



DOCUMENTO DE TRABAJO N.6/03

Producido por la Oficina del Banco Mundial para
Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay

Enfoques sobre la Eficiencia del Gasto en Educación Básica en la Argentina

Marcelo Becerra

Sergio España

Ariel Fiszbein

Junio 2003

La presente publicación fue elaborada y producida por la Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. La serie "Documentos de Trabajo" no constituye un documento formal del Banco Mundial. Es publicada de manera informal y distribuida con el fin de fomentar la discusión y los comentarios de la comunidad que trabaja en los temas que se presentan. Los resultados, interpretaciones, juicios y conclusiones expresados en este trabajo son propios del autor o autores y no deben ser atribuidos al Banco Mundial, a sus organizaciones afiliadas, a los miembros del Directorio Ejecutivo ni a los gobiernos que ellos representan.

*Los documentos de trabajo están disponibles en: www.bancomundial.org.ar
Por comentarios y/o sugerencias, escribir a: mbecerra@worldbank.org*

INDICE

Introducción	2
I. El Contexto	2
II. Principales Características del Financiamiento y del Gasto Educativo	8
1. El Gasto Público en Educación Consolidado.....	8
2. El Gasto Público Provincial	9
III. La Eficiencia en la Asignación del Gasto Público en Educación Básica en las Provincias	14
1. Las Diferencias en el Gasto por Alumno entre las Provincias	15
2. El Gasto por Alumno y los Resultados	15
3. Eficiencia Relativa entre Provincias.....	17
III. La Asignación de Recursos en la Organización Escolar	22
1. Análisis de los Indicadores de Organización Escolar	22
2. El Marco Normativo	23
La Normativa de Asignación de Cargos	24
La legislación Laboral	24
3. La Aplicación de los Procedimientos en la Realidad	24
4. Un Caso Concreto de Mejoramiento de la Eficiencia	26
V. Otros Factores que Inciden en la Eficiencia y los Resultados	28
1. La Repitencia y el Abandono	28
Conclusiones	29
Bibliografía.....	30
Anexos	
Anexo1. Escolarización.....	31
Anexo 2. Gasto e Indicadores.....	32
Anexo 3. Relaciones alumno / cargo por provincia	47
Anexo 4. Un caso de estudio: la Provincia de Catamarca.....	48

INTRODUCCIÓN¹

El sistema educativo argentino aún enfrenta importantes falencias en términos de cobertura y calidad. Una parte importante de los estudiantes no finalizan los estudios básicos y la persistencia de la repitencia es una de las principales causas de este desgranamiento. El impulso escolarizador de la década pasada se ha detenido, producto de las sucesivas crisis fiscales y el colapso de la economía en 2002. Por lo tanto, las acciones para retomar una senda de crecimiento de la cobertura deberán necesariamente prever un escenario diferente al de los 90: las provincias ya no estarán en condiciones de aumentar el nivel gasto y el gobierno nacional cuenta con un presupuesto con escasa capacidad para financiar programas especiales. Esa situación obliga a extremar los esfuerzos para usar de la forma más eficiente los recursos disponibles. Las disparidades existentes entre las provincias en la asignación de recursos y resultados obtenidos son una clara evidencia del espacio que existe para un mejor aprovechamiento de los recursos, aún en el contexto de la actual normativa de asignación de plantas y legislación laboral. La acumulación de capacidad disponible en recursos humanos y físicos permite suponer que el sistema tiene márgenes para incrementar la cantidad de alumnos sin incrementar su nivel de gasto. El presente trabajo intentará mostrar la características y la magnitud de estas ineficiencias y las posibilidades para su mejoramiento.

I. EL CONTEXTO

Durante la década de los '90 la Argentina emprendió una serie de ambiciosas reformas en el sistema educativo con el objetivo de mejorar la cobertura, la calidad y la equidad en la educación básica. Se inició así una reforma que involucró, entre los aspectos más importantes: (i) la finalización de proceso de descentralización, transfiriendo a las provincias los establecimientos secundarios y terciarios no universitarios²; (ii) una nueva definición de niveles y ciclos de enseñanza y su consecuente organización curricular; y (iii) el incremento de la obligatoriedad escolar de 7 a 10 años.

En términos de cobertura, el principal objetivo de esta reforma fue alcanzar la plena escolarización de los niños de 5 años de edad, y de los jóvenes de entre 12 y 15 años, rango de edad donde se producía el mayor desgranamiento. En este aspecto se lograron importantes avances: entre 1994 y 2000 la matrícula creció un 19 %, alcanzándose la casi universalización de la sala de 5 años de edad, y una mejora significativa en varias provincias en la cantidad de adolescentes que continúa sus estudios. No obstante ello, el sistema continúa presentando una importante brecha de desescolarización: 12 de cada 100 niños que inicia la *EGB I y II* no completarán el 6º grado; y de cada 100 que comienzan 7º grado, 29 no finalizarán los 9 años de

¹ Agradecemos los comentarios y aportes de Suhas Parandekar, Gustavo Iaies, Irene Kit, Damián Bonari, Sandra Leny y Javier Pérez.

² Los niveles inicial y primario habían pasado a las provincias a fines de los 70.

educación general básica (EGB) obligatoria. Finalmente, el 39% de los ingresantes al *Polimodal* tienen la perspectiva de no graduarse en ese nivel³ (*Gráficos 1 y 2- Anexo 1*).

Tabla 1
Principales indicadores de cobertura y desgranamiento

Nivel Educativo	Matrícula	Tasa de Egreso	Duración Promedio de	Abandono Interanual
<i>EGB I y 2</i>	4,806,514	87.8	6.39	1.96
EGB 3	1,728,825	71.1	3.27	6.33
Polimodal	1,615,975	60.7	3.35	13.6

Fuente: Ministerio de Educación

Asimismo, este desgranamiento acentúa la inequidad social: el sistema educativo argentino es relativamente progresivo en el nivel *EGB I y II primario*, debido a la escolarización casi universal, el 34% de los alumnos pertenece al quintil de menores ingresos. Sin embargo, el sesgo en detrimento de los sectores de menores ingresos se manifiesta con crudeza en el nivel secundario de enseñanza y fundamentalmente cuando se toma en cuenta los que llegan a graduarse. Mientras que más del 75% del quintil de más altos ingresos finaliza su educación secundaria, sólo lo hace el 24% del quintil de menores ingresos.

Tabla 2
Distribución porcentual de asistentes al sistema educativo según quintil de ingreso per cápita familiar, mayo 2002 (Total de aglomerados urbanos)

Nivel educativo	Quintil de ingreso per cápita familiar*					Total
	1	2	3	4	5	
Preescolar	23,27	27,38	21,16	14,38	13,81	100
Primario	34,25	25,57	19,88	12,03	8,27	100
Secundario	23,45	25,46	21,37	16,94	12,79	100
Superior	8,89	13,08	21,34	29,63	27,06	100
Universitario	5,12	8,65	16,85	28,37	41,01	100
Total	24,56	22,52	20,01	16,95	15,97	100

* Los quintiles contienen igual número de personas.

Fuente: Dirección de Gastos Sociales Consolidados sobre la base de EPH-INDEC

³ Los datos corresponden al indicador “Tasa de Egreso” del año 2000. Este indicador toma en cuenta las probabilidades de las cohortes que actualmente se encuentran al inicio de cada ciclo, sobre la base de tasas de repitencia y abandono vigentes.

Tabla 3
Indicadores básicos de la enseñanza secundaria por nivel de ingresos – 1998

Indicadores	Total	Quintil de ingresos				
		1	2	3	4	5
Pobl.14-18 años fuera de esc.(%)	26	37	28	19	16	8
Edad media abandono	15,7	14,7	15,8	16,5	16,8	16,6
Grupo escolar de 6-14 años:						
Ingreso con retraso en primaria	20,1	32,5	18,6	11,8	8,3	9,3
Ingreso con retraso en sec.	40,9	50,2	45,9	42,8	30,0	24,9
Repetidores de al menos un curso	14,1	24,6	12,8	7,0	4,0	3,6
Graduación.Secundaria(18-24 años)	47,4	23,6	33,9	49,7	64,5	75,8

Fuente: Siempro - Secretaria de Desarrollo Social. 1999

Durante los años iniciales de la reforma se produjo una fuerte expansión de los recursos fiscales que, conjuntamente con un posterior proceso de endeudamiento nacional y de las provincias, permitieron un proceso sostenido de incremento del gasto en educación hasta el año 1999. Ello permitió que el crecimiento de matrícula fuera acompañado por un incremento presupuestario tanto en gastos corrientes como de las inversiones de capital. En consecuencia, aunque con marcadas diferencias entre provincias, la mayor demanda fue resuelta con mayores recursos: entre 1996 (año de inicio de la implementación de la reforma) y 2001 se registran incrementos del 39% en el gasto educativo provincial en términos reales, y el 18.2% en los cargos docentes, mayor que el 13% de incremento de la matrícula en ese período, implicando por lo tanto un aumento sostenido en el gasto por alumno.

Tabla 4
Alumnos, Cargos y Gasto en Educación no Universitaria
Comparación 1996 – 2001

Concepto	1996	2001	2001/1996 (%)
Matrícula Total	9,353,387	10,556,288	12.90%
Cargos Equivalentes	758,511	896,643	18.20%
Alumnos por Cargo Equivalente	12	12	-4.50%
Gasto Provincial (en pesos 2001)	7,664	10,675	39.30%
Gasto por Alumno	819	1,011	23.40%

Fuente: Ministerio de Educación

Tal vez por lo recién señalado, no se advirtió suficientemente la necesidad del mejoramiento de la utilización de los recursos durante el ciclo de crecimiento económico. Terminado ese ciclo, las sucesivas crisis fiscales que se vienen agravando desde fines de los '90, aplacaron el impulso transformador en buena parte del país. Finalmente, esas crisis llegaron al punto tal que algunas provincias no pudieron siquiera sostener la prestación del servicio, postergando toda aspiración de mejora hasta la recuperación del normal funcionamiento del sistema.

Las reformas se pusieron en marcha mediante una serie de instrumentos legales. Los principales son: (i) la Ley de Transferencia de Servicios Educativos secundarios y terciarios no universitarios de 1991 (los niveles inicial y primario habían pasado a las provincias a fines de los '70); (ii) la Ley Federal de Educación, de 1993, que definió las competencias y responsabilidades de la nación y las provincias; (iii) el Pacto Federal Educativo, de 1994, a través del cual el Gobierno Federal comprometió recursos y las provincias acordaron la aplicación de la citada ley; (iv) la Ley de Educación Superior, de 1995, que consolidó el marco normativo de las universidades nacionales.

Conforme esos instrumentos, el Gobierno Nacional queda como responsable de: (a) financiar y regular el sistema de universidades nacionales; (b) supervisar y proveer asistencia para asegurar la calidad en educación básica, mediante la implementación de sistemas nacionales de evaluación, asistencia técnica para la gestión curricular y capacitación; (c) financiar programas compensatorios de desequilibrios regionales y sociales. En cuanto a las provincias, estas quedaron responsables de la provisión y financiamiento de todos los niveles de educación no universitaria: nivel Inicial (1 año obligatorio); Educación General Básica (9 años obligatorios); Polimodal (3 años); y Superior No Universitaria (3/4 años). Ello incluye obviamente el pago de salarios de los docentes, mantenimiento e infraestructura escolar y la gestión del sistema en términos de asignación de personal, supervisión y la administración y gestión general del sistema.

Este proceso puso en un nuevo plano la articulación de roles de la nación y las provincias, problema de vieja data, ya que durante la mayor parte de su historia, y a pesar de la formal estructura federal de la constitución, el estado argentino ha sido fuertemente centralista. La distribución de recursos y la prestación de servicios estuvo, desde la etapa fundacional y durante más de un siglo, casi exclusivamente a cargo del nivel nacional. La estructura federal ha sido sólo formal, concentrando la nación capacidades de gestión correspondientes a las provincias. En consecuencia, la redistribución de facultades y competencias impulsada en los últimos años, chocó con la inercia de representaciones de poder forjadas durante ese largo período centralista.

Respondiendo a ese esquema organizacional, la etapa inicial del proceso de implementación de la nueva estructura contó con importantes recursos del gobierno nacional destinados para la capacitación docente, la gestión curricular, las acciones compensatorias (equipamiento didáctico, libros, útiles, becas, etc.), el ordenamiento de los sistemas administrativos, y la infraestructura escolar⁴. El conjunto de este apoyo financiero se ejecutó mediante instrumentos que no contemplaban incentivos para el mejoramiento de la eficiencia de los sistemas provinciales. Y si bien permitió los avances arriba señalados en términos de escolaridad, no logró echar bases sólidas para la sustentabilidad y profundización de la reforma.

Esta situación se alteró a partir del año 2000 por la incorporación del *Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID)* al presupuesto nacional, medida de emergencia para atender demandas salariales en el sector educativo, que intenta reparar con fondos nacionales los atrasos

⁴ Si bien a partir de 1993 la participación de la nación en el total del gasto educativo cae de 32% en 1991 a 17% en 1992, luego hasta el año 1998 crece más que la de las provincias hasta alcanzar un 20%.

salariales de las provincias⁵. Este fondo debía ser financiado con un impuesto específico, protegiendo los recursos que el estado nacional venía dedicando a transferir a las provincias para los rubros antes señalados. Pero las dificultades de recaudación resultaron en que no se llegara al monto esperado, resolviéndose para el año 2000 su inclusión en el presupuesto nacional. La consecuencia no deseada fue que, en los hechos, su ejecución terminó absorbiendo buena parte del presupuesto dedicado a inversiones no salariales. Si bien puede argumentarse que el *FONID* ha aliviado situaciones laborales en algunas provincias, modificó la división de responsabilidades entre la nación y las provincias. En este sentido, podría argumentarse que el pago de parte de los salarios por parte de la nación, ha generado distorsiones en la asignación de recursos a nivel provincial.

Asimismo, los cambios políticos en el gobiernos nacionales y algunas provincias por los resultados de las elecciones de 1999, abrieron una transición que en algunos casos llevó a paralizar transitoriamente, o desactivar plenamente, los programas nacionales y las reformas provinciales. Finalmente, el agravamiento de la crisis social llevó al gobierno nacional en 2002 a redireccionar recursos para reforzar comedores escolares y ampliar el número de becados. Como resultado, el presupuesto educativo nacional asume hoy dos rubros (parte de la masa salarial y asistencia alimentaria) que hasta poco tiempo atrás eran de absoluta responsabilidad provincial o de otras áreas del estado nacional, situación que llevó a sacrificar otros componentes que, en el esquema inicial, eran los que apoyaban las transformaciones.

Consecuentemente, toda iniciativa de retomar el impulso escolarizador debe prever un escenario diferente al de los 90. Las provincias ya no estarán en condiciones de aumentar anualmente sus plantas docentes y la nación demorará quizás algún tiempo en recuperar su capacidad de financiar con la misma intensidad programas especiales. Esa situación obliga a extremar los esfuerzos para usar de la forma más eficiente los recursos existentes. Como se ha señalado anteriormente, la acumulación de capacidad instalada permite suponer que el sistema tiene márgenes para incrementar la cantidad de alumnos. A su vez sabemos que la mayor parte de ellos son niños y jóvenes que están en el sistema, “estacionados” por la repitencia, por lo cual su primer impacto no genera mayores costos, que sí pueden registrarse cuando ese progreso implique disminución de la deserción. Para que el sistema pueda afrontarlo es necesario el ordenamiento de la gestión educativa en los ministerios provinciales para adecuar la asignación de personal a las necesidades reales. Para el logro del objetivo, resulta esencial que los instrumentos de la nación incluyan los incentivos apropiados para alcanzar estas metas, sobre la base de criterios objetivos y resultados con el actual marco constitucional y legal.

Como dato de interpretación, debe recordarse que no es muy apropiado considerar a “las provincias” como un todo uniforme. El “tamaño” –número de habitantes, PBI, de superficie-, el desarrollo humano –tasas de escolarización, de mortalidad infantil, de analfabetismo, etc.-; la disponibilidad de recursos fiscales por capacidad tributaria interna, por índice de coparticipación federal, por regalías de recursos naturales renovables y no renovables; la estabilidad político institucional; son todos aspectos que suelen diferenciar marcadamente a las provincias. A lo sumo

⁵ La Ley fue sancionada en 1998.

puede identificarse ciertos factores comunes, que permiten agrupar relativamente a partir de las características regionales, vinculadas con aspectos históricos y geográficos. Pero aun allí encontramos diferencias insoslayables al momento de analizar políticas y rendimientos.

Todo lo señalado precedentemente surge del análisis realizado sobre los distintos componentes del gasto, sus determinantes; y de los efectos de la organización escolar, de la administración del sistema y de la repitencia sobre los costos y eficiencia del gasto. En este trabajo se intentará mostrar sus características estructurales, la magnitud de ciertas deficiencias y las posibilidades para su mejoramiento.

El análisis que se presenta a continuación se aborda desde la siguiente perspectiva: (i) la eficiencia en la asignación de los recursos humanos, componente principal de la “función de producción educativa”, y sus costos. Se discute por un lado la relación entre las principales variables que intervienen en la determinación del nivel de gasto y en el gasto por alumno, y por otro los procesos de asignación y control de las plantas docentes; (ii) la relación entre esta asignación de recursos y esfuerzo a nivel de gasto y los rendimientos de esa inversión, en términos de calidad y cobertura, a partir de las diferencias existentes entre provincias, las que – tanto del lado del gasto como de los rendimientos- son suficientemente significativas como para no ser tomadas como objeto del análisis. Si bien el trabajo no pretende desarrollar la situación particular de ninguna provincia, en algunos tramos se centrará en esas diferencias entre jurisdicciones, y a su interior en ciertos casos concretos, pues ayudan a visualizar aspectos que deben ser estudiados detenidamente para mejorar la eficiencia y equidad del sistema. El abordaje de estos aspectos del sistema se torna relevante en el presente contexto de severa restricción fiscal, que se manifiesta en metas de congelamiento nominal del gasto primario (y de fuerte caída en términos reales).

II. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL FINANCIAMIENTO Y DEL GASTO EDUCATIVO.

“Enfoques sobre la Eficiencia del Gasto en Educación básica en la Argentina”. Por Marcelo Becerra, Sergio España y Ariel Fiszbein.

II.1 El Gasto Público en Educación Consolidado

En el marco del colapso de la economía Argentina ocurrido en 2002, el gasto público consolidado en educación⁶ sufrió la caída mas importante de su historia, habiendo disminuido un 38% en términos reales y un 28% en términos del Producto Bruto Interno (de un 4,7% a 3,4%) respecto de 2001, aún cuando el PBI lo hizo en un 11% (*Cuadros 1a, 1.b, 1.c y 1.d – Anexo 2*). Esta disminución ha sido similar tanto a nivel nacional como en las provincias y para todos los niveles educativos. Asimismo, cabe destacar que si bien el gasto público total consolidado cayó un 39% en 2002, la reducción del gasto en términos reales en educación ha sido mayor que las de las áreas de salud y asistencia social que fueron las áreas priorizadas por el gobierno nacional durante la emergencia social⁷. Sin embargo, es importante aclarar que debido al congelamiento de los salarios el impacto en el sector educativo tiene características particulares, manteniendo la capacidad de provisión del servicio, menos afectado por el aumento de otros insumos como ocurrió, por ejemplo, en el sector salud donde los precios de los insumos hospitalarios se incrementaron significativamente por la devaluación.

Tabla 5
Evolución del gasto público en educación consolidado por nivel de gobierno
En millones de pesos constantes de 2001 y en porcentaje del producto bruto interno

Jurisdicción	1991	1993	1995	1997	1999	2000	2001	2002
Gob. Nacional								
En pesos 2001	2,227	1,720	1,851	2,126	2,168	2,066	2,014	1,398
% del PBI	1.05	0.69	0.73	0.75	0.76	0.73	0.75	0.6
Provincias								
En pesos 2001	4,588	7,570	7,883	8,668	10,388	10,620	10,675	6,401
% del PBI	2.16	3.01	3.11	3.08	3.67	3.78	3.82	2.73
Municipios								
En pesos 2001	160	198	263	359	397	388	399	271
% del PBI	0.18	0.08	0.1	0.13	0.14	0.14	0.15	0.12
Total								
En pesos 2001	6,975	9,488	9,997	11,153	12,953	13,074	13,088	8,807
% del PBI	3.39	3.78	3.94	3.96	4.57	4.65	4.72	3.44

Fuente: Dirección de Gastos Sociales Consolidado – Ministerio de Economía

Durante los diez años previos a la crisis de 2002, el gasto público consolidado en educación se había incrementado significativamente, aumentando un 88% en términos reales y un 40% en términos del producto entre 1991 y 2001. En este lapso, sin embargo, caben destacarse dos periodos distintos: (i) la fuerte expansión entre 1991 y 1999, coincidente con el periodo de crecimiento económico y de los recursos fiscales. En términos reales, el gasto público total en educación aumentó un 86%, representando una tasa de crecimiento promedio anual del 8%, mayor a la tasa de crecimiento del

⁶ Se entiende por “gasto público en educación” aquellos gastos destinados exclusivamente a la finalidad educación, excluyendo por lo tanto, los gastos en Ciencia y Técnica y en Cultura.

⁷ Mientras el gasto del gobierno nacional en educación se redujo un 38% en términos reales el gasto consolidado en salud lo hizo solo en un 5% y el gasto en asistencia social aumento un 90% en términos reales.

producto, implicando un incremento en términos del PBI de 3,4% en 1991 a 4,6% en 1999; (ii) durante los años 2000-2001 el gasto se mantuvo casi constante, coincidentemente con la recesión económica y las sucesivas crisis fiscales. Como porcentaje del gasto público total, el gasto público en educación aumentó desde un 10.5% en 1991 a un 13,6%, en 2001.

Previamente a la crisis, el esfuerzo fiscal de Argentina en educación (4.6% del PBI), se encontraba en niveles similares al promedio internacional, apenas debajo del promedio de los países de la OCDE (4,9% del PBI) y por encima de México (4,4%), Chile (4,1%) y de otros países emergentes de Asia como Corea, Turquía, Tailandia y Filipinas. Sin embargo, la caída en 2002 hasta un 3,4% del PBI, nuevamente alejó a Argentina aún más del promedio de OCDE e inclusive por debajo del promedio de los países latinoamericanos y emergentes.

Tabla 6
Comparación Internacional
(Argentina año 2002 - Resto de los países, año 1999)

País	Gasto Público en Educación / PBI (%)	Gasto Público en Educación Básica / PBI (%)	Subsidios a la Ens.Privada (% del Gasto Público en Educ.Básica)	Esperanza de Escolarización (en años)
Argentina	3.4	2.5	13.1	15.4
Brasil	5.1	3.7	1.8	15.7
Chile	4.1	3.1	31.8	14.5
México	4.4	3.1	2.8	12.6
Perú	3.3	2.3	s/d	13.3
Uruguay	2.9	1.9	0.1	15.4
China	2.0	1.5	0.8	10.1
India	3.2	2.5	29.1	s/d
Malasia	5.0	3.7	1.1	12.8
Filipinas	4.2	3.4	1.3	12.0
Tailandia	4.5	3.0	6.7	13.1
Promedio OECD	4.9	3.5	12.8	16.8

Fuente: OECD – Banco Mundial

II.2. El Gasto Público Provincial

El servicio de educación básica (niveles *inicial*, *EGBI - II / Primario* y *EGB III y Polimodal-Medio*) en las provincias argentinas se caracteriza por su provisión a través de la oferta, lo cual significa que los gobiernos provinciales son responsables de organizar, financiar y supervisar las planteles de recursos humanos de los establecimientos educativos y los gastos de mantenimiento (gastos recurrentes) y proveer la infraestructura necesaria (gastos de inversión en edificios escolares y equipamiento). De esta manera, los recursos dedicados a educación tratan de asegurar la cobertura de la demanda mediante la disponibilidad de plazas. El aseguramiento de oferta necesaria se realiza habitualmente mediante dos mecanismos: (i) el financiamiento directo y completo de la escuela pública o estatal que provee enseñanza en forma gratuita; (ii) transferencias a instituciones privadas (escuelas públicas de gestión privada) mediante subsidios que cubren parcial o totalmente el costo de los planteles docentes. Las instituciones privadas

cubren el 25% de la matrícula total y reciben un 13% del total del gasto de las provincias en educación.

En el financiamiento del gasto educativo provincial se deben distinguir dos fuentes principales: (i) Los recursos de los tesoros provinciales de “libre disponibilidad”: financian el 95% del gasto en educación provincial. Se conforman, en promedio para el conjunto de provincias, en un 63% con recursos coparticipables de origen nacional (*coparticipación federal de impuestos y otros recursos coparticipables*) y en un 37% con recursos provinciales (tributarios y no tributarios). Esta composición varía significativamente entre provincias, desde un 98% de recursos propios de la Ciudad de Buenos Aires hasta entre el rango de entre 10 y 20% de las provincias medianas y chicas; (ii) Aportes del Ministerio de Educación de la Nación: representan en promedio un 5% del gasto en educación provincial y consisten en transferencias asignadas específicamente al gasto en los distintos programas nacionales (acciones compensatorias, infraestructura, asistencia técnica) y el FONID.

A partir de 1993, cuando finaliza el proceso de descentralización, las provincias pasan a concentrar el 80% de la ejecución del gasto total en educación (y el 73% de su financiamiento), mientras que el gobierno central aporta un 17% de la ejecución (y el 24% de su financiamiento), correspondiendo el 3% restante a los municipios⁸. Entre 1993 y 2001, el gasto en educación del conjunto de las provincias se incremento en un 41% en términos reales, aunque con una evolución muy dispar por provincia (*Cuadro 2 – Anexo 2*). Mientras en la Provincia de Buenos Aires, que representa el 35% del total del gasto provincial en educación, aumentó un 80% en términos reales, en el resto de las provincias lo hizo en un 25%. Un aspecto importante de destacar es la asignación por parte de las provincias de recursos al sector fue creciente a través del tiempo, pasando de representar un promedio de 26% del gasto público total provincial en 1993 a un 30% en 2001, aunque también con significativas diferencias entre provincias (desde un 16% Tierra Del Fuego hasta un 35% la Provincia de Buenos Aires).

En segundo lugar, no debe dejar de señalarse que el crecimiento del gasto en las provincias es mucho más importante que el explicado por la transferencia de servicios de educación primaria y secundaria. Durante el período en cuestión, esos niveles mas que duplicaron el nivel de gasto educativo ejecutado por las provincias. A continuación se enumeran una breve clasificación de las circunstancias que determinaron ese incremento: (i) aumentos salariales: con el objeto de recuperar parte de la caída del salario real que se había profundizado hacia finales de los 80 por la hiperinflación, varias jurisdicciones propiciaron incrementos salariales durante los 90, periodo caracterizado por el incremento de los ingresos fiscales y de endeudamiento. Adicionalmente, la descentralizaron de los niveles Medio y Superior No Universitario a partir de 1992, implicó el incremento salarial a las plantas docentes de las escuelas e institutos hasta entonces nacionales, como consecuencia de la necesidad de igualar los salarios de sus docentes a los percibidos por los provinciales, que en general eran más elevados; (ii) incremento en los rubros de inversiones “no

⁸ En 1991, año previo al proceso de descentralización las proporciones eran de 32% para el Gobierno Nacional, 66% del conjunto de provincias y 2% para los municipios.

salariales” (programas compensatorios e inversiones en infraestructura, equipamiento, capacitación y becas); (iii) la ampliación de cargos docentes, que se detalla en la parte IV del presente trabajo.

La composición del gasto por niveles educativos representa en buena medida los niveles de cobertura por nivel y los costos respectivos: un 52% para la educación elemental, un 32% para la educación media, un 6,4% para la educación superior (*Cuadro 3- Anexo 2*). El restante 9,5% no se encuentra discriminado por nivel, aunque se estima representa, en general, las proporciones mencionadas⁹. No existe un información precisa¹⁰ sobre el porcentaje del gasto que corresponde a la administración del sistema, aunque estimaciones lo ubican el 7/8% del gasto total. Comparado con los niveles de la OCDE, la Argentina realiza un esfuerzo mayor en educación básica (72% en Argentina del total versus 65% en la OCDE) que en educación superior (28% versus 35% en la OCDE) aún cuando el gasto en educación superior creció en una proporción significativamente mayor que el educación básica en los últimos diez años: en el periodo 1991-2001 el gasto en educación básica creció un 76% en términos reales mientras el gasto en educación superior lo hizo en 123%, fundamentalmente debido al gasto en universidades, el que representa el 70% del gasto en educación superior.

En cuanto a la composición por objeto del gasto, el pago de salarios del personal (incluyendo los subsidios al sector privado) concentra el 91% del gasto provincial en educación, correspondiendo el resto a mantenimiento y servicios (3%), distintos tipos de programas vía transferencias (3%) y gastos de capital (3%) (*Cuadro 4 – Anexo 2*). La mayoría de las provincias, excepto las grandes, asignan una proporción casi nula a gastos no salariales (por ejemplo, gastos en mantenimiento, en equipamiento pedagógico o libros) y en el mejoramiento y ampliación de la infraestructura escolar. La mayoría de las nuevas inversiones en capital (el *Plan Social Educativo y el Pacto Federal Educativo durante los '90 y el programa de infraestructura durante 2001-2002*) y otras acciones compensatorias o pedagógicas se realizaron a través de programas federales. Sin embargo, una importante excepción ha sido el caso de la provincia de Buenos Aires, que durante el periodo 1996-1998 destinó importantes recursos propios a financiar la ampliación de la infraestructura para afrontar la mayor matrícula producto de la implementación masiva de la reforma en los niveles *EGB III y Polimodal*.

Otro aspecto a considerar consiste en que una parte importante de los gastos de mantenimiento de las escuelas y suministro de elementos básicos son cubiertas por las familias a través de las *cooperadoras* -- organizaciones de padres de familia -- para el mantenimiento de las escuelas y suministro de elementos de uso diario¹¹. Los padres realizan contribuciones a las cooperadoras

⁹ Dependiendo de la Provincia. Por ejemplo en la Provincia de Buenos Aires se encuentra incluido el gasto de los porteros y en otras los gastos centrales de administración o en transferencias a la educación privada, que no se pudieron asignar a un nivel específico

¹⁰ El gasto en la administración del sistema no se encuentra en ninguna de las clasificaciones oficiales nacionales (Ministerio de Economía y Ministerio de Educación). Por lo tanto, se requiere de información presupuestaria provincial.

¹¹ Fiszbein Ariel, “Instituciones, Provisión de Servicios y Exclusión Social. Estudio de Caso del Sector Educativo en Buenos Aires”, Revista Desarrollo Económico. Julio-Septiembre 2001.

para cubrir estos costos, y muchas cooperadoras establecen cuotas de contribución. Por lo general, las contribuciones dependen del nivel de ingresos de los padres de los alumnos, puesto que en las escuelas donde concurren alumnos de familias pobres o indigentes las contribuciones son muy bajas o directamente no existen. Si bien no existe información sistematizada respecto de las contribuciones a las *Cooperadoras*, al no estar adecuadamente focalizado la distribución del gasto público en mantenimiento, la situación antes descripta genera situaciones de inequidad.

La remuneración a los docentes en la Argentina, varía entre los docentes de las escuelas de nivel *EGB I-II/Primaria* y *EGB III-Polimodal / Media*, y entre las provincias, puesto que cada una tiene su propia estructura de remuneraciones, marcos normativos y regulatorios de la carrera docente (*Estatutos del Docente, Regímenes de Licencias*, etc). Mientras los “maestros de grado” de nivel Inicial y EGB 1 y 2, o primario, son remunerados sobre la base de un cargo simple (4 horas diarias) o de jornada completa (7 u 8 horas diarias), los “profesores” de media son remunerados por horas cátedra semanales, períodos de instrucción de 45 minutos (u horas cátedra). Los docentes perciben salarios mensuales no solamente durante los meses del ciclo lectivo, sino también durante las vacaciones anuales. Son básicamente tres los factores que componen el nivel de remuneración a los docentes en la Argentina: (a) el sueldo básico correspondiente a cada cargo; (b) los años de experiencia docente: en la Argentina se requieren, en promedio, 22 años de docencia para ganar el salario más alto para un cargo, y la diferencia en ingresos entre un profesor sin experiencia y otro en la culminación de su carrera, para un mismo cargo, es, en promedio entre provincias, de un 80 por ciento, con una tasa de entre un 20 y 30 por ciento sobre el básico cada cinco años sólo como resultado de la experiencia docente, como promedio entre provincias¹². (c) bonificaciones por tareas específicas: los docentes reciben bonificaciones por realizar tareas determinadas o en zonas / escuelas determinadas, tales como la aceptación de un cargo en un lugar remoto o desfavorable, o la aceptación de responsabilidades administrativas dentro del mismo cargo;

Los ascensos a cada una de estos cargos son determinados mediante un proceso competitivo y por la foja de conceptos del maestro, según un sistema de puntuación. En síntesis, la composición de las estructuras remunerativas tiene muy escasos incentivos para el mejoramiento de la “*performance*” tanto del docente individual como de la escuelas.

En cuanto al sector privado, su tamaño e importancia en el sector educativo en Argentina es muy significativo y creciente en los últimos años. De una participación de 21 % en la matrícula total de todos los niveles no universitarios ha alcanzado el 25% en 2001. Los subsidios públicos a las escuelas privadas son una parte importante del gasto público en educación básica, representado el 13% del total. Sin embargo, el mecanismo mediante el cual se distribuyen estos subsidios no incluye ningún incentivo para el mejoramiento de la eficiencia y la calidad educativa y crean además distorsiones en términos de inequidad. Los sistemas de subsidio a la enseñanza privada dan prioridad a las variables de oferta (por ej. número de maestros) frente a las variables de demanda (ej. número de estudiantes, sobre la base de una asignación eficiente en las relaciones técnicas como alumnos por sección, cargos por sección, etc) y variables de equidad (por ej.

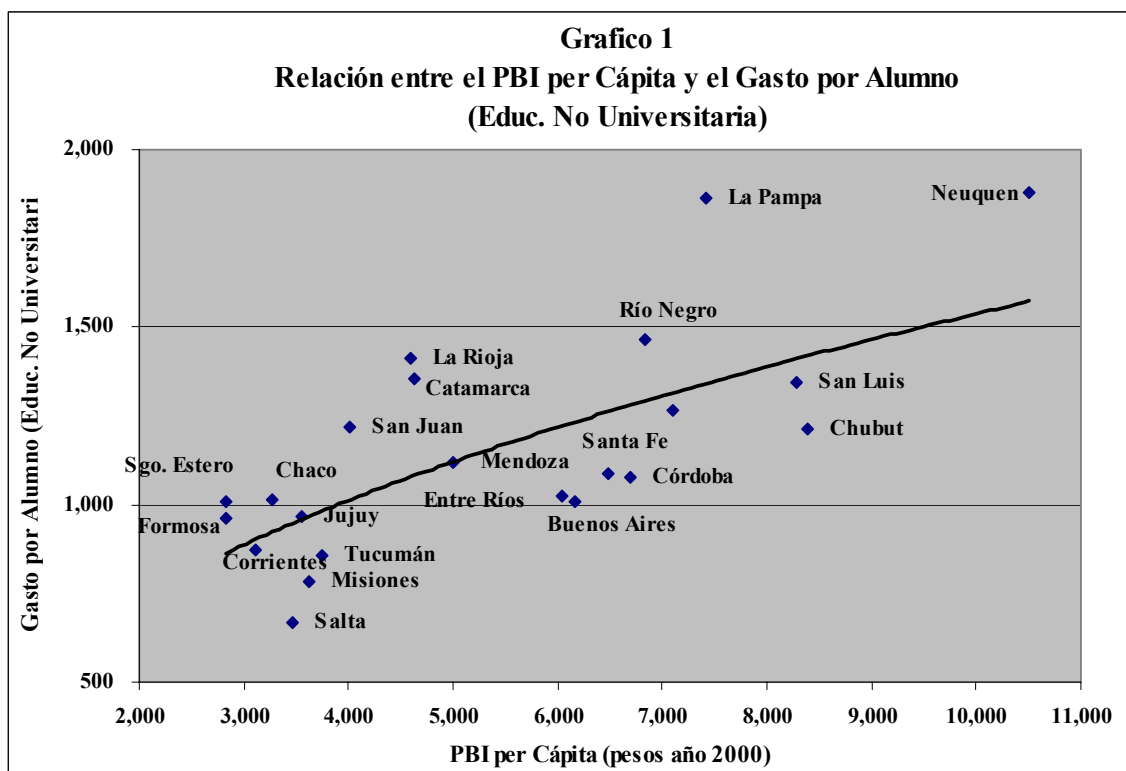
¹² Morduchowicz, Alejandro. “*La estructura salarial docente en la Argentina: conceptos, dificultades y evidencia empírica.*” Programa Estudio de Costos del Sistema Educativo. Argentina: MCyE. 1997.

condición socio-económica de los estudiantes). Esto tiene dos consecuencias importantes: (i) existen grandes distorsiones en las asignaciones por alumno y entre las escuelas en una misma provincia, y (ii) los subsidios no incentivan el desarrollo de nueva capacidad del sector privado dentro del sistema. Adicionalmente, en la mayoría de las provincias, los sistemas de información y supervisión necesaria para determinar el nivel de subsidio a otorgarle a las escuelas privadas son deficientes, no existiendo, en general, información por escuela sobre las contribuciones monetarias de los alumnos. Algunas estimaciones indican que las cuotas pagadas por los hogares a las escuelas privadas primarias y secundarias es de aproximadamente 17% del presupuesto educativo público para estos niveles.

III. La Eficiencia en la Asignación del Gasto Público en Educación Básica en las Provincias

III.1. Las diferencias en el Gasto por Alumno

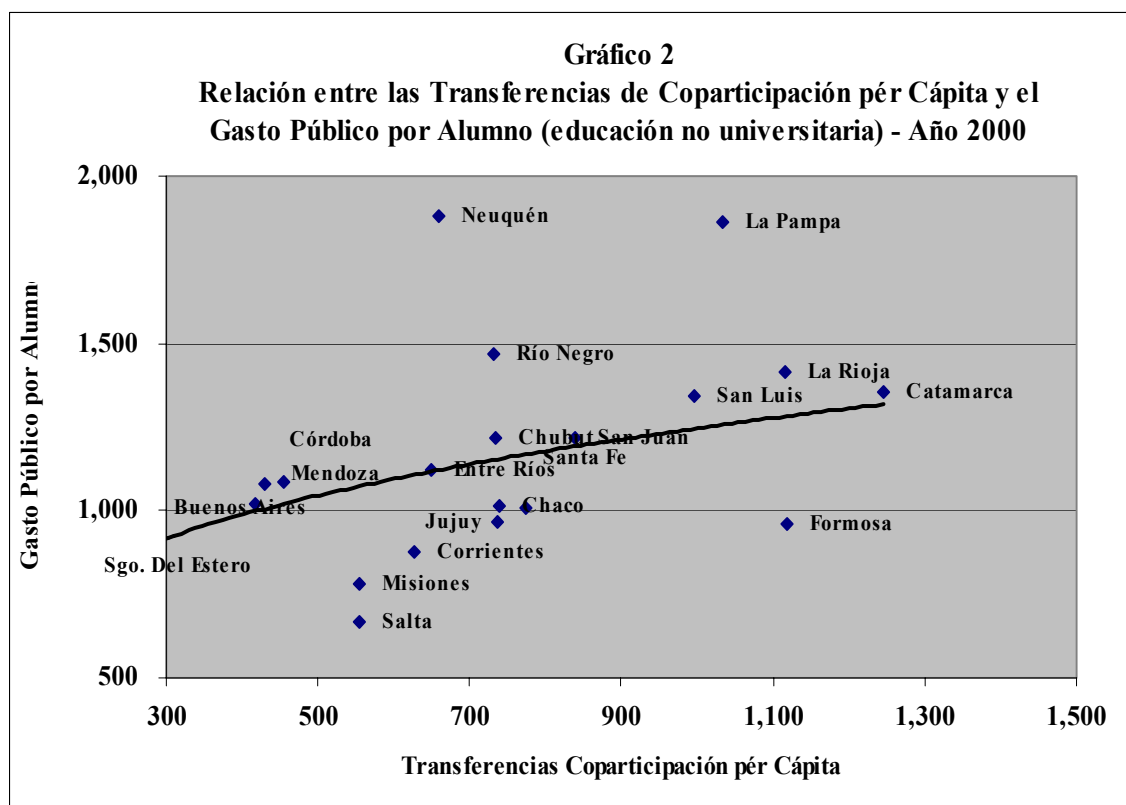
Una de las manifestaciones más llamativas consiste en que los niveles de gasto por alumno¹³ presentan significativas diferencias entre provincias, aún entre aquellas con similares características, ya sea en términos de riqueza, transferencias de coparticipación u otras (*Cuadro 5 – Anexo 2*). En el gráfico 1 se puede observar la relación entre PBI per cápita y gasto público por alumno, la cual muestra una relación positiva entre ambas variables, relación que es más evidente cuando se observa por grupo de provincias: el gasto por alumno se incrementa a medida que se pasa del grupo de provincias rezagadas o de bajo nivel de PBI per cápita (todas las provincias del norte argentino) al de provincias grandes / avanzadas (Buenos Aires, Santa Fé, Córdoba y Mendoza) y finalmente a las patagónicas (con los niveles de PBI per cápita por encima del promedio). Sin embargo, dentro de cada uno de estos grupos existen significativas diferencias: por ejemplo, si bien el nivel de PBI per cápita de las provincias de Salta, Misiones, Corrientes, Tucumán, Jujuy y Chaco es bastante similar (entre 3,000 y 3,500 pesos per capita) los niveles de gasto por alumno varían un 50% (de \$667 en Salta a \$1015 en Chaco).



Fuente: Ministerio de Educación y Ministerio de Economía

¹³ El total del gasto de cada provincia en todos los niveles educativos (menos el universitario) dividido por la matrícula total (estatal y privada) de todos los niveles no universitarios.

En el gráfico 1 también se observan los altos niveles de gastos por alumno respecto de sus PBI de las provincias de La Rioja y Catamarca, los cuales son factibles, en buena medida, por el hecho que estas provincias reciben altos niveles de coparticipación per cápita. Las transferencias de coparticipación per capita tienen un fuerte sesgo redistributivo, lo cual implica que las provincias pobres (mas de la mitad del total) disponen de ingresos fiscales muy superiores a su capacidad imponible en términos de sus respectivos productos. En el gráfico 2 es posible observar la relación positiva entre gasto por alumno y transferencias de coparticipación per cápita. Sin embargo, nuevamente, hay diferencias importantes en el gasto por alumno entre provincias con similares niveles de transferencias (por ejemplo entre La Rioja y Formosa o entre Chubut y Río Negro).

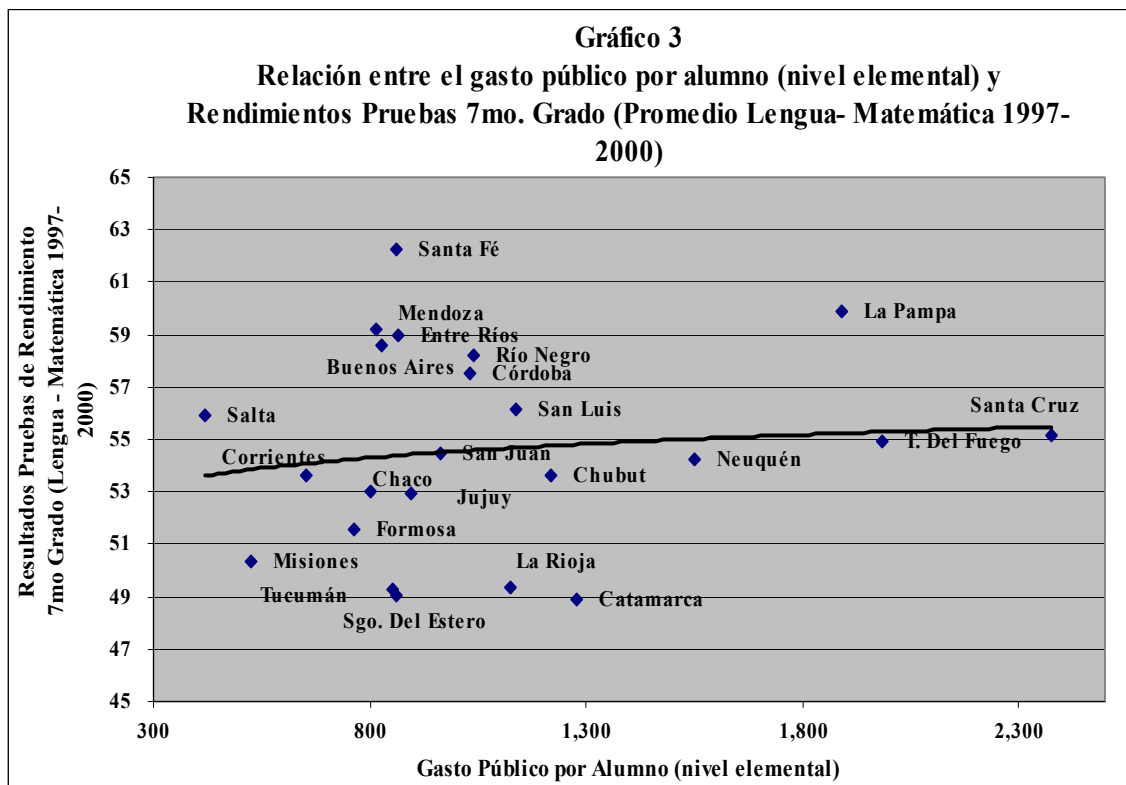


Fuente: Ministerio de Educación y Ministerio de Economía

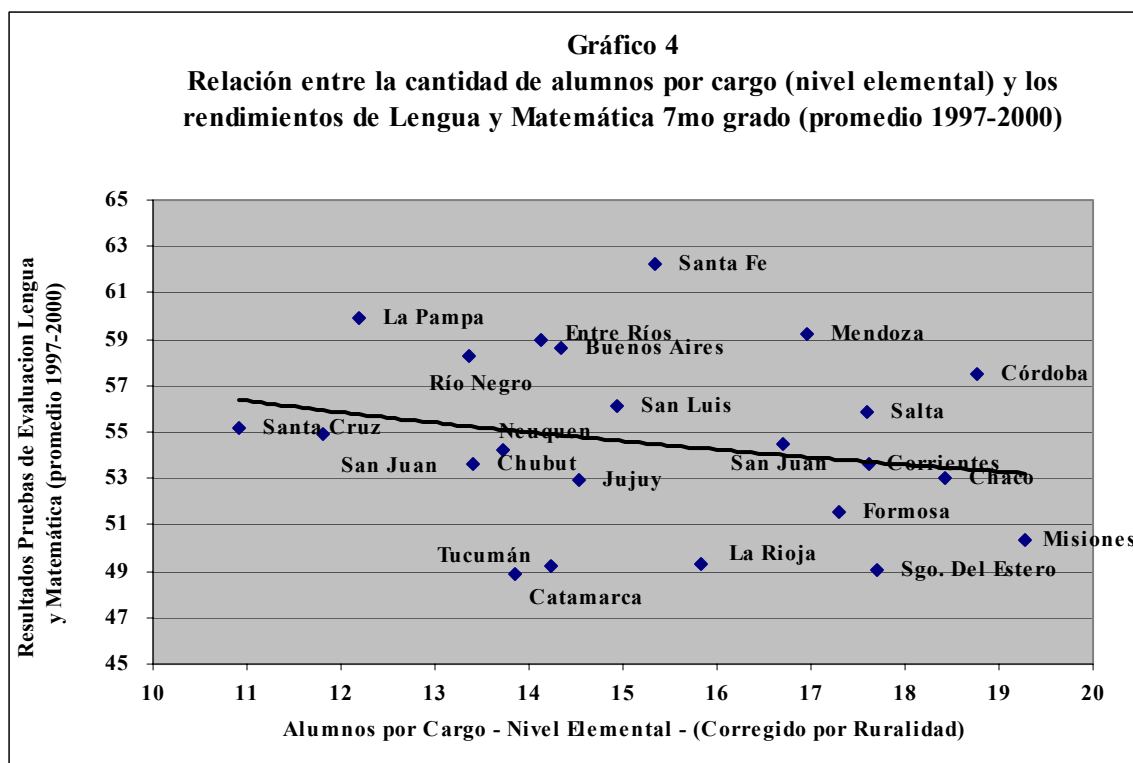
III.2. El Gasto por Alumno y los Resultados

Otra forma de visualizar la eficiencia es relacionando la asignación de los recursos humanos y sus costos, con los resultados obtenidos. La realidad indica que un mayor nivel de gasto por alumno no tiene relación con mejores resultados, medidos estos en términos de los resultados de las pruebas de evaluación. En otras palabras, mayores costos, por ejemplo debida a una asignación mayor de personal o salarios más elevados, no implican la obtención de mejores resultados (Cuadros 9 y 10 - Anexo 2). En el gráfico 2 se presenta la relación entre el gasto por alumno en el nivel elemental y los resultados de las pruebas de rendimiento de 7mo. Grado (Lengua – Promedio 97-99-00).

En el gráfico es posible observar, como ejemplo, que el resultado de la evaluación (57 puntos) en la provincia que tiene el menor gasto por alumno (Salta, \$419) es similar al de la provincia con mayor gasto por alumno (Santa Cruz, \$2,300). Esta conclusión resulta particularmente relevante cuando se analizan grupos de provincias con similares características. Por ejemplo, un conjunto de cinco provincias de similares características del norte argentino (Misiones, Tucumán, Santiago del Estero, La Rioja y Catamarca) presentan similares resultados de las evaluaciones – 49 puntos- con grandes diferencias en sus niveles de gasto por alumnos (desde \$524 por alumno la provincia de Misiones a \$1,278 la provincia de Catamarca).



De la misma manera, tampoco se observa una relación positiva entre menor cantidad de alumnos por cargo docente (indicador de asignación “físico” o técnico del gasto) y los resultados de las pruebas de rendimiento (*Cuadros 6, 7, 9,10 – Anexo 2*). En el gráfico 4 se presentan las relaciones para el nivel elemental, donde se puede observar, como ejemplo, que para un grupo de seis provincias similares en términos de desarrollo relativo (Santiago del Estero, Formosa, Tucumán, Formosa, La Rioja y Catamarca), estas obtienen similares resultados en las evaluaciones (entre 49 y 50 puntos) con relaciones de alumnos por cargo muy dispares, que van desde 13.5 alumnos por cargo en Tucumán a 19.5 alumnos por cargo en Misiones.



Fuente: Ministerio de Educación y Ministerio de Economía

Una cuestión importante de destacar en las relaciones de eficiencia presentadas precedentemente es la influencia de la cobertura de la enseñanza privada en el gasto por alumno correspondiente al total de la matrícula utilizado hasta el momento. En el caso de las provincias que tienen un porcentaje significativo de su matrícula en escuelas privadas subsidiadas, el monto total del subsidio por alumno en relación al gasto promedio en las escuelas públicas es un factor de importancia a la hora de determinar la eficiencia. Esta situación resulta particularmente relevante en el caso de las provincias más grandes. La relación entre el subsidio al sector privado y el gasto por alumno estatal es de 20% en la ciudad de Buenos Aires y de 37% en la Provincia de Buenos Aires (*Cuadros 5 y 8 - Anexo 2*). En el caso de estas dos provincias, que entre ambas cubren el 44% del total de la matrícula del país.

III.3. La Eficiencia Relativa entre las Provincias

También es posible mostrar la existencia de ineficiencias a través de la estimación de algún indicador que muestre los distintos grados de costo-eficiencia entre las provincias. Con este fin se tomaron dos variables representativas de los insumos en términos de cantidades y precios, respectivamente: (i) la cantidad de alumnos por cargo docente (ajustada por ruralidad), como representativa de la asignación física o cuantitativa de personal docente a nivel de la escuela; (ii) el gasto por alumno, ajustada por PBI per cápita, como representativa del gasto o esfuerzo unitario, aunque eliminando el efecto de riqueza relativa, que como se describió anteriormente, tiene un peso central en la determinación del gasto. En este sentido, se establecieron los niveles

de eficiencia en una escala entre 0 y 1. En el caso de alumnos por cargo (ajustado por ruralidad) el valor 1 corresponde a la provincia más “eficiente”, entendiéndose que este valor corresponde a la mas alta relación alumnos por cargo. En el caso del gasto por alumno se consideró con un valor 1 a la provincia mas eficiente, como aquella que posee el menor gasto por alumno (ajustado por el PBI per cápita). El promedio entre ambos índices se denomina “índice de eficiencia de los insumos” En todos los casos se tomaron los valores para el nivel elemental. Finalmente la combinación del índice de insumos con un índice de resultados, en donde 1 es el nivel máximo, da como resultado un índice de eficiencia insumo – producto ó de “costo-eficiencia”.

En la Tabla 7 se puede observar los resultados, donde el grupo de provincias de Mendoza, Salta, Santa Fé y Misiones, resultan ser las mas “costo-eficientes”. Sin embargo, es importante destacar que estas provincias tienen los mejores índices, aunque con niveles de resultado de la calidad muy diferentes, situación que se observa en el gráfico 4, donde es posible imaginar una suerte de frontera de costo eficiencia en la cual se ubican estas cuatro provincias. Asimismo, las provincias mas alejadas de esta “frontera” son las mas ineficientes en la relación costo-resultados (La Rioja, Catamarca, San Juan, La Pampa, Santa Cruz, Jujuy). Más allá de la simplificación que representa este ejercicio, muestra que la diferencia existente entre las provincias mas eficientes y la provincias mas ineficientes es significativa.

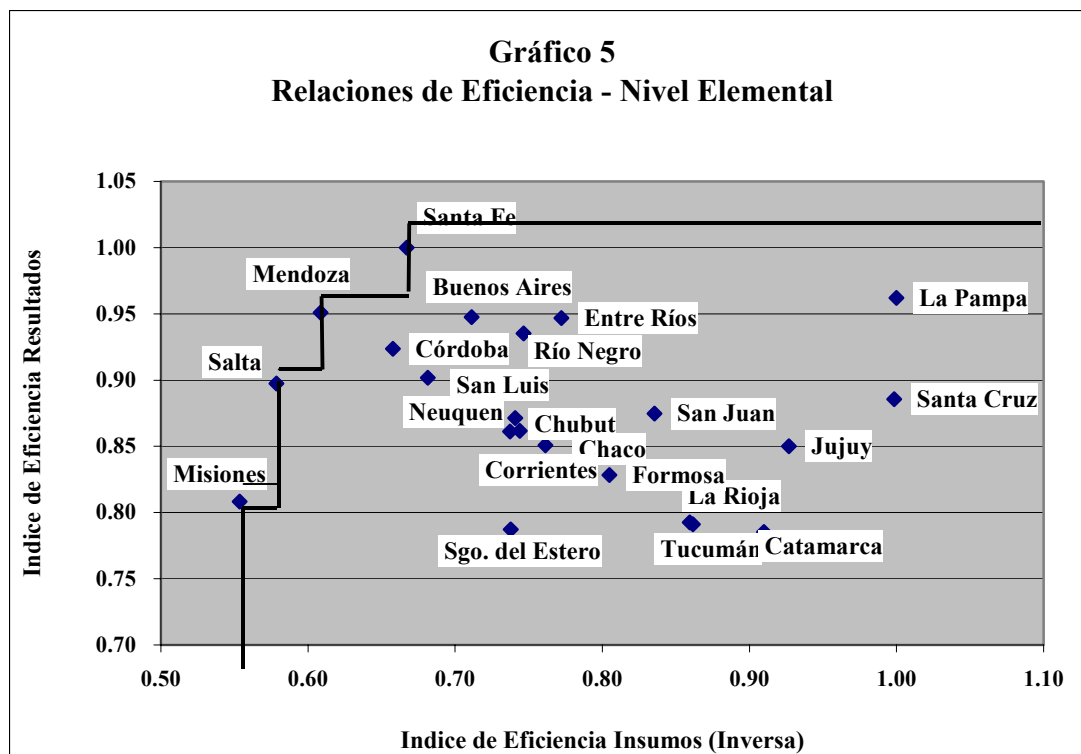
Tabla 7
Índices de Eficiencia por Provincia (1) – Nivel Elemental – Año 2001.

Provincia	Alumnos por Cargo*	Gasto por Alumno**	Eficiencia Insumos	Resultados	Eficiencia Insumo/ Resultado
Mendoza	0.78	0.86	0.82	0.95	0.89
Salta	0.77	0.96	0.86	0.9	0.88
Santa Fé	0.62	0.88	0.75	1	0.88
Misiones	1	0.81	0.9	0.81	0.86
Córdoba	0.77	0.76	0.76	0.92	0.84
Buenos Aires	0.54	0.87	0.7	0.95	0.83
San Luis	0.62	0.85	0.73	0.9	0.82
Rio Negro	0.57	0.77	0.67	0.94	0.80
Tierra Del Fuego	0.44	1	0.72	0.88	0.80
Entre Ríos	0.62	0.67	0.65	0.95	0.80
Neuquen	0.56	0.79	0.68	0.87	0.77
Corrientes	0.8	0.55	0.68	0.86	0.77
Chubut	0.54	0.8	0.67	0.86	0.77
Chaco	0.84	0.47	0.66	0.85	0.75
San Juan	0.71	0.49	0.6	0.87	0.74
Santiago Del Estero	0.97	0.38	0.68	0.79	0.73
La Pampa	0.54	0.46	0.5	0.96	0.73
Formosa	0.81	0.43	0.62	0.83	0.72
Jujuy	0.62	0.46	0.54	0.85	0.69
Santa Cruz	0.41	0.59	0.5	0.89	0.69
La Rioja	0.69	0.48	0.58	0.79	0.69
Tucumán	0.65	0.51	0.58	0.79	0.69
Catamarca	0.68	0.42	0.55	0.79	0.67

* Ajustado Por Ruralidad

** Ajustado por PBI per cápita

(1) Excluida la Ciudad de Buenos Aires

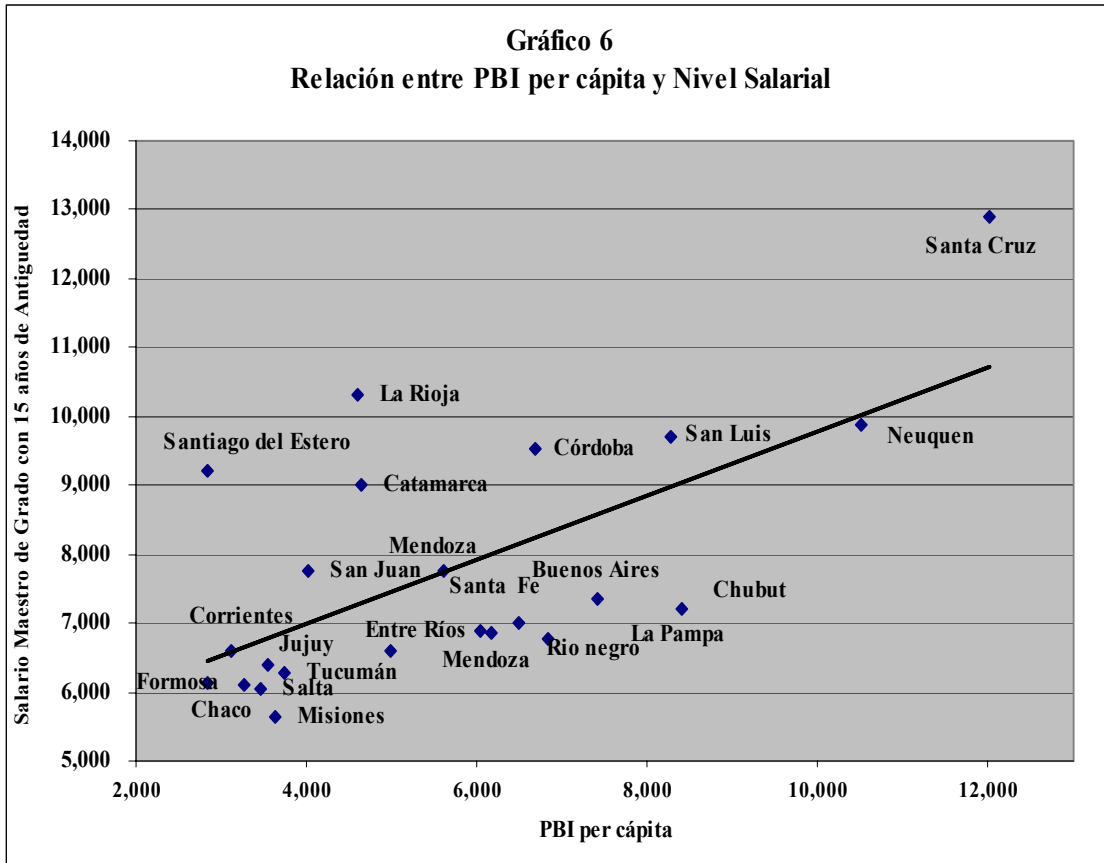


Habiendo mostrado las relaciones entre gasto por alumno y los principales indicadores económico y fiscales y, luego, la relación entre el gasto por alumno y los resultados, corresponde analizar cuales son los factores que inciden en su determinación en la realidad. Teniendo en cuenta que el 90% del gasto público provincial en educación de las provincias corresponde al gasto en personal, el nivel de gasto por alumno esta determinado, básicamente, por el nivel de salarios de los docentes y por la cantidad de cargos docentes respecto de la cantidad de alumnos. Lo factores que inciden en la determinación de las asignación de las cantidades físicas (relaciones técnicas) se analizan en le capítulo siguiente.

En cuanto al nivel de salarios, también existe una relación positiva directa con el nivel de ingreso de cada provincia (PBI per cápita), resultado obviamente consistente con la relación gasto por alumno y PBI per cápita, desde que los salarios representan el 90% del gasto. En el gráfico 6 se puede observar que hay un grupo de provincias que si bien tienen un PBI per cápita por debajo del promedio¹⁴ (\$5,613), sus niveles salariales se encuentran por encima del promedio (La Rioja, Catamarca, Santiago del Estero) o, por el contrario, un grupo de provincias con PBI por encima del promedio nacional con niveles salariales por debajo del promedio nacional (Santa Fe y Río Negro). Estas diferencias están determinadas no solo por los niveles de transferencias de

¹⁴ Se excluyó de este análisis a la Ciudad de Buenos Aires y la provincia de Tierra Del Fuego, pues ambas tienen un PBI per capita desproporcionadamente alto respecto del resto(\$23,600 y 17,000 respectivamente).

coparticipación per cápita, sino también con el esfuerzo que cada provincia dedica al sector en términos de porcentaje del gasto público total



IV. ASIGNACIÓN DE RECURSOS EN LA ORGANIZACIÓN ESCOLAR

IV.1. Análisis de los Indicadores de Organización Escolar

El indicador más usualmente aplicado para caracterizar la eficiencia es la *ratio* alumnos por cargo. Este indicador, que permite una lectura rápida de las relaciones y sus vinculaciones con los rendimientos, muestra una gran disparidad de situaciones entre provincias. Se trata de una abstracción dado que ninguna normativa ni situación concreta escolar permite referir a esa *ratio*. Por eso se amplía el análisis a los factores sobre los cuales se toman decisiones que efectivamente determinan la asignación de personal docente¹⁵. Ellos –a los que llamaremos *Indicadores de Organización Escolar*- son (i) el número de alumnos por sección, y (ii) el número de docentes por sección.

Como se explicó en la sección anterior, la normativa de cada provincia establece los coeficientes para cada caso. Un primer análisis comparativo permite advertir que no son las diferencias de normativas las que explican los distintos coeficientes registrados en la realidad. El indicador de alumnos por cargo muestra una media nacional de 15.1 en el nivel *Elemental*¹⁶, con una diferencia del 76% entre los extremos. En el nivel *Medio*¹⁷, el promedio es de 9.2 alumnos por cargo, con una diferencia de más del 100% entre los extremos (6.4 en Santa Cruz y 13.3 en Salta). Los *gráficos 1 y 2 del Anexo 3* exhiben la magnitud de estas relaciones en cada provincia y con la media nacional.

Para posibilitar una mejor comprensión, se analiza la incidencia de factores contextuales, incorporándolos como exógenos, o “previos” a la organización escolar. Estos factores son aquellos que, dependientes de características demográficas (dispersión de población rural, por ejemplo) o pedagógicas (planes de estudio o extensión de la jornada escolar), condicionan el armado de secciones o la dotación de docentes que se requieren, afectando las posibilidades de optimización de los recursos humanos. El análisis general de las relaciones de alumnos, secciones y docentes abierto por provincia y por “tramos” del sistema agrupadas en función de sus elementos comunes de organización escolar nos muestra (*Cuadro 11 y 12 – Anexo 2*) claramente que (i) ambos indicadores de organización escolar son los determinantes del gasto; (ii) la jornada completa no aparece asociada con la mayor proporción de docentes; (iii) la ruralidad tampoco resulta explicativa de las relaciones más bajas de alumnos por docente; (iv) las provincias con mayor cantidad de cargos por sección no registran mayor carga horaria curricular.

¹⁵ Para esta parte del estudio sobre la eficiencia del sistema educativo se han tomado indicadores basados en los datos de matrícula y cargos relevados anualmente por la Red Federal de Información Educativa (REDFIED); en los datos de liquidación FONID procesados por el Consejo Federal de Educación; y en los resultados de los operativos nacionales de evaluación de la calidad educativa.

¹⁶ Tramo compuesto por el nivel inicial y 1º y 2º ciclos de EGB

¹⁷ al formado por el 3er ciclo EGB y Polimodal o 7º grado de primaria y nivel medio

A su vez, el análisis de una provincia muestran altísimas desviaciones estándar en los indicadores señalados, aun en campos homogéneos (escuelas urbanas; rurales; privadas; o estatales). A efectos de ilustrar lo señalado, en el Anexo 4 se presenta un análisis detallado de la Provincia de Catamarca¹⁸.

IV.2. El Marco Normativo

Los factores que intervienen en la asignación, del personal escolar pueden ser clasificados en seis componentes: cinco de ellos conforman la estructura “permanente” de cargos, llamada *Planta Orgánico Funcional (POF)*. El sexto responde a las suplencias que implican más de un pago por cargo, llamadas de “doble erogación”.

La Normativa de Asignación de Cargos.

Los cargos de cada escuela forman lo que se conoce como *Planta Orgánica Funcional (POF)*. Sus componentes están regulados por una trama normativa que se basa en la identificación de la demanda para pautar la oferta. En general, la normativa de todas las provincias difiere sólo en mínimos matices de coeficientes, regulando en todos los casos cinco factores organizacionales: (i) el número de secciones, determinado por la cantidad de alumnos por grado o año de estudio; (ii) componente curricular (determina la carga horaria de cada plan de estudios); (iii) componente conducción (director, vicedirector, regente, etc.); (iv) componente apoyo docente (preceptores, secretarios, etc.); (v) componente personal operativo (porteros, cocina, etc.)

El número de secciones depende directamente de la cantidad de alumnos. Surge de aplicar a la matrícula de cada grado o año de estudio los coeficientes o fórmulas que la normativa provincial establece para la creación, desdoblamiento, cierre o fusión de secciones. Es el componente que registra la “demanda”, que en consecuencia es el factor decisivo para la asignación de planta. Este componente requiere un minucioso seguimiento de la matrícula todos los años, de modo de registrar su evolución en cada escuela; dado que su comportamiento es decisivo para la eficiencia del sistema en dos aspectos: (a) el gasto, y (b) el rendimiento.

El diseño curricular de cada provincia establece la carga horaria que cada grado o año debe cumplir. Esa carga, aplicada al número de secciones, determina la asignación de personal docente frente a curso. Este componente suele verse afectado por la superposición de planes de estudio, sucesivas reformas curriculares, y situaciones de hecho no resueltas.

La estructura de conducción –directores, rectores, regentes, vicedirectores, coordinaciones de ciclo, etc.- está básicamente dependiendo de (i) el número de secciones; (ii) las “modalidades” –jornada simple o completa, con internado-; y (iii) la acumulación de ofertas de una misma institución -más de una orientación de *Polimodal*; más de un Nivel (*EGB III y Polimodal*)-. Las normativas establecen en función de todo ello la “categoría” de cada establecimiento (en general llega a 4), y la asignación de cargos jerárquicos se realiza según la categoría y modalidades.

¹⁸ Sobre la base de estudios realizados por Irene Kit en la Provincia.

El personal docente de apoyo a la dirección (secretarios) y a los docentes frente a curso (preceptores, gabinetes psicopedagógico, etc.) están también determinados por el número de secciones y, en casos de gabinetes, por normas menos tipificadas y vinculadas a modalidades específicas (escuelas de educación especial, por ejemplo). Finalmente, el personal de servicios generales está vinculado directamente al número de secciones y a modalidades (escuelas con albergue, comedor escolar, agro-técnicas, etc.).

La legislación Laboral

Otro de los supuestos es que los excesos de personal devienen de la rigidez de los estatutos del docente, que brindan una estabilidad tal que impide reordenar las plantas en función de la demanda. Este supuesto también debe ser revisado atento a dos aspectos: (i) analizadas las normativas vigentes –también son bastante parecidas en todas las provincias, ya que están inspiradas en la Ley nacional 14473- en todos los casos se encuentra una figura expresamente instituida para los casos de excesos de planta: la disponibilidad con reubicación. Las consultas realizadas muestran que esa norma es muy poco aplicada; (ii) la estabilidad es exclusivamente para los titulares, mientras que interinos y suplentes no tienen ese beneficio por lo cual las adecuaciones de plantas pueden hacerse sin dificultades legales. Sin embargo, las provincias con más baja ratio tienen la más alta participación de interinos en sus plantas, es decir suficiente margen para adecuar las POF sin siquiera requerir la aplicación de la figura anteriormente citada: según los datos consultados Catamarca tenía 59% de cargos cubiertos por interinos; San Luis 45%; Santa Cruz y Neuquén 43%; Chubut y Río Negro 34%; La Pampa 33%; Buenos Aires 30%; Santa Fe 23%.

IV.3. La Aplicación de los Procedimientos en la Realidad.

Si como arriba se señaló el sistema educativo tiene expresas regulaciones para la asignación de personal, ¿por qué se encuentran diferencias tan significativas como las vistas en las plantas en escuelas de una misma provincia? Esta pregunta conduce directamente a los mecanismos de control, y el peso de la “inercia” del sistema.

Los controles involucran ineludiblemente dos instancias: la pedagógica y la administrativa. En general, la primera realiza la verificación de matrícula, secciones, y cargos consecuentemente asignados. La segunda suele centrarse en el respaldo presupuestario de los cargos asignados. Una de las características más salientes es la fuerte desvinculación entre ambos sectores, lo cual deriva en que la instancia de supervisión pedagógica (generalmente más próxima a las escuelas), o las direcciones de nivel provincial, suelen ignorar las disponibilidades presupuestarias; mientras que las direcciones de personal ignoran la matrícula de cada escuela. La consecuencia es un debilitamiento del ambiente de control, ya que cada sector culpa al otro de las desviaciones.

Tradicionalmente, el sistema educativo se caracteriza por una gran dificultad para registrar los cambios de situación de las escuelas. Siempre resultó un trámite bastante tortuoso el desdoblamiento de secciones y otorgamiento de nuevos cargos aun después de verificar la demanda que lo justificara. Incluso los casos estudiados permitieron encontrar escuelas cuya

planta debe ser ampliada dada la matrícula. Pero más lento aun parece ser el proceso inverso, es decir el registro de disminución de alumnos que implica la fusión de secciones y reducción de la POF. En este caso la falta de interés concreto de los directamente involucrados hace que nadie “empuje el expediente”, y en general no se percibe que la racionalización contribuya directamente a mejorar la situación general de la provincia ni de la educación. Por el contrario la sensación mayoritaria es que “se pierden cargos”, generando en consecuencia escasa motivación a favor del cumplimiento de lo normado.

En consecuencia la asignación de cargos suele funcionar en base a la inercia más que por la aplicación de la normativa. Salvo casos extraordinarios se reproduce la POF del año anterior, sin rutinas de verificación salvo para las ampliaciones que deben atenderse por la insistencia de reclamos. La mayoría de casos consultados muestran que no hubo errores en el momento de asignar nuevos cargos, pero luego no se continúan los controles y la planta queda sobredimensionada.

Este proceso pareciera, por los datos de ciertas provincias, haber cobrado especial dinámica durante el cambio de estructura de ciclos y niveles realizado durante la segunda mitad de los 90. En general, y con las excepciones del caso que convendría profundizar para extraer experiencias provechosas, dicha reforma y el contexto de baja restricción presupuestaria generada por el crecimiento del gasto público provincial analizado anteriormente, determinaron un escenario en el cual se produjo una fuerte ampliación de cargos a partir de esperados crecimientos de la matrícula y de nuevos planes, más que de la demanda concreta de cada establecimiento.

El desarrollo de los sistemas de información estadística ponen hoy en mejores condiciones que la década anterior para revisar la actual asignación. Y los sistemas de administración que varias provincias están desarrollando –algunas ya plenamente instalados (Salta, Catamarca, Tucumán) permitirán efectuar el seguimiento más oportuno de la evolución de la demanda contenida en cada escuela para que la planta sea el resultado de la aplicación de la normativa vigente.

A su vez la experiencia de comportamiento de la matrícula en las provincias que más avanzó la reforma ayuda a prever ciertos fenómenos que pueden incidir en la asignación de planta. Un ejemplo fue el fenómeno de reincorporación al sistema educativo de matrícula que había abandonado al final de la vieja primaria. Muchos adolescentes de 14, 15 y 16 años se inscribieron en el 3er ciclo de la EGB los primeros años de su aplicación, incrementando temporariamente la matrícula del ciclo. En 1 ó 2 años esa ola pasa, queda sólo la “demanda natural” -los egresados de 2º ciclo-, pero la POF queda asignada en función del pico referido.

IV.4. Un Caso de Mejoramiento de la Eficiencia

Durante los últimos años, en algunas provincias se advierten procesos de mejoramiento los indicadores de eficiencia, como en es el caso de Salta, provincia que experimentó un mejoramiento significativo de la cobertura conjuntamente con resultados de calidad por encima de provincias con similares características. Estos resultados se alcanzaron, en buena medida, mediante una utilización mas eficiente de los recursos existentes en el mismo sistema. Entre 1996 y 2001, la matrícula aumentó un 16.5%, pero los cargos docentes lo hicieron en solo el 10%,

mientras que en el promedio del resto del país la matrícula se incremento un 12,7% y los cargos en un 18,4%. Desde el punto de vista del gasto mientras en Salta creció un 5,6% en términos reales en el período, en el resto del país lo hizo un 40%. El incremento en la cantidad de alumnos se explicados por la disminución del número de repitentes, y un crecimiento significativo de la continuidad de estudios en el *EGB III* y el *Polimodal*, tramo en el cual la matrícula creció un 40% en los últimos 7 años.

Tabla 8
Crecimiento de la Matrícula, de la Cantidad de Cargos Equivalentes y del Gasto
Comparación entre la Provincia de Salta y Resto del País 1996-2001

(todos lo niveles educativos no universitarios - educación común y especial) (gasto en millones de pesos de 2001)
 Fuente: Ministerio de Educación

Jurisdicción	Alumnos 1996 (miles)	Alumnos 2001 (miles)	2001/ 1996 (%)	Cargos 1996 (miles)	Cargos 2001 (miles)	2001/ 1996 (%)	Gasto 1996	Gasto 2001	2001/ 1996 (%)
Salta	309,9	361,2	16.5	21,2	23,4	10.1	177	187	5.60%
Resto del País	9.043,3	10.195,1	12.7	737,2	873,1	18.4	7.487	10.487	40.10%

Entre los factores que intervinieron en este proceso, estos se pueden dividir en dos grupos, un primer grupo de acciones de mejoramiento de la gestión administrativa y un segundo grupo relacionado acciones para la recuperación del normal funcionamiento del sistema educativo provincial. En el primer caso, mejoramiento del ambiente de control aplicado permitió una disminución significativa del costo por alumno, mediante tres acciones que concurren en tal sentido: (i) una más eficiente asignación de las *Plantas Orgánico Funcionales*, mediante la reasignación de docentes, permitió cubrir en buena medida el incremento de matrícula, aprovechando mejor la capacidad instalada: el incremento de la matrícula registra una tasa un 65% mayor que el de los cargos docentes. (ii) disminuyó el costo de suplencias a partir del control médico de las licencias; y (iii) la simplificación y desburocratización de la administración del sistema: fundamental importancia tuvo la unificación de estructuras a partir de la absorción del Consejo Provincial de Educación, cuyas funciones quedaron a cargo del Ministerio del ramo.

En cuanto al crecimiento de la matrícula, uno de los factores cruciales fue el restablecimiento del funcionamiento normal en la prestación del servicio, luego de varios años muy deficientes (1992-1995), lo cual no solo permitió revertir las tendencias negativas, sino implicó en ese período una de las tasas de crecimiento más altas del país. Desde el punto de vista de la calidad, uno de los factores mas importantes fue el incremento de los días de clase, aspecto en le cual Salta tiene la cantidad de días lectivos también mas alta del país, 187 días de clase por año.

V. OTROS FACTORES QUE INCIDEN EN LA EFICIENCIA Y LOS RESULTADOS.

V.1. La Repitencia y el Abandono

Hasta ahora se han analizado los indicadores de costos del sistema y su vinculación con los rendimientos. En esta parte se propone otra perspectiva de la ineficiencia: la improductividad provocada por la repitencia y el abandono temprano. El análisis de comportamiento de matrícula muestra dos efectos de la repitencia: (i) la alta tasa de sobreedad –que se inicia en la primera mitad de la EGB, y se proyecta hacia los otros ciclos- siendo factor de ineficiencia por la mayor cantidad de años alumno respecto de la propuesta curricular de base, y; (ii) la muy baja tasa de graduación. Debe agregarse que se considera que cualquier logro inferior no garantiza la definitiva adquisición de las competencias básicas, por lo cual el esfuerzo de cursar algunos años se pierde rápidamente (la mayor parte de analfabetos funcionales han asistidos varios años a la escuela, pero entre la debilidad de los aprendizajes y la falta de uso de esas habilidades los hace retroceder a esa situación). Las tasas de repitencia y su consecuencia, el desgranamiento, hacen que sea un serio problema desde la perspectiva del desarrollo de capital humano y por lo tanto para desarrollo económico y social. Y la inversión familiar y estatal se torna en cuasi-improductiva al no coronarse ese esfuerzo, en tanto los años que se han cursado no llegan a configurar una “unidad de producto” que pueda sustentarse en el tiempo, con lo que los recursos asignados no mejorarán el capital humano de la población.

Focalizando, la atención en los dos primeros ciclos de la EGB, se puede advertir la magnitud de este comportamiento: el 6.25% de la matrícula de los 6 primeros años de estudios son repitentes, mientras que el abandono interanual llega al 1,96%.

El fenómeno de la repitencia y abandono deriva en las tasas de egreso, y la duración promedio de los egresados. El siguiente cuadro muestra las cifras de la gravedad de la situación en Argentina en términos de recursos desaprovechados por la deserción.

Tabla 9
Tasa de Egreso e Impacto en la Escolarización
(la tasa de egreso expresa la cantidad de egresados con hasta tres años de repitencia)

(*) cantidad de alumnos que no completan en termino cada nivel multiplicado por la cantidad de años de duración

Nivel	Tasa Egreso	Tasa Egreso Valor provincial máximo y mínimo	Total Alumnos nuevos año inicial del ciclo o nivel. Año 2000	Alumnos que no egresarán	Duración Promedio de los estudios de los desertores	Cantidad de años/alumno truncados (*)
Educativo	Total País					
EGB 1 y 2	87.8	96.8 / 68.1	761.618	92.917	3.97	368.88
EGB 3	71.1	90.3 / 52.1	652.956	188.378	2.71	510.504
Polimodal	60.7	73.6 / 46.1	488.391	191.282	2.33	445.687

teórica del nivel: seis para EGB I y II, tres para EGB III y tres para Polimodal.

A su vez, el análisis de los indicadores de duración de estudios de los egresados y de los desertores, también permite dimensionar la cantidad de recursos que son pasibles de ser reutilizados con mayor eficiencia y equidad.

Tabla 10
Duración Media de los Estudios de los Egresados

	Duración Promedio de los estudios de los egresados	Matricula que Egresa	Cantidad de Años/alumno adicionales (*)
EGB 1 y 2	6.39	668.7	260.793
EGB 3	3.27	464.578	125.436
Polimodal	3.35	296.409	103.745

(*) cantidad de alumnos que no completan cada nivel en el tiempo teórico, multiplicado por la cantidad de años de duración teórica del nivel: seis para EGB I y II, tres para EGB III y tres para Polimodal.

CONCLUSIONES

Las conclusiones más claras que surgen del estudio son: (i) los problemas de eficiencia en la asignación de los recursos – cuya manifestación son las significativas diferencias en el gasto por alumno entre las provincias- no son producto de la aplicación de las normas vigentes de asignación de personal docente a las escuelas sino que, por el contrario, son consecuencia de su deficiente aplicación; (ii) la repitencia y el abandono, que implican que las tasas de escolarización vayan disminuyendo progresivamente, generan una deficiente utilización del gasto, no permitiendo que los recursos existentes sean mejor aprovechados; (iii) el pobre “ambiente de control” impide verificar adecuadamente la aplicación de la normativa vigente tanto de ordenamiento administrativo como de criterios pedagógicos; (iv) la inexistencia de estímulos para el mejoramiento de resultados a nivel de las escuelas; (v) la asignación de los subsidios a las instituciones privadas es inequitativa y no promueve la eficiencia; (vi) el apoyo financiero y técnico del gobierno nacional ha sido escaso y poco efectivo en estimular a las provincias a mejorar su eficiencia.

Algunas experiencias exitosas, parecen indicar que es posible lograr importantes progresos en la eficiencia, si se mejoran los instrumentos y mecanismos de gestión y control en su aplicación, aun en el marco de la normativa vigente. Todo ello conduce a preguntar por qué cuesta tanto avanzar. Es evidente, que las decisiones de aplicación de las normativas chocan con la inercia del sistema, e implican costos políticos por las reacciones que se producen al afectarse situaciones de hecho, por lo menos en el corto plazo. Durante esa etapa, las autoridades educativas locales están expuestas a las presiones de todo tipo, públicas o discretas, y el tiempo de verificar los resultados positivos suelen ser muy distantes del momento de inicio de la aplicación de las medidas. En consecuencia, además de los desarrollos técnicos pedagógicos y administrativos, resulta necesario contemplar los apoyos políticos y financieros para consolidar las iniciativas de las provincias que decidan mejorar la eficiencia de sus sistemas educativos a través de la superación de las tendencias de repitencia y abandono temprano, y de la reasignación de su capacidad instalada. En este contexto, resulta crucial el rol del gobierno nacional en la generación de instrumentos que generen incentivos para el logro de estos objetivos.

BIBLIOGRAFÍA

Clements, Benedict. “*The Efficiency of Education Expenditure in Portugal*”. IMF Working Paper. Fondo Monetario Internacional. Washington DC.1999.

Experton, William. “*Challenges for the Next Phase of the Education Reform in Argentina.*” Washington, D.C.Banco Mundial, 1999.

Ministerio de Cultura y Educación. Proyecto Costos del Sistema Educativo. “*El Gasto Público Educativo 1991 – 2000*”. Buenos Aires. 2001

Ministerio de Cultura y Educación (MCyE). Sistema Federal de Información Educativa. “*Relevamiento anual 2000*”. Buenos Aires 2000.

Morduchowicz, Alejandro. “*La estructura salarial docente en la Argentina: conceptos, dificultades y evidencia empírica.*” Programa Estudio de Costos del Sistema Educativo. Argentina. Ministerio de Cultura y Educación. Buenos Aires 1997.

Morduchowicz, Alejandro. “*El Financiamiento Educativo en Tiempos de Crisis*”. Buenos Aires. 2002.

Nicolini, Juan Pablo, Sanguinetti Pablo, Sanguinetti Juan. “*Análisis de Alternativas de Financiamiento de la Educación Básica en Argentina en el marco de las Instituciones Fiscales Federales*”. Sexto Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal. Buenos Aires, 2001

Parandekar, Suhas. “Análise da Eficiência dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro”. (mimeo).2002.

ANEXO 1

Gráfico 1

RELACION ENTRE MATRICULA POR GRADO
Y POBLACION POR EDAD
SITUACION AL AÑO 2000 DEL TOTAL PAIS

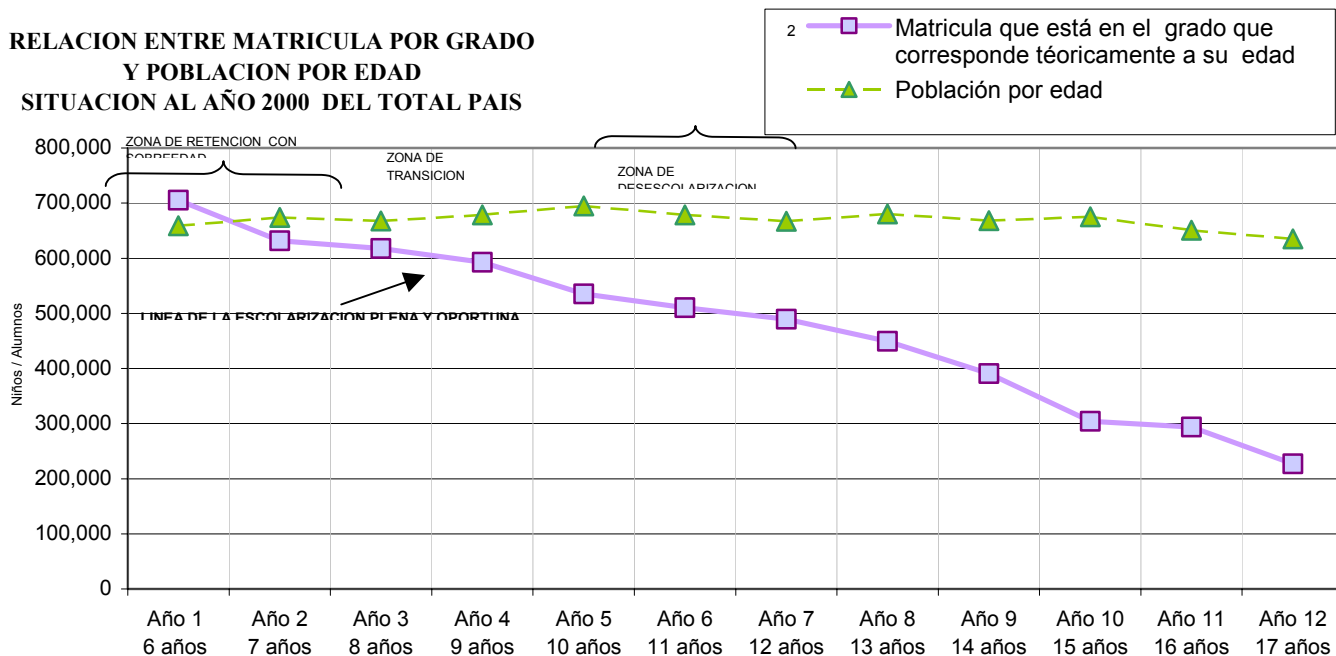
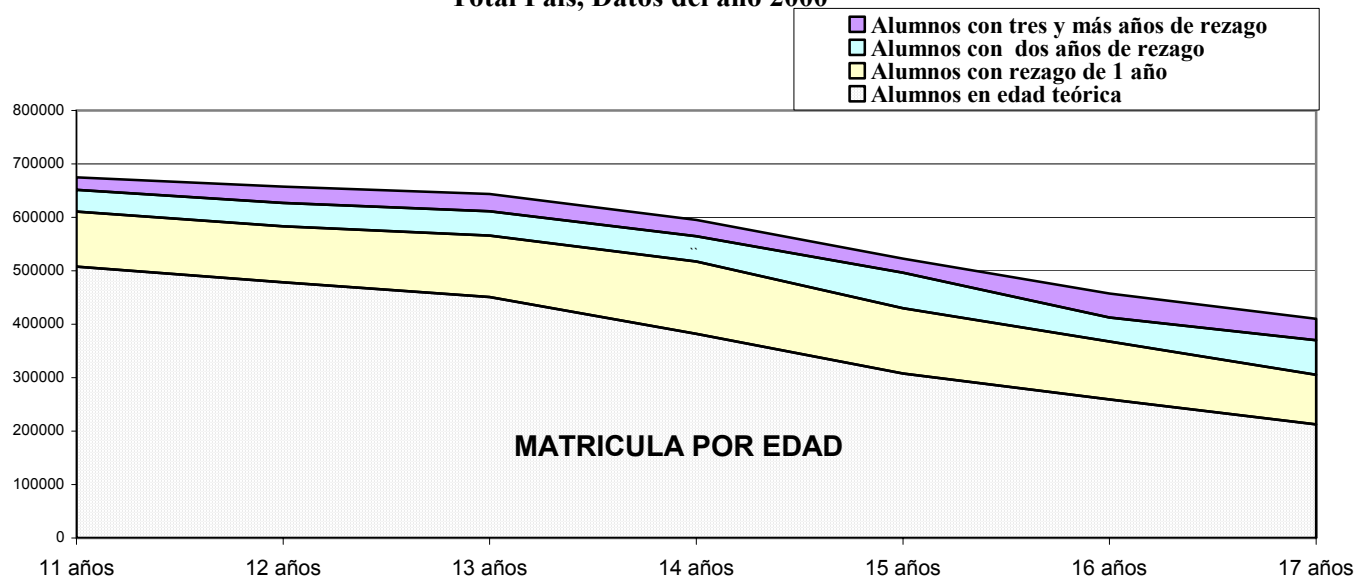


Gráfico 2

EVOLUCION DE LA MATRICULA DE 11 A 17 AÑOS, POR REGULARIDAD O
REZAGO ESCOLAR

Total País, Datos del año 2000



ANEXO 2

La Fuente de información que se presenta en el presente Anexo es la Dirección de Gastos Sociales Consolidados de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía. Toda la información corresponde a la actualización del mes de abril de 2003.

Los datos del año 2001 son provisorios en el caso de las provincias y estimados en el caso de los municipios.

Los datos del año 2002 son provisorios en el caso de la Nación y estimados en el caso de las provincias y los municipios.

Cuadro 1. (a)

Gasto público en educación consolidado 1991-2002

En millones de pesos constantes del año 2001

Jurisdicción	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2002/1991	2001/1991	2002/2001
Gobierno Nacional	2,227	1,434	1,720	1,828	1,851	2,018	2,126	2,260	2,168	2,066	2,014	1,415	-36%	-10%	-30%
Educación Básica	1,208	137	116	195	206	284	394	385	240	150	107	181	-85%	-91%	68%
Sup y Universitaria	961	1,174	1,473	1,509	1,596	1,676	1,690	1,835	1,872	1,885	1,880	1,217	27%	96%	-35%
Sin Discriminar	58	123	131	124	49	58	42	40	56	31	32	17	-71%	-44%	-47%
Provincias	4,588	6,725	7,570	8,043	7,883	7,664	8,668	9,165	10,388	10,620	10,675	6,401	40%	133%	-40%
Educación Básica	4,026	5,665	6,500	6,909	6,581	6,412	7,229	7,688	8,641	8,838	9,000	5,366	33%	124%	-40%
Sup. y Universitaria	184	312	313	378	516	486	560	608	704	680	685	410	123%	272%	-40%
Sin Discriminar	378	749	753	754	786	766	877	897	1,040	1,050	1,019	625	65%	169%	-39%
Municipios	160	180	198	251	263	375	359	395	397	388	399	271	69%	149%	-32%
Educación Básica	160	180	202	266	284	375	358	341	409	437	438	271	69%	173%	-38%
Total	6,975	8,339	9,488	10,122	9,997	10,057	11,153	11,820	12,953	13,074	13,088	8,087	16%	88%	-38%
Educación Básica	5,394	5,982	6,818	7,370	7,070	7,071	7,981	8,414	9,290	9,426	9,545	5,818	8%	77%	-39%
Sup. y Universitaria	1,145	1,486	1,786	1,887	2,112	2,162	2,250	2,443	2,576	2,566	2,565	1,627	42%	124%	-37%
Sin Discriminar	436	872	883	878	836	824	918	937	1,095	1,081	1,051	642	47%	141%	-39%

Fuente: Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica

Cuadro 1. (b)**Gasto público en educación consolidado 1991-2002****En términos del Producto Bruto Interno**

Jurisdiccion	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2002/1991
Gobierno Nacional	1.05	0.61	0.69	0.69	0.73	0.77	0.75	0.77	0.76	0.73	0.75	0.6	-43%
Educación Basica	0.57	0.06	0.05	0.07	0.08	0.11	0.14	0.13	0.08	0.05	0.04	0.08	-86%
Sup. y Universitaria	0.45	0.5	0.59	0.57	0.63	0.64	0.6	0.63	0.66	0.67	0.7	0.52	15%
Sin Discriminar	0.03	0.05	0.05	0.05	0.02	0.02	0.01	0.01	0.02	0.01	0.01	0.01	-74%
Provincias	2.16	2.85	3.01	3.01	3.11	2.91	3.08	3.15	3.67	3.78	3.82	2.73	26%
Educación Basica	1.89	2.4	2.59	2.59	2.59	2.44	2.57	2.64	3.05	3.16	3.35	2.28	21%
Sup. y Universitaria	0.09	0.13	0.12	0.14	0.2	0.18	0.2	0.21	0.25	0.24	0.26	0.17	102%
Sin Discriminar	0.18	0.32	0.3	0.28	0.31	0.29	0.31	0.31	0.37	0.38	0.38	0.27	50%
Municipios	0.18	0.08	0.08	0.09	0.1	0.14	0.13	0.14	0.14	0.14	0.15	0.12	-36%
Educación Básica	0.08	0.08	0.08	0.1	0.11	0.14	0.13	0.12	0.14	0.16	0.16	0.12	53%
Total	3.39	3.54	3.78	3.79	3.94	3.82	3.96	4.06	4.57	4.65	4.72	3.44	2%
Educación Basica	2.53	2.53	2.71	2.76	2.79	2.69	2.83	2.89	3.28	3.37	3.55	2.48	-2%
Sup. y Universitaria	0.54	0.63	0.71	0.71	0.83	0.82	0.8	0.84	0.91	0.92	0.95	0.69	29%
Sin Discriminar	0.2	0.37	0.35	0.33	0.33	0.31	0.33	0.32	0.39	0.39	0.39	0.27	33%

Fuente: Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica

Cuadro 1. (c)**Gasto público en educación consolidado 1991-2002****Evolución de la composición por jurisdicción y función (en porcentaje)**

Jurisdiccion	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2002/1991
Gobierno Nacional	31.9	17.2	18.1	18.1	18.5	20.1	19.1	19.1	16.7	15.8	15.4	17.5	-45%
Educación Basica	17.3	1.6	1.2	1.9	2.1	2.8	3.5	3.3	1.9	1.2	0.8	2.2	-87%
Sup.y Universitaria	13.8	14.1	15.5	14.9	16	16.7	15.2	15.5	14.5	14.4	14.4	15.1	9%
Sin Discriminar	0.8	1.5	1.4	1.2	0.5	0.6	0.4	0.3	0.4	0.2	0.2	0.2	-75%
Provincias	65.8	80.6	79.8	79.5	78.9	76.2	77.7	77.5	80.2	81.2	81.6	79.1	20%
Educación Basica	57.7	67.9	68.5	68.3	65.8	63.8	64.8	65	66.7	67.6	68.8	66.4	15%
Sup. y Universitaria	2.6	3.7	3.3	3.7	5.2	4.8	5	5.1	5.4	5.2	5.2	5.1	92%
Sin Discriminar	5.4	9	7.9	7.4	7.9	7.6	7.9	7.6	8	8	7.8	7.7	43%
Municipios	2.3	2.2	2.1	2.5	2.6	3.7	3.2	3.3	3.1	3	3	3.4	46%
Educación Básica	2.3	2.2	2.1	2.6	2.8	3.7	3.2	2.9	3.2	3.3	3.3	3.4	46%
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	0%
Educación Basica	77.3	71.7	71.9	72.8	70.7	70.3	71.6	71.2	71.7	72.1	72.9	71.9	-7%
Sup. y Universitaria	16.4	17.8	18.8	18.6	21.1	21.5	20.2	20.7	19.9	19.6	19.6	20.1	23%
Sin Discriminar	6.3	10.5	9.3	8.7	8.4	8.2	8.2	7.9	8.5	8.3	8	7.9	27%

Fuente: Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica

Cuadro 1. (d)

Gasto público en educación consolidado 1991-2002

Evolución 1991-2002 base 1991=100

Jurisdicción	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Gobierno Nacional	100	64	77	82	83	91	95	101	97	93	90	64
Educación Basica	100	11	10	16	17	24	33	32	20	12	9	15
Sup.y Universitaria	100	122	153	157	166	175	176	191	195	196	196	127
Sin Discriminar	100	213	226	214	85	99	72	69	96	53	56	29
Provincias	100	147	165	175	172	167	189	200	226	231	233	140
Educación Basica	100	141	161	172	163	159	180	191	215	220	224	133
Sup. y Universitaria	100	169	170	205	280	264	304	330	382	369	372	223
Sin Discriminar	100	198	199	199	208	203	232	237	275	278	269	165
Municipios	100	113	124	157	164	234	224	247	248	243	249	169
Educación Básica	100	112	126	166	177	234	223	213	255	272	273	169
Total	100	120	136	145	143	144	160	169	186	187	188	116
Educación Basica	100	111	126	137	131	131	148	156	172	175	177	108
Sup. y Universitaria	100	130	156	165	185	189	197	213	225	224	224	142
Sin Discriminar	100	200	203	201	192	189	211	215	251	248	241	147

Fuente: Dirección Nacional de Gasto Social Consolidado – Ministerio de Economía

Cuadro 2**Evolución del gasto educativo provincial 1993-2001**

(en pesos constantes de 2001)

Provincia	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2001/199	% Prov./
										3	Total
Buenos Aires	2,119	2,328	2,187	2,403	3,071	3,252	3,711	3,786	3,816	80.10%	35.70%
Cdad. de Buenos Aires	757	715	730	733	753	782	862	906	873	15.40%	8.20%
Catamarca	138	147	132	124	129	141	145	138	139	0.10%	1.30%
Chaco	230	224	227	217	231	250	296	287	287	24.50%	2.70%
Chubut	133	134	140	127	137	150	155	154	160	20.60%	1.50%
Córdoba	630	650	615	539	639	661	714	823	986	56.50%	9.20%
Corrientes	181	174	164	167	203	216	225	245	238	31.50%	2.20%
Entre Ríos	290	303	300	265	284	285	370	343	329	13.30%	3.10%
Formosa	112	136	131	124	133	158	169	165	162	45.20%	1.50%
Jujuy	128	159	161	157	159	171	208	198	201	56.60%	1.90%
La Pampa	119	115	105	100	109	117	128	127	127	6.70%	1.20%
La Rioja	103	107	128	120	108	118	140	145	138	35.00%	1.30%
Mendoza	324	347	350	328	339	361	444	442	434	33.80%	4.10%
Misiones	178	181	180	176	184	195	240	229	215	20.70%	2.00%
Neuquen	254	266	263	212	236	247	301	289	295	16.00%	2.80%
Rio Negro	176	209	213	178	172	176	187	208	200	13.60%	1.90%
Salta	179	201	194	177	200	194	218	216	187	4.80%	1.80%
San Juan	168	104	178	130	153	155	183	203	193	15.10%	1.80%
San Luis	74	112	102	81	78	79	104	116	147	98.70%	1.40%
Santa Cruz	106	685	132	126	138	157	159	171	151	42.40%	1.40%
Santa Fé	685	208	711	675	688	754	834	850	802	17.10%	7.50%
Santiago Del Estero	188	208	179	174	194	204	220	230	228	21.60%	2.10%
Tierra Del Fuego	79	76	76	65	72	83	83	73	72	-9.10%	0.70%
Tucumán	219	256	285	266	258	259	288	277	294	34.00%	2.70%
Total	7,570	8,043	7,883	7,664	8,668	9,165	10,388	10,620	10,675	41.00%	100.00%
Gasto Público Total	28,984	30,663	29,435	29,210	31,491	34,083	36,203	35,318	36,382	25.50%	
Gasto Ed./ Gasto Total	26.10%	26.20%	26.80%	26.20%	27.50%	26.90%	28.70%	30.10%	29.30%	25.50%	

Fuente: Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica

Cuadro 3**Composición del gasto educativo por nivel de enseñanza - año 2001**

(en millones de pesos corrientes)

Provincia	Elemental	Media	Superior	S/Disc.	Total	Elemental	Media	Superior	S/Disc.	Total
Buenos Aires	1,793.50	1,141.20	329.2	553.5	3,817.40	47.00%	29.90%	8.60%	14.50%	100%
Ciudad de Buenos Aires	509.8	255.1	64.5	43.8	873.2	58.40%	29.20%	7.40%	5.00%	100%
Catamarca	80.2	34.7	7.3	16.4	138.6	57.90%	25.00%	5.30%	11.80%	100%
Chaco	153.7	81.9	14.3	37.2	287	53.50%	28.50%	5.00%	13.00%	100%
Chubut	92.1	47.7	6.8	13.2	159.8	57.60%	29.80%	4.30%	8.30%	100%
Córdoba	514.5	372.5	49.5	49.6	986.1	52.20%	37.80%	5.00%	5.00%	100%
Corrientes	131.4	87.2	4.5	14.4	237.5	55.30%	36.70%	1.90%	6.10%	100%
Entre Ríos	182.9	123.9	22.5		329.2	55.50%	37.60%	6.80%	0.00%	100%
Formosa	84.7	48	14.6	14.9	162.3	52.20%	29.60%	9.00%	9.20%	100%
Jujuy	102.7	79.3	0.9	18.1	201	51.10%	39.40%	0.40%	9.00%	100%
La Pampa	91.9	29.2	2.7	3.1	126.8	72.50%	23.00%	2.10%	2.40%	100%
La Rioja	72.7	63.1	2.6		138.4	52.50%	45.60%	1.90%	0.00%	100%
Mendoza	218.1	185.3	21.6	8.7	433.7	50.30%	42.70%	5.00%	2.00%	100%
Misiones	99.9	66.3	12.5	36.1	214.8	46.50%	30.80%	5.80%	16.80%	100%
Neuquén	125	86.4	9.4	74.3	295.1	42.30%	29.30%	3.20%	25.20%	100%
Río Negro	110.8	65.2	7	17.4	200.3	55.30%	32.50%	3.50%	8.70%	100%
Salta	94.2	85.8	7.8		187.7	50.20%	45.70%	4.10%	0.00%	100%
San Juan	105.1	69.5	7.7	11.1	193.3	54.30%	35.90%	4.00%	5.70%	100%
San Luis	84.6	49.7	13		147.4	57.40%	33.70%	8.80%	0.00%	100%
Santa Cruz	87	36.8	2.6	24.4	150.9	57.70%	24.40%	1.80%	16.20%	100%
Santa Fe	432.3	279.1	48.9	41.5	801.7	53.90%	34.80%	6.10%	5.20%	100%
Santiago del Estero	132	44.4	17.3	34.4	228.1	57.90%	19.50%	7.60%	15.10%	100%
Tierra Del Fuego	47.1	22	3.1		72.3	65.20%	30.50%	4.30%	0.00%	100%
Tucumán	207	73.2	13.3	0	293.5	70.50%	24.90%	4.50%	0.00%	100%
TOTAL	5,553.00	3,427.30	683.6	1,012.10	10,676.00	52.00%	32.10%	6.40%	9.50%	100%

Fuente: Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica

Cuadro 4**Gasto educativo provincial - Composición por objeto del gasto - año 2000**

(en millones de pesos corrientes)

Provincia	Personal	Mantenim.	Transf.	Otras	Sub-Total	Sub-Total	Gastos de	Total
			Educ. Privada	Transf.	Personal	Gastos Corr.	Capital	
Buenos Aires	76%	3%	14%	5%	89%	98%	2%	100%
Ciudad de Buenos Aires	76%	3%	15%	3%	92%	98%	2%	100%
Catamarca	90%	1%	6%	1%	96%	98%	2%	100%
Chaco	88%	2%	6%	2%	94%	98%	2%	100%
Chubut	92%	1%	4%	1%	96%	99%	1%	100%
Cordoba	67%	2%	22%	1%	89%	92%	8%	100%
Corrientes	83%	1%	12%	2%	95%	97%	3%	100%
Entre Rios	81%	2%	15%	1%	96%	99%	1%	100%
Formosa	93%	1%	3%	2%	96%	99%	1%	100%
Jujuy	92%	1%	5%	1%	97%	99%	1%	100%
La Pampa	76%	6%	12%	1%	88%	95%	5%	100%
La Rioja	88%	3%	2%	1%	91%	95%	5%	100%
Mendoza	80%	5%	11%	2%	92%	98%	2%	100%
Misiones	73%	5%	14%	5%	87%	97%	3%	100%
Neuquen	85%	8%	5%	1%	90%	99%	1%	100%
Rio Negro	71%	17%	8%	1%	79%	98%	2%	100%
Salta	80%	2%	7%	2%	87%	92%	8%	100%
San Juan	81%	3%	13%	1%	94%	98%	2%	100%
San Luis	88%	2%	8%	1%	95%	99%	1%	100%
Santa Cruz	84%	4%	10%	0%	94%	98%	2%	100%
Santa Fe	75%	2%	20%	1%	95%	99%	1%	100%
Santiago del Estero	85%	1%	10%	2%	95%	98%	2%	100%
Tierra Del Fuego	78%	3%	10%	4%	88%	96%	4%	100%
Tucuman	83%	1%	13%	2%	96%	99%	1%	100%
TOTAL	78%	3%	13%	3%	91%	97%	3%	100%

Fuente: Programa de Costos del Sistema Educativo – Ministerio de Educación

Cuadro 5**Indicadores de gasto en educación - Año 2001**

(montos en pesos de 2001)

Provincia	Gasto Educativo / PBI Provincial (%)	Gasto Educativo / Gasto Publico Total	PBI per Capita (2000)	Transf. Coparticip Per Capita	Transf. Coparticip Alumno	Salario Anual Maestro 15 años antigüedad (Nivel Elemental)	Salario Anual Profesor 15 años antigüedad (Nivel Medio) (*)	Gasto Por Alumno (Educ. No Univ.)	Gasto Por Alumno (Educ. No Univ.)	Subsidio por Alumno Sector Privado (Educ. No Univ.)
Buenos Aires	4.3	34.80%	6,161	280	1,040	6,865	9,149	1,009	1,239	464
Cdad. de Buenos Aires	1.3	27.40%	23,639	61	273	7,774	9,703	1,470	2,327	483
Catamarca	8.6	25.30%	4,636	1,245	3,988	8,999	10,717	1,353	1,435	733
Chaco	8.5	26.00%	3,265	740	2,408	6,093	8,109	1,013	1,031	788
Chubut	4.4	27.20%	8,392	735	2,535	7,194	7,293	1,215	1,324	430
Cordoba	4.6	33.90%	6,693	430	1,695	9,535	9,363	1,078	1,218	761
Corrientes	7.9	30.10%	3,107	626	1,967	6,595	7,766	875	884	813
Entre Rios	5.4	24.30%	4,994	648	2,343	6,591	7,675	1,120	1,228	756
Formosa	11.3	22.00%	2,835	1,119	3,279	6,130	8,193	963	1,021	308
Jujuy	8.8	27.10%	3,557	737	2,244	6,406	10,007	967	1,032	420
La Pampa	5.5	19.80%	7,424	1,033	4,141	7,340	9,802	1,864	1,881	1,747
La Rioja	9.9	22.70%	4,593	1,117	3,509	10,305	13,153	1,414	1,511	361
Mendoza	4.4	29.60%	6,033	417	1,582	6,883	23,413	1,022	1,085	705
Misiones	5.9	25.10%	3,631	555	1,823	5,641	7,550	783	815	632
Neuquen	5.7	25.70%	10,514	660	2,130	9,886	12,584	1,880	1,960	1,092
Rio Negro	5.1	26.90%	6,837	732	2,435	6,784	8,107	1,465	1,606	738
Salta	4.8	20.60%	3,458	555	1,763	6,041	8,510	667	722	329
San Juan	7.4	24.10%	4,010	838	3,199	7,745	9,446	1,218	1,267	969
San Luis	4.6	22.10%	8,278	996	3,587	9,700	13,809	1,345	1,401	909
Santa Cruz	6.1	19.40%	12,013	1,558	5,177	12,889	14,472	2,565	2,710	1,727
Santa Fe	3.9	32.10%	6,490	455	1,708	7,001	8,094	1,089	1,203	788
Santiago del Estero	9.6	31.70%	2,828	774	2,714	9,209	28,972	1,007	1,050	741
Tierra Del Fuego	4	16.40%	17,046	7,151	20,650	12,595	12,503	2,092	2,329	1,084
Tucuman	5.6	25.00%	3,745	175	706	6,271	8,380	856	964	487
Total / Promedio	6.1	29.30%	7,093	985	3,205	7,936	11,115	1,264	1,385	761

Fuentes: Ministerio de Educación y Dirección Nacional de Gasto Social Consolidado.

Cuadro 6**Indicadores nivel elemental (incluye inicial, EGB I y II y primer año EGB III/Primaria)**

(Año 2001 - Montos en Pesos 2001)

Provincia	Matricula Total	Alumnos	Alumnos	Cargos	Gasto por	Gasto por
		por Cargo	por Sección	por Sección	Alumno	Alumno / PBI per Cápita
Buenos Aires	2,477,851	14.3	27.2	1.9	829	13.5
Ciudad de Buenos Aires	347,990	11.3	21.9	1.94	1,538	6.5
Catamarca	70,135	13.9	23.6	1.7	1,278	27.6
Chaco	215,894	18.4	24.5	1.33	804	24.6
Chubut	81,803	13.4	23.1	1.72	1,219	14.5
Córdoba	523,030	18.8	25.8	1.38	1,033	15.4
Corrientes	212,794	17.6	24.4	1.39	655	21.1
Entre Ríos	211,600	14.1	21.4	1.52	864	17.3
Formosa	120,970	17.3	24.1	1.39	765	27
Jujuy	124,980	14.5	24.5	1.69	896	25.2
La Pampa	49,782	12.2	20.3	1.66	1,890	25.5
La Rioja	64,717	15.8	23.8	1.5	1,124	24.5
Mendoza	273,491	17	24.1	1.42	813	13.5
Misiones	222,698	19.3	26.7	1.39	524	14.4
Neuquen	100,859	13.7	21.9	1.6	1,551	14.8
Rio Negro	115,824	13.4	22.1	1.65	1,040	15.2
Salta	224,852	17.6	27.9	1.59	419	12.1
San Juan	115,382	16.7	24.5	1.47	963	24
San Luis	74,452	14.9	24.5	1.64	1,137	13.7
Santa Cruz	42,533	10.9	23.3	2.13	2,376	19.8
Santa Fé	526,787	15.3	23.7	1.55	863	13.3
Santiago Del Estero	176,030	17.7	24.1	1.36	863	30.5
Tierra Del Fuego	23,707	11.8	22.5	1.91	1,987	11.7
Tucumán	242,340	14.2	25.5	1.79	854	22.8
Total / Promedio	6,640,501	15.2	23.9	1.7	1,095	20.3

Fuentes: Ministerio de Educación y Dirección Nacional de Gasto Social Consolidado.

Cuadro 7

Indicadores nivel medio (incluye segundo y tercer año EGB III y Polimodal/Secundaria)

(Año 2001 - montos en pesos de 2001)

Provincia	Matricula	Alumnos	Alumnos	Cargos	Gasto por	Gasto por
	Total	por Cargo	por Sección	por Sección	Alumno	Alumno / PBI per Cápita
Buenos Aires	2,477,851	14.3	27.2	1.9	829	13.5
Ciudad de Buenos Aires	347,990	11.3	21.9	1.94	1,538	6.5
Catamarca	70,135	13.9	23.6	1.7	1,278	27.6
Chaco	215,894	18.4	24.5	1.33	804	24.6
Chubut	81,803	13.4	23.1	1.72	1,219	14.5
Córdoba	523,030	18.8	25.8	1.38	1,033	15.4
Corrientes	212,794	17.6	24.4	1.39	655	21.1
Entre Ríos	211,600	14.1	21.4	1.52	864	17.3
Formosa	120,970	17.3	24.1	1.39	765	27
Jujuy	124,980	14.5	24.5	1.69	896	25.2
La Pampa	49,782	12.2	20.3	1.66	1,890	25.5
La Rioja	64,717	15.8	23.8	1.5	1,124	24.5
Mendoza	273,491	17	24.1	1.42	813	13.5
Misiones	222,698	19.3	26.7	1.39	524	14.4
Neuquen	100,859	13.7	21.9	1.6	1,551	14.8
Rio Negro	115,824	13.4	22.1	1.65	1,040	15.2
Salta	224,852	17.6	27.9	1.59	419	12.1
San Juan	115,382	16.7	24.5	1.47	963	24
San Luis	74,452	14.9	24.5	1.64	1,137	13.7
Santa Cruz	42,533	10.9	23.3	2.13	2,376	19.8
Santa Fé	526,787	15.3	23.7	1.55	863	13.3
Santiago Del Estero	176,030	17.7	24.1	1.36	863	30.5
Tierra Del Fuego	23,707	11.8	22.5	1.91	1,987	11.7
Tucumán	242,340	14.2	25.5	1.79	854	22.8
Total / Promedio	6,640,501	15.2	23.9	1.7	1,095	20.3

Fuentes: Ministerio de Educación y Dirección Nacional de Gasto Social Consolidado.

Cuadro 8**La Cobertura de la Enseñanza Privada y su Relación con el Gasto por Alumno - Año 2001**

Provincia	PBI per Capita (2000)	Matrícula Total	Matrícula Enseñanza Privada	Matrícula	Gasto Por Alumno (Educ. No Univ.)	Gasto Por Alumno Estatal (Educ. No Univ.)	Subsidio por Alumno Sector Privado (Educ. No Univ.)	Relación Subsidio por Alumno / Gasto por Alumno Estatal
				Enseñanza Privada / Matrícula Total (%)				
Buenos Aires	6,161	3,718,609	1,101,009	29.6	1,009	1,239	464	37.5
Cdad. de Buenos Aires	23,639	617,676	286,999	46.5	1,470	2,327	483	20.8
Catamarca	4,636	104,144	12,139	11.7	1,353	1,435	733	51.1
Chaco	3,265	302,152	22,210	7.4	1,013	1,031	788	76.4
Chubut	8,392	119,825	14,644	12.2	1,215	1,324	430	32.5
Cordoba	6,693	776,542	238,627	30.7	1,078	1,218	761	62.5
Corrientes	3,107	295,631	37,538	12.7	875	884	813	91.9
Entre Rios	4,994	320,038	73,390	22.9	1,120	1,228	756	61.6
Formosa	2,835	165,677	13,640	8.2	963	1,021	308	30.1
Jujuy	3,557	200,900	21,204	10.6	967	1,032	420	40.7
La Pampa	7,424	74,481	9,561	12.8	1,864	1,881	1,747	92.9
La Rioja	4,593	92,210	7,749	8.4	1,414	1,511	361	23.9
Mendoza	6,033	415,452	68,264	16.4	1,022	1,085	705	65
Misiones	3,631	293,671	51,297	17.5	783	815	632	77.5
Neuquen	10,514	146,683	13,552	9.2	1,880	1,960	1,092	55.7
Rio Negro	6,837	166,105	26,958	16.2	1,465	1,606	738	46
Salta	3,458	339,806	46,838	13.8	667	722	329	45.6
San Juan	4,010	162,914	27,128	16.7	1,218	1,267	969	76.5
San Luis	8,278	101,896	11,765	11.5	1,345	1,401	909	64.9
Santa Cruz	12,013	59,336	8,745	14.7	2,565	2,710	1,727	63.7
Santa Fe	6,490	798,575	220,241	27.6	1,089	1,203	788	65.5
Santiago del Estero	2,828	230,019	32,103	14	1,007	1,050	741	70.6
Tierra Del Fuego	17,046	34,939	6,641	19	2,092	2,329	1,084	46.6
Tucuman	3,745	330,511	75,079	22.7	856	964	487	50.6
Total / Promedio	7,093	9,867,792	2,427,321	24.6	1,264	1,385	761	54.9

Fuentes: Ministerio de Educación y Dirección Nacional de Gasto Social Consolidado.

Cuadro 9

Nivel EGB I y II / Primario: tasas de egreso y repitencia y resultados de las pruebas de evaluación 7mo grado 1997,1999 y 2000 – Lengua y Matemáticas

Provincia	Matricula	Repitenc.		Pruebas de Rendimiento 7mo. Grado				Pruebas de Rendimiento 7mo. Grado				Promedio Lengua y Matemáticas
		Tasa de	Tasa de	Rendimiento 7mo. Grado				Rendimiento 7mo. Grado				
				(b)	Egreso	(Lengua)			(Matemáticas)			
Total				1997	1999	2000	97-99-00	1997	1999	2000	97-99-00	97-99-00
Buenos Aires	2,477,851	4.5	92.28	60	63	61	61	56	55	56	56	59
Ciudad de Buenos Aires	347,990	2.5	93.29	69	73	72	72	64	67	67	66	69
Catamarca	70,135	7.3	89.4	50	52	55	52	42	45	50	45	49
Chaco	215,894	7	72.15	58	54	55	56	50	48	52	50	53
Chubut	81,803	5.4	89.71	55	55	60	57	47	49	56	51	54
Córdoba	523,030	5.2	92.09	58	60	63	60	50	53	61	55	58
Corrientes	212,794	11.8	74.69	56	-	55	55	50	-	54	52	54
Entre Ríos	211,600	9.2	86.08	61	62	62	62	54	55	60	56	59
Formosa	120,970	11.8	77.02	52	52	57	54	45	49	54	49	52
Jujuy	124,980	7.1	83.91	54	53	57	55	50	50	54	51	53
La Pampa	49,782	4.6	96.8	60	62	63	62	54	59	61	58	60
La Rioja	64,717	4.6	87.19	51	49	56	52	45	45	51	47	49
Mendoza	273,491	7	90.29	58	59	63	60	56	58	61	58	59
Misiones	222,698	12.9	68.13	51	52	58	54	43	46	52	47	50
Neuquén	100,859	7.6	87.86	59	55		57	53	50		52	54
Río Negro	115,824	8.3	88.54	58	59	63	60	53	56	61	57	58
Salta	224,852	7.4	85.57	56	54	62	57	52	50	61	54	56
San Juan	115,382	7.6	83.24	58	51	61	57	55	45	57	52	54
San Luis	74,452	9.5	85.87	54	59	64	59	47	52	60	53	56
Santa Cruz	42,533	9.7	97.66	53	58	64	58	46	51	59	52	55
Santa Fé	526,787	6.6	91.18	63	61	64	63	61	62	63	62	62
Santiago Del Estero	176,030	12.1	75.73	49	52	55	52	40	46	52	46	49
Tierra Del Fuego	23,707	2.6	95.38	52	-	63	57	47	-	58	52	55
Tucumán	242,340	7.1	90.48	46	53	59	53	38	45	55	46	49
Total / Promedio	6,640,501	6.5	87.9	56	57	61	58	50	52	59	54	55

Fuentes: Ministerio de Educación y Dirección Nacional de Gasto Social Consolidado.

Cuadro 10

Nivel Medio / Polimodal: tasas de egreso y repitencia y resultados de las pruebas de evaluación 5to. Año 1997,1999 y 2000 – Lengua y Matemáticas -

Provincia	Matrícula	Tasa de Egreso	Tasa de Repitencia	Pruebas de Rendimiento 5to. Año (Lengua)				Pruebas de Rendimiento 5to. Año (Matemáticas)				Promedio Lengua y Matemáticas
				1997	1999	2000	97-99-00	1997	1999	2000	97-99-00	
Buenos Aires	1,108,484	55.9	5.8	70	70	62	67	67	74	64	68	68
Cdad. de Buenos Aires	196,003	68.4	5.6	72	73	67	71	67	75	70	71	71
Catamarca	28,142	63.3	4.3	53	49	45	49	48	51	45	48	48
Chaco	74,489	63.7	6.2	55	54	49	53	50	54	49	51	52
Chubut	35,573	64.6	7.2	63	61	57	60	57	63	59	60	60
Cordoba	207,446	57.7	7.8	64	69	64	66	61	71	65	66	66
Corrientes	70,535	73.7	7.3	57	-	50	54	55	-	52	53	54
Entre Ríos	88,094	68.8	8.1	66	66	61	64	60	67	62	63	64
Formosa	40,578	52.9	6	54	52	49	52	50	55	50	52	52
Jujuy	63,228	46.1	11.8	57	54	48	53	57	58	51	55	54
La Pampa	23,343	70.4	5.8	67	62	60	63	62	65	62	63	63
La Rioja	22,524	72.1	3.7	50	53	50	51	48	55	51	51	51
Mendoza	121,646	59.3	9.2	63	64	60	63	65	68	63	65	64
Misiones	63,956	64.6	6.5	59	56	53	56	56	58	53	55	56
Néuquen	40,202	64.2	11.5	67	57		62	63	63		63	62
Río Negro	44,536	60.7	11.1	67	64	60	64	63	69	62	65	64
Salta	101,895	54.6	5.7	58	56	54	56	54	59	58	57	56
San Juan	42,896	70.1	7	59	55	51	55	57	59	53	57	56
San Luis	25,952	68.6	7.5	62	63	57	61	55	65	58	60	60
Santa Cruz	15,679	61.7	11.5	62	55	54	57	57	57	56	57	57
Santa Fe	223,811	71.9	5.7	66	68	63	66	63	72	66	67	67
Santiago del Estero	44,670	68.3	5.1	54	54	47	52	49	54	47	50	51
Tierra Del Fuego	9,597	64	7	61	57	58	59	55	60	60	58	59
Tucumán	75,048	62.6	4.6	59	59	56	58	50	64	57	57	57
TOTAL	2,768,327	64	7.2	61	59.6	55.4	59	57	62.4	57	61.4	60

Fuentes: Ministerio de Educación y Dirección Nacional de Gasto Social Consolidado.

Cuadro 11

Indicadores de organización escolar y proporción de modalidades organizativas específicas.

Educación Elemental, año 2001

Educación	Alumnos	Alumnos	Cargos	Proporción	Porcentaje	Porcentaje
		por	por	de alumnos	de	de
Elemental	por cargo	sección	sección	en jornada	matricula	secciones
				completa	rural	múltiples
Total País	15.04	25.17	1.67	6.8	12.5	10.3
Santa Cruz	10.92	23.27	2.13	1.4	0	3
Capital Federal	11.28	21.91	1.94	20.6	0	1.2
T del Fuego	11.8	22.52	1.91	2.1	1.5	1.7
La Pampa	12.19	20.3	1.66	11.4	2.8	8.2
Rio Negro	13.36	22.12	1.65	1.3	21	5.6
Chubut	13.41	23.09	1.72	5	28.6	7.7
Neuquen	13.72	21.91	1.6	2	8	8.4
Catamarca	13.85	23.6	1.7	14.1	40.9	19.1
Entre Rios	14.12	21.42	1.52	2.5	15.1	17.7
Tucumán	14.23	25.56	1.8	5.4	36	8.1
Buenos Aires	14.34	27.24	1.9	1.8	3.5	8.6
Jujuy	14.53	24.57	1.69	7.4	22.7	10.4
San Luis	14.94	24.49	1.64	4	9.7	13.2
Santa Fe	15.34	23.74	1.55	2.2	18.4	9.7
La Rioja	15.82	23.83	1.51	6.2	29.9	15.3
San Juan	16.7	24.5	1.47	0.6	27	7.4
Mendoza	16.97	24.13	1.42	1.9	25.8	5.5
Formosa	17.3	24.09	1.39	6.3	32.4	16.1
Salta	17.6	27.96	1.59	4.4	21.8	15.1
Corrientes	17.62	24.41	1.39	1.3	9.7	15.8
Stgo del Estero	17.7	24.08	1.36	3.1	49.2	26.3
Chaco	18.42	24.51	1.33	5.7	14.8	20.7
Cordoba	18.76	25.85	1.38	1.9	23.9	9.7
Misiones	19.27	26.7	1.39	3.7	38.9	16

Fuentes: Ministerio de Educación

Cuadro 12

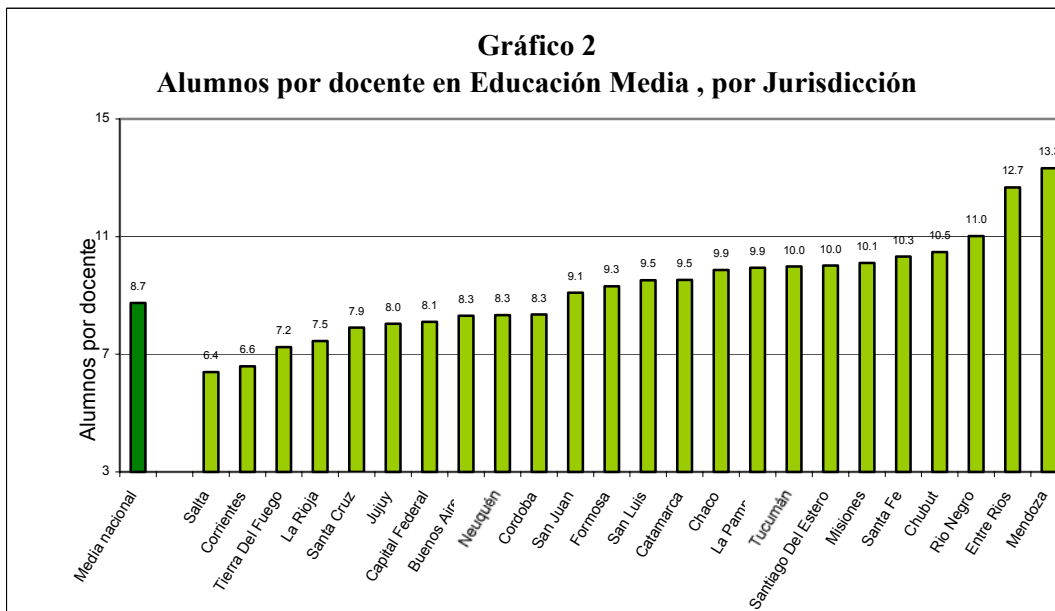
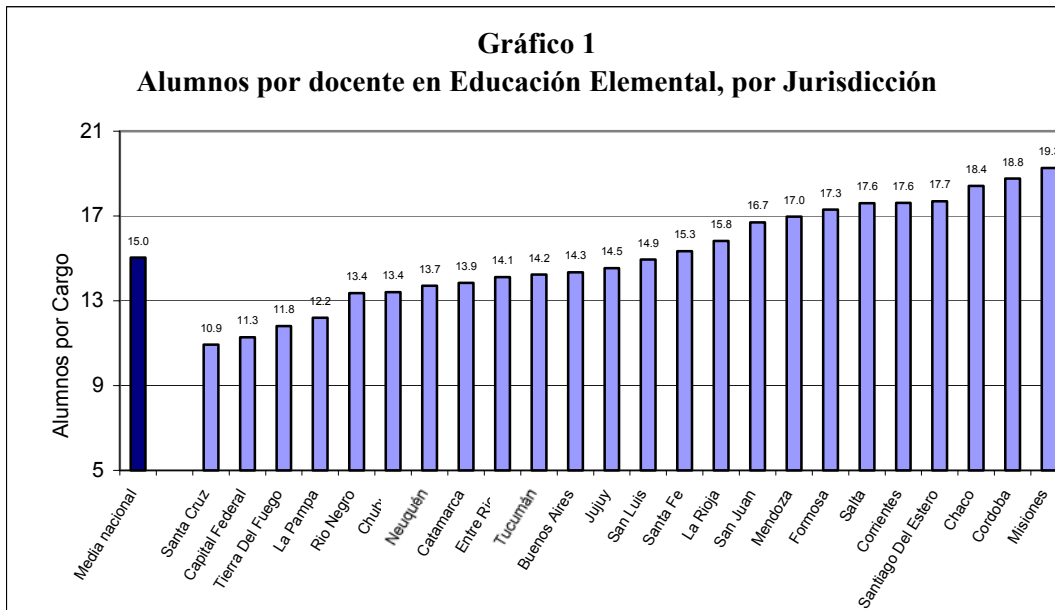
Indicadores de organización escolar y proporción de modalidades organizativas específicas.

Nivel Medio / Polimodal

Media, EGB 3 y Polimodal	Alumnos	Cargos	Alumnos	%	Carga	Secciones
	por	por	por	secciones	horaria	por
	por Cargo	sección	Sección	múltiples		escuela
						(sólo nivel
						medio)
Promedio País	9.2	3.28	28.7	1.1	35	6.6
San Luis (*)	6.4	4.01	25.6	1.8	34	6
Santa Cruz	6.6	3.67	24.1	0.8	35	6
Cdad de Buenos Aires	7.2	3.7	26.8	0	33	15
Neuquen	7.5	3.99	29.7	0	36	13
Buenos Aires*	7.9	3.63	28.6	0.1	33	6
La Rioja	8	3.1	24.9	11.9	39	3
Catamarca	8.1	3.06	24.7	13.7	35	3
La Pampa	8.3	3.01	25	2.05	34	6
Chubut	8.3	3.16	26.3	2.36	35	6
T. Del Fuego	8.3	3.82	31.9	0.2	34	9
Río Negro	9.1	3.16	28.7	0.4	35	12
San Juan	9.3	3.04	28.2	3.5	32	5
Mendoza	9.5	2.83	26.9	2.4	35	4
Entre Ríos	9.5	2.83	26.9	0	36	5
Stgo. Del Estero	9.9	2.99	29.5	0.8	33	6
Córdoba	9.9	3.13	31.1	0	32	6
Jujuy	10	3.31	33	0.9	36	11
Santa Fe*	10	2.69	26.9	2.3	34	4
Tucumán	10.1	2.75	27.7	2.4	35	7
Misiones	10.3	2.88	29.7	5.8	35	3
Chaco (*)	10.5	3.15	32.9	0.8	35	9
Corrientes	11	2.96	32.6	1.5	35	7
Formosa (*)	12.7	2.64	33.4	0	34	3
Salta	13.3	2.48	33	1.7	34	3

Fuentes: Ministerio de Educación

ANEXO 3



ANEXO 4

Un caso de estudio: la Provincia de Catamarca¹⁹.

Los casos estudiados confirman que las ratios no reflejan las normativas vigentes en cada provincia, y que las medias provinciales encubren diferencias importantes en su interior. A continuación se expondrán los resultados de un estudio realizado sobre el sistema educativo de una provincia.

(i) *Estructura de la organización escolar general del sistema de educación común.* Los datos generales muestran los siguientes indicadores de organización escolar separados según nivel educativo, sector de gestión y ámbito (educación común, año 2001):

Tabla 3 Escuelas Estatales Urbanas

Nivel	Alumnos	Alumnos por Sección		Alumnos por el Total		Alumnos por Cargo		Alumnos por Cargos Docentes Frente a	
		de Cargos				Docente		Curso	
		Valor medio	Desvio Estandar	Valor medio	Desvio Estandar	Valor medio	Desvio Estandar	Valor medio	Desvio Estandar
Inicial	6058	21.4	2.8	12.4	4.1	13.3	4.2	15.7	4.7
Primaria	117	19.5		9		11.7			
EGB Complet.	50537	27	4.6	11.5	3	13.5	3.2	15.6	3.6
EGB 1y 2	37047	27.7	4.9	11.6	3.3	14.7	3.4	17.2	3.8
EGB 3	13490	25.3	5.2	11.2	3.8	11.2	3.8	12.6	4.7
Medio	10606	26.4	6.2	5.6	2.1	6.3	2.4	11	6.6
Todos los niveles	633	28.8		8.4		11.2		15.6	
Inicial y EGB12	396	23.5		9.5		13.6		15.4	

Tabla 4 Escuelas Privadas Urbanas

Nivel	Total de Alumnos	Alumnos por Sección		Alumnos por el Total		Alumnos por Cargo		Alumnos por Cargos Docentes Frente a	
		de Cargos				Docente		Curso	
		Valor medio	Desvio Estandar	Valor medio	Desvio Estandar	Valor medio	Desvio Estandar	Valor medio	Desvio Estandar
Inicial y EGB1y2	2547	28.3		16.3	3	18.1		19.3	
EGB I y II	1881	30.8		16.5		18.3		19.6	
Inicial	666	23		15.9		17.9		18.5	
Medio	3595	29.5	4.6	7.8	2.5	8.2	2.7	11.2	4.3
Todos los niveles	5134	27.9	6	11.7	4.2	12.4	4.5	14.3	5.2
Inicial	985	25.3	7.5	21	9.8	22.4	21.3	24	21.2
egb12	2764	29.7	6.1	13	3.7	14.4	3.5	17.3	3.8
Medio	1385	26.6	7.4	7.6	4.2	7.8	4.1	8.7	4.7

Nota: Medio se refiere a escuelas que cuentan con niveles EGB3 y Polimodal

¹⁹ Sobre la base de estudios realizados por Irene Kit.

Como se explicita en las tablas precedentes, la desviación estándar es en casi todos los indicadores muy elevada por tratarse de instituciones regidas por una misma normativa. El análisis de cierta apertura de algunos indicadores permite apreciar esta característica.

(ii) *Indicador alumnos por sección.*

Un Decreto del año 1995 determina las relaciones para asignar las POF en las escuelas. Dicha normativa establece tres rangos de cantidad de alumnos por docente: óptimo, mínimo y máximo que continuación se detallan, acompañados por el indicador provincial real.

Nivel	Óptimo	Mínimo	Máximo	Media real
Inicial	25	16	32	20.2
Primario grados independientes	31	20	39	27.7
Primario grados agrupados	25	16	32	16
Media	35	21	45	26.4

Como se ve, los promedios de dichas relaciones están a mitad de camino entre los valores mínimos y óptimos en niveles inicial y primario grados independientes, más cerca del mínimo en el nivel medio, y exactamente en el mínimo en el sector EGB 1 y 2 grados agrupados. En ningún caso se aproxima siquiera al valor óptimo.

El ordenamiento por cuartiles da idea de la magnitud de las distorsiones:

Nivel	Media General	Media del 1er cuartil	Media del 4º cuartil
Inicial urbana	21.4	17.6	24.3
EGB 1 y 2 urbana	27.7	19.6	31.7
EGB 3 urbanas	25.3	17.4	29.9
Polimodal Media	26.4	16.9	32.3

Se aprecian con claridad la escasa relación con la normativa vigente:

- sólo en el caso de EGB 1 y 2 urbana las escuelas del cuartil más alto está en el orden de la relación óptima de la normativa.
- En los demás casos ni siquiera ese cuartil llega a tal relación, que recordemos está lejos del máximo.
- Sólo en el nivel inicial el 1º cuartil supera al mínimo de la normativa.
- En las escuelas de polimodal o media, el 4º cuartil casi duplica al 1º.

(iii) *Ratio alumnos por docente.*

La citada dispersión obviamente tiene su correlato en el comportamiento de las ratio. La tabla siguiente muestra la amplitud de situaciones halladas clasificando nuevamente por cuartiles los datos de las escuelas, ahora por este indicador.

Escuelas estatales	Promedio	1° cuartil	4° cuartil
Inicial urbana -21 escuelas-	13.3	8.5	17.5
EGB 1 y 2 urbana –102 esc	14.7	9.8	18.3
EGB 3 urbana –101 esc-	11.2	6	13.9
Media urbana, 47 escuelas	6.4	3.8	9.1

En este caso la dispersión entre cuartiles es mayor aun:

- En EGB 1 y 2 urbana está apenas por debajo de duplicar el mayor al menor;
- En nivel Inicial lo duplica;
- En EGB 1 y 2 rural es el máximo rango –2,58 veces el 4° cuartil sobre el 1°-;

(iv) *indicador docente por sección.*

Como se ha visto en capítulos anteriores, la ratio es resultado del indicador de alumnos por sección y por los cargos docentes por sección. Por eso se verá en la siguiente Tabla la asignación de personal docente.

Niveles y Ciclos	Sector	Ambito	Secciones	Docentes	No	Total	Total	Docente	Docenete	Docente	
											Personal
						por	por	Curso por	sobre	sobre	
						Docentes	Sección	Sección	Sección	Docentes	Personal
Total General			4190	8912	1524	2.5	2.1	1.7	79.8	68.2	
Inicial	Estatal	Rural	82	15	0	0.2	0.2	0.1	80	80	
		Urbano	302	480	36	1.7	1.6	1.3	83.3	77.5	
	Sub-Total		384	495	36	1.4	1.3	1.1	83.2	77.6	
	Privado	Urbano	68	84	5	1.3	1.2	1.1	91.7	86.5	
Total Inicial			452	579	41	1.4	1.3	1.1	84.5	78.9	
EGB 1 y 2	Estatal	Rural	697	1052	416	2.1	1.5	1.4	91.6	65.7	
		Urbano	1371	2591	704	2.4	1.9	1.6	85.4	67.2	
	Sub-Total		2068	3643	1120	2.3	1.8	1.5	87.2	66.7	
	Privado	Urbano	154	299	27	2.1	1.9	1.7	85.6	78.5	
Total EGB 1 y 2			2222	3942	1147	2.3	1.8	1.5	87.1	67.5	
EGB 3 y Polimodal	Estatal	Rural	400	879	85	2.4	2.2	1.7	75.7	69	
		Urbano	942	2892	229	3.3	3.1	2.2	70.7	65.5	
	Sub-total Estatal		1342	3771	314	3	2.8	2	71.9	66.3	
	Privado	Urbano	174	619	22	3.7	3.6	2.8	77.4	74.7	
Total EGB 3 y Polimodal			1516	4390	336	3.1	2.9	2.1	72.6	67.5	

Estos datos permiten apreciar ciertos componentes de las plantas en los que resulta interesante reparar:

- a) La dotación de planta docente es significativamente superior en el nivel medio (EGB 3 – Polimodal) que en los otros niveles;
- b) Esa diferencia se explica fundamentalmente por lo cargos que no están frente a alumnos
- c) En EGB 1 y 2 se nota un alto porcentaje de cargos no docentes.

En la siguiente tabla se verifica respecto de la dispersión:

Nivel	Desviación standard de la Media de Docentes total por sección	Desviación standard de la Media Docentes frente a curso por sección
Inicial urbano	0.51	0.37
EGB Completa Urbana	0.61	0.52
EGB 1 y 2 rural	0.4	0.4
Media - Polimodal	3.1	2.3

Se aprecia la notable desviación standard en los cargos de las escuelas de nivel medio / polimodal. En ese mismo nivel se nota la alta participación de docentes que no están frente a curso, bastante superior aun al promedio de ese tramo junto al 3er ciclo que se detalla en la tabla anterior. En parte esto responde a que el personal directivo es registrado como parte de los niveles tradicionales (primaria cuando el 3er ciclo está en una EGB completa, media cuando está junto al polimodal).

(v) *Indicadores en universos más homogéneos aun.*

Focalizando los análisis se encuentran ejemplos que ratifican que la dispersión es independiente de la normativa y otras condiciones externas a las formas en que se asigna la POF. Así puede concluirse al comparar los datos de las escuelas de tomadas de universos determinados: (a) una misma cantidad de secciones; (b) del mismo ámbito geográfico concreto (departamento Capital)

(a) un primer caso de análisis son todas las escuelas de EGB completa con 9 secciones (6 de EGB 1 y 2 + 3 de EGB 3). Son 15 los establecimientos con esas características, cuyos datos de matrícula y POF no deberán ser muy distantes. Sin embargo, las diferencias son notables:

- el promedio de la matrícula para las 6 secciones de EGB 1 y 2 es de 137 alumnos (22.8 por sección, apenas por encima del mínimo). Pero en un caso son 104 y en otro 178 alumnos (71% más);
- el promedio de matrícula total para las 3 secciones de EGB 3 es de 57 alumnos (19 por sección, es decir debajo del mínimo previsto por normativa), pero en un caso son 31 y en otro casi el triple: 80;
- en este grupo de escuelas el promedio de maestros de grado para EGB 1 y 2 es de 6.6, pero 6 escuelas tienen 6 maestros y una tiene 12;

- el promedio de maestros de materias especiales es de 3.5 para las 6 secciones de cada escuela. Pero una tiene 2 y otra tiene 7.
- Mientras que uno de los establecimientos tiene 1 cargo directivo, otro tiene 5.
- Para las 3 secciones de la EGB3, 6 escuelas no tiene preceptor, 8 tienen 1 ó 2, y una tiene 8 preceptores (correspondiendo 1 preceptor cada 70 alumnos según normativa).

(b) otro caso digno de estudio es el de las escuelas de nivel medio / polimodal de la misma ciudad capital.

En ellas se resume el grado de dispersión ya reiteradamente señalado:

- En las 11 escuelas “medias” el promedio de alumnos por sección es de 30.5, mientras que en las “técnicas” es de 23.4. Entre ambos casos la escuela de mayor promedio tenía 36 alumnos por sección, y la de menor 16.8.
- La cantidad de docentes por sección va de 7.1 a 2.5 en el primer caso; y de 7.9 a 2.1 en las escuelas técnicas.
- El promedio de docente frente a curso no llega al 50% de los cargos docentes totales.
- Las escuelas con mayor cantidad de cargos frente a curso duplican en ese indicador de asignación a las de menor número.

(c) escuelas rurales. Se tomaron las escuelas del rango 20 a 50 alumnos (106 establecimientos). Ellos muestran la siguiente asignación

Datos e Indicadores de organización escolar para Escuelas Rurales 20 – 50 alumnos

Cantidad de secciones / alumnos	Escuelas	Alumnos	Secciones	Alumnos por sección	Alumnos por docente frente a curso	Alumnos por personal total	Total de cargos docentes	No docentes
1 sección	14	338	14	24.1	9.6	6.3	25	11
2 secciones y hasta 30 alumnos	40	983	80	12.3	9.6	6.3	102	52
2 secciones y más de 30 alumnos	40	1470	80	18.3	14.5	9.1	101	57
3 secciones	12	463	36	12.8	9.8	6.7	47	21
Total 102 escuelas	106	3254	210	15.5	11.8	7.7	275	141

- Las escuelas de 1 sección tiene como promedio casi dos docentes por sección;
- De ellas 5 tienen sólo el docente que corresponde, 9 tienen 2, y una tiene 3 cargos para una sección de 26 alumnos;
- Las de 2 secciones muestran un promedio a 1.25 docentes por sección;
- Las de 3 secciones lo tienen en 1.3 docentes por sección;

- Sólo las escuelas de 1 sección están dentro de la norma de alumnos por sección referida más arriba.

No es necesario extender en más ejemplos que los reseñados. Todas las exploraciones arrojan similares conclusiones en el sentido de evidenciar que hay marcada debilidad en el cumplimiento de las normas, y significativa diferencia en la situación de cada escuela en relación con los indicadores de POF. Ello confirma que la mejora en la eficiencia requiere un esfuerzo de gestión en la organización escolar.

WB164040

L:\BASICA FINAL JUNIO\Documento de Trabajo N 6 - Educacion Basica.doc

June 5, 2003 3:44 PM