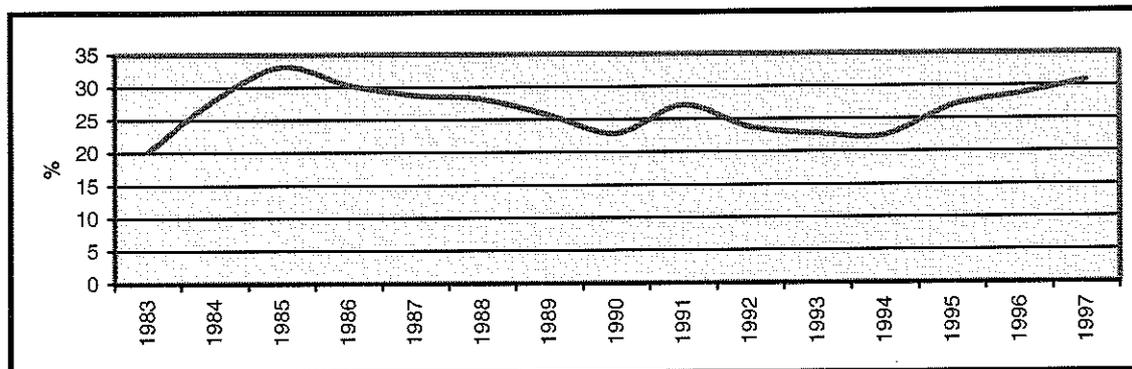
En la Provincia de Buenos Aires el gasto total en la finalidad Cultura y Educación ha ido creciendo en los últimos años, tanto en términos nominales como en porcentaje del Presupuesto Provincial. Alcanzando en 1999 la suma de 3.600 millones de pesos, equivalentes al 35% del total presupuestado. Mientras que para el país en su conjunto, este gasto representa un 4 % del Presupuesto Nacional. (Para información detallada sobre la evolución del Presupuesto provincial como de la finalidad "Cultura y Educación" ver cuadros 14 y 15 del Anexo Estadístico).

Gráfico I: Evolución de la Finalidad Cultura y Educación en el Presupuesto Provincial. (en millones de pesos constantes de 1997)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Presupuestos de la Provincia de Buenos Aires 1983/97.

Gráfico II: Porcentaje de la Finalidad Cultura y Educación en el Presupuesto Provincial



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Presupuestos de la Provincia de Buenos Aires 1983/97.

Por su parte el gasto en el sector Cultura y Educación en la Provincia de Buenos Aires se lleva a cabo aproximadamente un 95 % en la Dirección General de Cultura y Educación. El 5 % restante se reparte entre programas específicos tales como el Programa de Expansión y Mejoramiento de la Educación Técnica Agropecuaria (EMETA), programas relativos a la finalidad Cultura y Educación de la Gobernación de la Prov. de Bs. As. y obras de infraestructura del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires y el Ente de Reconstrucción del Gran Buenos Aires.

Cuadro II: Análisis del Gasto en Cultura y Educación en la Provincia de Buenos Aires. (En millones de \$ a precios corrientes)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
D.G.C. y E.	1.053,22	1.227,96	1.593,10	1.897,92	2.165,10	2.341,25
E.M.E.T.A.	0,22	0,46	0,33	1,76	1,18	0,22
F.P.E.						24,12
Gobernación	S/D	S/D	S/D	1,02	1,31	1,61
M.O.S.P.	5	7	17	9,65	10,58	61,14
E.R.G.B.A.		2,5	85	66,72	52,8	30,12
Transferencia		308	370	300		
TOTAL	1.058,44	1.545,92	2.065,43	2.277,07	2.230,97	2.458,46

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires y del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Referencias:

D.G.C. y E.: Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

E.M.E.T.A.: Programa de Expansión y Mejoramiento de la Educación Técnica Agropecuaria.

F.P.E.: Fondo Provincial de Educación.

Gobernación: Gasto en programas relativos a la finalidad Cultura y Educación por parte de la Gobernación de la Prov. de Bs. As.

M.O.S.P.: Obras en Cultura y Educación por parte del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Prov. de Bs. As.

E.R.G.B.A.: Obras en Cultura y Educación por parte del Ente de Reconstrucción del Gran Bs. As.

Transferencia: Remesas nacionales para el pago de los servicios educativos transferidos a la Provincia.

Recursos nacionales y provinciales para el financiamiento del sector educativo.

Los recursos con que cuenta la Provincia para financiar el gasto en el sector educativo (tanto en educación como en cultura) provienen en un 80% de Rentas Generales Provinciales. El resto proviene tanto de la Provincia de Buenos Aires como de la Nación a través de cuentas y/o fondos especiales (Para un detalle de los recursos totales ver cuadro III):

Recursos Provinciales:

- Fondo Provincial de Educación
- Código de Tránsito
- Emeta
- Decreto ley 9113/78

Recursos Nacionales:

- Fondo Nacional Educativo
- Ley de Transferencia de Servicios educativos

Fondo Provincial de Educación.

Los recursos que componen el Fondo Provincial de Educación (a partir del año 1996), fueron establecidos en el artículo 124 de la Ley Provincial de Educación. Los mismos están constituidos por:

- Las donaciones que tengan como destino específico el cumplimiento de los objetivos de la Dirección General de Cultura y Educación.
- El total de los ingresos netos provenientes de los nuevos juegos de azar que se implementen en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires.
- El 6% de lo recaudado del Juego de Azar "Bingo".
- El 5% del beneficio bruto del juego de los casinos.
- Un adicional de monto fijo para cada liquidación del pago de los impuestos a los automotores e inmobiliario, correspondiente a cuotas, anticipos o deuda atrasada de acuerdo al siguiente detalle:

Impuesto a los automotores: \$1 para los vehículos cuya valuación fiscal no exceda de \$12.000 y \$1,5 en el resto de los casos.

Impuesto inmobiliario: \$1 para los inmuebles cuya valuación fiscal no excede de \$50.000 y \$1,5 en caso contrario.

- El excedente que resulta entre el costo de la diferencia por equiparación salarial del personal transferido de la Nación a la Provincia y el monto máximo de 100 millones de pesos de los recursos del Ente de Reconstrucción del Gran Buenos Aires afectados a la transferencia de servicios educativos nacionales a manos de la Provincia.
- Cualquier otro recurso que eventualmente se asigne al Fondo.¹⁶

Los recursos que forman el Fondo ingresan directamente al mismo y son administrados por la Dirección General de Cultura y Educación, depositándose en una Cuenta Especial. Los mismos sólo pueden ser afectados a:

¹⁶ En la Ley Provincial Educativa se establece un impuesto a la transmisión gratuita de bienes cuyo objetivo sería gravar todo aumento de riqueza a título gratuito. El total de lo recaudado por este tributo constituiría fuente de recursos del Fondo Provincial de Educación.

- Incremento del salario docente.
- Acciones de perfeccionamiento y capacitación docente.
- Equipamiento y material didáctico para los servicios educativos.
- Infraestructura escolar.
- Programas especiales que compensen la desigualdad de posibilidades y oportunidades.
- Emprendimientos experimentales para innovaciones pedagógicas.

Código de Tránsito (Ley 11.430/93 y su modificación ley 11.768/96).

El artículo 130 del Código establece que del producido de las multas se distribuirá un 15% a la Dirección General de Cultura y Educación con destino a la formación y educación vial.

EMETA (ley 10.563/87).

Por Convenio de Agosto de 1987 entre el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y la Dirección General de Cultura y Educación se ejecuta el Programa de Expansión y Mejoramiento de la Educación Técnica Agropecuaria. Para su funcionamiento se creó una cuenta especial presupuestaria denominada EMETA. Los recursos del programa provienen de préstamos del BID y de recursos nacionales, transferidos a la Provincia de Bs. As. en forma no reembolsable.

El programa EMETA comprende un conjunto de tres subprogramas desarrollados en forma coordinada, encaminados a lograr un mayor rendimiento de la educación técnica agropecuaria, así como una ampliación y mejoramiento de los servicios educacionales en el ámbito agropecuario. Los mismos son: desarrollo educativo e institucional; infraestructura física y equipamiento.

Decreto ley 9113/78.

Por ley 9113/78 se autoriza a destinar los recursos provenientes de la venta de entradas de espectáculos en los que participen los elencos del Teatro Argentino de La Plata, Teatro de la Comedia de la Provincia, Teatros Auditorium y Ruperto Godoy de Mar Del Plata, Ballet del Sur y Orquesta Estable de Bahía Blanca, mediante actuaciones efectuadas por cuenta de los mencionados organismos o en coparticipación con otras instituciones públicas o privadas. Se podrá disponer también de los recursos provenientes de recaudaciones obtenidas en los Museos de la Provincia por venta de entradas. También los recursos provenientes de la venta de gallardetes, diapositivas, catálogos, tarjetas, etc. y por la venta de publicaciones editadas por la Dirección de Bibliotecas y por el Archivo Histórico de la Provincia "Doctor Ricardo Levene".

Los fondos que se obtienen de los conceptos mencionados se pueden destinar a la atención de las erogaciones propias de la actividad artístico-cultural desarrollada por la Provincia a través de la Dirección General de Cultura y Educación

Fondo Nacional Educativo.

Es un régimen de afectación específica de recursos, destinados al financiamiento adicional de la finalidad cultura y educación, ciencia y técnica.

Los recursos están formados por:

- El producido total del impuesto sobre las ventas, compras, cambio o permuta de divisas, destinándose 35% a la Nación y 65% al conjunto de las provincias. Los recursos asignados a las provincias se

distribuyen en forma provisoria sobre la base de las proporciones previstas en la ley 23.548 artículo 3ro inciso C y artículo 4to.

- El 50% del impuesto sobre los activos, distribuyéndose en las proporciones que se establezcan, con las condiciones de automaticidad, frecuencia diaria y no-retribución establecidas en el artículo 6to de la ley 23.548.
- La totalidad de los recursos del impuesto a los sellos.

Ley de Transferencia de Servicios educativos (Ley 24.049/92).

En el año 1992 la Nación transfirió a la Provincia de Buenos Aires los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET) así como las facultades y funciones sobre los establecimientos privados reconocidos.

A partir del momento de la transferencia y hasta tanto no se modifique la ley 23.548 de Coparticipación Federal, la Secretaría de Hacienda de la Nación retiene de la participación correspondiente a las provincias en el régimen de la citada ley, previamente a la distribución secundaria, un importe equivalente al monto total con destino al financiamiento de los servicios que se transfirieron. La retención es operativa en la medida que el incremento de la recaudación de los gravámenes a que se refiere la ley 23.548 para 1992 respecto del promedio mensual anualizado del período abril-diciembre de 1991 sea superior al monto mencionado como "total". Cuando el monto mensual recaudado no alcance a cubrir el nivel promedio mensual del período abril-diciembre de 1991, el Gobierno Nacional cubrirá totalmente y en forma automática el costo mensual de los servicios transferidos. Si al cierre de cada mes lo recaudado fuere superior al nivel promedio abril-diciembre de 1991 pero no alcance a cubrir el costo de los servicios, el Gobierno Nacional financiará automáticamente la diferencia.

Cuadro III: Análisis de los recursos nacionales y provinciales destinados a Cultura y Educación en la Provincia de Buenos Aires. (En millones de \$ a precios corrientes)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Nacionales						
F.N.E.	62,80	76,30	41,90	34,60	13,90	6,60
24.049/92		308,00	370,00	300,00	409,00	417,00
Provinciales						
Rentas Grals.	995,42	1.161,16	1.652,54	1.940,38	1.806,22	1.983,63
F.P.E.						24,12
Tránsito					0,27	1,53
E.M.E.T.A.	0,22	0,46	0,33	1,76	1,18	0,22
9113/78	S/D	S/D	0,66	0,33	0,40	0,36
P.R.I.S.E.						25,00
TOTAL	1.058,44	1.545,92	2.065,43	2.277,07	2.230,97	2.458,46

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires y del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Referencias:

F.N.E.: Fondo Nacional Educativo

24.049/92: Ley de Transferencia de Servicios educativos

Rentas Grals.: rentas generales provinciales constituidas por recursos propios

F.P.E.: Fondo Provincial Educativo

Tránsito: Código de Tránsito

E.M.E.T.A.: Programa de Expansión y Mejoramiento de la Educación Técnica Agropecuaria

9113/78: venta de entradas y otros de los teatros provinciales.

P.R.I.S.E.: Programa de Reformas e Inversión en el Sector Educación

Funciones de producción y costos educativos.

La **función de producción** educativa la integran seis factores productivos:

- Los docentes: considerándose aquí a los maestros, profesores de materias especiales (música, dibujo, computación, etc.), auxiliares (psicólogos, asistentes sociales, etc.), directivos, etc.; y los subsidios a la DIEGEP para el pago de docentes.
- El personal técnico y administrativo de la D.G.C.y E. y de los Consejos Escolares y el personal de maestranza.
- El material bibliográfico y didáctico.
- La papelería, fotocopias, etc., los servicios de luz, gas, teléfono, mensajería, etc., del sistema educativo en su conjunto.
- La infraestructura edilicia.
- Las becas, premios, ayudas sociales, etc. y las transferencias a instituciones científicas y académicas, culturales y sociales sin fines de lucro.

Esta función es dinámica y su evolución depende tanto del mantenimiento como del progreso de sus factores productivos, que se logra con el perfeccionamiento continuo de los docentes y del personal técnico y administrativo, los avances pedagógicos en la carrera de grado docente, la actualización del material bibliográfico y didáctico, el mantenimiento y reemplazo de la infraestructura edilicia, etc.

La **función de costos** que le corresponde a esta función de producción está integrada por:

- El sueldo de los docentes y las transferencias a la DIEGEP para el pago de los sueldos de los docentes de las escuelas privadas que tienen subvención pública.
- El sueldo y los gastos de viáticos y movilidad del personal técnico, administrativo y de maestranza.
- Los gastos efectuados en material bibliográfico y didáctico.
- Los gastos en material de librería y servicios básicos del sistema educativo en su conjunto.
- Los gastos en ejecución y mantenimiento edilicio.
- Las transferencias a alumnos y/o instituciones para el pago de becas, premios, ayudas, etc.

Dentro del gasto en Cultura y Educación en la Provincia de Buenos Aires, los sueldos del personal docente representan un 75% y un 8% los del resto del personal; mientras que los gastos en infraestructura históricamente han sido del 4%¹⁷, los de material didáctico y bibliográfico junto con los gastos en material de librería y servicios llegan al 5% y por último los gastos realizados en transferencias al sector privado (ya sea alumnos y/o instituciones) en concepto de becas, premios, ayudas sociales, etc. llegan al 8%. De esta manera el principal costo es el **sueldo del personal docente** y dentro de éste el del personal de la rama primaria, actual E.G.B., siendo el nivel en donde se encuentran la mayor cantidad de alumnos y por lo tanto de docentes, abarcando 9 de los 10 años de escolaridad obligatoria y de los 15 años que forman el sistema educativo en su conjunto.

Sueldo del maestro de grado.

En la Provincia de Buenos Aires el sueldo mensual del maestro de grado está formado por:

- Retribución básica de \$ 234,14.
- Antigüedad en la carrera docente que depende de los años de trabajo y que llega a un máximo del 120% sobre la remuneración básica.
- Presentismo de \$ 100.
- Material didáctico de \$ 30.
- Bonificación sin descuentos de \$ 60.
- Salario familiar de \$ 24 para una familia tipo.
- Sueldo anual complementario (en Junio y Diciembre).

234
390
54

748

A estos conceptos se les descuentan en forma obligatoria los aportes al Instituto de Obra Médica Asistencial de la Provincia de Buenos Aires (IOMA) y al Instituto de Previsión Social (IPS)¹⁸.

¹⁷ Este porcentaje se ha elevado aproximadamente a un 8% para los años 1997 y 1998 debido a la construcción de las aulas para el funcionamiento de 8vo y 9no grado, previstos en la reforma educativa en curso.

¹⁸ En la Provincia de Buenos Aires aún rige como único sistema jubilatorio el de reparto, en manos del gobierno provincial.

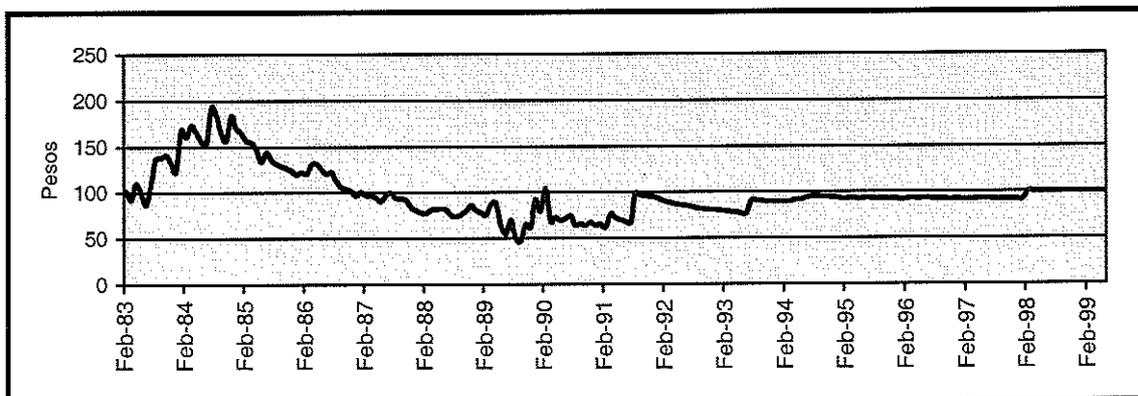
Cuadro IV: Composición del sueldo de maestro de grado con y sin salario familiar. Provincia de Buenos Aires, 1999.

1999	Salario Docente					
	Sin salario familiar			Con salario familiar		
	0 años de antigüedad	15 años de antigüedad	25 años de antigüedad	0 años de antigüedad	15 años de antigüedad	25 años de antigüedad
Básico titular	234.14	234.14	234.14	234.14	234.14	234.14
Antigüedad	0	140	240	0	140	240
Presentismo	100	100	100	100	100	100
Material didáctico	30	30	30	30	30	30
Bonificaciones	60	60	60	60	60	60
Salario familiar	0	0	0	24	24	24
IOMA (4.5 % del básico + antigüedad)	-10.50	-17.90	-23.20	-10.50	-17.90	-23.20
IPS (16 % del básico + antigüedad)	-37.46	-63.70	-82.42	-37.46	-63.70	-82.42
TOTAL	376	506	599	400	530	623

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

376 506 599

Gráfico III: Evolución del salario inicial bruto del maestro de grado, en valores constantes. (Base 5/99 = 100)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Deción. Gral. de Auditoría de la Dirección Gral. de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

Comparación con el resto de las provincias argentinas.

Considerando la serie de remuneraciones provinciales suministrada por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, el salario bruto de las maestras frente a grado con diez años de antigüedad presenta una media nacional de \$ 544 (para 1997), con un valor máximo de \$ 917 en la Provincia de Santa Cruz. Como todo promedio, este dato se encuentra influenciado por los valores extremos de las provincias patagónicas y de otras como La Rioja que llegan hasta casi duplicar la media.

La Provincia de Buenos Aires si bien se encuentra dentro del grupo de provincias con salarios inferiores a la media, el mismo llega a cubrir el 90% del salario promedio (para una información más detallada ver cuadros 16 y 17 del Anexo Estadístico). Se ve así que el problema de los bajos salarios de la Provincia de Buenos Aires no es ajeno a la mayoría de las provincias argentinas, con las lógicas excepciones de las provincias patagónicas (donde el costo de vida casi duplica al de nuestra provincia) y de las provincias beneficiadas por subsidios y transferencias discrecionales de la Nación.

Análisis de costos por establecimiento, sección de grado y alumno para el sector de educación pública¹⁹.

En la Provincia de Buenos Aires el presupuesto educativo cubre los costos de oferta (es decir, de funcionamiento del establecimiento) sin tener en cuenta la calidad del proceso de enseñanza-aprendizaje en cada uno de ellos, se hace necesario entonces, analizar cuál es el costo de los establecimientos, de los alumnos y de las secciones de grado.

Debido a que el 47% de los establecimientos públicos y el 48% de la matrícula oficial del sistema corresponde al EGB (en el estudio de referencia no se han tenido en cuenta el 8^{vo} y 9^{no} grado), se ha realizado el análisis de costos para el nivel primario oficial y en base a la Planta Orgánico Funcional de las escuelas. Para el costo de las escuelas se consideraron solamente los gastos en los cargos docentes de maestro, personal directivo y auxiliares (sueldo básico, antigüedad, aportes y salario familiar); cargos de apoyo; suplentes; porteros y gastos de administración del sistema. No se han tenido en cuenta el resto de los costos ya mencionados anteriormente, tales como el material bibliográfico y didáctico, la infraestructura edilicia, etc.

Se construyeron entonces, tres escuelas promedio tipo: provincial, conurbano y rural y se tomaron casos puntuales de escuelas, para corroborar en forma práctica la metodología utilizada. Dado que el trabajo que se tomó como base es del año 1994, se corroboraron los mismos casos puntuales para 1997, año para el cual existe la información necesaria.

La estructura de cada tipo de escuela promedio resultó ser la siguiente:

¹⁹ Esta sección se basa en el trabajo "Introducción al análisis de costos de los servicios educativos de la Provincia de Buenos Aires" realizado por Aparicio y Crispiani, citado en la bibliografía.

Escuela Promedio	Tipo provincial	Tipo conurbano.	Tipo rural.
Turnos	2	2	1
Total de alumnos	288,8	513,9	31,1
Total de secciones de grado	10,8	18,4	2,2
Total de cargos docentes	16,2	28,3	2,4
Alumnos por sección de grado	26,6	27,9	14
Alumnos por cargo docente	17,8	18,4	11,1
Cargos docentes por sección de grado	2	2	1,3

De la observación de los cuadros V A y V B, se advierte una gran dispersión en el costo por año por escuela, variando entre más de \$ 250 mil para un establecimiento del conurbano hasta menos de \$ 30 mil para uno rural. De aquí se observa una correlación positiva entre el costo del establecimiento y las secciones de grado que posee el mismo. Esto ocurre porque el principal elemento constitutivo de los costos son los cargos docentes que dependen de la cantidad de alumnado y secciones de grado que tenga el establecimiento, encontrándose la mayor concentración de matrícula en el conurbano bonaerense y la menor en el ámbito rural.

Sin embargo, el costo por sección de grado por año y por mes es similar para los tres tipos de establecimientos, dado que este tipo de costo depende de la cantidad de cargos por sección y éstos son muy similares entre los tres tipos de establecimientos.

Lo que resulta interesante de observar es el costo anual y mensual por alumno, que resulta en las escuelas rurales más del doble que en las del conurbano, mostrando economías de escala en la prestación del servicio en el ámbito urbano.

Cuadro N° V A: Análisis de costos anuales por establecimiento y por alumno. Escuelas primarias públicas. (En \$ a precios corrientes)

Escuela promedio	Tipo provincial	Tipo conurbano	Tipo rural
Costo por establecimiento	145.028	251.321	28.512
Costo por sección de grado	13.184	13.962	12.960
Costo por alumno	502	489	920

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de PNUD.

Cuadro N° V B: Análisis de costos mensuales por establecimiento y por alumno. Escuelas primarias públicas. (En \$ a precios corrientes)

Escuela Promedio	Tipo provincial	Tipo conurbano	Tipo rural
Costo por establecimiento	16.114	27.925	3.168
Costo por sección de grado	1.465	1.551	1.440
Costo por alumno	56	54	102

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de PNUD.

Nota: se consideraron 180 días de clase por año, lo cual equivale a 9 meses de clases.

Hacia una nuevo modo de organización y financiamiento del sistema educativo provincial.

Vimos que el sistema educativo bonaerense se organiza centralmente en la D.G.C.yE., desde donde parten todas las directivas de conducción, comenzando por las educativas y pedagógicas, hasta las administrativas y financieras. Este sistema gasta más de 3.000 millones de pesos al año, equivalentes a más del 30% del presupuesto de la provincia, descentralizando sólo unas pocas funciones de conducción pedagógica y desconcentrando algunas funciones administrativas.

Financia los establecimientos educativos según el sistema denominado “por oferta”, de acuerdo al cual se crea una escuela para una determinada matrícula inicial, se construye el edificio y se financia el personal necesario para atender esa matrícula, sin tener en cuenta los costos anuales reales de mantenimiento edilicio, pago de servicios, material didáctico, informático y bibliográfico. Los docentes nombrados para la atención de ese servicio educativo gozan de un trabajo estable y casi por ningún motivo pueden ser removidos de su cargo, ni siquiera por disminución drástica de la matrícula.

Este sistema es muy rígido, ni los docentes gozan de algún sistema de incentivos que haga mejorar su labor, ni los directivos tienen prerrogativas que los estimulen a mejorar la organización de su establecimiento y a poder tomar medidas disciplinarias o de administración de personal flexibles y dinámicas.

Con este sistema de organización y financiamiento, el docente es el principal recurso en la función de producción educativa y su salario es el que genera los mayores costos. De igual modo, éste es bajo y cubre sólo el 90% del salario promedio de las provincias argentinas, que también es bajo.

Se ve entonces, que no sólo es importante analizar cuánto gasta el sistema educativo, sino también saber cómo lo hace, para luego tratar de mejorar el modo de organización y financiamiento, y su correspondiente asignación presupuestaria. Para ello, se ha realizado un análisis con los datos del último presupuesto ejecutado de la Dirección General de Cultura y Educación, el del año 1998.

Primeramente se excluyeron del análisis los gastos en Cultura, los cuales representan el 1,31% del presupuesto ejecutado, equivalentes a unos 41,5 millones de pesos. Luego se consideraron como costos reales de mantenimiento y funcionamiento u operación de los establecimientos escolares de todas las ramas de enseñanza a los siguientes:

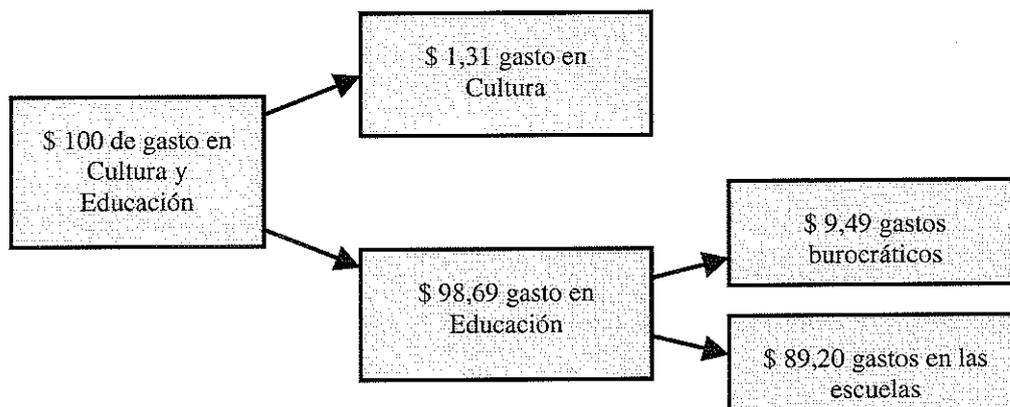
- Sueldos de los docentes titulares, provisionales y suplentes, tanto de los cargos como de las horas de cátedra y del personal directivo de los establecimientos.
- Sueldos de los porteros.

- Sueldos del personal que compone los gabinetes psicopedagógicos.
- Pago de: salario familiar, beneficios y compensaciones, asistencia social al personal y beneficios y compensaciones; de todo el personal mencionado anteriormente.
- Subsidios a los establecimientos privados para el financiamiento de los cargos y las horas cátedra.
- Gastos de funcionamiento de los establecimientos (mobiliario, servicios, etc.)
- Gastos de capital realizados en los establecimientos (infraestructura edilicia.)

Estos gastos representaron el 89,20% del presupuesto ejecutado para el año en estudio, es decir unos 2.800 millones de pesos.

Finalmente se consideraron como gastos burocráticos aquellos realizados para el mantenimiento de la estructura administrativa central, los cuales representaron el 9,49% del presupuesto ejecutado, equivalentes a 301 millones de pesos anuales.

El gráfico adjunto ilustra mejor la cuestión:



Siguiendo con los datos del presupuesto ejecutado 1998 y realizando un análisis del gasto específico en docentes, teniendo en cuenta los cargos y horas cátedra liquidados durante 1998, resulta que, de cada \$100 gastados en docentes, \$ 89 se gastaron en docentes titulares y provisionales y \$ 11 en suplentes, lo que equivale a \$ 2.194 millones y \$ 259 millones respectivamente.

Si por último, sumamos los gastos burocráticos anuales más los gastos en suplentes, tenemos un total de \$560 millones, que se podrían utilizar más eficientemente y que representan en conjunto el 18% del presupuesto ejecutado por la Dirección General de Cultura y Educación para 1998.

De este simple análisis presupuestario podemos ver claramente que el sistema de organización y financiamiento actual gasta en forma ineficiente, además de pagar mal a sus docentes, motivo por lo cual no es lógico esperar buenos resultados de la implementación del mismo.

Hay que generar entonces, un cambio cuantitativo y cualitativo en la asignación presupuestaria, para lo cual primero se debe cambiar la forma de organización del sistema, dándole mayor autonomía a las escuelas, descentralizando la operación de los establecimientos en los establecimientos mismos, bajo la figura del director y su cuerpo docente, permitiendo el control de sus actos a la sociedad y dejándole a la administración central sólo las funciones de "promoción, control de calidad y agencia reguladora" (Llach y otros, 1999).

Luego habría que pensar en cambiar la forma de financiamiento de la educación en la provincia, porque con los recursos actuales no se puede pensar en una educación de calidad que llegue a todos los sectores y regiones de la provincia y que obviamente necesita docentes capacitados y bien pagos, recursos para material didáctico, informático, bibliográfico, etc., becas para los alumnos provenientes de familias de bajos ingresos, etc. Más aun si tenemos en cuenta que a costa de la mala calidad de la enseñanza pública, el número de alumnos que asisten a colegios privados supera el millón en esta provincia y el número de colegios los cinco mil, pagando para asistir a los mismos altísimas matrículas, razón de más para pensar en la posibilidad cierta de un posible financiamiento de la educación pública por parte de las familias que tengan un nivel de ingresos adecuado.

Capítulo III: Calidad de la educación.²⁰

Introducción.

En el capítulo anterior se ha analizado la estructura y el financiamiento del sistema educativo en la Provincia de Buenos Aires y se ha llegado a la conclusión que tanto el modo de organización del mismo como su forma de financiamiento deben reformularse si se quiere impartir educación de calidad a todos los niños y jóvenes pertenecientes a los distintos sectores de la sociedad y regiones de la provincia.

Desde principios de este siglo hasta nuestros días, la educación en Argentina fue extendiéndose paulatinamente hacia sectores cada vez más amplios, logrando altas tasas de matriculación primaria. Sin embargo este crecimiento ha sido desigual y a medida que ascendemos en los niveles educativos, no alcanza de igual manera a las distintas regiones del país y sectores sociales. Es por ello que las mayores disparidades que se observan en el desarrollo del sistema educativo son de orden regional y social.

Las diferencias en las tasas de acceso para el nivel primario entre la población con diferentes niveles de ingreso son mínimas, mientras que se presentan grandes diferencias en lo que concierne a retención y acceso en los niveles educativos superiores. Como se puede observar en el cuadro II A, mientras que el acceso al nivel primario es de casi 100% para el conjunto de la población argentina, en la población con ingreso bajo sólo el 80% finaliza el nivel primario, 23% el nivel medio y 4% el superior. En el extremo superior por su parte, lo hacen 97%, 70% y 31% respectivamente.

Cuadro VI A: Acceso y permanencia en el sistema educativo según nivel de ingreso. Promedio Nacional, población económicamente activa. (En %)

	Población de ingreso bajo	Población de ingreso medio	Población de ingreso alto
Acceden al nivel primario	98	99	100
Finalizan	80	90	97
Acceden al nivel medio	46	62	83
Finalizan	23	41	70
Acceden al nivel superior	11	19	45
Finalizan	4	10	31

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC), para la onda de Abril/Mayo de 1997 y 29 aglomerados del país.

Referencias de los cuadros VI A y B:

Población de ingreso bajo: individuos ubicados en los cuatro deciles inferiores de ingreso.

Población de ingreso medio: individuos ubicados en los deciles 5 a 8.

Población de ingreso alto: individuos ubicados en los deciles 9 y 10.

²⁰ Esta sección está basada en el libro Educación para todos de J.J. Llach y otros, cap.III, citado en la bibliografía. Los párrafos que aparecen entrecomillados son citas textuales del mismo.

La Provincia de Buenos Aires, en tal sentido, se encuentra dentro de las áreas más desarrolladas del país, con tasas de acceso y superación del nivel primario superiores al promedio nacional. La situación no es tan favorable en las tasas de acceso y superación del nivel medio comparadas con el nivel primario, aunque también superiores al promedio nacional. El cuadro VI B nos ilustra muy bien esta cuestión, mostrándonos como el acceso y la permanencia en cada nivel educativo disminuyen a medida que pasamos a poblaciones con menores niveles de ingreso.

Cuadro VI A: Acceso y permanencia en el sistema educativo según nivel de ingreso. Promedio para la Provincia de Buenos Aires, población económicamente activa. (En %)

	Población de ingreso bajo	Población de ingreso medio	Población de ingreso alto
Acceden al nivel primario	99	100	100
Finalizan	84	92	98
Acceden al nivel medio	50	62	83
Finalizan	28	40	68
Acceden al nivel superior	16	21	45
Finalizan	6	11	30

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC), para la onda de Abril/Mayo de 1997 y los aglomerados de Bahía Blanca, La Plata, Mar del Plata y Partidos del Conurbano Bonaerense.

A partir del análisis de las tasas de retención y desgranamiento, se puede ver la capacidad retentiva de la escuela en el ámbito primario. La tasa de desgranamiento es la proporción de niños que ingresaron al nivel primario en un determinado momento y que siete años más tarde (a partir de la nueva ley 9 años) no están en séptimo grado (novenio año de la EGB). Esta tasa refleja a su vez las tasas de repitencia y deserción. La tasa de repitencia, del 7% en Buenos Aires, es la proporción de niños que anualmente no son promovidos de grado. Por su parte la tasa de retención, del 78% en Buenos Aires, refleja la proporción de niños que han transitado normalmente del primero al último grado del ciclo primario.

De un análisis realizado por el IEERAL de la Fundación Mediterránea sobre un grupo de 18 provincias y la C.A.B.A., con relación a las tasas de retención, desgranamiento y repitencia, se observa una variación de 47,7% en la tasa de desgranamiento entre valores extremos de la muestra. Mostrándose así la dispersión existente en el universo educativo nacional entre las diferentes jurisdicciones. (Para una información más detallada ver cuadro 18 del anexo estadístico.)

Todos estos elementos llevan a cuestionar los aspectos cualitativos de las altas tasas de escolarización del sistema en las zonas urbanas, versus las tasas de retención, desgranamiento y repitencia de las regiones menos favorecidas. Esto ha sido consecuencia de una oferta educativa incapaz de flexibilizarse y adaptarse a las diferentes necesidades sociales y económicas de cada región o grupo social. Este problema ha tratado de subsanarse en la nueva ley educativa con la incorporación de los contenidos básicos comunes que tienen como objetivo fundamental poder adaptarse a las características particulares de cada grupo de alumnos constitutivo de cada aula. Es por ello que la acción compensatoria debe centrarse en una estrategia de mejoramiento de la calidad de la educación de los niños con desventajas, sin por ello descuidar la calidad de la educación impartida a todos los alumnos sin importar su nivel socioeconómico, lugar de residencia, etc.

A esta altura del análisis, se hace necesario estudiar los factores que influyen en la calidad de la enseñanza, identificar los propios de nuestro sistema educativo, para poder luego incluirlos en el análisis

de políticas que se proponen en el capítulo final del presente trabajo, en vistas a lograr un salto cualitativo en el sistema educativo provincial.

Con ese fin, en el presente capítulo se analizan los distintos factores determinantes de la calidad de la enseñanza, para lo cual se los agrupa en: factores propios de cada persona, de la familia, del lugar de residencia y de las escuelas y maestros. Seguidamente y a fin de determinar la contribución que cada uno de ellos hace al rendimiento de la enseñanza, se estudia el modelo de la función de producción. Por último se muestra como medir la calidad de la educación, para lo cual se analizan los resultados obtenidos por el estudio llevado a cabo en el libro de referencia sobre la base de las pruebas de calidad realizadas por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación desde el año 1993 a la fecha.

Factores determinantes de la calidad educativa.

Los factores que determinar la calidad de la educación pueden clasificarse en cuatro grupos, a saber:

- **Factores propios de cada persona:** en los que encontramos las características de los alumnos, tales como el sexo, lugar de residencia, y lo más importante, las características innatas que no suelen incluirse en los estudios sobre calidad, por la gran dificultad para medirlas.

Las mediciones respecto a los factores propios de cada persona se pueden obtener a través de pruebas de cociente intelectual o midiendo las habilidades cognitivas previas, pero lamentablemente el alto costo y la dificultad para obtenerlas, hace que muy pocos estudios los tengan en cuenta.

Sin embargo es de destacar la asociación positiva que estos factores tienen con los rendimientos escolares, sobre todo en los niveles iniciales de educación, ya que en los niveles medio y subsiguientes, hay otros factores más importantes como la perseverancia y el nivel socioeconómico de la familia, que resultan cruciales para poder continuar los estudios.

- **Factores propios de la familia:** como el nivel socioeconómico, el tamaño de la familia, el tipo de familia, etc.

Con relación a los factores propios de las familias, los mismos pueden analizarse desde tres enfoques diferentes. El enfoque del capital social, el del capital humano y el de la psicología evolutiva y la importancia del ambiente emocional familiar.

Desde el punto de vista del primer enfoque, el **capital social** es la densidad y calidad de las relaciones sociales familiares que inciden en la educación de los hijos. Cuanto menor es la interacción de los padres con sus hijos, menor es la importancia del capital humano de aquéllos, entendiendo como capital humano de los padres al conjunto de conocimientos, habilidades, actitudes y valores. Esto se puede analizar a través de variables tales como el número de hijos en cada familia, hogares con uno o dos padres presentes, expectativas de los padres respecto a la educación de los hijos, etc.

Junto al capital social tenemos el capital social no familiar, considerado así al conjunto de relaciones sociales comunitarias potencialmente influyentes sobre la educación de los hijos. En este caso las variables relevantes son el número de mudanzas de la familia y por lo tanto el cambio de relaciones sociales. Otra variable es la cantidad y calidad de las actividades extraescolares, llevadas a cabo sobre todo en las escuelas privadas que estimulan las relaciones sociales de los alumnos y sus familias.

El segundo enfoque, el del **capital humano**, considera a los padres como un factor de importancia crucial, produciendo el capital humano de sus hijos mediante la utilización de los siguientes recursos: tiempo dedicado a los hijos, dinero gastado en todo lo referente a su educación y dotaciones naturales o genéticas de los niños. Es importante aquí tener en cuenta el *sesgo de selección*, que se produce porque los padres con mayor capital humano tienden a elegir mejores escuelas y, si además tienen un buen nivel de ingresos, pueden pagar las escuelas mejores que por lo general no son gratuitas.

Desde este enfoque se estudian los factores que hacen al rendimiento escolar a través de las siguientes variables: tiempo, ingreso y gustos de los padres respecto a la educación de sus hijos. El tiempo de los padres se divide a su vez en tiempo público o compartido entre todos los hijos y tiempo privado o

asignado específicamente a cada uno de los hijos. El rendimiento esperado para cada hijo disminuye a medida que aumenta el número de hijos en una familia. Sin embargo hay otra variable relacionada con las anteriores y que influye positivamente a medida que el número de hijos aumenta y es el tiempo y dedicación de los hermanos mayores sobre la educación de los menores.

Las otras variables que se tienen en cuenta desde este enfoque se refieren a las habilidades y condiciones genéticas de los niños heredadas de sus padres.

Por último el tercer enfoque, habla de otras características de las familias que influyen en el rendimiento de los hijos en la escuela. Se trata de las actitudes, valores y emociones prevalecientes en cada familia. El desarrollo intelectual de un niño es un proceso gradual que empieza desde su concepción y que cuando llega a la educación formal, es muy importante y hace una gran diferencia entre los alumnos. Este enfoque de la **psicología evolutiva** pone el énfasis en el papel de los padres en brindar soporte emocional y seguridad en forma estable y continua, creando un medio ambiente adecuado en el hogar para el buen desarrollo intelectual de los hijos.

A la luz de estas variables, los ambientes no adecuados para el desarrollo de los hijos son los hogares con padres en conflicto, con problemas psicológicos, con abusos de diferente tipo, desaprensivos, etc.

También hay condiciones de salud que afectan el rendimiento escolar como la hiperactividad o los problemas de concentración, relacionados ambos a problemas de nutrición en la infancia. El mayor escollo que encuentra este enfoque es la dificultad de medir la situación o el tipo de medioambiente familiar en el cual se desarrolla y vive cada alumno.

Las variables consideradas en los tres enfoques utilizadas para medir el grado de relación entre los factores propios de cada familia y el rendimiento escolar, presentan una relación positiva y muy alta, en la mayoría de los estudios econométricos.

- **Factores propios del lugar de residencia:** ya sea del país, provincia o ciudad que se está estudiando.

Dentro de este grupo de factores encontramos variables tales como ubicación en zona rural o urbana, grado de desarrollo económico del país o de la región que se estudia, etc.

- **Factores propios de las escuelas y de los maestros.**

Dentro de este grupo encontramos variables tales como el gasto por alumno y la infraestructura escolar, la calidad de los docentes, que muestran una asociación positiva con el rendimiento escolar de los alumnos.

El **gasto por alumno** es una variable que tiene fuerte correlación con los rendimientos escolares cuanto menor es el nivel de desarrollo del país o región considerada y cuanto más cuantitativos son los resultados que se quieren medir. Por el contrario su relación con el desempeño cualitativo de los alumnos, es casi inexistente.

El hecho de que el gasto en las escuelas influya en los resultados cuantitativa y no cualitativamente se debe a que para que el gasto afecte en forma cualitativa, se debe usar eficientemente, cosa que es raro que ocurra en los sistemas educativos.

En cuanto al gasto en **equipamiento y material didáctico** de los establecimientos, existe una relación positiva obvia entre los rendimientos escolares y este tipo de erogación.

En cuanto a la **calidad de los docentes**, “es casi imposible especificar un conjunto de características objetivas y subjetivas de los maestros que capturen por igual las diferencias sistemáticas en sus antecedentes (background) y, por otro lado, en sus elecciones idiosincráticas de métodos y estilos de enseñar” es por ello que “las escuelas difieren drásticamente en su calidad, pero no tanto por los factores asociados al nivel del gasto, sino por los vinculados a las habilidades de los docentes” ... “lo decisivo es la calidad del maestro, sus habilidades y su esfuerzo que, lamentablemente, son muy difíciles de medir”.

Y es esta dificultad de especificación y medición que hace que las variables relativas a la calidad de los docentes casi no sean tenidas en cuenta en los estudios sobre rendimiento y calidad educativa.

Por otro lado no se ha encontrado relación significativa alguna entre los **sueldos de los docentes** y el rendimiento de los alumnos en el aula. Posiblemente debido a que si un docente es didáctico y sabe atrapar la atención del alumno y llegar a que el mismo aprenda los conceptos impartidos, no va a dejar de actuar de ese modo por una variación en su sueldo. No podemos dejar de observar que “los buenos y malos maestros ganan generalmente lo mismo”. Lo que sí puede ocurrir es que pueda dedicar más tiempo de trabajo a la docencia si ésta es retributable y así obtener externalidades positivas de este mayor desempeño.

Con relación a los factores que afectan los rendimientos escolares y dependen de las escuelas encontramos variables tales como el tamaño del grado o división y el de la escuela.

En el caso del **tamaño del grado o división**, se puede decir que no existe un tamaño óptimo de clase. Sin embargo, se sabe que los estudiantes de altos rendimientos se benefician de un tamaño grande, mientras que, para los de bajo rendimiento ocurre lo contrario. Por su parte los alumnos de rendimiento medio no se ven afectados por la cantidad de compañeros que tengan. Del mismo modo ocurre con la dimensión de la escuela, donde tampoco hay un tamaño óptimo.

Frecuentemente, en los estudios econométricos sobre rendimientos educativos, no se tienen en cuenta los factores propios de los docentes y de las escuelas. Como ya se explicó, uno de los motivos es la dificultad de definición y posterior medición de las variables. Pero existe otro motivo, que se debe a que, por el nivel de agregación de los datos, éstos finalmente no muestran una clara asociación positiva con los rendimientos. Es por esta agregación que se mezclan las escuelas eficientes con las ineficientes, los buenos con los malos docentes, etc. Sin embargo, cuando el nivel de agregación de los datos no es muy elevado, estas variables comienzan a tener relevancia, a través de asociaciones positivas con los rendimientos escolares.

El modelo de la función de producción educativa.

Para determinar la contribución que cada uno de estos factores hace al rendimiento de la enseñanza, el enfoque más utilizado es el modelo de la función de producción educativa. A través de este modelo se trata de explicar el producto (rendimiento escolar) en función de los insumos utilizados. La metodología utilizada es el análisis estadístico de regresión, a través del cual se infiere la importancia relativa de los distintos insumos que hacen al rendimiento de la enseñanza.

Las limitaciones más importantes que presenta este enfoque se refieren a:

- Tener un carácter fuertemente empírico, sin apoyo en una teoría sólida. Lo que hace suponer que si bien los modelos han tendido a ser cada vez más sofisticados econométricamente, en general queda sin explicar un residuo muy amplio.
- Los resultados son altamente sensibles a la variable que se utilice para medir el rendimiento.
- A pesar de que el proceso educativo es esencialmente acumulativo y los insumos del pasado afectan el desempeño actual de los alumnos, la mayoría de los estudios miden la calidad de la educación impartida a los alumnos en un momento del tiempo dado.
- La influencia de los estudios realizados en países desarrollados, en donde la escuela tiene muy poca influencia en el desempeño de los estudiantes, mientras que el nivel socioeconómico de la familia y del grupo de pares resulta ser de importancia casi excluyente. Mientras que para los países en desarrollo, como el nuestro, la distancia entre el nivel educativo de los maestros y el de la población en general, indudablemente favorable a los primeros, hace que la influencia del maestro sobre los rendimientos de los alumnos sea una de las variables de mayor relevancia, sino la principal, debido a que el nivel de educación de los padres y la importancia que éstos le asignan a la educación son muy bajos.
- El **sesgo de selección**, que se origina en la distribución no aleatoria de los estudiantes en las escuelas. Es decir, dado que en los estudios econométricos se estudia el rendimiento de los alumnos a lo largo de los años escolares, y con el paso del tiempo van repitiendo o abandonando los peores, los que

quedan son alumnos para los cuales es altamente probable que los insumos escolares y familiares les resultaron favorables, permitiéndoles avanzar en sus estudios. Es por ello que las investigaciones, al no tener en cuenta este proceso de selección, realzan el papel de los insumos escolares y familiares y empañan u ocultan otros factores.

Analizando las limitaciones del modelo de la función de producción señaladas y teniendo en cuenta que nuestro país se encuentra dentro del grupo de países en desarrollo, el alto residuo que queda sin explicar en los estudios econométricos relativos a calidad educativa, es altamente probable que sea consecuencia de que aún no se han podido incluir como variables explicativas la influencia de las habilidades pedagógicas de los maestros frente a los alumnos, su desempeño en el aula, sus características innatas y demás variables que hacen justamente a los factores propios de los maestros, debido a lo difícil de su definición y medición.

Así, en la mayoría de los estudios sobre los rendimientos de la educación, los factores que se analizan son los referidos a las características personales, familiares y del lugar de residencia de los alumnos.

Sin embargo, los factores que pueden modificarse por medio de políticas públicas son los propios de las escuelas y de los maestros, y es altamente probable que ellos influyan positiva y terminantemente en el nivel de rendimientos alcanzados por los alumnos en países como el nuestro. Por lo tanto, deberíamos tratar de mejorar la asignación de los recursos públicos y privados destinados al sector educativo a través de una mayor comprensión de estos factores, que son los que determinan una gran parte de los buenos resultados escolares.

Midiendo la calidad de la educación en Argentina.

La eficiencia cualitativa interna de un sistema educativo se puede estudiar por medio de la calidad de la educación que imparte el mismo. A su vez, la calidad se mide por medio de los rendimientos que obtienen los estudiantes en pruebas de aptitud que se les toman en diferentes disciplinas.

En los países desarrollados las pruebas de calidad son test estandarizados, en dónde la más conocida es la Third International Mathematics and Science Study (TIMSS), que se realiza desde los años 1994/95 en las áreas de ciencia y matemática. "El simple indicador del porcentaje alcanzado en tales pruebas permite una primera aproximación a la calidad de las escuelas, las aulas y el sistema como un todo".

En nuestro país el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación realiza pruebas de calidad ²¹ desde el año 1993 a alumnos del nivel medio y primario de las distintas provincias, en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación. 1993

Las pruebas se realizan en las áreas de lengua y matemática y nuestra provincia se encuentra dentro de las regiones evaluadas. También se miden variables tales como la conformación de los hogares de los alumnos, su nivel económico social, la educación de los padres, los antecedentes escolares de los alumnos y las características de los docentes del curso, de los directores de las escuelas y de los establecimientos.

El universo de la muestra que consideran las pruebas, fue variando y aumentando a lo largo de los años. En un comienzo se evaluó 7^{mo} grado de primaria común, 5^{to} año de bachilleratos y escuelas comerciales y 6^{to} año de escuelas técnicas. En la actualidad se evalúa 3^{ro}, 6^{to} y 7^{mo} grado de primaria común, 2^{do} y 5^{to} año de bachilleratos y comerciales y 2^{do} y 6^{to} año de escuelas técnicas.

Con respecto a la cantidad de alumnos evaluados, en 1993 fueron 13.500 alumnos del nivel primario y 10.000 del nivel medio, superando los cien mil en cada nivel en el año 1998.

Se evaluaron también a los directores, quienes siendo sólo 900 en el nivel primario y 500 en el medio en 1993, llegaron a sumar 2.309 y 6.023 respectivamente en 1998.

²¹ Las pruebas comenzaron siendo muestrales. A partir del año 1999 pasaron a ser censales para el nivel medio, siguiendo con la modalidad muestral para el nivel primario.

Con respecto a los docentes se comenzó con 1.350 en el nivel primario y se continuó evaluándolos hasta el año 1997 en donde se evaluaron 7.000 docentes. En el nivel medio, sólo se evaluaron 1.000 docentes en 1993 y 5.000 en 1994.

DOCENTES

En cuanto a la evaluación de las familias, sólo se las consideró en el primer año del operativo, en donde se tomaron datos de 1.000 familias de alumnos del nivel primario y 10.000 del medio.

Es muy importante tener en cuenta que "la prueba argentina mide requerimientos mínimos cuyos promedios se expresan siempre en porcentajes. Por tal razón, no hay que olvidar en ningún momento que 100 puntos no significa excelencia sino, en todo caso, que se ha alcanzado dichos conocimientos mínimos."

□ 100%
○ CONOCIM.
MÍNIMOS

En las pruebas realizadas por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación con relación a la calidad de la educación impartida en nuestro país, se evaluaron los siguientes factores:

- Nivel económico y social de las familias de los alumnos.
- Educación del padre y de la madre.
- Capital humano paraescolar, medido por asistencia al nivel inicial, libros y computadoras en la casa, actividades no curriculares, etc.
- Hogar monoparental o biparental.
- Sexo del alumno.
- Establecimiento estatal provincial, municipal o privado.
- Capital físico escolar, medido por medio del equipamiento y la infraestructura física de las escuelas.
- Capital humano escolar, medido por la capacitación, antigüedad y titularidad de los directivos y docentes.

De estos factores sólo los siguientes se encontraron como potencialmente determinantes de los rendimientos de los alumnos:

- Dentro del grupo de variables personales y familiares:
 - Sexo.
 - Educación del padre.
 - Educación de la madre.
 - Nivel económico y social de las familias de los alumnos.
 - Tamaño de la familia.
- Dentro del grupo de variables del entorno:
 - Nivel económico y social del grupo de pares.
 - Provincia de residencia.
 - PBI por habitante.
 - Gasto por alumno.
- Dentro del grupo de variables del colegio:
 - Modalidad, para el caso de las escuelas medias.

- Estatal o privado.
- Recursos de capital e infraestructura del colegio.
- Categoría del director.
- Antigüedad del director en el cargo.
- Dentro del grupo de variables del docente y del aula.
 - Cursos de capacitación realizados.
 - Categoría del docente.
 - Tamaño del aula.

Los resultados promedio que se han obtenido para los niveles primarios y secundarios en los años que el estudio de referencia ha tomado para realizar el análisis (1993 y 1997) rondan el 50%. Estos resultados muestran que en Argentina los rendimientos de los alumnos apenas alcanzan a la mitad de los conocimientos mínimos que deberían tener según su nivel de estudios. Si bien la Provincia de Buenos Aires supera al promedio, estos resultados nos muestran a las claras la pobre situación del sistema educativo argentino en su conjunto.

Analizando pormenorizadamente los resultados obtenidos, las principales conclusiones a las que llegó el estudio de referencia fueron las siguientes:

- Los resultados de las pruebas de calidad difieren mucho más según los factores socioeconómicos familiares que según las características de las escuelas.
- A mayor nivel socioeconómico y a mayor educación de los padres, se obtienen mejores resultados en las pruebas.
- En la enseñanza primaria, la educación de la madre influye algo más que la del padre sobre los hijos.
- En el nivel medio las diferencias sociales y educativas asociadas a los resultados no son tan marcadas como en el nivel primario.
- Las diferencias obtenidas por el nivel socioeconómico y educativo son mayores para matemática que para lengua.
- Los niños con alto capital humano paraescolar obtiene mejores resultados en la primaria y también en la secundaria, aunque un poco menores.
- Las mujeres obtienen mejores promedios que los varones.
- Los estudiantes de escuelas primarias privadas obtienen resultados hasta un 25% mejores que los de escuelas públicas. En la secundaria la diferencia se reduce al 10%.
- En la enseñanza primaria, los alumnos de escuelas estatales urbanas obtienen puntajes 20% superiores a los de sus pares rurales.
- Los alumnos de escuelas bien equipadas obtienen resultados un 25% superiores a los de escuelas mal equipadas.
- No se encontraron diferencias en los promedios de los chicos que asisten a escuelas cuyos directores y docentes hayan realizado más cursos de capacitación.

Es muy importante tener en cuenta que el análisis econométrico realizado por el estudio de referencia, de donde se han obtenido las conclusiones arriba señaladas, si bien “busca determinar el impacto marginal de las distintas variables sobre los rendimientos de los alumnos”, “sólo explica el 37% (1993) y 28%

(1997) de las diferencias de los puntajes para el caso de la primaria y el 24% en la secundaria". Y ello es debido a que *hay factores específicos de las escuelas que juegan un papel significativo en los rendimientos de los chicos y que no son tenidos en cuenta en el análisis, como por ejemplo el modo de organización de la escuela y ciertas características de los recursos humanos involucrados en el proceso educativo tales como el modo de enseñar, la didáctica del maestro, etc.* "Este hecho evidencia que "la escuela importa" más de lo que parece, aunque parte de su influencia no puede ser captada por los estudios convencionales". Y esto se demuestra económicamente por el hecho de que un porcentaje muy significativo de la varianza de los resultados de las pruebas de calidad, quede sin explicar. (P. ----) X

Continuando con los resultados del estudio de referencia, el mismo llega a una aparente paradoja: las características de los docentes que se tienen en cuenta, presentan una influencia muy baja sobre la calidad de la educación. Por un lado los autores advierten que "esto bien podría deberse al modo en que están medidas esas características de los maestros y profesores: antigüedad, salarios, cantidad de cursos de capacitación y, pocas veces, la experiencia real, muy difícil de medir". Y por otro lado presentan las dos posibles explicaciones de la supuesta paradoja: *Handbook?*

"a) no se captan las características verdaderamente relevantes de los docentes, tales como su profesionalidad, su real dedicación a la tarea, sus habilidades pedagógicas, su empatía o, simplemente, su vocación de enseñar;

b) las variables que si se captan pierden su razón de ser al funcionar en un marco institucional y de incentivos inadecuado; por ejemplo, salarios totalmente desvinculados del capital humano y los logros de los docentes, o cursos que se acumulan a tontas y a locas pero que agregan poco conocimiento."

A modo de conclusión.

A lo largo del presente capítulo se han analizado los factores que influyen en los rendimientos de los alumnos en el aula, su forma de medición a través de las pruebas de calidad y los principales resultados obtenidos por el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa, medidos por el estudio econométrico que se ha llevado a cabo en el libro de referencia.

Ahora estamos en condiciones de identificar el tipo de escuela y entorno socio-familiar en donde los niños y jóvenes de nuestro país logran estudiar con la más alta calidad posible:

- ✓ Establecimiento ubicado en una provincia con alto nivel de PBI/habitante.
- ✓ Establecimiento privado y urbano, con buen equipamiento escolar y alto gasto por alumno.
- ✓ Tamaño de aula que se encuentre entre los 25 y 35 alumnos.
- ✓ Docentes estimulados, con sentimiento de pertenencia al establecimiento y capacitados siguiendo un proyecto a largo plazo, con objetivos preestablecidos y no por medio de cursos desconectados y sin relación entre sí.
- ✓ Directivos con autoridad real para tomar decisiones de tipo pedagógicas y organizativas; y con antigüedad en el establecimiento que le permita conocerlo en su conjunto y poder tomar decisiones a largo plazo y analizar sus consecuencias.
- ✓ Familia biparental, con un nivel socioeconómico medio o elevado, con un alto nivel educativo del padre y muy especialmente de la madre.
- ✓ Alumnos que hayan concurrido al ciclo inicial completo, que en nuestra provincia es de tres años de enseñanza, desde los 3 hasta los 5 años de edad, siendo obligatorio sólo el último.

Si bien todas las características deseables para que un alumno pueda estudiar en un ambiente socio familiar y económico adecuado y en una escuela de la más alta calidad posible son muy difíciles de conseguir para el conjunto de la población, algunas de ellas si pueden lograrse y/o mejorarse a través de políticas de gobierno adecuadas.

La jerarquización de la carrera docente, el perfeccionamiento continuo a lo largo de toda la vida laboral, el reciclaje de los docentes en actividad, la calificación permanente y continua, un régimen de ingreso y promoción basados en la capacitación, en la calificación profesional y en la evaluación del desempeño laboral unido a un mayor salario producto de la jornada completa de labor, apuntarían a mejorar cualitativa y cuantitativamente la oferta de personal docente y su productividad. Estas medidas pueden ser aplicadas desde el gobierno provincial, dentro del marco de un conjunto global de reformas tendientes a mejorar la calidad final de la enseñanza.

También es factible un mayor y mejor equipamiento de las aulas y escuelas, y un más alto gasto por alumno, incluso sin aumentar los recursos actuales, simplemente haciendo un uso más racional de los mismos, eliminando el exceso de gastos burocráticos analizados en el capítulo anterior.

Capítulo IV: Una propuesta de reforma para la educación básica en la Provincia de Buenos Aires.

Introducción.

A fines del siglo XIX el nivel educativo medio de la población en Argentina era nulo o casi inexistente. En ese marco, el anhelo que primó a Sarmiento fue universalizar la educación básica, objetivo que se fue cumpliendo a lo largo del siglo XX, pero lamentablemente menoscabando la calidad de la enseñanza impartida en todos los niveles. Hoy son otros los fines que necesitamos trazar para nuestro sistema educativo. Las actuales exigencias de mayor educación para más personas, mejor calidad para todos los alumnos tanto de establecimientos públicos como privados, sin importar su nivel social o económico, obligan a plantearse cuáles son los objetivos de los actuales niveles educativos, qué nuevas metas deben formularse y qué tipo de reformas hay que implementar para llegar a ellas.

Argentina no se encuentra sola en este proceso de crisis y necesaria transformación del sistema educativo. La mayoría de los estudios sobre los sistemas educativos latinoamericanos muestran una situación similar a la de nuestro país, con una notoria expansión de la cobertura educativa a cambio de una declinante calidad en la enseñanza. Las currículas impartidas no responden adecuadamente a las demandas presentes y futuras del aparato productivo y no contribuyen a mejorar considerablemente la equidad social. Las nuevas demandas provenientes de los distintos sectores sociales de una educación de calidad para todos los alumnos, se topan con organizaciones administrativas y financieras estáticas e inhabilitadas para adaptarse al cambio que la sociedad requiere.

Se advierte entonces, una imperiosa necesidad de mejorar la organización administrativa y financiera de los sistemas educativos, la calidad de la educación impartida, la relación entre los contenidos enseñados y las necesidades del mercado de trabajo y la jerarquización tanto del docente frente a grado como del directivo.

También hay cierta coincidencia sobre cuáles son las estrategias a seguir o al menos cuáles son las condiciones que los países deben reunir para avanzar hacia el logro de los objetivos propuestos:

- ✓ mayor descentralización del sistema educativo y mayor autonomía curricular y de gestión de los establecimientos,
- ✓ jerarquización del docente, considerándolo como el principal actor del proceso de reforma,
- ✓ una regulación que permita coordinar las distintas unidades del sistema de educación entre sí y con el entorno económico, social y político,
- ✓ consenso entre todos los sectores involucrados,
- ✓ acceso universal a la educación media o secundaria, suponiendo que la primaria ha alcanzado la cobertura universal,
- ✓ monitoreo y control de la calidad educativa y de todo el sistema educativo.

Es por ello que en la mayoría de los países de la región, se advierte un avance hacia una mayor descentralización de los sistemas educativos, respondiendo a lineamientos de optimalidad según la teoría de las finanzas públicas locales. El gasto se hace de esta manera más eficiente, porque los gobiernos locales captan mejor las necesidades de la población y esta ejerce un control más estrecho sobre la gestión pública.

Un ejemplo de descentralización es el caso chileno, que ha sido estudiado con profundidad por Carciofi, Cetrángolo y Larreñaga²². En Chile se reformó el sistema educativo, implementándose un importante proceso de descentralización que modificó en forma esencial el funcionamiento económico y administrativo del sector educativo. Por el contrario, las normas pedagógicas y curriculares experimentaron cambios menores. El sistema educativo chileno quedó descentralizado, con participación del sector público y privado en su producción y financiamiento. El Ministerio de Educación Pública (Mineduc) pasó a cumplir una labor de supervisión y coordinación, además de diseñar las políticas generales en el área educativa.

También en México se implementó a partir de 1992 una reforma educativa que descentralizó o federalizó el sistema de educación básica y normal, para acercar la toma de decisiones a donde tiene lugar el hecho educativo. A partir de ella, los Estados administran directamente los recursos destinados a la educación, incluso los nacionales, y deciden acerca de su uso y optimización. El sistema central, se concentra en:

- La función normativa: centrada fundamentalmente en la definición de los contenidos curriculares, de planes y programas de estudio y de libros de texto para la educación básica.
- La función compensatoria: orientada a asegurar la equidad en el sistema educativo y principalmente entre las entidades federativas.
- La función evaluativa: tanto del sistema educativo general, como del aprendizaje de los alumnos y del desempeño de los docentes.²³

Se advierte entonces que es necesario descentralizar la toma de decisiones, tanto en el ámbito administrativo como financiero y pedagógico. Para ello se debe permitir a las escuelas tener un alto nivel de autonomía en la elaboración del presupuesto anual de recursos y gastos, estableciendo algún método de presupuestación elaborado desde el centro educativo. Es necesario crear un proyecto curricular propio en cada escuela adaptado al nivel socioeconómico de su población escolar, aumentando también así el nivel de autonomía de la conducción directiva, pedagógica y administrativa de los establecimientos educativos. Se deben armar verdaderos centros educativos dentro de las escuelas, logrando un sentimiento de pertenencia del docente al establecimiento y de participación activa de toda la planta de personal docente en el proyecto educativo y curricular de la propia escuela.

En este sentido, es preciso tener en cuenta que, mientras en las décadas pasadas la elección de la profesión docente era efectuada en un contexto donde las posibilidades ocupacionales para las mujeres

²² Carciofi, Cetrángolo y Larreñaga (1995 y 1996)

²³ Un muy buen ejemplo de descentralización administrativa y educativa es el sistema educativo sueco. Suecia es un país centralista fundamentado en el llamado "estado de bienestar" en el que la construcción de un sistema educativo nacional ha desempeñado un papel predominante. El sistema educativo sueco fue evolucionando hacia una mayor descentralización de las decisiones. A escala nacional, casi todas las actividades educativas son de competencia del Ministerio de Educación y Ciencia. La Dirección Nacional de Educación Escolar, *skolverket*, es la autoridad administrativa que observa y evalúa la marcha de la actividad escolar, ejerce la supervisión de la educación y presenta propuestas de desarrollo de las escuelas, tiene cursos de formación de rectores y de perfeccionamiento del personal docente. Está dividida en 11 oficinas regionales.

Las Municipalidades, junto con los padres o tutores de los alumnos, son responsables de que se cumpla la asistencia obligatoria a la escuela. Los municipios gozan de bastante autonomía en cuanto se refiere a la administración de la actividad educativa. Son además responsables de la educación general básica (EGB), de la construcción, mantenimiento y dotación de las escuelas. Cada municipio debe establecer un plan de actividad escolar que especifique como se ha de estructurar y desarrollar la educación general básica en su jurisdicción.

Los colegios, individualmente, enuncian su plan de trabajo local, cómo pretenden lograr esos objetivos y cómo se conformará y organizará la actividad.

Los profesores determinan, de común acuerdo con los alumnos, las metas de la enseñanza, que junto con las diversas necesidades y condiciones de los alumnos constituyen el punto de partida para elegir la forma de trabajo.

eran reducidas²⁴, ahora se efectúa en un contexto de mayor amplitud de opciones. La profesión docente compite con otras opciones más atractivas tanto desde el punto de vista profesional como del económico.

De esta manera, la carrera docente no resulta atractiva a la hora de elegir una profesión, derivado de lo cual la oferta de docentes es escasa y de mala calidad, el ausentismo elevado y la calidad final de la enseñanza muy pobre. Así, la profesión docente no se encuentra valorada por la sociedad.

En la Provincia de Buenos Aires la normativa del Estatuto del Docente²⁵ y su reglamentación parcial, ha hecho que la carrera docente se torne muy rígida una vez que los docentes se encuentran inmersos en el sistema. El único progreso en la carrera se logra por la antigüedad misma y no por la capacitación y el esmero demostrado por mejorar ante el alumnado.

La jerarquización de la carrera docente, el perfeccionamiento continuo a lo largo de toda la vida laboral, el reciclaje de los docentes en actividad, la calificación permanente y continua, un régimen de ingreso y promoción basados en la capacitación, en la calificación profesional y en la evaluación del desempeño laboral unido a un mayor salario producto de la jornada completa de labor, apuntarían a mejorar cualitativa y cuantitativamente la oferta de personal docente y su productividad. Lo cual influiría directamente sobre el mejoramiento en la calidad de la enseñanza, la estimulación del alumnado a continuar sus estudios y la disminución de la repitencia y la deserción.

La calificación de la oferta de personal docente es el incentivo necesario para que a la hora de elegir una profesión, la de docente sea una alternativa interesante de estudio y posterior desempeño, incluyendo de esta manera a jóvenes capaces y calificados.

El Estatuto Docente en vigencia, *mantiene sin reglamentar* gran parte de sus principales artículos que hacen al sostenimiento de la calidad educativa, a las exigencias profesionales para entrar y permanecer en el sistema y a un salario acorde con el desempeño del docente. Entonces, se podría pensar en una *recontratación de los derechos y deberes del personal docente, dentro del marco de la reforma educativa en vigencia, por medio de la reglamentación total del actual Estatuto del Docente Bonaerense, haciendo obligatorio su cumplimiento como parte de la incorporación de los docentes a la "Nueva Escuela Bonaerense"*.

Siguiendo con el análisis de las reformas latinoamericanas, es interesante destacar que en México, en pro de una mejor calidad educativa se trató de atender íntegramente al docente, reconociéndolo como protagonista fundamental del proceso de reforma, instalándose un sistema de reconocimiento salarial basándose en el desempeño en el aula. En este sentido, Chile promulgó un *estatuto docente* para atender las reivindicaciones de los profesores que demandaban compensaciones por el deterioro de sus remuneraciones. El estatuto contempla la implementación de la carrera docente, la introducción de un salario mínimo, un conjunto de asignaciones basadas en la experiencia y responsabilidades de los profesores y el incremento de recursos para la capacitación docente.

Pero no sólo en Latinoamérica se torna central el tema de la calidad, si analizamos los sistemas educativos europeos, en ellos, la universalización de la educación básica y media es un tema resuelto, pero en cambio hay una preocupación creciente por la *calidad de la enseñanza*. Es por ello que las reformas educativas llevadas a cabo en los últimos años se vinculan a la calidad, los niveles de rendimiento y la capacidad integradora dentro del respeto a las diferencias individuales.

Una de las reformas más conocidas (y que ha servido de referencia para nuestra Ley Federal Educativa) fue la de España a partir de 1970, que implicó una revisión de la calidad de la enseñanza, las remuneraciones docentes, su capacitación, la relación alumnos por docente frente a grado, etc.

Los factores más importantes que se determinaron para mejorar la calidad fueron:

24 Las mujeres representan un porcentaje muy alto sobre los varones dentro del universo de docentes en la educación inicial y E.G.B.; en los niveles siguientes, ya sea polimodal, superior y universitario, esta relación no se mantiene.

25 El Estatuto del Docente determina los derechos y deberes del personal docente que ejerce funciones en los establecimientos de enseñanza estatal, dependientes de la DGCyE de la Provincia de Buenos Aires o en sus organismos y cuyos cargos se encuentren comprendidos en el escalafón general que fija el estatuto mencionado. (Artículo 1ro del Estatuto del Docente).

- ✓ el diseño curricular,
- ✓ la formación de los profesores,
- ✓ la organización de los centros educativos.

Un aspecto a resaltar, es el énfasis puesto en la estrategia de “aprender a aprender” con relación a la capacitación docente, referida a la capacitación inicial del docente, a la del docente en actividad y a la capacitación continua a lo largo de toda la vida laboral²⁶.

Este importante cambio estructural sobre la oferta educativa, debe ir acompañado por cambios sustantivos en todo lo que respecta a la demanda por educación, tanto pública como privada. Se debería comenzar por extender a cada uno de los establecimientos provinciales y municipales las pruebas de calidad educativa que actualmente realiza en forma de muestras aleatorias el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Pasando de esta manera de un método muestral a una evaluación censal, concretándose la evaluación permanente y continua del sistema educativo nacional así como los provinciales y municipales. Luego se deberían publicitar los resultados de las mismas para que la comunidad educativa compuesta por directivos, docentes, alumnos y padres, los conozca. Estas estadísticas educativas permitirían clasificar a los establecimientos de acuerdo a su nivel de calidad y servirían de referencia cierta a la hora de elegir el establecimiento educativo donde educar a nuestros hijos.

Como se ha visto en el capítulo III, en los países desarrollados las pruebas de calidad son test estandarizados, en dónde la más conocida es la Third International Mathematics and Science Study (TIMSS), que se realiza en las áreas de ciencia y matemática en el marco de la OECD. Sería altamente recomendable que tanto nuestra provincia como el resto del país tendieran hacia la implementación de un sistema de evaluación de la calidad educativa similar, que permitiera asimismo comparaciones a escala internacional.

Se debería además cambiar el sistema de elección de escuelas e introducir la libre elección del centro educativo por parte del alumnado y sus padres. En la Provincia de Buenos Aires en la actualidad, la libre elección sólo es posible en las escuelas privadas. Pero en las públicas el método de elección totalmente arcaico y fuera de época toma en cuenta como característica primordial para inscribir a un alumno en una escuela, la proximidad entre la misma y su hogar, dejando de lado las expectativas de formación del alumno.

En este sentido, es muy interesante el caso comentado en el libro de Osborne y Gaebler (1996) citado en la bibliografía sobre el “Programa de Elección” de la comunidad de East Harlem²⁷. Este programa se

²⁶ Para un análisis de la reforma española ver las citas bibliográficas 2, 7, 31 y 32

²⁷ En el Distrito Escolar 4, en la comunidad de East Harlem (New York), a principios de la década del setenta, las escuelas registraban los peores resultados en todos los test de calidad educativa. Sólo el 15% de los alumnos leía aceptablemente y se presentaban tasas mínimas de asistencia a clases. East Harlem es una de las comunidades más pobres de USA, donde más de la mitad de las familias están encabezadas por madres solteras y el 35 % de los residentes dependen de la asistencia social para sobrevivir.

En 1974 un grupo de personas formado por un inspector, un director y varios maestros creó una escuela alternativa para los alumnos con problemas serios de aprendizaje y luego otras escuelas más. Cada una de ellas impartía un núcleo básico de enseñanza en matemáticas, lengua y ciencias sociales, pero cada una tenía también su propio foco especial de interés (elemento fundamental para el proyecto, cuyo principal objetivo era captar el interés de alumnos que no tenían ningún estímulo hacia la educación y el aprendizaje). En poco tiempo, los padres y alumnos se encontraron con una variedad de opciones. Las llamaron *Junior High School (JHS)* y eran escuelas intermedias entre la primaria y la secundaria. Sólo podían escoger escuelas dentro de la “zona” en que vivían y solamente las escuelas alternativas presentaban tantas opciones. Se habían creado escuelas alternativas para crear buenos ambientes de enseñanza, pero no se podía permitir la enseñanza a todos los aspirantes. Fue por ello que los padres ejercieron una gran presión y en 1983 el distrito convirtió a todas las JHS en escuelas de elección y eliminó la asignación por zona.

En 1990 había 21 JHS y 6 escuelas primarias alternativas. Así, las escuelas dejaron de corresponderse exactamente con los edificios; muchos edificios albergaban tres o cuatro escuelas, una en cada planta. En total había 52 escuelas y 20 edificios. Eran escuelas pequeñas de 50 a 300 alumnos y con educación personalizada. Según el director de este Programa de Elección, los alumnos necesitaban que se les trate de modo personalizado, con lo cual la reducción en el tamaño de las escuelas constituyó una gran ventaja.

enmarcó dentro de los principios que en 1989 se establecieron en Estados Unidos en una Cumbre Educativa en donde el presidente de USA y los gobernadores establecieron principios de gobierno de corte empresarial, que para el sector educativo se resumían en:

- ✓ descentralización de la autoridad y la responsabilidad de la toma de decisiones en el seno de la escuela,
- ✓ una mayor capacidad de elección para padres y alumnos,
- ✓ un activo compromiso de sostén de los padres y las empresas de la comunidad,
- ✓ un sistema contable basado en los resultados, más que en el acuerdo con las reglas y las normativas,
- ✓ un sistema de personal que proporcione recompensas auténticas para el éxito con los alumnos y en las que un fracaso tenga reales consecuencias.

Bajo este sistema, las escuelas pasaron a tener más libertad, dando cuenta directamente a los padres de los alumnos de los actos llevados a cabo en los establecimientos. Los alumnos pueden elegir la escuela que más les conviene de acuerdo a sus necesidades y capacidades y los incentivos fueron sustituyendo a las órdenes tanto para los docentes como para los alumnos.

Para poder concretar las reformas antes comentadas tanto desde el punto de vista de la oferta como de la demanda educativa, se hace necesario un cambio en el modo de financiamiento de la educación en la Provincia de Buenos Aires. Actualmente la provincia financia la totalidad de la oferta de servicios educativos públicos y un porcentaje de los privados. La idea es pasar a financiar la demanda en lugar de la oferta educativa. En principio se podría pensar en un financiamiento indirecto, pasando a uno pleno cuando el sistema se encuentre más adaptado a los nuevos cambios propuestos con este nuevo tipo de organización educativa²⁸.

Finalmente, se ha propuesto la implementación de la doble escolaridad o jornada completa. Esta medida, si bien resulta excesivamente costosa tanto en su implementación como en su mantenimiento, presenta una gran cantidad de ventajas, especialmente para los niños que pertenecen a familias de bajo nivel de ingreso o con ambientes familiares problemáticos. Entre las mismas podemos citar: la contención que resulta la escuela para los niños que viven en ambientes familiares desfavorables para su crecimiento físico e intelectual; la mayor cantidad de horas de clase dictadas en materias extracurriculares; la posibilidad de tener apoyo docente luego del dictado de las materias básicas; de investigar y estudiar a la tarde los temas dados por el docente durante la mañana, en forma grupal, con materiales de estudio a su

Luego se descentralizó la autoridad: los maestros pasaron a dirigir su propia escuela. Si bien se mantuvieron a los administradores (*principals*) como regentes de los edificios, quienes realmente estaban al frente eran los directores pedagógicos (*directors*, la mayoría de los cuales también enseñaban) y sus maestros. Los maestros podían pedir fácilmente traslado a otra escuela o crear una nueva, lo cual aumentaba la productividad. Poco tiempo después las JHS competían por los alumnos. Comenzaron a cerrarse escuelas que no atraían suficiente cantidad de estudiantes o se sustituía al director y su personal. Porque si los alumnos no quieren acudir, no tiene sentido que siga funcionando una escuela. Se deben satisfacer las necesidades de los alumnos. Por otra parte, las escuelas con éxito pudieron crecer hasta un límite de 300 bancas. En este límite los representantes del distrito alentaban a los directores para que las reprodujeran, siempre que se dispusiera de espacio para otra escuela.

Uno de los directores de una JHS alternativa decía que se reemplazó la idea de que se está ahí para siempre, por la idea de que se está con un fin y que ha de maximizarse. La misión, el sueño de la escuela, debe anidar en la mente y en el corazón de los integrantes de la escuela. Debe haber un sentimiento de propiedad por parte de los alumnos y maestros hacia la escuela. En lugar de destinar a los alumnos y docentes a una escuela y ofrecerles una educación inamovible, se les permite elegir el estilo de educación que prefieran.

Para 1987 (14 años después de iniciada la reforma), la cuarta parte de los graduados del distrito 4 obtuvieron plazas en escuelas secundarias de primer nivel, cosa que en los '70 era imposible, dada la baja calidad educativa y alta deserción escolar. Este fue uno de los logros visibles del mejoramiento de la calidad educativa que logró el programa, basado en incentivos reales sobre los actores del proceso educativo.

²⁸ Un ejemplo de financiamiento a través de la demanda es el mecanismo de subvención a la demanda instalado en Chile desde hace más de veinte años, orientado a asignar los recursos en el sector a través de un mecanismo de cuasi-mercado. Un estudio detallado del mismo se encuentra en Carciofi, Cetrángolo y Larreñaga, (1995 y 1996).

alcance y con un docente guía; la concentración de las tareas para los docentes en un solo establecimiento aumentando su eficiencia y por el hecho de trabajar jornada completa, también sus ingresos; etc.

Una agenda de medidas de política a implementar en la Provincia de Buenos Aires.

Calidad.

Cualquier reforma estructural que se pretenda implementar sobre el sistema educativo debe comenzar por la *calidad*, entendida desde el nivel Inicial y pasando por el resto de los niveles de enseñanza.

Mejorar la calidad de la educación es hoy un objetivo compartido por la gran mayoría de los países, especialmente por aquellos que ya abordaron hace algunas décadas cambios estructurales en el sistema educativo y universalizaron prácticamente las posibilidades de educación hasta los 16 o 18 años.

Una primera dificultad es precisar el significado de *calidad* de la educación y la política educativa que conduzca a alcanzarla. Se podrían considerar dos puntos de vistas (por supuesto no son éstos los únicos) sobre el significado de elevar la calidad del sistema educativo:

- La idea de elevar la calidad referida sólo a enfocar los esfuerzos hacia los alumnos más capaces derivado de lo cual la universalización de la educación con el consiguiente aumento de calidad para todo el alumnado sin importar sus capacidades iniciales, iría en detrimento de la calidad.
- La idea de que la cota de calidad de la educación de un país no es simplemente expresión de sus talentos más notables sino del nivel de educación que obtiene toda la población, yendo hacia la igualdad de oportunidades, abriendo la escuela a la diversidad, favoreciendo el acceso a la misma en condiciones de igualdad a las distintas minorías, manteniendo un currículum básico común para todos en la educación obligatoria, junto con la reducción del abandono y del fracaso escolar, la elevación general de los niveles de rendimiento, de adquisición de conocimientos y de habilidades por parte de los estudiantes.

Si bien la reforma debería tender hacia la segunda alternativa, cualquiera sea la elegida, el mantenimiento y la elevación de la calidad de la enseñanza requieren de procesos permanentes de innovación pedagógica y de renovación estructural. La innovación educativa constituye el resultado de numerosas acciones paralelas y coordinadas, cuya lenta incidencia en el sistema educativo contribuye a mejorar la práctica pedagógica en su contexto real.

La idea de fondo que se quiere transmitir es que las mejores escuelas no son aquellas que tienen alumnos con rendimientos académicos más altos, sino las que son más capaces de favorecer el desarrollo de todos los alumnos de acuerdo con sus posibilidades.

Evaluar el sistema educativo.

Siguiendo la normativa impuesta por la Ley Federal Educativa, todos los niveles de gobierno involucrados en el proceso educativo deben garantizar la calidad de formación impartida en los distintos ciclos, niveles y regímenes especiales mediante la **evaluación permanente del sistema educativo**. La evaluación de la calidad del sistema educativo debe verificar la adecuación de los contenidos curriculares a las necesidades sociales y a los requerimientos educativos de la comunidad, así como el nivel de aprendizaje de los alumnos y la calidad de la formación docente.

En la provincia de Buenos Aires se debería evaluar en forma periódica la calidad y el funcionamiento del sistema educativo en el ámbito de su competencia, como lo hace desde el año 1994 el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Esta evaluación ha de ser censal y no muestral como hasta ahora,

concretándose un proceso de evaluación de los alumnos, docentes, directivos y centro escolar en forma permanente y continua, que servirá luego como instrumento para la toma de decisiones del proceso de reforma instalado en nuestra provincia desde hace algunos años.

Para que el sistema sea transparente sería importante y conveniente “formar comisiones de notables independientes que supervisen el funcionamiento de las pruebas”.²⁹

Los resultados de las pruebas deben darse a conocer a toda la población, porque lo lógico es que como todo dato censal sea público. Y justamente el llamado “efecto desaliento” que genera en las escuelas malas la publicación de los magros resultados de las pruebas, debe tender a cambiar por un “efecto estímulo” al publicar las variaciones positivas que año tras año se producirían si estas mismas escuelas realizaran esfuerzos para superar sus problemas, en el marco de autonomía que se propone en este trabajo.

El establecimiento de **métodos de evaluación y diagnóstico permanente** del sistema educativo proporciona un conocimiento preciso de los cambios cualitativos que se producen en el proceso de enseñanza, brinda fundamentos reales para la toma de decisiones por parte de las autoridades educativas e informa a la comunidad educativa (centros educativos, autoridades escolares, docentes, alumnos, padres y ciudadanos en general) sobre su propio funcionamiento, contribuyendo así a mejorar la práctica educativa.

En ese aspecto la evaluación es indispensable para el sistema educativo. La relación entre procesos de educación y procesos de evaluación es recíproca. Los sistemas de evaluación están determinados por los objetivos y los procedimientos educativos, pero a su vez, influyen en ellos y contribuyen a su consolidación y rectificación.

Modalidades y funciones de la evaluación

La evaluación para ser eficiente debe cumplir con un conjunto de criterios tales como:

- Ser consecuente con los objetivos y finalidades de los niveles y ciclos educativos y del sistema educativo globalmente considerado.
- Extenderse al sistema educativo en su conjunto y no sólo a los alumnos.
- Ser continua y no circunstancial.
- Acoger la pluralidad de valores que aportan los distintos agentes de la comunidad educativa.
- Cumplir funciones de regulación activa del sistema y de los procesos educativos y no sólo de apreciación pasiva o selección de alumnos.
- Proporcionar información continuada, objetiva y suficiente, como para permitir que la regulación de los procesos se realice de forma eficiente y continua.
- Ser realizada también por los agentes y sistemas sobre los que la evaluación se ejerce y no sólo por agentes o sistemas externos.

Existen ámbitos muy distintos de evaluación, cuya descripción posibilita una comprensión más completa de sus implicaciones educativas. Una primera distinción se refiere al objetivo evaluador: los estudiantes, los programas o el propio sistema educativo. Una segunda a la forma de realizarse la evaluación: puede tener el carácter de continua, o lo largo de todo un período escolar o, al contrario llevarse a cabo en momentos muy específicos. También cabe diferenciar entre evaluación cuantitativa y cualitativa.

Desde un punto de vista funcional puede establecerse una diferencia entre aquellas evaluaciones con una meta esencialmente orientadora y otras más bien prescriptivas, es decir, que proporcionan una conclusión

²⁹ Llach y otros (1999) obra ya citada.

precisa sobre determinados aspectos educativos. Finalmente, cabe distinguir entre evaluaciones realizadas por los mismos agentes implicados en un proceso educativo, evaluaciones internas, y las que se efectúan desde fuera, por jueces exteriores al proceso educativo, evaluaciones externas.

El sistema educativo necesita de evaluación en todos esos ámbitos y modalidades. Es más, cualquier forma de ordenación educativa, así como cualquier propuesta pedagógica innovadora de renovación, tanto de la organización escolar como de los procesos educativos, ha de ir acompañada de un diseño de los procedimientos para su evaluación.

Procesos de evaluación y diagnóstico permanente.

Los procesos de evaluación han de ser, primordialmente, procedimientos destinados a que el alumno y el medio escolar dispongan de la información necesaria para regular sus respectivos proyectos, así como para elegir con conocimiento de causa entre distintas estrategias educativas.

La evaluación continuada de los procesos de enseñanza aprendizaje, a diferencia del examen tradicional que tiene al estudiante como sujeto, abarca al propio sistema escolar y a la pluralidad de agentes que intervienen en toda la acción educativa. La evaluación, por otro lado, no está circunscripta a un solo punto, a un solo acto, sino que se extiende a lo largo de todo un proceso, y es sólo en esa perspectiva en la que adquieren sentido pruebas evaluadoras concretas. Los resultados de las evaluaciones periódicas deben publicitarse a la sociedad en su conjunto. Deben realizarse rankings de escuelas en lo que respecta a calidad general en el nivel de la enseñanza de cada establecimiento y en cada una de las áreas del conocimiento, permitiendo que los padres y alumnos seleccionen el centro educativo que más se adapta a sus expectativas de estudio.

Resulta de esta manera, en un conjunto de buenos indicadores para que cada escuela o centro educativo conozca sus debilidades en el proceso de enseñanza aprendizaje y busque las maneras más eficientes para lograr mejores resultados.

Estas estadísticas deben servir como parámetro óptimo al seleccionar por parte de los padres (en el Nivel Inicial y E.G.B.) y también de los alumnos (en el Polimodal y los niveles subsiguientes) el establecimiento al cual concurrirán sus hijos y/o ellos mismos.

Pueden utilizarse además para premiar a los colegios con mejores calificaciones y a los que se esforzaron por implementar nuevos métodos de gestión educativa y administrativa. Se lo puede hacer mediante donaciones de material bibliográfico y didáctico, subsidios para proyectos institucionales propios, etc., de manera tal de focalizar mayores recursos hacia mejores y mayores cambios que hacen a la calidad educativa en todos sus aspectos.

No se ha considerado el nivel de rendimiento de los alumnos, no por un olvido, sino por que los esfuerzos fundamentales deben situarse en cambiar los objetivos, la organización y los modos de enseñar de los centros escolares, lo que finalmente llevará a que los alumnos alcancen el mejor nivel educativo.

Descentralizar la toma de decisiones.

En el capítulo II se analizó la estructura del sistema educativo provincial, viéndose que la organización del mismo responde a un modelo que centraliza la conducción, planeamiento y administración de la política educativa en la Sede Central de la D.G.C.yE., con sólo algunas funciones administrativas y de supervisión pedagógica descentralizadas o desconcentradas, según el caso, en los 135 Distritos Escolares.

Este modo de organización no ha logrado impartir una educación de calidad para todos los sectores de la sociedad, ni ha podido administrar adecuadamente los recursos con que cuenta el sector. Es necesario reformularlo para que se torne eficiente, efectivo y eficaz. Por ello, y acompañando las corrientes de cambio que se han comenzado a instalar tanto en América Latina como en Europa, se hace necesario e imperioso descentralizarlo, lo que conlleva necesariamente a su desburocratización y a una mayor eficiencia en el uso de los distintos tipos de recursos.

De esta manera, las decisiones de administración de recursos financieros, de planeamiento de recursos humanos, de desarrollo de prácticas pedagógicas y educativas innovadoras, etc., se realizan en donde tiene lugar el hecho educativo y en el ámbito local al cual pertenece el alumno. Se da una interrelación entre cada centro educativo y su entorno socioeconómico y cultural específico.

Para generar esta transformación se deben cambiar drásticamente las funciones y fines de la Dirección General de Cultura y Educación. Teniendo en cuenta la nueva autonomía que se pretende para los establecimientos, el nuevo papel del organismo central se puede resumir en cuatro puntos:

- Impartir normas generales con relación a currícula básica; cantidad mínimo de días de clase a dictarse; sanidad ambiental y escolar; calendario festivo y patrio anual; etc.
- Promover la extensión de la educación a todos los sectores sociales y regiones de la provincia, en vistas a lograr equidad social impartiendo educación de calidad a todos los niños y jóvenes.
- Generar un vínculo directo con los establecimientos, a través de los directivos del mismo y de su planta docente. Ello lleva necesariamente a la eliminación de los Consejos Escolares, ya que sólo tienen sentido en la concepción centralista de la actual organización, como órganos desconcentrados de la Dirección General de Cultura y Educación.
- Realizar un control permanente de la calidad de la educación impartida en los establecimientos tanto públicos como privados, en todos los niveles de enseñanza.

En este nuevo modo de organización educativa la figura del equipo pedagógico del establecimiento, compuesto por docentes, directivos, psicopedagogos, etc., se resalta y pasa a tener un rol fundamental en el proceso de cambio. Son ellos los que se encargarán de armar la currícula de la escuela; instrumentar su presupuesto y la consiguiente asignación de recursos para poder llevar a cabo los fines propuestos; forjar planes que permitan visualizar las causas que producen la repitencia y el abandono y tratar de paliarlas; crear un proyecto educativo que sea sustentable en el tiempo, que atraiga a la mayor cantidad de alumnos, y que pueda mantenerse tanto desde el punto de vista pedagógico como financiero.

Algo muy importante a tener en cuenta para que la implementación de este nuevo sistema de organización tenga cabida es el consenso de los diferentes grupos sociales involucrados en el cambio: docentes, directivos, gabinetes psicopedagógicos, alumnos, padres, graduados y ex alumnos, etc.

Crear un proyecto curricular propio en cada escuela adaptado al nivel socioeconómico de su población escolar, aumentando así el nivel de autonomía de la conducción directiva, pedagógica y administrativa de los establecimientos educativos.

Un proyecto educativo se estructura en torno a una currícula. Por ello, cada escuela debe ser lo suficientemente libre como para moldear su currícula y tener su propia visión educativa, en atención a las características de la sociedad actual, desarrollada, tecnológica y pluralista en valores y en ideologías. Debe seguir directivas de su cuerpo docente y directivo y no de un Consejo Escolar distante de cada una de las escuelas que maneja. El docente debe trabajar para la escuela y no para la administración central y los Consejos Escolares. Los padres deben tener un gran control sobre los colegios de sus hijos. De esta manera, la mayor parte de la autoridad debe estar en el ámbito escolar y las reglas centrales deben ser mínimas. Con reglas generales claras y concretas en temas tales como currícula básica, longitud del día escolar, cantidad de horas de clase anuales, períodos de vacaciones, régimen de ausencias, etc., debe haber una gran libertad para crear la clase de escuela que cumpla mejor con las necesidades del entorno en donde se sitúa.

La descentralización de las responsabilidades educativas, permite que los centros y los equipos docentes tengan autonomía suficiente para llevar a cabo un proyecto educativo de acuerdo con las circunstancias concretas del alumnado, centro y entorno social. Favorece el desarrollo personal del alumnado y la adaptación del maestro a las peculiaridades e intereses individuales. Con la atención personalizada del

alumno, se pueden compensar mejor las desigualdades sociales y culturales, favoreciendo el desarrollo de cada uno de acuerdo a su capacidad.

La currícula educativa recoge explícitamente las intenciones y el plan de acción educativo que ha de plasmarse después en la práctica docente. Expresa los objetivos de la educación, lo que se espera que alcancen los alumnos a lo largo de sus años de estudio y las ideas básicas sobre los contenidos culturales y sociales que deben proporcionarse a los alumnos. Manifiesta cuál va a ser el papel del profesor y el de los docentes, qué supone la función docente y qué relaciones se espera que tengan los centros educativos con el entorno social y cultural.

La Provincia necesita escuelas con nuevos diseños curriculares, que otorguen a los docentes un papel activo en el proceso de desarrollo de las propuestas curriculares que va más allá de la mera ejecución de unos programas, proporcionándole mayor autonomía en su elaboración; de carácter abierto, descentralizado, atento a la diversidad del alumnado al cual atiende, flexible y con la particular condición de tener que ser concretado por el docente.

Armar verdaderos *centros educativos*, dentro de las escuelas. Lograr un sentimiento de pertenencia del docente al establecimiento y de participación activa en el proyecto educativo y curricular.

Normalmente las escuelas privadas que cuentan con un alto prestigio académico tienen mayor éxito en el aprendizaje de su alumnado, ello es porque crean un clima favorable para el mismo. Por lo general gozan de gran autonomía tanto los directivos, como los docentes, los padres y los mismos alumnos sintiéndose de esta manera realmente involucrados en el proyecto curricular y desempeñando por ello un papel muy importante en la gestión de la escuela. De esta manera su participación activa aumenta la calidad del aprendizaje y el nivel educativo de los alumnos.

La realidad provincial, por el contrario, presenta un sistema de administración escolar a través de los Consejos Escolares y las Secretarías de Inspección, que a menudo parecen distantes y más preocupados por problemas presupuestarios y normativos que por cuestiones de calidad y excelencia educativa.

Hay que centrar la atención entonces en la formación de **equipos docentes**. Es necesario para ello una progresiva sintonía entre los objetivos de los centros educativos y los intereses profesionales del conjunto de los docentes y directivos. Deben sentirse "dueños" del establecimiento y por supuesto del proyecto educativo creado en torno a éste.

La calidad de un sistema educativo no es expresión exclusivamente de la actividad que desarrollan los profesores de manera individual y aislada, por el contrario, la organización de los **centros educativos**, es el elemento central del proceso de enseñanza.

El **equipo directivo**, por su parte, es otro elemento de importancia fundamental en la nueva estructura organizativa. Su capacidad de liderazgo pedagógico, de apoyo a las distintas iniciativas, de garantía en el cumplimiento de la normativa del centro educativo y de cohesión de los distintos sectores educativos es fundamental para la tarea educativa colectiva. No debe entenderse por equipo directivo solamente al director, sino también a los directores de los seminarios o departamentos, los coordinadores de la/los ciclos o los responsables de las distintas funciones que el centro educativo decide desarrollar.

Se dice siempre que la escuela tiende a definir un sistema cerrado sobre sí mismo, aislado o alejado de la cultura y de la sociedad donde se desarrolla. Es por ello que la vinculación de los centros escolares con su entorno se convierte en un factor importante para la calidad y la innovación educativas. La organización de actividades culturales, en colaboración con diferentes instituciones dentro de la ciudad o del entorno donde el centro está ubicado, contribuye a enriquecer la oferta educativa.

La propuesta curricular que se ha formulado anteriormente, coincide con esta idea de centro educativo, al sostener la importancia de la elaboración de proyectos curriculares desde los centros educativos por parte del equipo docente, realizando su trabajo en un establecimiento concreto, situado en un entorno cultural, social, económico y geográfico específico.

Otorgarle autonomía a las escuelas en la elaboración del presupuesto anual de recursos y gastos, estableciendo algún método de presupuestación elaborado desde el centro educativo.

En la Provincia de Buenos Aires se ha adoptado desde hace algunos años y en forma paulatina, la **presupuestación por programas**. Para la Dirección General de Cultura y Educación en particular, el nivel de programa se encuentra en la Rama Educativa (Inicial, E.G.B., Media, Superior, Artística, etc.), mostrándose de esta manera hasta qué nivel se encuentra descentralizado el sistema de toma de decisiones. La idea es ir más allá y llevar la descentralización hasta el nivel de escuela, de esta manera cada escuela o centro educativo (que puede estar formado por dos o tres niveles de enseñanza - Inicial, EGB y Polimodal - y uno, dos o tres turnos - mañana, tarde y noche -) pasaría a ser un programa.

Teniendo en cuenta los Contenidos Básicos Comunes que debe tener la currícula y dejando en la escuela, su centro educativo y los docentes la realización de las peculiaridades que hacen a la concreción real de la currícula en cada entorno social, cultural, económico y educativo concreto, se priorizarían las necesidades particulares de cada centro educativo, cotejándolas con los recursos públicos nacionales, provinciales, municipales y privados.

Para llevar a cabo este cambio, se pueden utilizar diferentes sistemas de presupuestación realizados en gran parte desde el centro educativo, sin dejar de tener en cuenta las restricciones presupuestarias generales determinadas desde la Dirección General de Cultura y Educación para todos los establecimientos que comprenden el sistema educativo provincial y el resto de los recursos con que contarían los establecimientos, ya sean públicos o privados.

Si se utiliza la **presupuestación por resultados**, cada escuela o centro educativo debe desarrollar su propio presupuesto, considerando los gastos en la forma más detallada y discriminada posible, basándose en el número de alumnos que debe atender y en el entorno socioeconómico concreto en el cual se sitúa.

Al final del año, cada uno de los docentes y profesores debe enumerar sus necesidades para el próximo año, sin perder de vista los objetivos perseguidos. Una vez realizada esta etapa, los directivos y el centro educativo en su conjunto, deben unificar las necesidades previstas por los docentes y la administración escolar, fijarles los respectivos costos y compararlas con los recursos existentes. Si los costos superan a los recursos, se deben devolver las propuestas a los docentes para volver a empezar el proceso. Y así sucesivamente hasta que las necesidades puedan ser cubiertas con los recursos disponibles. Si al término del año calendario, los recursos disponibles superaron a los gastos realizados, los fondos excedentes o no gastados, pueden pasar a engrosar el presupuesto de recursos del año siguiente, resultando en un incentivo más que significativo para el uso eficiente de los recursos.

En los primeros años de implementación, es muy engorroso organizarse como grupo con necesidades propias y recursos escasos; pero a medida que pasan los años, los docentes van aprehendiendo la metodología eligiendo y utilizando cada vez más provechosamente los recursos.

Así, la presupuestación por resultados, integra las demandas de los establecimientos educativos que hacen que cada uno tenga un costo diferente y los recursos disponibles dentro del sistema educativo.

Si a este tipo de presupuestación se integra el método de **presupuestación de base cero**, cada año debe tratárselo como si fuera el primero, analizando las necesidades y los recursos sin tener en cuenta los recursos sobrantes del año anterior o la experiencia presupuestaria previa.

Aún sin importar el método presupuestario a utilizar, para asignar los recursos en forma eficiente se debe saber:

- Qué asignar: indica la **actividad** que se va a desarrollar con esos recursos, como por ejemplo el dictado de cursos de lenguas extranjeras.
- Con qué asignar: representa los **insumos** utilizados, en el ejemplo podrían ser los recursos provinciales de la Dirección General de Cultura y Educación, los ingresos de la Asociación Cooperadora, aportes específicos de los padres, etc.

- Dónde asignar: indica el **lugar o zona**. En este caso podría ser los años inferiores o superiores del EGB, en una escuela determinada.
- A quién asignar: muestra al **responsable** de la actividad a desarrollar, podría ser el profesor o un grupo de docentes.
- Para qué asignar: muestra el **producto** resultante de la asignación de recursos, en este ejemplo tenemos alumnos que aprenderán lenguas extranjeras en los cursos correspondientes.

Elección del establecimiento.

En la actualidad en la Provincia de Buenos Aires, el establecimiento público en donde se puede inscribir un potencial alumno depende de:

- La cercanía entre la escuela y el domicilio del alumno.
- Haber concurrido y aprobado el nivel de enseñanza anterior en el mismo centro educativo.
- Tener hermanos que ya concurren a la escuela.
- Ser hijo de personal estable de la escuela.
- Mediante engorrosos trámites, si no se cumple con alguno de los ítems anteriores.

La excepción a este proceso de selección se produce en las escuelas de enseñanza privada. En ellas, la inscripción sólo depende de la selección realizada por padres y alumnos y la posterior aceptación del estudiante por parte del establecimiento. Normalmente, los establecimientos eligen a los alumnos que más posibilidades presentan de no abandonar sus estudios y menos problemas financieros presentan para poder abonar periódicamente las matrículas correspondientes.

En este proceso de cambio y mayor autonomía escolar, la elección del establecimiento debe ser libre. El alumno y sus padres deben poder elegir la escuela pública o privada que mejor satisfaga sus necesidades: especialidad del establecimiento, actividades curriculares y extracurriculares, horarios de dictado de los cursos, posibilidad de realizar deportes, acceso a materiales didácticos y bibliográficos, ubicación, etc.

Las pruebas de calidad son un muy buen punto de partida para esta selección. Ayudan a conocer el nivel de enseñanza de la escuela y la calidad y características de su currícula. Para ello, los resultados de las pruebas deben publicarse en forma periódica. Se deben conformar rankings de establecimientos por niveles de enseñanza, de acuerdo a los resultados obtenidos por los alumnos, docentes, directivos y el propio establecimiento. Ya se han comentado las ventajas de ello y el “efecto incentivo” que generaría en las escuelas que no tienen buenos resultados educativos.

Modificar las características de la oferta de los recursos humanos involucrados en el sistema educativo.

Mejorar la calidad de la educación implica, en última instancia, lograr que el maestro se desempeñe en el salón de clases con mayor efectividad. El actor principal de este cambio es el docente y su desempeño se define por la relación que establece con el resto: los alumnos, los padres, sus colegas, y por las formas de utilización de los textos, el equipamiento y los demás insumos del proceso pedagógico. La dinámica actual del mercado de trabajo docente, atenta contra la calidad de los resultados.

En las últimas décadas, la docencia se ha convertido en una profesión de masas, compuesta por grupos muy diferentes tanto en su formación como en sus tareas. Este proceso de masificación generó cambios en las características de los docentes. Según Schiefelbein y Tedesco (1995) entre 1970 y 1985/90, el número de docentes en América Latina y el Caribe casi se duplicó, al pasar de 2.380.000 a 5.250.000 (la expansión del sector docente ha sido más intensa aún que la de la población económicamente activa), y

también su composición interna, produciéndose una expansión más rápida del número de docentes que trabajan en los extremos del sistema: la educación inicial y la superior.

La satisfacción profesional de los docentes, constituye uno de los objetivos principales de cualquier reforma que pretenda mejorar la calidad de la enseñanza. Sin duda una primera y rápida connotación de la satisfacción profesional de los docentes apunta hacia las condiciones retributivas y laborales, pero sería excesivamente limitado igualar satisfacción profesional con retribución económica. Hay otros factores, no suficientemente elaborados en nuestro sistema educativo, que pueden contribuir poderosamente a mejorar las perspectivas profesionales de los docentes: mayores recursos humanos y materiales en las escuelas, menor número de alumnos en los cursos, mayores apoyos y medios formativos, mayores posibilidades de promoción profesional, oferta de incentivos económicos para aquellos docentes que tengan interés en realizar determinadas tareas o asumir responsabilidades específicas, materiales curriculares al alcance real del docente, la posibilidad de realizar investigación educativa y pedagógica, etc. Mejorar la calidad de la educación supone abordar con profundidad las vías de promoción de los profesores, estableciendo un marco consensuado, objetivo y atractivo que abra perspectivas no sólo a los actuales profesores sino también a los futuros profesionales de la educación.

Una política de calificación y de incentivos para el conjunto que constituyen los recursos humanos (maestros, profesores, directivos, auxiliares, etc.), acompañada de una mayor valoración social de su trabajo, constituye la mejor garantía de progreso en la calidad de la enseñanza. **Calificación y motivación** son, entonces, dos características esenciales de un recurso humano que ha de sentirse profundamente responsable y comprometido con los procesos educativos.

Jerarquizar la carrera docente.

Como ya se dijo reiteradamente el punto principal a atacar es la calidad educativa y el factor primordial de este cambio es el recurso humano calificado para enfrentar con éxito esta reforma.

Hay que comenzar jerarquizando la carrera docente, para ello se hace necesario:

- ✓ Aumentar los años de estudio para obtener el título de maestra de grado y maestra inicial.
- ✓ Elevar la calidad de la enseñanza y las exigencias en la carrera docente. Capacitándolos no sólo para impartir educación a los alumnos en el aula, sino para un eficaz desempeño de otras funciones educativas, como la orientación de los estudiantes, la evaluación de los rendimientos escolares y su propio trabajo como docentes.
- ✓ Testear la calidad de los Institutos de Formación Docente.
- ✓ Incorporar la obligatoriedad de un número mínimo de prácticas docentes en grado para poder recibir el título.
- ✓ Dar la posibilidad de prácticas frente a grado a los alumnos de los Institutos Docentes, al estilo de las Prácticas Rentadas existentes en la actualidad en la Provincia.³⁰ Esto se podría aplicar para cubrir las suplencias en los cursos en los que se produce el ausentismo del docente por menos de 5 días³¹ (lo que se da en llamar "licencias cortas"). Debería realizarse un listado por mérito académico de los

³⁰ El sistema de prácticas rentadas de la Provincia de Buenos Aires se encuentra abierto para los alumnos de ciertas carreras universitarias que cumplan con requisitos mínimos de calificaciones y materias aprobadas. Se realizan convenios entre las Facultades y los distintos Organismos Provinciales que estén dispuestos a tener empleados con este régimen laboral. Normalmente consiste en becas de uno o dos años de duración, renovables o no, sin aportes previsionales ni descuentos a ningún tipo de sistema de salud.

³¹ En la Provincia de Buenos Aires sólo se hacen pedidos de suplentes los lunes y miércoles y para ausencias mayores a 5 días. De esta manera si una maestra pide una licencia médica o por otras causas un miércoles a la tarde y da clase de mañana, la dirección del establecimiento recién pide la suplente el lunes a la mañana, con lo cual el grado comienza a tener clases recién el martes a la mañana, es decir que los alumnos se encontrarían sin clase durante 3 días

alumnos que estén en condiciones de realizarlas. Este desempeño aumentaría el puntaje para obtener cargos docentes una vez obtenido el título.

Reciclar a los docentes y directivos en actividad.

La jerarquización de la carrera docente, apunta a una mayor profesionalización de los docentes y directivos. La especialización de los maestros y la ampliación de sus saberes en los procesos de formación docente, incrementa la productividad de los mismos en el aula y mejora el aprendizaje de los alumnos. Para el caso especial de los docentes en actividad, que ya han sido formados y no podrían apropiarse las nuevas pautas de estudio, la alternativa apropiada sería la de “reciclar”³² su formación, realizando cursos de perfeccionamiento durante el período lectivo y parte del receso escolar (de por sí muy extenso), para poder equipararse a los docentes recién graduados. Para el caso de los docentes del interior de la Provincia de Buenos Aires se podría pensar en equipos de trabajo regionales.

Para la realización efectiva de este gran esfuerzo, que en gran parte ha de ser hecho por maestras que superan los cuarenta años de edad y no tienen motivaciones para estudiar, se hace muy necesario dar incentivos tales como:

- ✓ Incluir en el puntaje docente para acceder a los cargos, los méritos de reciclaje y formación posterior. Deberían valorarse de manera tal que la ponderación sea muy elevada con relación al resto.
- ✓ Posibilitar a los docentes con experiencia la formación de otros docentes en inferiores condiciones y a nuevos docentes que no la poseen.
- ✓ Permitir el acceso para los docentes más preparados a cargos directivos, jefaturas de seminarios, etc.

Para el caso del personal docente que actualmente ocupa áreas directivas, se deben dictar cursos específicos de dirección de organizaciones, sistemas, coordinación de grupos, liderazgo, etc., para poder integrarse orgánica y eficientemente al nuevo modelo de centro educativo autónomo y relacionado al entorno socioeconómico y cultural al que se pretende llegar.

Implementar el perfeccionamiento continuo durante la vida laboral en sus diferentes etapas.

La actual crisis del sistema educativo necesita no sólo de una mejora en la carrera de formación docente (con el lógico equiparamiento en los saberes de los antiguos egresados), sino de una *especialización continua y sistemática* de los mismos una vez que han terminado su formación y comienzan a trabajar. La acumulación sin sentido de cursos aislados y desconectados temáticamente, sólo sirve para engrosar el currículum, y no la calidad en el dictado de las clases y el nivel final de aprendizaje del alumnado.³³

Se hace imprescindible internalizar en el docente el concepto de educación permanente y la convicción de que, sobre todo en el mundo actual, la persona ha de estar en proceso educativo a lo largo de toda su vida. Y su correlato en el desarrollo en los alumnos de la capacidad de aprender por sí mismos y estudiar en forma continua desde los niveles inferiores de enseñanza y a lo largo de toda su vida profesional.

³² El término “reciclar” ha sido tomado del trabajo realizado por el Ministerio de Educación y Ciencia de España: Papeles para el Debate, citado en la bibliografía.

³³ La idea de especialización continua pertenece al Lic. Fernández Pérez, especialista español en pedagogía, didáctica, etc. En una conferencia especialmente dictada para los funcionarios de la Dirección General de Cultura y Educación de la provincia de Buenos Aires y los directivos de los establecimientos de nivel inicial y E.G.B. en el marco de la reforma educativa provincial, en marzo de 1996, el catedrático remarcó explícitamente que la única solución para la crisis del sistema educativo existente tanto en su país como en la Argentina y en muchos otros países, era la especialización continua y sistemática del docente y no la acumulación sin sentido de cursos aislados y desconectados temáticamente. Esencialmente, el licenciado hacía referencia a incentivar la voluntad del docente por “enseñar” en lugar de “dictar” clases preparadas anticipadamente, por tratar de resolver animosamente las expectativas que surgen espontáneamente del alumnado en el aula.

Considerando que la Provincia de Buenos Aires se encuentra inmersa en el proceso de Reforma del Sistema Educativo, se podría aprovechar la misma para un inicio de especialización docente. De hecho, a partir del ciclo lectivo 1997, se comenzaron a dictar cursos para docentes del nivel Inicial, los tres ciclos del E.G.B., personal directivo e inspectores de tres años de duración, con relación a las nuevas pautas de enseñanza a aplicarse con la nueva Ley Provincial de Educación. El punto interesante a considerar sería la continuidad de los cursos una vez que finalice la implementación de la reforma educativa con el dictado de los tres años del polimodal en el año 2001.

La idea central que subyace en el reciclaje docente y en el perfeccionamiento continuo es que tanto los nuevos docentes como los que deban reciclar su formación, deban pasar por un sistema semestral de evaluaciones, en base a cursos programados anualmente. Estos exámenes los calificará o no para dar clase y poder así acceder a los concursos por oposición y antecedentes o para proseguir dando clase si ya se encuentran al frente de un grado o para poder acceder a cargos de dirección. El puntaje obtenido en las evaluaciones será una de las variables más importantes a considerar en los concursos públicos de selección de personal docente y directivo.

Las docentes frente a grado comparten sus clases con profesores de materias especiales (dibujo, música, inglés, etc.), quedándoles en la semana de 3 a 5 horas libres. Esas horas actualmente las docentes las utilizan para corregir y preparar clases o realizar tareas administrativas. Si bien las tareas de corregir y preparar clases se podrían mantener, se podría agregar a esas tareas las de: capacitación continua, con cursos organizados durante todo el ciclo lectivo; apoyo a los alumnos con problemas de aprendizaje; actualización científica y pedagógica; etc.

Establecer el ingreso a los cargos docentes y a las horas cátedra por medio del concurso público por oposición y antecedentes, al igual que los ascensos.

El sistema de ingreso a la docencia en la Provincia de Buenos Aires se encuentra legislado sin reglamentar en su totalidad, en el Capítulo XII del Estatuto del Docente. El docente según el Estatuto se debería someter a concurso de títulos y antecedentes para todos los cargos de base y para las horas cátedra en enseñanza media, técnica y agraria; y por concurso de títulos, antecedentes y oposición en horas cátedra en la rama de enseñanza superior.

El problema radica en que solamente en el caso de las horas cátedra y en los cargos de administración de los establecimientos, que se encuentran legislados y reglamentados en el artículo n° 76 incisos a y b del Estatuto, se encuentra legislada la reglamentación correspondiente. Se debería llevar a la práctica el concurso para los cargos de base, ya sea por oposición y antecedentes, clase pública, examen oral o escrito, etc., en donde el docente pueda demostrar su aptitud para enseñar y se califiquen en forma práctica sus últimos conocimientos pedagógicos alcanzados.

El ingreso al sistema por medio de un régimen de concursos garantizaría la idoneidad profesional y el respecto por las incumbencias profesionales, con el posterior ascenso en la carrera docente a partir de sus propios méritos y su actualización profesional.³⁴

³⁴ En España, el sistema de ingreso en la función pública docente es el de concurso-oposición convocado por las respectivas administraciones educativas. En la fase de concurso se valoran, entre otros méritos, la formación académica y la experiencia docente previa. En la fase de oposición se tiene en cuenta la posesión de conocimientos específicos necesarios para impartir la docencia, la aptitud pedagógica de las técnicas necesarias para el ejercicio docente. Para la selección de los aspirantes se tiene en cuenta ambas fases del concurso-oposición, sin perjuicio de la superación de las pruebas correspondientes.

Se podría tomar este sistema de ingreso como ejemplo práctico para la Provincia. Si bien sería recomendable considerar su necesaria adaptación a las características particulares de la demanda de docentes provinciales, ya que en la Provincia de Buenos Aires se liquidan mensualmente un promedio de 270.000 cargos docentes para las diferentes ramas (inicial, primaria, media, técnica, especial, psicología, artística y superior), contando dentro de ellos a los docentes de colegios transferidos y sin incluir los de los colegios privados ya sea que estén subvencionados o no, cifra que más que supera los niveles europeos.

Modificar el actual sistema de remuneraciones.

Durante las últimas décadas, las variaciones en los niveles de salario no se relacionaron directamente con cambios sustantivos en la calidad de los profesores, sino que respondieron a decisiones del estado frente a las presiones de los profesores y diversos grupos de la sociedad.

La estructura salarial docente producto de este sistema, sólo responde a pautas de antigüedad sin tener en cuenta cuestiones tales como la capacitación o la idoneidad profesional. Para revertir drásticamente esta situación, se debe comenzar con un proceso de cambio del respectivo régimen laboral vigente y la instalación de uno nuevo que incorpore, de manera preponderante, criterios de calificación profesional, capacitación y evaluación de desempeño para la determinación de los niveles salariales y ascensos y adecue todas las normas que regulan el ejercicio profesional a las necesidades actuales del sistema educativo, con el objeto último de mejorar la calidad en la prestación de los servicios.

En este marco, las remuneraciones de los docentes deben relacionarse directamente con las tareas desempeñadas y la capacitación propia de cada persona, dependiendo por lo tanto de indicadores tales como:

- ✓ Títulos docentes de grado y especializaciones.
- ✓ Capacitación profesional continua posterior al/los títulos obtenidos.
- ✓ Experiencia profesional.
- ✓ Experiencia profesional previa a la obtención del título a través de las Prácticas Rentadas.
- ✓ Antigüedad en el dictado de clases.
- ✓ Evaluación continua y personalizada por parte del Director del Establecimiento y de los Inspectores de Enseñanza. Sin dejar de tener en cuenta las posibles arbitrariedades que pueden tener estas valoraciones y el poder de discrecionalidad de las personas que evalúan.
- ✓ Resultados obtenidos en las pruebas semestrales de evaluación del desempeño laboral.
- ✓ Resultados de las pruebas de evolución educativa tales como los resultados de los tests de los estudiantes, tomados al inicio, al medio y al final del ciclo lectivo. Hay que tener mucho cuidado con este indicador, porque tomado aisladamente haría que los docentes trataran de enseñar de manera tal que los estudiantes obtengan buenas puntuaciones en los tests, alejándose de los objetivos fundamentales como son el fomento a la creatividad y otros que son imposibles de medir con test.
- ✓ Resultados obtenidos por el establecimiento en las pruebas de calidad educativa.
- ✓ El ausentismo deberá incorporarse como variable de corrección salarial, al igual que los resultados magros o negativos de las pruebas tomadas tanto al profesional como a sus alumnos.

Cambiar el modo en que se financia el sistema.

Acompañando el proceso de descentralización de funciones administrativas y pedagógicas debe producirse un cambio en el modo de financiamiento del sistema educativo.

En la actualidad la provincia financia la oferta de servicios educativos públicos en su totalidad y un porcentaje de la oferta privada. Al crearse una escuela, se aprueba la planta orgánica funcional (P.O.F.) que indica la cantidad de cargos docentes y no docentes autorizados y se la clasifica según tamaño y zona donde se ubica. Una vez en funcionamiento, cada escuela genera costos de mantenimiento (de su estructura edilicia y de servicios: luz, gas, teléfono, servicios de urgencias médicas, limpieza, etc.) y muy especialmente costos en recursos humanos de alrededor del 80 % de los costos totales. Si la escuela es pública, los costos son cubiertos con recursos presupuestarios provinciales y nacionales (a través de los recursos coparticipables) y con recursos privados que son las cuotas que los padres pagan a las

Asociaciones Cooperadoras. En el caso de las escuelas privadas que tienen subsidios estatales, los costos se cubren en parte con recursos presupuestarios (de acuerdo a su planta docente) y el resto con las matrículas que pagan los padres de los alumnos a los establecimientos. Si en cambio la escuela no tiene subsidios, todo el costo es cubierto con el pago de las matrículas.

Este sistema genera tanto en las escuelas públicas como en las privadas subvencionadas, incentivos perversos a incrementar costos para lograr mayor financiamiento, en lugar de mejorar la eficiencia en el uso de los recursos y la calidad en la prestación de los servicios educativos.

Se hace necesario entonces, cambiar el sistema de financiamiento, dejando de subsidiar la oferta para pasar a financiar la demanda.

Subsidio a la demanda.

La técnica del subsidio a la demanda puede ser directa o indirecta:

- Subsidio indirecto: el gobierno entrega a la escuela una subvención en efectivo por cada alumno inscripto. Este sistema debe tener estrictos controles sobre la matrícula, el ausentismo y la repetición del alumnado.
- Subsidio directo: el gobierno entrega a los padres del alumno un bono que representa una suma de dinero a destinarse exclusivamente al pago de la matrícula escolar del establecimiento que elija, como una asignación tipo escolaridad o salario familiar por pago educativo, abonado directamente con el sueldo en el lugar de trabajo o como un tipo de descuento a cuenta de impuestos.³⁵

De esta manera, los esfuerzos puestos en aumentar la eficiencia en la prestación de los servicios educativos resultan directamente proporcionales a la inscripción de los alumnos, es decir a la posibilidad de conseguir financiamiento. Si en un determinado establecimiento la inscripción de alumnos supera al número de plazas disponibles, se podría pensar en replicar el tipo de establecimiento, lo cual podría hacerse en otro que no genere incentivos hacia la inscripción del alumnado. Los colegios que no consigan atraer alumnado deberían ser intervenidos de alguna manera para tratar de revertir la situación.

En el caso del subsidio indirecto, la entrega de los fondos al establecimiento se puede realizar al inicio del año, considerando los alumnos inscriptos y en los meses subsiguientes sobre la base de la matrícula correspondiente al mes, bimestre, trimestre o semestre anterior al que se está considerando en el momento de enviar los recursos a la escuela.

La subvención por estudiante debe cubrir el conjunto de gastos de operación de las escuelas a la vez de promover la competencia entre los establecimientos para atraer y retener estudiantes. Dado que se entrega una suma constante de dinero por alumno que asiste al establecimiento y que el costo por alumno es una función decreciente del número de alumnos debido a la presencia de economías de escala en la actividad³⁶; sólo se torna rentable la operación de la escuela con un cierto número de alumnos. Si ese número aumenta, se produce un exceso de ingresos, producto de la gestión educativa; pero hasta un nivel máximo de alumnos, compatible con el tamaño del establecimiento.

Al momento de calcular el monto del subsidio por alumno hay que tener en cuenta los diferentes tipos de establecimientos, tal el caso de las escuelas rurales, especiales, agrarias, etc. En estos casos especiales en donde la matrícula es estructuralmente baja debido a la densidad del área (rurales), al tipo de alumnos que se atienden (especiales), al tipo de enseñanza que se otorga (agrarias), etc. la subvención otorgada no llegaría a cubrir los costos. Debido a ello y teniendo en cuenta también que según el nivel de educación (inicial, básico, medio, etc.) que se imparte, los costos son distintos, es que se debe establecer un sistema

³⁵ Este tipo de subsidio en la actualidad es muy difícil de llevarse a la práctica dados los niveles de desempleo y empleo en negro y las altas tasas de evasión fiscal que presenta nuestro sistema impositivo.

³⁶ Hay costos fijos tales como parte de la infraestructura y otros que crecen a una tasa menor al número de alumnos como los docentes, directivos, gastos de luz, gas, etc.

de índices³⁷ en donde se tengan en cuenta los costos fijos y variables, de mantenimiento y operación del establecimiento en las diferentes épocas del año y para cada nivel educativo y tipo de educación que se imparte.

En el caso del subsidio directo o pleno a la demanda, el método consiste en entregar un subsidio a los padres para que ellos, junto a sus hijos elijan el colegio que más se adapte a sus necesidades.

La forma más sencilla es el pago del subsidio junto con el haber mensual, como se hace actualmente con el salario familiar o las ayudas escolares de principio de año lectivo. Surge inmediatamente un problema con los trabajadores en negro, con los padres de familia desempleados y con los trabajadores autónomos. Para los dos últimos casos se debería pensar en algún tipo de pago a través de una entidad bancaria.

Otra forma de pago del subsidio es a través del sistema impositivo. En este caso, se pueden tomar los bonos como parte del pago del débito fiscal I.V.A. para las empresas o como pago a cuenta del impuesto a las ganancias para los trabajadores autónomos³⁸.

Tanto para el caso del subsidio directo como para el indirecto, si se quiere lograr el necesario estímulo que promueva la competencia entre los establecimientos para atraer y retener estudiantes, deben considerarse dos supuestos iniciales:

- Que los alumnos elijan libremente el establecimiento al cual van a concurrir. De esta manera se generan los estímulos necesarios para que los establecimientos se esfuercen por mejorar sus servicios a fin de atraer mayor alumnado y por ende lograr mayor financiamiento.
- Perfecta movilidad de los recursos humanos dedicados a la enseñanza, dado que de ellos depende en gran parte el nivel educativo del colegio. Pudiendo cambiar de un colegio a otro, adaptando sus habilidades al perfil del centro educativo.

En nuestra provincia se podría pensar en instalar un sistema de subsidio a la demanda indirecto. Se descartaría por el momento el subsidio pleno porque para ello es necesaria una reforma impositiva de orden nacional, que supera las posibilidades constitucionales de la provincia.

Escuelas de doble turno: dedicación completa del maestro a un solo grupo de alumnos pero en doble turno.

En muchos países desarrollados el sistema educativo básico se imparte en doble turno, con una jornada diaria de 6 a 7 horas, que varía según el país donde se implemente. La jornada completa de estudio va en línea con el actual modo de vida de la población, en donde la mujer tiene un papel muy importante en el ámbito laboral y se desempeña en el mismo en jornadas de 6 a 8 y más horas.

Este sistema se corresponde con el que cumplen los establecimientos públicos y privados de doble turno que actualmente se encuentran en la Provincia. En cada sección de grado se dictan las materias correspondientes a la currícula obligatoria de mañana y por la tarde se dictan materias extracurriculares tales como idiomas, computación, arte, teatro, talleres literarios, etc., se practican diversos deportes, los alumnos realizan los deberes de las materias de la mañana y los docentes brindan apoyo escolar reforzando a alumnos con problemas de aprendizaje. A media mañana, a la hora del almuerzo y a media tarde se les ofrece a los alumnos, docentes y directivos el servicio de comedor escolar (que actualmente cubre a 1.200.000 alumnos de colegios públicos en la Provincia de Buenos Aires).

³⁷ Como se ha hecho en Chile, en donde incluso se creó una unidad de cuenta a ese fin denominada USE, unidad de subvención escolar. Cada nivel educativo tiene un valor propio de USE, que es determinado por la autoridad central y que alcanza para cubrir todos sus costos.

³⁸ Un análisis del tema se encuentra en Llach (1997).

El sistema de jornada completa beneficia especialmente a los alumnos que pertenecen a familias de nivel socioeconómico bajo o con ambientes familiares problemáticos. Para estos niños, la escuela representa un ambiente de contención y afecto que normalmente no tienen en sus hogares y que resulta indispensable para aprehender los conocimientos impartidos. Pueden estudiar y realizar los deberes y tareas extracurriculares que le están vedadas por el costo que significan, en lugar de trabajar una vez que salen de la escuela.

En cuanto a las horas de clase dictadas, si bien las mismas no varían para las materias de la currícula obligatoria, si lo hacen para las materias extracurriculares, las áreas deportivas, la realización de deberes e investigaciones con materiales de estudio al alcance del alumno, etc. Estos servicios son los que ofrecen los colegios privados de doble turno, pero lo hacen para un grupo selecto de alumnos que debido al alto costo de las matrículas, pertenecen a familias con niveles de ingreso alto o medio-alto.

Es importante tener en cuenta que ya en **agosto de 1996** en los colegios públicos de la Provincia de Buenos Aires **el 21,57 % de los docentes trabajaban jornada completa**, ya sea en un mismo establecimiento o en dos diferentes, con diferentes variantes tales como tener a cargo dos secciones de grado, una sección de grado y un cargo directivo, dos cargos directivos, etc.

Por su parte, para esa misma fecha, el 30,09 % de los docentes de las escuelas públicas provinciales (sin incluir los docentes de establecimientos transferidos) trabajaban en un cargo o más y tenían también horas de cátedra a su cargo. (Ver cuadro nro. 19 del Anexo Estadístico).

Para estos docentes, especialmente, aumentaría notoriamente su productividad marginal al poder dedicarse a un solo grupo de alumnos, no tener que trasladarse de uno a otro establecimiento, etc. Hay que tener muy en cuenta que el factor de uso intensivo en la función de producción educativa es el docente y de él depende en gran medida la calidad final de la enseñanza impartida a los alumnos.

Podar a Gupelda

Bibliografía.

1. Aparicio, Alvaro y Crispiani, Cristina; Introducción al análisis de costos de los servicios educativos de la Provincia de Buenos Aires; Proyecto Arg./94/031; Programa de Seguimiento y Evaluación de la Política Social de la Provincia de Buenos Aires; Pcia. de Buenos Aires, 1994.
2. Blanco Losada, Alberto; "La reforma educativa de 1970: una experiencia de planificación", en Prospectiva, reformas y planificación de la educación: documentos de un debate; Fundación Santillana; Madrid; 1989.
3. Blaug, Mark; An Introduction to the Economics of Education; Penguin Books; USA; 1972.
4. Carciofi, R.; Beccaria, L. 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 Nro 9, Mrio. de Economía de la Provincia de Buenos Aires; Pcia. de Buenos Aires; 1995.
5. Carciofi, R.(Coordinador); Cetrángelo, O. y Larreñaga, O.; Desafíos de la Descentralización. Educación y Salud en Argentina y Chile.; CEPAL; 1996.
6. Carciofi, R.; Cetrángelo, O. y Larreñaga, O.; Descentralización y Financiamiento de la Educación y la Salud. Las Experiencias de Argentina y Chile; CEPAL-UNICEF; 1995.
7. Carrelón, Antonio; Compendio Doctrinal de una Reforma; Editorial Escuela Española; Madrid; 1993.
8. Center for the Advancement of Public Education; "Vouchers"; National Education Association; U.S.A.; 1996.
9. Colclough, Christopher with Lewin, Keith; Educating All the Children, Strategies for Primary Schooling in the South; Clarendon Press- Oxford; 1993.
10. Decreto nro 2485; Reglamentación del Estatuto del Docente de la Provincia de Buenos Aires; Pcia. de Buenos Aires; 1992.
11. Delfino José; Educación, Capital Humano y Crecimiento Económico en Argentina; Ediciones EUDECOR; Fundación ARCOR; Premio Fulvio Salvador Pagani 1997.
12. Delfino, José y Petrei, Humberto; "La educación y la estructura de ingresos en el mercado laboral"; Proyecto PNUD 87/009; Buenos Aires; 1988.
13. Diéguez, Héctor; Llach, Juan J.; Petrecolla, Alberto; El Gasto Público Social; Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, Subsecretaría de Economía; Buenos Aires; 1990.
14. Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires; Módulos 0-10; (Serie de 10 módulos realizados por el Consejo General de Cultura y Educación de la Prov. de Bs. As. para explicar la Reforma Educativa); Pcia. de Buenos Aires; 1995.
15. Ferro, Gustavo; Crecimiento Económico, Educación y Tecnología. Propuestas para Argentina; Ediciones EUDECOR; Fundación ARCOR; Premio Fulvio Salvador Pagani 1997.
16. Flood, C.; Harriague, M.; Gasparini, L. y Vélez, B.; El Gasto Público Social y su Impacto Redistributivo; Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación; Secretaría de Programación Económica; Buenos Aires; 1994.
17. Galindo, Miguel A. y Malgesini, Graciela; Crecimiento Económico. Principales Teorías desde Keynes; Mac Graw Hill; Madrid; 1994.

18. Gertel, Hector; Financiamiento de la Educación en América Latina. Una aplicación a la Argentina; P.N.U.D.; Buenos Aires; 1977.
19. Instituto Sueco; "La educación general básica en Suecia"; Embajada de Suecia en Argentina; 1996.
20. Kugler, Bernardo; Argentina. Reallocating resources for the improvement of education; World Bank; 1988.
21. Lammert, Norbert; "Desafíos educativos para Alemania en la década del '90"; Contribuciones nro 44; Buenos Aires; 1994.
22. Lemaitre del Campo, María José; "Calidad y equidad en la educación chilena: una tarea de nunca acabar"; Contribuciones nro 44; Buenos Aires; 1994.
23. Ley nro 10.579; Estatuto del Docente de la Provincia de Buenos Aires; Pcia. de Buenos Aires; 1987.
24. Ley nro 11.621; Ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires; Pcia. de Buenos Aires; 1994.
25. Ley nro 21.195; Ley Federal de Educación; Buenos Aires; 1993.
26. Llach, Juan José; Otro siglo, otra Argentina. Una estrategia para el desarrollo económico y social nacida de la convertibilidad y de su historia; Editorial Ariel, 1997.
27. Llach, Juan José; Roldán, Flavia y Montoya, Silvia; Educación Para Todos; Editorial ;1999.
28. Lockheed, Marlaine y Verspoor, Adriaan; El mejoramiento de la educación primaria en los países en desarrollo: examen de las opciones de política; Conferencia Mundial sobre la Educación para Todos; Banco Mundial; 1990.
29. Marchesi Ullastres, Alvaro; "Reforma y calidad de la educación", en Prospectiva, reformas y planificación de la educación: documentos de un debate; Fundación Santillana; Madrid; 1989.
30. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación; "Proyecto Fondo de Profesionalización Docente"; Buenos Aires; Octubre de 1997.
31. Ministerio de Educación y Ciencia de España; "Proyecto para la reforma de la enseñanza: educación infantil, primaria, secundaria y profesional. Propuesta para debate."; España; 1988.
32. Ministerio de Educación y Ciencia de España; Dirección General de Renovación Pedagógica; Papeles para el Debate; Tomo III; Madrid; 1988.
33. Montoya, Silvina; Capacitación y reentrenamiento laboral. Argentina durante la transición; IERAL; Fundación Mediterránea; 1995.
34. Musgrave, R. y Musgrave, P.; Hacienda Pública Teórica y Aplicada; Mc. Graw-Hill Book Co.; 1994
35. Osborne, David y Gaebler, Ted; La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público; Editorial Paidós; 1996.
36. Pérez Rovira, Carlos y Gago, Roxana Matías; "Evaluación del gasto en educación en la Argentina"; Fundación Carlos Pellegrini; Buenos Aires; 1985.
37. Perticará, Marcela; "La universalización de la educación básica: ¿Un tema resuelto?"; Novedades Económicas n°183; año 18; Mayo de 1996.
38. Piffano, Horacio; El Financiamiento de la Educación Universitaria y su Racionamiento; Harvard Club de Argentina; 1992.
39. Psacharopoulos, George; "Financing Education in Developing Countries: An Exploration of Policy Options"; World Bank; 1986.

40. Pyhrr, Peter A.; "Presupuestación Base Cero"; Cepade; reproducido de Harvard Business Review; Vol. XLVIII; nro 6; pág. 111.
41. Rama, W. (Coordinador general); Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe; Serie Educación y sociedad; Cepal -Unesco-PNUD; Buenos Aires; 1987.
42. Remes Lenicov, Jorge; "La educación debe transformarse en una cuestión de Estado"; Diario La Nación; 10-6-98.
43. Ringborg, Erland; "Algunos aspectos de la reforma educativa en Suecia", en Prospectiva, reformas y planificación de la educación: documentos de un debate; Fundación Santillana; Madrid; 1989.
44. Savas, E.; Privatización ; Ediciones Gernika S.A.; México; 1989.
45. Schiefelbein, Ernesto y Tedesco, Juan Carlos; Una Nueva Oportunidad. El Rol de la Educación en el Desarrollo de América Latina; Editorial Santillana; Buenos Aires; 1995. ←
46. Schmelkes, Silvia; "La educación básica en México 1989-1994: retos, apuestas y riesgos"; Contribuciones nro 44; Buenos Aires; 1994.
47. Stiglitz, Joseph; Economía; Ariel Economía; Barcelona; 1994.
48. Stiglitz, Joseph; La Economía del Sector Público; Antoni Bosch Editor; Barcelona; 1995.
49. Vega, Juan Argentino, García Ojeda, Juan Carlos y Russo, Emilio; "Presupuestación en el Sector Público"; mimeo; 1.996.
50. Vega, Juan Argentino y García Ojeda, Juan Carlos; "Presupuestación en el Sector Público, Orientación Hacia los Resultados"; mimeo; 1.993.

Estaduto del Docente (Ley 10.579) ←

Anexo: Estadísticas del Sector Educativo.

Cuadro n° 1 A: Total de establecimientos, alumnos, docentes, cargos y horas cátedra del sistema educativo provincial. Modalidades: oficial, municipal y privada. Totales generales.

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Establecimientos	Oficial	8.315	8.388	8.443	8.539	9.307	9.416	9.403	10.203
	Municipal	166	172	179	194	215	220	205	225
	Privada	2.548	2.735	2.863	3.170	4.638	4.787	4.759	5.108
	Total	11.029	11.295	11.485	11.903	14.160	14.423	14.367	15.536
Alumnos	Oficial	2.060.554	2.060.247	2.059.251	2.075.585	2.450.439	2.623.046	2.714.788	2.886.777
	Municipal	29.983	31.687	32.768	34.270	36.077	37.140	36.736	40.129
	Privada	586.318	615.745	646.230	680.791	984.977	1.006.759	1.000.763	1.036.360
	Total	2.676.855	2.707.679	2.738.249	2.790.646	3.471.493	3.666.945	3.752.287	3.963.266
Docentes	Oficial	144.230	143.749	143.367	153.191	204.110	201.195		
	Municipal	2.293	2.440	2.422	2.518	2.729	2.716		
	Privada	36.221	39.484	40.552	45.408	89.273	91.647		
	Total	182.744	185.673	186.341	201.117	296.112	295.558		
Cargos	Oficial							109.864	131.226
	Municipal							2.265	2.915
	Privada							55.283	71.017
	Total							167.412	205.158
Horas Cátedra	Oficial							867.247	1.373.496
	Municipal							5.575	12.436
	Privada							332.308	506.010
	Total							1.205.130	1.891.942

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de los Censos Educativos 1990-1997 de la Dirección de Planeamiento de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

Cuadro n° I B: Total de establecimientos, alumnos, docentes, cargos y horas cátedra del sistema educativo provincial. Modalidades: oficial, municipal y privada. En porcentaje sobre el total.

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Establecimientos	Oficial	75,39%	74,26%	73,51%	71,74%	65,73%	65,28%	65,45%	65,67%
	Municipal	1,51%	1,52%	1,56%	1,63%	1,52%	1,53%	1,43%	1,45%
	Privada	23,10%	24,21%	24,93%	26,63%	32,75%	33,19%	33,12%	32,88%
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Alumnos	Oficial	76,98%	76,09%	75,20%	74,38%	70,59%	71,53%	72,35%	72,84%
	Municipal	1,12%	1,17%	1,20%	1,23%	1,04%	1,01%	0,98%	1,01%
	Privada	21,90%	22,74%	23,60%	24,40%	28,37%	27,45%	26,67%	26,15%
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Docentes	Oficial	78,92%	77,42%	76,94%	76,17%	68,93%	68,07%		
	Municipal	1,25%	1,31%	1,30%	1,25%	0,92%	0,92%		
	Privada	19,82%	21,27%	21,76%	22,58%	30,15%	31,01%		
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%		
Cargos	Oficial							65,62%	63,96%
	Municipal							1,35%	1,42%
	Privada							33,02%	34,62%
	Total							100%	100%
Horas Cátedra	Oficial							71,96%	72,60%
	Municipal							0,46%	0,66%
	Privada							27,57%	26,75%
	Total							100%	100%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de los Censos Educativos 1990-1997 de la Dirección de Planeamiento de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

Cuadro n° 2 A: Establecimientos, alumnos, docentes, cargos y horas cátedra de la rama Primaria.
Modalidades: oficial, municipal y privada. Totales generales.

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Establecimientos	Oficial	4.349	4.354	4.335	4.347	4.420	4.418	4.411	4.501
	Municipal	21	21	21	22	22	22	22	24
	Privada	1.072	1.143	1.189	1.330	1.472	1.480	1.490	1.618
	Total	5.442	5.518	5.545	5.699	5.914	5.920	5.923	6.143
Alumnos	Oficial	1.321.884	1.296.305	1.260.675	1.253.328	1.272.269	1.282.326	1.299.431	1.564.274
	Municipal	10.164	10.321	10.349	10.651	10.710	10.719	10.820	12.014
	Privada	431.867	446.368	465.200	482.907	503.003	507.140	503.192	582.470
	Total	1.763.915	1.752.994	1.736.224	1.746.886	1.785.982	1.800.185	1.813.443	2.158.758
Docentes	Oficial	55.789	54.264	53.230	54.209	54.886	53.947		
	Municipal	550	587	571	588	638	541		
	Privada	23.003	23.813	24.432	26.262	27.628	26.329		
	Total	79.342	78.664	78.233	81.059	83.152	80.817		
Cargos	Oficial							54.789	65.534
	Municipal							699	885
	Privada							30.710	39.084
	Total							86.198	105.503
Horas Cátedra	Oficial							28.837	584.412
	Municipal							0	5.523
	Privada							683	165.522
	Total							29.520	755.457

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de los Censos Educativos 1990-1997 de la Dirección de Planeamiento de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

Cuadro n° 2 B: Establecimientos, alumnos, docentes, cargos y horas cátedra de la rama primaria.
Modalidades: oficial, municipal y privada. En porcentaje sobre el total.

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Establecimientos	Oficial	79,92%	78,91%	78,18%	76,28%	74,74%	74,63%	74,47%	73,27%
	Municipal	0,39%	0,38%	0,38%	0,39%	0,37%	0,37%	0,37%	0,39%
	Privada	19,70%	20,71%	21,44%	23,34%	24,89%	25,00%	25,16%	26,34%
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Alumnos	Oficial	74,94%	73,95%	72,61%	71,75%	71,24%	71,23%	71,66%	72,46%
	Municipal	0,58%	0,59%	0,60%	0,61%	0,60%	0,60%	0,60%	0,56%
	Privada	24,48%	25,46%	26,79%	27,64%	28,16%	28,17%	27,75%	26,98%
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Docentes	Oficial	70,31%	68,98%	68,04%	66,88%	66,01%	66,75%		
	Municipal	0,69%	0,75%	0,73%	0,73%	0,77%	0,67%		
	Privada	28,99%	30,27%	31,23%	32,40%	33,23%	32,58%		
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%		
Cargos	Oficial							63,56%	62,12%
	Municipal							0,81%	0,84%
	Privada							35,63%	37,05%
	Total							100%	100%
Horas Cátedra	Oficial							97,69%	77,36%
	Municipal							0,00%	0,73%
	Privada							2,31%	21,91%
	Total							100%	100%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de los Censos Educativos 1990-1997 de la Dirección de Planeamiento de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

Cuadro n° 3 A: Establecimientos, alumnos, docentes, cargos y horas cátedra de la rama inicial.
Modalidades: oficial, municipal y privada. Totales generales.

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Establecimientos	Oficial	1.494	1.544	1.592	1.620	1.693	1.775	1.799	2.354
	Municipal	136	142	147	160	181	183	168	184
	Privada	1.347	1.416	1.477	1.569	1.813	1.880	1.846	1.994
	Total	2.977	3.102	3.216	3.349	3.687	3.838	3.813	4.532
Alumnos	Oficial	209.843	219.995	227.997	231.934	245.360	264.702	277.226	305.411
	Municipal	16.909	18.123	18.732	19.790	21.897	22.411	21.825	23.874
	Privada	139.546	148.255	155.189	161.977	176.705	180.737	171.814	180.668
	Total	366.298	386.373	401.918	413.701	443.962	467.850	470.865	509.953
Docentes	Oficial	13.562	12.322	13.591	15.302	16.327	16.730		
	Municipal	1.261	1.329	1.330	1.445	1.598	1.548		
	Privada	9.759	10.983	10.887	12.068	13.388	13.788		
	Total	24.582	24.634	25.808	28.815	31.313	32.066		
Cargos	Oficial							17.731	19.884
	Municipal							1.412	1.611
	Privada							12.897	13.726
	Total							32.040	35.221
Horas Cátedra	Oficial							931	12.328
	Municipal							30	1.940
	Privada							450	22.275
	Total							1.411	36.543

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de los Censos Educativos 1990-1997 de la Dirección de Planeamiento de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

Cuadro n° 3 B: Establecimientos, alumnos, docentes, cargos y horas cátedra de la rama inicial.
Modalidades: oficial, municipal y privada. En porcentaje sobre el total.

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Establecimientos	Oficial	50,18%	49,77%	49,50%	48,37%	45,92%	46,25%	47,18%	51,94%
	Municipal	4,57%	4,58%	4,57%	4,78%	4,91%	4,77%	4,41%	4,06%
	Privada	45,25%	45,65%	45,93%	46,85%	49,17%	48,98%	48,41%	44,00%
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Alumnos	Oficial	57,29%	56,94%	56,73%	56,06%	55,27%	56,58%	58,88%	59,89%
	Municipal	4,62%	4,69%	4,66%	4,78%	4,93%	4,79%	4,64%	4,68%
	Privada	38,10%	38,37%	38,61%	39,15%	39,80%	38,63%	36,49%	35,43%
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Docentes	Oficial	55,17%	50,02%	52,66%	53,10%	52,14%	52,17%		
	Municipal	5,13%	5,39%	5,15%	5,01%	5,10%	4,83%		
	Privada	39,70%	44,58%	42,18%	41,88%	42,76%	43,00%		
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%		
Cargos	Oficial							55,34%	56,45%
	Municipal							4,41%	4,57%
	Privada							40,25%	38,97%
	Total							100%	100%
Horas Cátedra	Oficial							65,98%	33,74%
	Municipal							2,13%	5,31%
	Privada							31,89%	60,96%
	Total							100%	100%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de los Censos Educativos 1990-1997 de la Dirección de Planeamiento de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

Cuadro n° 4 A: Establecimientos, alumnos, docentes, cargos y horas cátedra de la rama media.
Modalidades: oficial, municipal y privada. Totales generales.

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Establecimientos	Oficial	583	619	636	666	1.103	1.041	1.040	1.028
	Municipal	2	2	2	2	0	2	2	3
	Privada	59	92	106	165	1.054	1.086	1.072	1.111
	Total	644	713	744	833	2.157	2.129	2.114	2.142
Alumnos	Oficial	242.026	257.444	265.887	278.136	572.609	97.016	661.281	545.029
	Municipal	562	676	661	629	0	117	727	775
	Privada	9.129	14.483	18.890	28.684	275.989	43.135	283.024	227.241
	Total	251.717	272.603	285.438	307.449	848.598	140.268	945.032	773.045
Docentes	Oficial	49.176	51.947	51.254	56.615	100.685	97.016		
	Municipal	110	129	127	116	0	117		
	Privada	2.012	3.079	3.484	5.167	40.837	43.135		
	Total	51.298	55.155	54.865	61.898	141.522	140.268		
Cargos	Oficial							22.632	25.796
	Municipal							33	89
	Privada							8.730	14.280
	Total							31.395	40.165
Horas Cátedra	Oficial							695.680	620.378
	Municipal							956	1.309
	Privada							289.284	281.048
	Total							985.920	902.735

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de los Censos Educativos 1990-1997 de la Dirección de Planeamiento de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

Cuadro n° 4 B: Establecimientos, alumnos, docentes, cargos y horas cátedra de la rama media.
 Modalidades: oficial, municipal y privada. En porcentaje sobre el total.

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Establecimientos	Oficial	90,53%	86,82%	85,48%	79,95%	51,14%	48,90%	49,20%	47,99%
	Municipal	0,31%	0,28%	0,27%	0,24%	0,00%	0,09%	0,09%	0,14%
	Privada	9,16%	12,90%	14,25%	19,81%	48,86%	51,01%	50,71%	51,87%
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Alumnos	Oficial	96,15%	94,44%	93,15%	90,47%	67,48%	69,16%	69,97%	70,50%
	Municipal	0,22%	0,25%	0,23%	0,20%	0,00%	0,08%	0,08%	0,10%
	Privada	3,63%	5,31%	6,62%	9,33%	32,52%	30,75%	29,95%	29,40%
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Docentes	Oficial	95,86%	94,18%	93,42%	91,46%	71,14%	69,16%		
	Municipal	0,21%	0,23%	0,23%	0,19%	0,00%	0,08%		
	Privada	3,92%	5,58%	6,35%	8,35%	28,86%	30,75%		
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%		
Cargos	Oficial							72,09%	64,23%
	Municipal							0,11%	0,22%
	Privada							27,81%	35,55%
	Total							100%	100%
Horas Cátedra	Oficial							70,56%	68,72%
	Municipal							0,10%	0,15%
	Privada							29,34%	31,13%
	Total							100%	100%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de los Censos Educativos 1990-1997 de la Dirección de Planeamiento de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

Cuadro n° 5 A: Establecimientos, alumnos, docentes, cargos y horas cátedra de la rama especial.
Modalidades: oficial, municipal y privada. Totales generales.

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Establecimientos	Oficial	379	380	385	394	402	403	383	404
	Municipal	0	0	0	2	2	3	3	3
	Privada	55	67	73	86	98	111	122	131
	Total	434	447	458	482	502	517	508	538
Alumnos	Oficial	29.753	30.949	32.548	33.269	34.957	37.887	43.668	35.977
	Municipal	0	0	0	74	81	97	104	93
	Privada	3.366	4.054	4.247	4.612	4.998	5.453	6.369	6.766
	Total	33.119	35.003	36.795	37.955	40.036	43.437	50.141	42.836
Docentes	Oficial	8.156	7.621	7.500	8.157	8.414	8.603		
	Municipal	0	0	0	29	29	37		
	Privada	1.109	1.242	1.373	1.469	1.649	1.776		
	Total	9.265	8.863	8.873	9.655	10.092	10.416		
Cargos	Oficial							8.587	9.251
	Municipal							37	46
	Privada							1.945	2.070
	Total							10.569	11.367
Horas Cátedra	Oficial							0	0
	Municipal							0	0
	Privada							124	0
	Total							124	0

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de los Censos Educativos 1990-1997 de la Dirección de Planeamiento de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

Cuadro n° 5 B: Establecimientos, alumnos, docentes, cargos y horas cátedra de la rama especial.
Modalidades: oficial, municipal y privada. En porcentaje sobre el total.

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Establecimientos	Oficial	87,33%	85,01%	84,06%	81,74%	80,08%	77,95%	75,39%	75,09%
	Municipal	0,00%	0,00%	0,00%	0,41%	0,40%	0,58%	0,59%	0,56%
	Privada	12,67%	14,99%	15,94%	17,84%	19,52%	21,47%	24,02%	24,35%
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Alumnos	Oficial	89,84%	88,42%	88,46%	87,65%	87,31%	87,22%	87,09%	83,99%
	Municipal	0,00%	0,00%	0,00%	0,19%	0,20%	0,22%	0,21%	0,22%
	Privada	10,16%	11,58%	11,54%	12,15%	12,48%	12,55%	12,70%	15,80%
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Docentes	Oficial	88,03%	85,99%	84,53%	84,48%	83,37%	82,59%		
	Municipal	0,00%	0,00%	0,00%	0,30%	0,29%	0,36%		
	Privada	11,97%	14,01%	15,47%	15,21%	16,34%	17,05%		
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%		
Cargos	Oficial							81,25%	81,38%
	Municipal							0,35%	0,40%
	Privada							18,40%	18,21%
	Total							100%	100%
Horas Cátedra	Oficial							0,00%	
	Municipal							0,00%	
	Privada							100,00%	
	Total							100%	

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de los Censos Educativos 1990-1997 de la Dirección de Planeamiento de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

Cuadro n° 6 A: Establecimientos, alumnos, docentes, cargos y horas cátedra de la rama artística.
Modalidades: oficial, municipal y privada. Totales generales.

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Establecimientos	Oficial	69	73	72	72	83	82	82	81
	Municipal	4	4	5	6	6	5	5	7
	Privada	0	0	0	0	5	5	7	7
	Total	73	77	77	78	94	92	94	95
Alumnos	Oficial	22.137	21.681	21.854	21.215	22.220	21.654	27.748	24.564
	Municipal	1.937	2.105	2.479	2.534	2.393	2.142	2.488	2.649
	Privada	0	0	0	0	343	397	573	887
	Total	24.074	23.786	24.333	23.749	24.956	24.193	30.809	28.100
Docentes	Oficial	2.606	2.561	2.796	2.803	3.466	3.127		
	Municipal	321	316	305	296	374	363		
	Privada	0	0	0	0	108	104		
	Total	2.927	2.877	3.101	3.099	3.948	3.594		
Cargos	Oficial							850	25.942
	Municipal							66	3.855
	Privada							23	677
	Total							939	30.474
Horas Cátedra	Oficial							854	26.834
	Municipal							252	3.020
	Privada							59	1.367
	Total							1.165	31.221

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de los Censos Educativos 1990-1997 de la Dirección de Planeamiento de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

Cuadro n° 6 B: Establecimientos, alumnos, docentes, cargos y horas cátedra de la rama artística.
 Modalidades: oficial, municipal y privada. En porcentaje sobre el total.

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Establecimientos	Oficial	94,52%	94,81%	93,51%	92,31%	88,30%	89,13%	87,23%	85,26%
	Municipal	5,48%	5,19%	6,49%	7,69%	6,38%	5,43%	5,32%	7,37%
	Privada	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	5,32%	5,43%	7,45%	7,37%
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Alumnos	Oficial	91,95%	91,15%	89,81%	89,33%	89,04%	89,51%	90,06%	87,42%
	Municipal	8,05%	8,85%	10,19%	10,67%	9,59%	8,85%	8,08%	9,43%
	Privada	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1,37%	1,64%	1,86%	3,16%
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Docentes	Oficial	89,03%	89,02%	90,16%	90,45%	87,79%	87,01%		
	Municipal	10,97%	10,98%	9,84%	9,55%	9,47%	10,10%		
	Privada	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2,74%	2,89%		
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%		
Cargos	Oficial							90,52%	85,13%
	Municipal							7,03%	12,65%
	Privada							2,45%	2,22%
	Total							100%	100%
Horas Cátedra	Oficial							73,30%	85,95%
	Municipal							21,63%	9,67%
	Privada							5,06%	4,38%
	Total							100%	100%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de los Censos Educativos 1990-1997 de la Dirección de Planeamiento de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

Cuadro n° 7 A: Establecimientos, alumnos, docentes, cargos y horas cátedra de la rama adultos.
 Modalidades: oficial, municipal y privada. Totales generales.

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Establecimientos	Oficial	1.053	1.009	998	1.002	1.012	1.099	1.084	1.237
	Privada	7	6	6	6	7	8	8	6
	Total	1.060	1.015	1.004	1.008	1.019	1.107	1.092	1.243
Alumnos	Oficial	46.833	44.571	49.732	45.877	47.765	65.252	65.586	68.367
	Privada	299	262	247	227	303	748	698	246
	Total	47.132	44.833	49.979	46.104	48.068	66.000	66.284	68.613
Docentes	Oficial	3.199	2.990	2.907	3.060	3.113	5.178		
	Privada	26	16	16	22	32	67		
	Total	3.225	3.006	2.923	3.082	3.145	5.245		
Cargos	Oficial							3.061	3.799
	Privada							18	19
	Total							3.079	3.818
Horas Cátedra	Oficial							8.047	10.820
	Privada							0	68
	Total							8.047	10.888

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de los Censos Educativos 1990-1997 de la Dirección de Planeamiento de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

Cuadro n° 7 B: Establecimientos, alumnos, docentes, cargos y horas cátedra de la rama adultos.
Modalidades: oficial, municipal y privada. En porcentaje sobre el total.

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Establecimientos	Oficial	99,34%	99,41%	99,40%	99,40%	99,31%	99,28%	99,27%	99,52%
	Privada	0,66%	0,59%	0,60%	0,60%	0,69%	0,72%	0,73%	0,48%
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Alumnos	Oficial	99,37%	99,42%	99,51%	99,51%	99,37%	98,87%	98,95%	99,64%
	Privada	0,63%	0,58%	0,49%	0,49%	0,63%	1,13%	1,05%	0,36%
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Docentes	Oficial	99,19%	99,47%	99,45%	99,29%	98,98%	98,72%		
	Privada	0,81%	0,53%	0,55%	0,71%	1,02%	1,28%		
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%		
Cargos	Oficial							99,42%	99,50%
	Privada							0,58%	0,50%
	Total							100%	100%
Horas Cátedra	Oficial							100,00%	99,38%
	Privada							0,00%	0,62%
	Total							100%	100%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de los Censos Educativos 1990-1997 de la Dirección de Planeamiento de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

Cuadro n° 8 A: Establecimientos, alumnos, docentes, cargos y horas cátedra de la rama superior.
Modalidades: oficial, municipal y privada. Totales generales.

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Establecimientos	Oficial	95	96	99	100	198	207	206	203
	Municipal	2	2	3	0	3	4	4	3
	Privada	7	9	10	12	185	196	191	210
	Total	104	107	112	112	386	407	401	416
Alumnos	Oficial	53.081	52.680	47.764	49.352	74.734	74.040	70.762	67.314
	Municipal	185	241	309	0	758	806	528	459
	Privada	1.959	2.018	2.152	2.145	22.683	26.168	29.933	30.967
	Total	55.225	54.939	50.225	51.497	98.175	101.014	101.223	98.740
Docentes	Oficial	7.291	4.686	7.682	7.777	11.364	10.351		
	Municipal	33	62	71	0	72	98		
	Privada	305	327	336	395	5.593	6.145		
	Total	7.629	5.075	8.089	8.172	17.029	16.594		
Cargos	Oficial							1.654	2.032
	Municipal							18	14
	Privada							915	1.723
	Total							2.587	3.769
Horas Cátedra	Oficial							83.231	84.986
	Municipal							734	644
	Privada							40.710	35.673
	Total							124.675	121.303

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de los Censos Educativos 1990-1997 de la Dirección de Planeamiento de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

Cuadro n° 8 B: Establecimientos, alumnos, docentes, cargos y horas cátedra de la rama superior.
Modalidades: oficial, municipal y privada. En porcentaje sobre el total.

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Establecimientos	Oficial	91,35%	89,72%	88,39%	89,29%	51,30%	50,86%	51,37%	48,80%
	Municipal	1,92%	1,87%	2,68%	0,00%	0,78%	0,98%	1,00%	0,72%
	Privada	6,73%	8,41%	8,93%	10,71%	47,93%	48,16%	47,63%	50,48%
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Alumnos	Oficial	96,12%	95,89%	95,10%	95,83%	76,12%	73,30%	69,91%	68,17%
	Municipal	0,33%	0,44%	0,62%	0,00%	0,77%	0,80%	0,52%	0,46%
	Privada	3,55%	3,67%	4,28%	4,17%	23,10%	25,91%	29,57%	31,36%
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Docentes	Oficial	95,57%	92,33%	94,97%	95,17%	66,73%	62,38%		
	Municipal	0,43%	1,22%	0,88%	0,00%	0,42%	0,59%		
	Privada	4,00%	6,44%	4,15%	4,83%	32,84%	37,03%		
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%		
Cargos	Oficial							63,94%	53,91%
	Municipal							0,70%	0,37%
	Privada							35,37%	45,72%
	Total							100%	100%
Horas Cátedra	Oficial							66,76%	70,06%
	Municipal							0,59%	0,53%
	Privada							32,65%	29,41%
	Total							100%	100%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de los Censos Educativos 1990-1997 de la Dirección de Planeamiento de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

Cuadro n° 9 A: Establecimientos, alumnos, docentes, cargos y horas cátedra de la rama formación profesional. Modalidades: oficial, municipal y privada. Totales generales.

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Establecimientos	Oficial	78	84	86	91	138	129	137	133
	Municipal				1				
	Privada						16	18	25
	Total	78	84	86	92	138	145	155	158
Alumnos	Oficial	17.837	15.011	17.524	24.030	30.479	38.909	45.272	47.421
	Municipal				357				
	Privada						2.801	3.974	5.706
	Total	17.837	15.011	17.524	24.387	30.479	41.710	49.246	53.127
Docentes	Oficial	1.181	1.042	1.072	1.593	2.048	2.266		
	Municipal				26				
	Privada						264		
	Total	1.181	1.042	1.072	1.619	2.048	2.530		
Cargos	Oficial							605	576
	Municipal								
	Privada							45	
	Total							650	576
Horas Cátedra	Oficial							24.579	20.702
	Municipal								
	Privada							380	
	Total							24.959	20.702

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de los Censos Educativos 1990-1997 de la Dirección de Planeamiento de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

Cuadro n° 9 B: Establecimientos, alumnos, docentes, cargos y horas cátedra de la rama formación profesional. Modalidades: oficial, municipal y privada. En porcentaje sobre el total.

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Establecimientos	Oficial	100,00%	100,00%	100,00%	98,91%	100,00%	88,97%	88,39%	84,18%
	Municipal	0,00%	0,00%	0,00%	1,09%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	Privada	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	11,03%	11,61%	15,82%
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Alumnos	Oficial	100,00%	100,00%	100,00%	98,54%	100,00%	93,28%	91,93%	89,26%
	Municipal	0,00%	0,00%	0,00%	1,46%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	Privada	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	6,72%	8,07%	10,74%
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Docentes	Oficial	100,00%	100,00%	100,00%	98,39%	100,00%	89,57%		
	Municipal	0,00%	0,00%	0,00%	1,61%	0,00%	0,00%		
	Privada	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	10,43%		
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%		
Cargos	Oficial							93,08%	100,00%
	Municipal							0,00%	0,00%
	Privada							6,92%	0,00%
	Total							100%	100%
Horas Cátedra	Oficial							98,48%	100,00%
	Municipal							0,00%	0,00%
	Privada							1,52%	0,00%
	Total							100%	100%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de los Censos Educativos 1990-1997 de la Dirección de Planeamiento de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

Cuadro n° 10 A: Establecimientos, alumnos, docentes, cargos y horas cátedra de los centros de educación complementaria (C.E.C.). Modalidades: oficial, municipal y privada. Totales generales.

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Establecimientos	Oficial	126	128	137	139	141	144	144	144
	Municipal	1	1	1	1	1	1	1	1
	Privada	1	2	2	2	3	4	4	5
	Total	128	131	140	142	145	149	149	150
Alumnos	Oficial	26.304	25.513	24.990	26.265	27.554	28.783	27.904	27.484
	Municipal	226	221	238	235	238	238	244	265
	Privada	152	305	305	239	558	606	829	1.021
	Total	26.682	26.039	25.533	26.739	28.350	29.627	28.977	28.770
Docentes	Oficial	2.060	1.953	1.871	2.043	2.035	2.100		
	Municipal	18	17	18	18	18	12		
	Privada	7	24	24	25	31	32		
	Total	2.085	1.994	1.913	2.086	2.084	2.144		
Cargos	Oficial								1.804
	Municipal								18
	Privada								47
	Total								1.869

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de los Censos Educativos 1990-1997 de la Dirección de Planeamiento de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

Cuadro n° 10 B: Establecimientos, alumnos, docentes, cargos y horas cátedra de los centros de educación complementaria (C.E.C.). Modalidades: oficial, municipal y privada. En porcentaje sobre el total.

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Establecimientos	Oficial	98,44%	97,71%	97,86%	97,89%	97,24%	96,64%	96,64%	96,00%
	Municipal	0,78%	0,76%	0,71%	0,70%	0,69%	0,67%	0,67%	0,67%
	Privada	0,78%	1,53%	1,43%	1,41%	2,07%	2,68%	2,68%	3,33%
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Alumnos	Oficial	98,58%	97,98%	97,87%	98,23%	97,19%	97,15%	96,30%	95,53%
	Municipal	0,85%	0,85%	0,93%	0,88%	0,84%	0,80%	0,84%	0,92%
	Privada	0,57%	1,17%	1,19%	0,89%	1,97%	2,05%	2,86%	3,55%
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Docentes	Oficial	98,80%	97,94%	97,80%	97,94%	97,65%	97,95%		
	Municipal	0,86%	0,85%	0,94%	0,86%	0,86%	0,56%		
	Privada	0,34%	1,20%	1,25%	1,20%	1,49%	1,49%		
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%		
Cargos	Oficial								96,52%
	Municipal								0,96%
	Privada								2,51%
	Total								100%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de los Censos Educativos 1990-1997 de la Dirección de Planeamiento de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

Cuadro n° 11 A: Establecimientos, alumnos, docentes, cargos y horas cátedra de los centros de educación física (C.E.F.). Modalidades: oficial, municipal y privada. Totales generales.

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Establecimientos	Oficial	89	101	103	108	117	118	117	118
	Privada					1	1	1	1
	Total	89	101	103	108	118	119	118	119
Alumnos	Oficial	90.856	96.098	110.280	112.179	122.492	195.453	195.910	200.936
	Privada					395	370	357	388
	Total	90.856	96.098	110.280	112.179	122.887	195.823	196.267	201.324
Docentes	Oficial	1.210	1.363	1.464	1.632	1.772	1.877		
	Privada					7	7		
	Total	1.210	1.363	1.464	1.632	1.779	1.884		
Cargos	Oficial								1.699
	Privada								9
	Total								1.708
Horas Cátedra	Oficial								13.036
	Privada								57
	Total								13.093

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de los Censos Educativos 1990-1997 de la Dirección de Planeamiento de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

Cuadro n° 11 B: Establecimientos, alumnos, docentes, cargos y horas cátedra de los centros de educación física (C.E.F.). Modalidades: oficial, municipal y privada. En porcentaje sobre el total.

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Establecimientos	Oficial	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	99,15%	99,16%	99,15%	99,16%
	Privada	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,85%	0,84%	0,85%	0,84%
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Alumnos	Oficial	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	99,68%	99,81%	99,82%	99,81%
	Privada	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,32%	0,19%	0,18%	0,19%
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Docentes	Oficial	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	99,61%	99,63%		
	Privada	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,39%	0,37%		
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%		
Cargos	Oficial								99,47%
	Privada								0,53%
	Total								100%
Horas Cátedra	Oficial								99,56%
	Privada								0,44%
	Total								100%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de los Censos Educativos 1990-1997 de la Dirección de Planeamiento de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

Cuadro n° 12: Establecimientos y alumnos de enseñanza pública y privada, por provincia. (En % para cada provincia en particular)

Provincia	Establecimientos		Alumnos	
	Públicos	Privados	Públicos	Privados
Buenos Aires	67,6	32,4	70,9	29,1
Capital Federal	56,4	43,6	54,8	45,2
Catamarca	95,1	4,9	89,4	10,6
Córdoba	81,0	19,0	69,6	30,4
Corrientes	91,6	8,4	90,1	9,9
Chaco	93,4	6,6	93,0	7,0
Chubut	81,0	19,0	88,3	11,7
Entre Ríos	86,3	13,7	78,2	21,8
Formosa	94,9	5,1	92,7	7,3
Jujuy	91,1	8,9	91,1	8,9
La Pampa	87,1	12,9	88,0	12,0
La Rioja	96,2	3,8	91,9	8,1
Mendoza	80,2	19,8	84,9	15,1
Misiones	89,1	10,9	84,4	15,6
Neuquén	90,8	9,2	91,9	8,1
Río Negro	84,8	15,2	86,6	13,4
Salta	87,5	12,5	85,8	14,2
San Juan	87,2	12,8	86,6	13,4
San Luis	91,3	8,7	87,9	12,1
Santa Cruz	86,4	13,6	87,6	12,4
Santa Fe	78,5	21,5	73,3	26,7
Santiago del Estero	93,9	6,1	88,2	11,8
Tierra del Fuego	75,2	24,8	87,4	12,6
Tucumán	82,9	17,1	77,8	22,2
Media Provincial	78,7	21,3	84,2	15,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo Educativo 1994 del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

Cuadro n° 13: Establecimientos y alumnos de enseñanza pública y privada, por provincia. (En % sobre el total del País)

Provincia	Establecimientos		Alumnos	
	Públicos	Privados	Públicos	Privados
Buenos Aires	28,2	50,0	34,1	44,5
Capital Federal	3,2	9,1	5,1	13,5
Catamarca	1,8	0,3	1,1	0,4
Córdoba	10,8	9,4	7,4	10,2
Corrientes	3,6	1,2	3,4	1,2
Chaco	4,4	1,1	3,6	0,9
Chubut	1,2	1,0	1,5	0,6
Entre Ríos	5,6	3,3	3,4	3,0
Formosa	2,4	0,5	2,0	0,5
Jujuy	1,7	0,6	2,5	0,8
La Pampa	1,2	0,6	0,9	0,4
La Rioja	1,7	0,2	1,0	0,3
Mendoza	3,4	3,1	4,6	2,6
Misiones	3,1	1,4	3,3	1,9
Neuquén	1,8	0,7	1,8	0,5
Río Negro	1,8	1,2	2,0	1,0
Salta	3,2	1,7	3,7	2,0
San Juan	1,7	0,9	1,9	1,0
San Luis	1,6	0,6	1,1	0,5
Santa Cruz	0,7	0,4	0,7	0,3
Santa Fe	8,3	8,5	8,0	9,3
Santiago del Estero	5,2	1,2	2,8	1,2
Tierra del Fuego	0,3	0,3	0,4	0,2
Tucumán	3,3	2,5	3,6	3,3
Total Nacional	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo Educativo 1994 del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación

Cuadro N° 14: Finalidad "Cultura y Educación" como porcentaje del Presupuesto provincial. Valores presupuestados, en pesos corrientes.

Año	Moneda en que se expresan los valores	Presupuesto Pcia. de Buenos Aires	Finalidad "Cultura y Educación"	Porcentaje de la finalidad C y E en el Presupuesto
1983	Pesos ley 18.188	127.233.824.000.000	25.741.333.000.000	20,23%
1984	Pesos Argentinos	134.009.101.000	37.700.941.000	28,13%
1985	Australes	1.085.023.685	359.253.000	33,11%
1986	Australes	1.627.811.149	493.010.667	30,29%
1987	Australes	3.553.077.048	1.022.003.633	28,76%
1988	Australes	22.292.933.290	6.265.699.482	28,11%
1989	Australes	647.736.311.000	166.448.223.000	25,70%
1990	Australes	16.029.454.596.000	3.662.226.637.000	22,85%
1991	Australes	36.485.834.000.000	9.903.647.000.000	27,14%
1992	Pesos	5.179.509.494	1.230.756.500	23,76%
1993	Pesos	6.607.839.670	1.507.056.500	22,81%
1994	Pesos	6.903.213.710	1.555.335.700	22,53%
1995	Pesos	7.886.197.900	2.125.535.000	26,95%
1996	Pesos	7.821.974.356	2.247.961.500	28,74%
1997	Pesos	8.681.721.739	2.673.496.132	30,79%
1998	Pesos	10.870.599.597	3.041.721.373	33,50%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Presupuestos de la Provincia de Buenos Aires para los años 1983-1998.

Cuadro N° 15: Evolución de la finalidad “Cultura y Educación” dentro del Presupuesto provincial.
Valores a pesos constantes de 1997, base 1997 = 100.

Año	Finalidad “Cultura y Educación” Base 1997=100
1983	32,74
1984	65,99
1985	81,43
1986	58,79
1987	52,69
1988	72,91
1989	60,92
1990	55,53
1991	55,27
1992	54,99
1993	60,88
1994	60,31
1995	79,73
1996	84,19
1997	100,00

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Presupuestos de la Provincia de Buenos Aires para los años 1983-97.

Cuadro N° 16: Salario docente de maestra de grado, escuela primaria, jornada simple, con 10 años de antigüedad. Considerando como base el salario de la Provincia de Buenos Aires = 100 (En pesos).(1997)

Provincia	Sueldo
Formosa	77,45
Entre Ríos	83,56
Corrientes	85,02
Chaco	86,59
Misiones	87,71
Salta	89,57
Jujuy	90,83
Tucumán	90,87
San Juan	91,38
Buenos Aires	100,00
Río Negro	100,35
Chubut	101,81

Provincia	Sueldo
Santa Fe	103,98
San Luis	105,22
M.C.B.A.	105,33
La Pampa	106,53
Mendoza	108,41
Córdoba	109,85
Catamarca	124,47
Sgo. del Estero	128,73
Neuquén	140,22
La Rioja	173,10
Tierra del Fuego	178,66
Santa Cruz	193,23

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Programa de Estudios de Costos del Sistema Educativo del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

Cuadro N° 17: Salario docente de maestra de grado, escuela primaria, jornada simple, con 10 años de antigüedad. Considerando como base el salario medio nacional = 100 (En pesos).(1997)

Provincia	Sueldo
Formosa	69,80
Entre Ríos	75,31
Corrientes	76,62
Chaco	78,04
Misiones	79,05
Salta	80,73
Jujuy	81,87
Tucumán	81,90
San Juan	82,36
Buenos Aires	90,13
Río Negro	90,44
Chubut	91,76

Provincia	Sueldo
Santa Fe	93,72
San Luis	94,83
M.C.B.A.	94,93
La Pampa	96,01
Mendoza	97,71
Córdoba	99,00
Catamarca	112,18
Sgo. del Estero	116,02
Neuquén	126,37
La Rioja	156,02
Tierra del Fuego	161,02
Santa Cruz	174,16

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Programa de Estudios de Costos del Sistema Educativo del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

Cuadro n° 18: Tasas de retención, desgranamiento y repitencia, para el nivel primario común. Cohortes 1984/90, 1985/91, 1986/92. (En %)

Provincia	Tasa de retención	Tasa de desgranamiento	Tasa de repitencia
MCBA	87,9	12,1	4,2
Neuquén	80,1	19,9	6,9
Buenos Aires	78,0	22,0	7,0
Salta	77,4	22,6	s/d
La Pampa	73,1	26,9	s/d
Río Negro	71,9	18,1	s/d
Santa Fe	67,0	33,0	7,4
Chubut	67,0	33,0	s/d
Mendoza	63,4	38,6	7,7
Tucumán	60,0	40,0	6,9
Formosa	47,0	53,0	11,0
Misiones	46,4	53,6	s/d
Corrientes	41,9	58,1	10,4
Chaco	40,2	59,8	18,0
Valores Medios	64,3	35,0	5,6

Fuente: IEERAL de Fundación Mediterránea, 1996

Cuadro N° 19: Cargos docentes por persona. Agosto de 1996 - (en %)

Número de cargos en que trabajaba cada docente.	% de docentes en actividad con ese número de cargos en escuelas públicas.	% de docentes en actividad con ese número de cargos y que dictan además horas de cátedra.
1	78,43	69,91
2 a 5	21,57	30,09
Total	100,00	100,00

Fuente: Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires.