
políticas sociales

¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos

Volumen IV

Una mirada comparativa: Argentina y Brasil

Silvia Montoya

Pedro Luiz Barros Silva

Vera Lúcia Cabral Costa



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Social

Santiago de Chile, marzo de 2001

Los estudios contenidos en esta publicación fueron presentados al Taller sobre Evaluación de la Gestión del Gasto Público en Educación, organizado conjuntamente con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en el marco del XII Seminario Regional de Política Fiscal, realizado en la CEPAL, en Santiago de Chile, de 24 al 27 de enero de 2000.

Las opiniones expresadas en este trabajo, que no fue sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1432/Add.3-P

ISBN: 92-1-321775-7

Copyright © Naciones Unidas, marzo de 2001. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.OI.II.G.25

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. La educación como organización en la Argentina	
<i>Silvia Montoya</i>	11
A. La importancia de la organización	11
B. Los problemas “de agencia” en educación.....	12
C. La organización institucional de la educación	
estatal en la Argentina	16
D. Desarrollo y financiamiento de la educación privada	27
E. Los contratos y los salarios docentes	29
F. El exceso de gasto originado en el centralismo.....	
burocrático como límite al progreso de los docentes.....	
y de la educación argentina	35
G. ¿Laica o libre? ¿Hasta qué punto difieren los	
rendimientos de las escuelas estatales y las privadas.....	36
II. Reestructuración de la enseñanza.....	
 fundamental y gestión del gasto educacional en	
 Brasil: la década de los 90	
<i>Vera Lúcia Cabral Costa/Pedro Luiz Barros Silva</i>	52
A. Introducción	52
B. La educación fundamental. Breve historia	
y su conformación actual.....	53
C. La municipalización.....	60
D. La autonomización de las escuelas.....	62
E. Consideraciones finales.....	65
Bibliografía	69

Serie políticas sociales: Números publicados	81
---	-----------

Índice de cuadros

Cuadro I.1	Cláusulas sobre educación de las constituciones provinciales	18
Cuadro I.2	La voluntad de gastar en educación porcentajes del presupuesto asignados constitucionalmente a la educación.....	19
Cuadro I.3	Un sistema centralista y burocrático, la toma de decisiones en los sistemas educativos provinciales vigentes	25
Cuadro I.4	Importancia histórica de la enseñanza privada, alumnos en escuelas primarias y secundarias privadas como porcentaje del total.....	27
Cuadro I.5	Los salarios de los docentes argentinos no son nominalmente altos salarios docentes anuales y su relación con el PIB per cápita en las provincias argentinas, en algunos países y en el promedio de la OECD.....	32
Cuadro I.6	Los salarios nominales de los docentes son menores que los de otras ocupaciones , salarios docentes básico, inicial, a los 15 años y final en comparación con el promedio de los asalariados formales. Números, índices , base salarios del sector formal=100.....	33
Cuadro I.7	Los salarios horarios de los docentes son semejantes a los del asalariado medio, salarios docentes horarios anualizados (básico, inicial, a los 15 años y final) en comparación con el promedio de los asalariados. Números índices,base salarios del sector formal = 100	34
Cuadro I.8	El “costo argentino” en educación, estructura del gasto en educación primaria y secundaria en la Argentina, en los países de la OECD y en otros países en desarrollo en porcentaje del gasto total (1995).....	35
Cuadro I.9	Cuantificando las diferencias índices de los puntajes de los alumnos de los alumnos de escuelas privadas base escuelas estatales = 100 (1993 y 1997).....	39
Cuadro I.10	Puntajes comparados de los niños de las escuelas primarias estatales y privadas del país puntajes promedio de lengua y matemáticas por tipos de establecimientos primarios según niveles socioeconómicos y de educación de los padres, 1993 y1997.....	40
Cuadro I.11	Rendimientos más parejos de los alumnos porteños, puntajes promedio de lengua y matemáticas por tipos de establecimientos primarios según niveles socioeconómicos y de educación de los padre. Ciudad de Buenos Aires, 1993	40
Cuadro I.12	Menores diferencias entre los jóvenes de los colegios estatales y privados, puntajes promedio de lengua y matemáticas por tipos de establecimientos secundarios según niveles socioeconómicos y de educación de los padres, 1993	41
Cuadro I.13	Mayores diferencias entre los jóvenes que entre los niños de la ciudad de Buenos Aires. Puntajes promedio de lengua y matemáticas por tipos de establecimientos secundarios según niveles socioeconómicos y de educación de los padres, 1993	41
Cuadro I.14	Grandes desigualdades para conseguir diplomas, tasas de graduación en la enseñanza estatal, en la privada y en total.....	43
Cuadro I.15	Mejor rendimiento cuantitativo de los jóvenes en los colegios privados, tasas de deserción, repitencia y promoción a destiempo en la enseñanza secundaria por tipo de establecimiento, según la percepción de los estudiantes	44

Cuadro I.16	¿Qué pasaría si los niños de las escuelas estatales y privadas fueran igualmente ricos o igualmente pobres? Simulación de los puntajes de las pruebas de calidad (primaria, 1997), invirtiendo en NES de ls estudiantes y de sus padres	45
Cuadro I.17	¿Qué pasaría si los niños de los colegios estatales y privados fueran igualmente o igualmente pobres? (simulación de los puntajes de las pruebas de calidad secundaria, 1993), invirtiendo el NES de los estudiantes y de sus padres	45
Cuadro I.18	Comparando los gastos por alumno, diferentes conceptos de gasto por alumno en el sector estatal y en el privado. En \$ (y en números índices, sector estatal = 100)	49
Cuadro I.19	Eficiencia comparada de los sistemas, resultados obtenidos por enseñanza privada respecto de la estatal por unidad de gasto curricular.....	50
Cuadro I.20	Eficiencia comparada de las escuelas, resultados obtenidos por la enseñanza privada respecto de la estatal por unidad de gasto curricular corregido por ineficiencia neta	50
Cuadro II.1	Disparidades entre las regiones brasileras	55
Cuadro II.2	Gastos realizados en la enseñanza básica-gobierno, estadual y municipio del estado de Sao Paulo	56
Cuadro II.3	Recursos del Fondo por alumnos de educación básica en las regiones (1995)	57
Cuadro II.4	Recursos del fondo por alumnos de educación básica y por dependencia administrativa en los estados (1995)	58
Cuadro II.5	Matrículas municipales y estaduais en la educación básica en estados seleccionados (1996)	59
Cuadro II.6	Recursos transferidos directamente a las escuelas por la secretaría de educación del estado de Sao Paulo	66

Índice de gráficos

Gráfico I.1	Los nuevos niveles de enseñanza estructura curricular del sistema educativo argentino de acuerdo a la ley federal.....	21
Gráfico I.2	Una estructura increíblemente frondosa , estructura del ministerio de cultura y educación de la nación a partir de la ley federal.....	24
Gráfico I.3	Mayor poder de decisión para las escuelas, la distribución del poder de decisión entre las escuelas y otros niveles de gobierno.....	26

Anexo I

Cuadro I.1	Número de matrículas-enseñanza fundamental pública-Brasil 1996-1999	73
Cuadro I.2	Número de matrículas-red municipal de enseñanza fundamental-Brasil-1996/1999	73
Cuadro I.3	Número de matrículas-red estadual de enseñanza fundamental Brasil-1996/1999	73
Cuadro I.4	Flujos agregados-enseñanza fundamental público-Brasil-1996/1999	73
Cuadro I.5	Comparativo de matrículas de educación fundamental de 1ª a 4ª serie. Por UF, región y esfera de gobierno 1996/1999.....	74
Cuadro I.6	Comparación de matrículas de educación fundamental de 5ª a 8ª serie, por UF y esfera de gobierno 1996/1999	75
Cuadro I.7	Composición de FUNDEF segundo origen de los recursos -1998.....	76
Cuadro I.8	Composición de FUNDEF segundo origen de los recursos previsión para 1999.....	76
Cuadro I.9	Impacto financiero de FUNDEF, por Uf, Región y esfera de gobierno-1998	77

Cuadro I.10	Impacto financiero de FUNDEF, por Uf, Región y esfera de gobierno- previsión para 1999	78
Cuadro I.11	Valor por alumno/año, por UF y región.....	79

Anexo II

Cuadro II.1	Mapeamiento de procesos de aprimoramento de condiciones de gestión de la red escolar en Brasil- red estadual,1997- Distribución y clasificación de acuerdo a la descentralización en escuelas de enseñanza fundamental: red estadual-1977	80
-------------	--	----

Resumen

Este cuarto volumen de la serie “ ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos” incluye dos ponencias presentadas al taller sobre “Evaluación de la Gestión del Gasto Público en Educación”, organizado conjuntamente con la Oficina de Evaluación y Supervisión del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el cual se llevó a cabo, en la sede de la CEPAL, el 27 de enero de 2000.

Desde una perspectiva comparativa, las ponencias describen y analizan las experiencias de gestión del gasto público en educación en Argentina (Silvia Montoya) y en Brasil (Vera Lúcia Cabral Costa y Luiz Barros Silva), a partir del proceso de reestructuración educativa en ambos países.

Introducción

Este cuarto volumen de la publicación de las ponencias presentadas al taller sobre “Evaluación de la Gestión del Gasto Público en Educación”, se titula “¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos e incluye los trabajos de Silvia Montoya (Argentina) y de Vera Lúcia Cabral y Luiz Barros Silva (Brasil).

La profundización del debate sobre las distintas formas que puede adoptar el financiamiento y la administración de los servicios de educación del sector público se centra sobre dos ejes principales: la optimización de la eficiencia en los recursos asignados, y la maximización del rendimiento educativo.

Para explorar la manera de articular ambas dimensiones, la CEPAL, con el patrocinio de la Oficina de Evaluación y Supervisión del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) convocaron al taller que se llevó a cabo el 27 de enero de 2000, en el marco del XII Seminario Regional de Política Fiscal, realizado en la CEPAL, en Santiago de Chile, del 24 al 27 de enero de 2000.

El taller se organizó en cuatro sesiones, cada una de las cuales contó con la participación de expertos nacionales y regionales en el tema. La primera analizó el estado del arte de las metodologías existentes que permiten combinar la eficiencia y el impacto traduciendo sus resultados en intervenciones educativas; la segunda reflexionó sobre las reformas educativas en América Latina, vinculándose con las investigaciones realizadas sobre medición de la

calidad de la educación; la tercera y cuarta sesiones permitieron por una parte, extraer lecciones de las experiencias en materia de gestión del gasto público en educación y revisar el conocimiento disponible derivado de los estudios realizados sobre el costo-efectividad de las políticas educativas y de la tecnología instructiva aplicada, en tres países de la región (Costa Rica, México y Venezuela). La División de Desarrollo Social de la CEPAL preparó esta compilación y la introducción general al tema.

La ponencia de Silvia Montoya cuestiona, a partir de la experiencia de reestructuración educativa en Argentina, la supuesta relación entre inversión y calidad, proponiendo una nueva lectura de la eficacia y la eficiencia.

Al pensar en el sistema educativo como organización, destaca la necesidad de fortalecer a los distintos actores que participan en él: padres, profesores, directores, gobierno, estudiantes y de organizar el currículum en tres niveles: contenidos básicos comunes, diseños curriculares que adecuan éstos a las realidades locales provinciales, y, por último el proyecto educativo de cada escuela y las adecuaciones de los profesores en el aula.

Enfatiza, asimismo que, la descentralización no es sólo un problema netamente económico, sino que exige participación lo que replantea el lugar de la educación y su relación con un determinado proyecto de país. La autora destaca que los estudios sobre economía institucional y organización industrial mostraron que la eficiencia económica depende crucialmente de la habilidad de una organización para conseguir el mayor producto a partir de recursos limitados.

Vera Lúcia Cabral Costa y Luiz Barros Silva analizan la reestructuración de la gestión del gasto educacional en Brasil en la década de los noventa, a partir de dos ejes fundamentales: la descentralización y la desconcentración (pedagógica, de los recursos financieros y administrativa), que se traduce en el apoyo a la municipalización y a la autonomización de las escuelas. Analizan las articulaciones existentes entre diversos niveles de gobierno por cuanto hay dificultades en la descentralización que no tienen que ver con características propias del sector educativo, sino con restricciones impuestas por la naturaleza de las articulaciones entre esos distintos niveles de gobierno.

I. La educación como organización en la Argentina *

*Silvia Montoya***

A. La importancia de la organización

1. La organización de los sistemas educativos en la Argentina y la comparación de los rendimientos de las escuelas estatales y privadas.

Para que la Argentina pueda dar un salto de calidad en sus logros educativos en la enseñanza primaria y en la media será imprescindible contar con organizaciones cada vez más eficaces y eficientes, tanto en los 24 sistemas provinciales como en el sector privado. Tradicionalmente se ha dado poca importancia a la cuestión de la organización en el área educativa pero, en los últimos años ella se ha convertido en un factor crítico, por un lado, por la débil relación entre el gasto en educación y los resultados obtenidos y, por las serias presunciones que explican en parte esta debilidad por la ineficiente organización de los sistemas educativos. Por otro lado, lo que Argentina gasta en educación está en proporción a su nivel de desarrollo, y los resultados obtenidos también son proporcionales a dicho gasto.

* Este documento es un resumen del capítulo 4 del libro de Juan José Llach, Silvia Montoya y Flavia Roldan, Educación para todos, IERAL, 1999.

** La autora es Investigadora Jefa del Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana, IREAL.

Conseguir una mejora cualitativa de la educación solamente aumentando los recursos, exigiría una cantidad de fondos imposible de financiar y, aun así, no habría seguridad de alcanzar una mejora sustantiva de los resultados. Un cambio de la organización del sistema, en cambio, permitiría aumentar la eficiencia del conjunto y, al mismo tiempo, cofinanciar el necesario aumento de recursos mediante los ahorros así generados.

Hay que abrir la caja negra de la educación, que es la organización del sistema, y determinar hasta qué punto ella es apta para cumplir sus objetivos (eficacia) y minimizar los costos (eficiencia). De acuerdo a estudios recientes de la economía de la organización industrial y de la economía institucional¹, eficacia y eficiencia dependen crucialmente de la especificación de los contratos externos e internos, explícitos e implícitos, y del conjunto de incentivos que tienen los miembros de dicha organización para comportarse en consonancia con dichos contratos. Este enfoque implica analizar los aspectos legales que influyen en la conducta de los miembros de la organización, las relaciones de autoridad y control, la distribución real de poderes, la asignación de responsabilidades y los métodos para la selección, reclutamiento, remuneración e incentivos del personal.

2. Los salarios docentes y la "carpa blanca": una introducción

Contar con buenos docentes, es clave para el buen funcionamiento del sistema educativo. La remuneración influye tanto en la decisión de ingresar a la carrera como en la de permanecer en ella. En la Argentina, las decisiones sobre los niveles salariales y los contratos docentes se toman legalmente en las provincias. Sin embargo, esta legalidad no goza de completa legitimidad, ya que buena parte de la población sigue creyendo que los salarios docentes son atribución del gobierno nacional. Una buena organización del sistema educativo requiere claridad en la distribución de responsabilidades de tal modo que, por ejemplo, los ciudadanos de una provincia puedan reclamar a sus gobiernos por el funcionamiento del sistema educativo. El mensaje que el gobierno nacional transmitió a la sociedad al nacionalizar el conflicto docente, en cambio, fue que con una dosis adecuada de presión se pueden conseguir recursos nacionales para financiar algo que, desde la constitución de 1853 en lo que atañe a la primaria, es responsabilidad de las provincias.

No se observan diferencias importantes en las características del contrato docente, entre las distintas provincias. En todas ellas, es un mercado laboral bastante interno y específico. Aunque existen diversos sistemas de puntajes que procuran inducir la capacitación, los salarios se ajustan básicamente por antigüedad. Por lo demás, aunque los docentes tienen cierta autonomía en su trabajo y en la toma de decisiones dentro del aula, no participan en muchas decisiones relevantes para su tarea, tales como las referidas a la disponibilidad de recursos y de material didáctico.

Tanto en la Argentina como en muchos otros países hay indicios de que gran parte de las expectativas sociales respecto de la educación están lejos de satisfacerse. Hay importantes reducciones de los días y horas escolares efectivos, tanto por ausentismo como por huelgas. Hay quejas frecuentes acerca del nivel de calificación de los maestros y, al mismo tiempo, éstos hacen, permanentes demandas de aumentos salariales.

B. Los problemas "de agencia" en educación

Hasta hace poco tiempo se suponía que organizaciones tales como las empresas o el Estado actuaban "como un solo homo economicus" y que, por lo tanto, nada había dentro de ellas que mereciera un estudio diferente al de las conductas de maximización individual. Los estudios sobre economía institucional y organización industrial, sin embargo, mostraron que la eficiencia

¹ Una síntesis de estos enfoques y de su bibliografía se encuentra en (Saiegh y Tommasi, 1998).

económica depende crucialmente de la habilidad de una organización para conseguir el mayor producto a partir de sus limitados recursos. Por ello, ahora son tres, y no dos, los factores determinantes de la eficiencia de las actividades sujetas a la escasez de recursos.

- a) La tecnología disponible, que establece el techo de producción alcanzable para una cantidad dada de recursos. En el caso de la educación, la tecnología en uso establece la máxima cantidad de aprendizaje que se puede obtener con una combinación dada de trabajo (directores, docentes) y capital (edificios, aulas, material pedagógico). Hay varias combinaciones posibles para maximizar el producto, pero sólo una será la más eficiente y ella dependerá de los precios relativos de los factores. Por ejemplo, en una sociedad en la que el trabajo docente es muy caro y el capital es muy barato, la combinación más eficiente incluirá el uso de mucho equipamiento, en la forma de medios electrónicos, teleconferencias o computadoras.
- b) La restricción presupuestaria, por su parte, establece la máxima cantidad de insumos que se pueden comprar. En educación, esta restricción se expresa en el gasto por alumno. Dada esta restricción y los precios relativos de los factores, se estará en condiciones de usar la tecnología más eficiente.
- c) La organización, finalmente, consiste en la estructura de contratos explícitos e implícitos que vinculan a las personas involucradas. En educación, serán las autoridades políticas y administrativas, los padres de familia, directores, maestros y profesores y los estudiantes. Los comportamientos de todos ellos son relevantes para el rendimiento educativo. Por eso, hay que saber cómo se combinan los diferentes insumos, cuál es el grado de compromiso de los participantes en la tarea educativa y si sus intereses armonizan, para poder lograr la frontera “tecnológica”. Aquí es, en definitiva, donde la organización hace la diferencia.

La teoría moderna de la firma o, en nuestro caso, de las escuelas y colegios, realiza el arreglo institucional que reduce los costos de transacción, que establece nexos entre las personas a través de contratos, que economiza información y que resulta en juegos más o menos cooperativos. El paradigma es el de principal-agente.² El principal tiene el derecho legal de fijar los objetivos de la organización, mientras que los agentes son los encargados de cumplirlos. En el caso de la firma, el principal es el propietario o los accionistas, mientras que los agentes son los ejecutivos y los trabajadores.

Cualquier división del trabajo implica la delegación de ciertas responsabilidades. La cuestión central de la relación principal-agente es bajo qué condiciones se cumplen los objetivos del principal por los agentes. En condiciones normales, desde el momento en que el principal delega en el agente, nacen a la vez una solución y un problema. El caso más sencillo—donde existe claramente diferencia de objetivos— es el de un empresario que delega funciones a su trabajador. El objetivo del empresario es maximizar el producto mientras que el del empleado puede ser la maximización del ingreso pero, simultáneamente, la minimización del esfuerzo. Delegar responsabilidad en un agente será ineficiente siempre que exista divergencia entre los objetivos del principal y del agente y que ellos tengan diferente información acerca de los eventos posibles (información asimétrica).

² Este paradigma fue introducido por primera vez por Douglas North.

1. El caso de la educación

En los servicios sociales, y particularmente en los estatales, existe una multiplicidad de relaciones principal—agente: ciudadano votante — gobernante; gobernante — burócratas y burócratas—entes reguladores (tales como inspectores escolares). En cada escuela, existen relaciones inspectores-directores; directores - maestros y, en un lugar confuso, la relación de los padres con los directores y los docentes.

En verdad, es característica de casi todos los servicios sociales estatales, particularmente, la educación, la gran confusión existente acerca de quién ejerce la principalidad, de lo que deriva otra gran confusión sobre las obligaciones de los agentes.

a) La cuestión de los incentivos

Los arreglos institucionales procuran conseguir que el agente se comporte de manera consistente con el logro de los objetivos del principal. En educación, la combinación de insumos se decide a través de regulaciones del gasto, prestándose poca atención a los incentivos y a los resultados del proceso educativo. Desde hace poco se da mayor atención a los resultados y se estima que un diseño correcto de los incentivos puede tener impacto en aquellos. Dado la complejidad del proceso educativo y el que depende crucialmente de la intervención de diversos actores es imposible encontrar un conjunto de regulaciones que establezcan qué debe ser hecho y cómo debe ser realizado.

Los incentivos por resultados, en cambio, permiten dar mayor claridad a las relaciones de principalidad-agencia. Una alternativa es recompensar resultados y buscar mecanismos que mejoren la rendición de cuentas por parte del agente, sea generando información acerca del producto (rendimientos de los estudiantes) o bien delegando en un tercero el control del agente. Entre los instrumentos se encuentra el brindar mayor información al consumidor, desarrollando por éste y por otros medios la competencia entre proveedores.³

b) Naturaleza descentralizada y asimétrica de la educación

La educación es per se un proceso muy descentralizado y con información bastante asimétrica. Por un lado, los objetivos suelen estar definidos de manera muy general, y el grado de discrecionalidad de los maestros es por ello muy elevado. Esta discrecionalidad tiene a la vez aspectos positivos, al liberar toda la creatividad de los docentes, pero también negativos, en tanto ellos pueden incumplir los objetivos teóricamente asignados.

Por otro lado, los directores y los maestros tienen más información específica que los padres, aunque esta asimetría ha ido disminuyendo con el correr del tiempo. Cuando en el siglo pasado se diseñaron la mayoría de los sistemas de educación estatal obligatoria hoy vigentes, la tasa de analfabetismo era muy alta y los docentes pertenecían al reducido 10% ó 20% de la población que sabía leer y escribir. La asimetría informativa era pues casi total entre ellos y los padres y madres de familia. El aumento sustancial del nivel educativo de la población ha disminuido esa asimetría y ésta es una de las razones de la insatisfacción existente hoy con el sistema educativo.

³ En sistemas fuertemente centralizados el principal de la relación suele estar en una situación tal que no le es posible observar las acciones de los agentes y, por otro lado, no recibe la información relevante. Además, en procesos naturalmente acumulativos como la educación es difícil para el principal establecer qué parte del resultado obedece al esfuerzo de un determinado agente.

c) Efectos potenciales de una mayor autonomía de las escuelas

Diversos estudios sugieren que en la medida en que se transfiere el poder de decisión a instancias intermedias, disminuye el grado de discrecionalidad negativa del docente. En los colegios con objetivos institucionales precisos, las decisiones fundamentales se centralizan en el director, la instancia intermedia, disminuyendo el poder discrecional de los docentes.

Adicionalmente, al delegar el poder hacia el colegio se modifica el papel de los actores del sistema. Aumenta la relevancia de padres y madres y, lo quieran o no, deben ejercer con mayor frecuencia su rol (teórico) de principales de la relación. Un aspecto negativo de este mayor protagonismo de los padres, se da en la equidad por cuanto no todas las madres o padres tienen el mismo compromiso con la educación de sus hijos. Si se mantuviera la tendencia observada hacia una mayor participación por parte de los padres de mayor nivel socioeconómico podrían profundizarse las diferencias entre los alumnos según su condición social.

Asimismo, no todas las escuelas o directores tienen los conocimientos y calificaciones necesarios. Sin embargo, no hay evidencia de que los burócratas ministeriales estén en mejores condiciones para tomar las decisiones relevantes al nivel de los establecimientos. Parece evidente, por otro lado, que un proceso de descentralización puede resultar en algo peor que una organización fuertemente centralizada si se realiza sin suficiente apoyo financiero y técnico del gobierno central, lo que puede conducir a una reducción de la calidad de la educación, en especial para la población con mayores desventajas.

También se ha visto en la privatización una alternativa para mejorar la educación. Sin embargo, las alternativas estatal y privada no pueden genuinamente compararse porque son organizativamente muy diferentes. Mientras el sector estatal se caracteriza por una alta burocratización y poco poder de decisión a nivel escolar, el sector privado es descentralizado por naturaleza y en él es posible aplicar sistemas de premios y castigos según resultados. Hay investigaciones que muestran que la descentralización sin incentivos basados en el desempeño no provocará necesariamente mejoras, y esto debería ser igualmente cierto para el sector estatal y para el sector privado.

d) Ventajas y limitaciones de los sistemas de incentivos

Si bien teóricamente introducir incentivos es positivo, su puesta en práctica ha resultado en numerosos conflictos técnicos, éticos e ideológicos que, frecuentemente, han terminado por invadir el sistema.

Un primer problema es el de la definición del producto del proceso educativo. La sociedad, a través de las madres y los padres, espera que la escuela no sólo promueva aptitudes medibles en las pruebas de rendimiento sino también valores como la autoestima, la creatividad, la solidaridad o la educación física.

Un segundo problema, se da en la medición de los resultados y, lo que es aún más complicado, de su evolución en el tiempo. Estas dificultades han sesgado la medición de los resultados hacia aquellas disciplinas más fáciles de examinar, tales como matemáticas o lenguaje y, lo que es aún más serio, puede sesgar la propia asignación de recursos y tiempos hacia estas disciplinas en desmedro de otras igualmente importantes pero difíciles de medir así como también en contra del desarrollo de los valores específicos de cada estudiante.⁴

⁴ Experimentos realizados en los EEUU sugieren, por otra parte, que los maestros asignan sus esfuerzos a los estudiantes del medio de la distribución, ignorando a ambos extremos.

Si pueden superarse las limitaciones de definición y medición, es claro que un sistema de incentivos será superior a otro basado solamente en regulaciones en cuanto a inducir la asignación de recursos por los agentes a los objetivos relevantes. Por otro lado, los sistemas de reglas estandarizadas son una evidente desventaja frente a la complejidad natural del proceso educativo y a las diferencias entre los distintos estudiantes y grupos sociales. Los sistemas de incentivos, en cambio, dan a los agentes directamente involucrados mayor flexibilidad para adaptar el cumplimiento de los objetivos, a las realidades de cada colegio o escuela. En el caso de las comunidades o los gobiernos menos calificados, los incentivos también ayudan a concentrar los esfuerzos de los agentes en los temas más relevantes. Los sistemas de incentivos, finalmente, permiten también un mejor control.

e) Necesidad de un cambio en la organización del sistema educativo

Es evidente que el sistema educativo en Argentina y en muchos otros países, tiene una combinación de insumos distorsionada que aleja de la frontera de posibilidades de producción, dada la cantidad de recursos asignada. Hay muchos más maestros de los que pueden dar clases, la disciplina laboral es escasa o nula, el desempeño se valora poco o nada, hay escasez de equipamiento y materiales, es escasa la participación de los padres y madres en la toma de decisiones y los directores tienen poco poder, tanto académica como administrativamente.

Es necesario por tanto, efectuar un cambio importante. Pero ningún cambio institucional, ya sea de organización o de gestión, dará resultado si no se trabaja en escuelas con objetivos claros y concretos y en las que toda la organización funcione en pos de tales objetivos. Esto implica definir quiénes son los responsables de cada una de las etapas del proceso educativo, quién decide qué y a qué nivel, y quién es el principal y quién el agente en cada caso. Es necesario además dotar al sistema de la capacidad y la flexibilidad para poder producir esos resultados y facilitar el manejo de los establecimientos escolares.

C. La organización institucional de la educación estatal en la Argentina

Desde mediados del siglo pasado, el sistema educativo argentino se desarrolló en el marco de una tradición de alta participación estatal. Con la sanción de la Constitución de 1853, el Estado asumió una función activa y decisiva en la promoción y difusión de la enseñanza, considerando a la escuela como el gran instrumento promotor de la ciudadanía. Sin embargo, la ley 1 420 permitió que la educación se impartiera en los hogares, estableciendo sí la obligación de rendir los exámenes.⁵

Las funciones asignadas a la educación fueron variadas e importantes. Aunque ellas incluían naturalmente el cumplimiento de objetivos de equidad y capacitación para el trabajo, el naciente sistema de instrucción pública apuntaba también a integrar culturalmente a las nuevas generaciones y, de modo especial, a los inmigrantes, creando en ellos un sentimiento de pertenencia. La instrucción pública era pues uno de los instrumentos que utilizaba el Estado para realizar su proyecto nacional, que incluía las ideas de progreso y civilización.

El importante papel del Estado se convirtió en el sistema escolar y tuvo consecuencias sobre los contenidos y métodos de la educación, como en la naturaleza rígida y centralizada del sistema educativo.⁶

⁵ Cf. Diéguez, Llach (coordinador) y (Petrecolla, 1990), donde se presentan también con bastante detalle las características organizativas del sistema educativo argentino.

⁶ Una de las primeras manifestaciones del interés del Estado por asumir la función educativa que le asignaba la Constitución de 1853 fue la creación del Colegio Nacional de Buenos Aires en 1863. Si bien ya existían dos establecimientos nacionales de enseñanza secundaria, el Colegio Nacional de Montserrat en Córdoba y el Colegio Nacional de Concepción del Uruguay en Entre Ríos, el nuevo colegio se constituyó en el modelo institucional de la enseñanza secundaria en todo el país, centrado en la preparación para el ingreso a la Universidad. Y así fue que posteriormente se crearon colegios nacionales en las principales ciudades del país, todos ellos siguiendo, o pretendiendo seguir, un modelo análogo.

La fuerte voluntad del Estado nacional por garantizar la educación en las provincias se expresa en las leyes 2 737 de 1890, estableciendo subsidios a la educación provincial y 4 874 (Láinez) de 1905, que facultaba al Estado nacional a crear escuelas en las provincias, ante la evidente falencia institucional o financiera de muchas de ellas para cumplir con lo establecido en la constitución de "asegurar la enseñanza primaria". Este modelo, federal en la teoría pero bastante centralizado en la práctica, recién empezó a cambiar en la década de 1960 cuando comenzó un proceso de descentralización manifestado en la transferencia a las provincias y a la ciudad de Buenos Aires, primero de las escuelas primarias y, ya a comienzos de la década del noventa, de los colegios secundarios

1. Bases legales del sistema educativo

Las bases legales de la enseñanza primaria y secundaria argentina son diversas y no siempre coherentes entre sí, incluyendo la Constitución nacional, las constituciones provinciales y leyes, decretos y resoluciones ministeriales nacionales y provinciales.

a) La Constitución nacional

La Constitución nacional establece que el sostenimiento de la educación primaria es obligación directa de cada provincia. No obstante, diversas razones han llevado a los gobiernos nacionales a auxiliarlas mediante subsidios o con la acción directa, creando y sosteniendo escuelas en jurisdicción provincial. Como resultado, hacia 1965 el gobierno nacional tenía bajo su órbita 6 700 establecimientos, mientras que los gobiernos provinciales sostenían 9 500 escuelas. A partir de 1961 se inicia un proceso de transferencia que concluye en 1978, dejando a las provincias como únicas responsables de la educación primaria. En 1992 se produce la transferencia de los establecimientos de nivel medio.⁷

Se reconoce a los habitantes de la Nación, los derechos de "enseñar y aprender", conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio.⁸ No está claro, sin embargo, hasta qué punto se requiere el accionar subsidiario del Estado, poniendo la educación al alcance de quienes no podrían acceder de otro modo, o la moción de un "Estado docente".

Finalmente, queda establecida la atribución del Congreso Nacional de "proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias y al progreso de la ilustración dictando planes de instrucción general y universitaria". Hay coincidencia en que no se refiere al dictado de planes de estudio sino al establecimiento de las bases generales, los grandes lineamientos y los principios orientadores de la política educativa. Puede afirmarse, por otra parte, que la expresión "instrucción general y universitaria" se refiere a la educación en todos sus niveles.

b) Las constituciones provinciales

Todas las constituciones provinciales contienen disposiciones sobre educación y cultura, y aunque existen diferencias, es posible establecer los siguientes principios y orientaciones comunes: a) casi todas garantizan la libertad de aprender y enseñar; b) todas otorgan atribuciones a los poderes legislativos para dictar las leyes reglamentarias en materia de educación, estableciendo algunos de los principios fundamentales a los cuales ajustarse; c) todas establecen que la enseñanza primaria será gratuita y obligatoria, y en nueve de ellas se indica que la misma será laica; d) casi todas establecen un Consejo Provincial de Educación, de carácter descentralizado y colegiado; e) en todas se hace referencia al financiamiento y en varias se establece que el Estado deberá dedicar a educación un determinado porcentaje de sus recursos. Asimismo, en muchos casos se establece la afectación específica de algunos ingresos, tributarios o no, a dicho financiamiento de la educación; f) algunas establecen que el Poder Legislativo deberá dictar un estatuto que regule las garantías, derechos y características de la carrera docente; g) en algunas se establecen disposiciones que alcanzan a niveles distintos del primario. En el cuadro I.1, por su parte, puede verse el porcentaje mínimo del gasto educativo sobre el presupuesto establecido por algunas provincias.

⁷ De esta forma, en 1996 sólo 179 establecimientos sobre un total de casi 39.600 correspondían a la gestión nacional, 37.300 al nivel provincial y 2.100 a las ciudades, fundamentalmente a la de Buenos Aires.

⁸ Algunas de las leyes que ha dictado el Congreso nacional reglamentando el ejercicio de estos derechos son la 934 y la 14.517.

Cuadro 1.1
CLÁUSULAS SOBRE EDUCACIÓN DE LAS CONSTITUCIONES PROVINCIALES

Disposiciones constitucionales	Buenos Aires	Capital Federal	Catamarca	Córdoba	Corrientes	Chaco	Chubut	Entre Ríos	Formosa	Jujuy	La Pampa	La Rioja	Mendoza	Misiones	Neuquén	Río Negro	Salta	San Juan	San Luis	Santa Cruz	Santa Fe	Sgo del Estero	Tierra del Fuego	Tucumán
Capítulo o sección sobre educación																								
Atribuciones del Poder Legislativo sobre educación																								
Libertad de enseñar y aprender																								
Obligatoriedad de la enseñanza primaria																								
Gratuidad de la enseñanza primaria																								
Laicidad de la enseñanza primaria																								
Consejos de Educación																								
Representación docente en los Consejos de Educación																								
Disposiciones sobre enseñanza media																								
Disposiciones sobre enseñanza superior																								
Porcentaje mínimo de rentas generales asignado a educación																								
Disposiciones sobre el dictado de un estatuto del docente																								
	La Constitución de la Provincia se pronuncia sobre el ítem correspondiente																							
	La Constitución de la Provincia no se pronuncia sobre el ítem correspondiente																							

Notas y fuentes: elaboración propia en base a las constituciones provinciales

Cuadro I.2
LA VOLUNTAD DE GASTAR EN EDUCACION
Porcentajes del presupuesto asignados constitucionalmente a la educación

Provincia	Porcentaje asignado
Catamarca	25
Chaco	25
Corrientes	25
Entre Ríos	25
Mendoza	20
Misiones	20
Neuquén	30
Río Negro	33
San Luis	23
Santa Cruz	20
Santiago del Estero	30

Fuente : elaboración propia en base a las constituciones provinciales La transformación organizativa del sistema educativo argentino en la década del noventa

En la década del noventa se realizó un cambio estructural en la economía argentina que también hizo posible una transformación organizativa importante de la educación y del sector científico y tecnológico, que se plasmó en la ley 24 049 de transferencia de los servicios educativos a las provincias, sancionada en 1991; la ley 24 195, denominada ley federal de educación, de 1993 y la ley 24 521 de educación superior de 1995.

2. La transferencia de los servicios educativos

En 1992 se inició la transferencia a las provincias de los servicios educativos nacionales de nivel medio y superior no universitario, así como de las facultades regulatorias sobre los establecimientos privados reconocidos. Se traspasaron el presupuesto y el personal, pero se estableció una garantía del Estado nacional para el financiamiento y sostén de los servicios transferidos en caso de que las jurisdicciones no pudieran hacer frente a los gastos correspondientes.

Se suponía que la resultante unificación de la administración, la gestión y el control a nivel de las provincias redundaría en mayor eficacia y eficiencia y, por otro lado, que la proximidad facilitaría la gestión y el control y la prestación de un servicio más eficiente y acorde a las necesidades de la población.

En resumen, el proceso de descentralización implicó la transferencia de unos 2 200 establecimientos, de los cuales 1 500 eran de jurisdicción directa del Ministerio nacional y el resto del Consejo de Educación Técnica, y el traspaso de las facultades y funciones sobre otros 2 500 establecimientos de gestión privada. El costo del personal educativo que pasó a ser responsabilidad de las administraciones provinciales y de la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires rondaba los 715 millones de pesos, incluyendo la subvención del costo del personal de los establecimientos de gestión privada.⁹

a) La Ley Federal de Educación

Esta ley construye un sistema que contiene todos los niveles, las distintas provincias y la gestión estatal y la privada. Abarca la educación formal y no formal; la educación común y la especial y la de los niños, jóvenes y adultos, incluyendo la formación tecnológica y artística.

⁹ En relación a los servicios de educación privada transferidos, la ley estableció que las jurisdicciones receptoras debían mantener el régimen de aportes a la enseñanza privada hasta entonces vigente.

Extiende la obligatoriedad a 10 años, el último del nivel Inicial (niños de 5 años) y los 9 años de la Educación General Básica (EGB).

Establece la necesidad de acordar políticas en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación, la instancia que reúne a la máxima autoridad educativa de las veintitrés provincias argentinas y la ciudad de Buenos Aires y que es presidida por el Ministerio nacional.

Se incorpora un título acerca de la gratuidad y la asistencialidad, diferenciando la gratuidad, que es para todos, de la asistencia específica, destinada sólo a niños y adolescentes de sectores sociales desfavorecidos o pertenecientes a familias con necesidades básicas insatisfechas.

Considera a la escuela como la célula básica del sistema educativo, dando pautas para su organización y para la de la comunidad educativa de la que se nutre y a la que debe servir.

Establece el cumplimiento de contenidos curriculares básicos comunes para todo el país "como garantía de calidad, equidad y unidad nacional".

Introduce por primera vez la evaluación de la calidad de la educación.

Crea la Red Federal de formación docente continua, estableciendo un sistema único de formación para todos los niveles escolarizados y un circuito permanente de recalcificación profesional para todos los docentes.

Establece una pauta de incremento general del presupuesto educativo hasta llegar al 6% del PBI.

Incorpora normas para el desarrollo armónico del sistema educativo nacional, tales como la obligación del Ministerio nacional de compensar los desequilibrios educativos regionales, solucionar emergencias educativas, enfrentar situaciones de marginalidad o poner en práctica experiencias educativas de interés nacional.

Define a las provincias y la (entonces) municipalidad de la ciudad de Buenos Aires como "garantes" del sistema, si bien el Estado nacional es responsable de fijar los lineamientos de la política educativa (art. 3), "el gobierno y la administración del sistema es una responsabilidad concurrente y concertada del Poder Ejecutivo Nacional, de los poderes ejecutivos de las provincias, y de la (entonces) municipalidad de la ciudad de Buenos Aires".

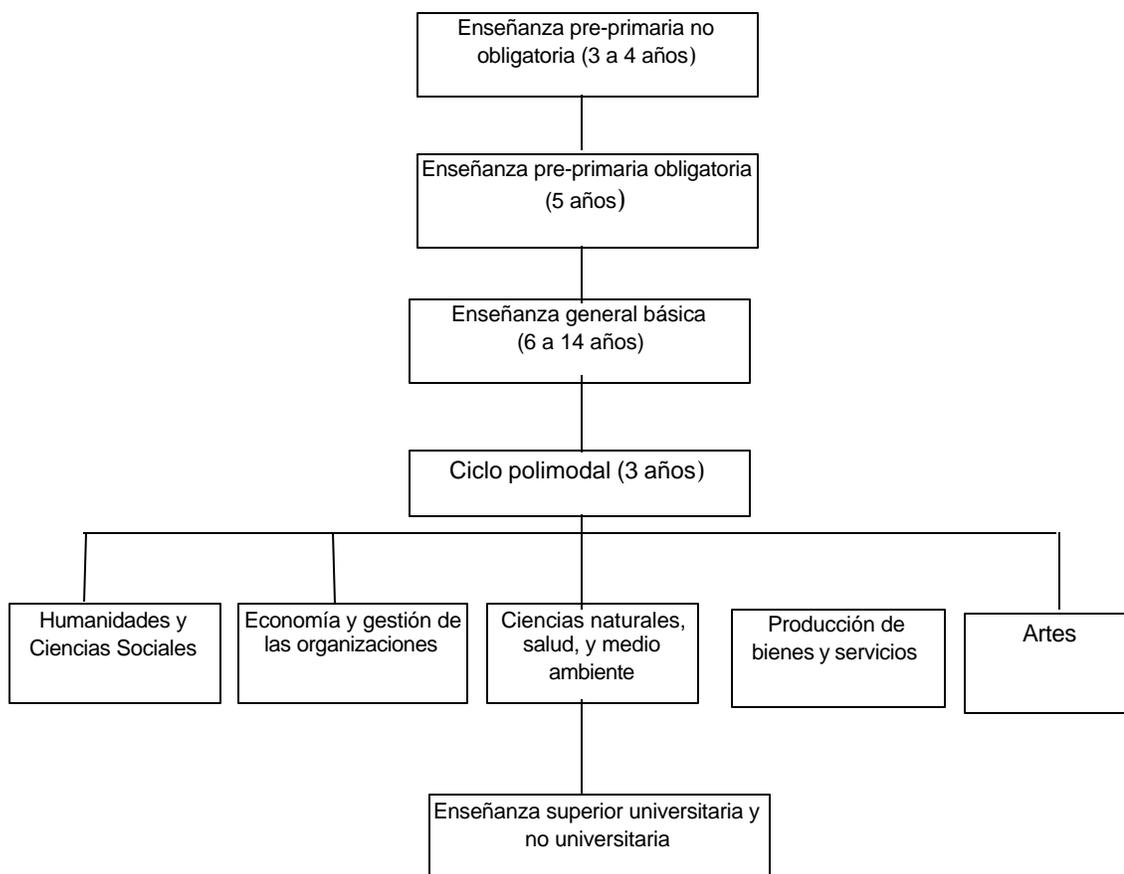
Se establecen claras restricciones a la acción directa de la Nación, limitadas a normas generales sobre la equivalencia de títulos y estudios y sobre la revalidación de títulos y certificados de estudios en el extranjero (art. 53 inc. c y l).

El Consejo Federal es un "ámbito de coordinación y concertación del Sistema Nacional de Educación" y las autoridades jurisdiccionales ven limitadas sus atribuciones por los acuerdos que alcancen en dicho organismo (art. 54 y art. 59).

La nueva estructura académica comienza con un nivel inicial que se extiende hasta la edad de 5 años, sigue con nueve años de Educación General Básica (EGB), luego con tres años de Educación Polimodal y termina con el nivel superior o universitario. La obligatoriedad escolar abarca ahora diez años, desde el último año del nivel inicial (5 años de edad), por primera vez obligatorio, hasta el noveno año de la EGB. Los detalles de la nueva estructura pueden verse en el Gráfico I.1.

Gráfico I.1

LOS NUEVOS NIVELES DE ENSEÑANZA
Estructura curricular del sistema educativo argentino de acuerdo a la ley federal



Fuente: elaboración propia en base a la Ley Federal

Los nuevos contenidos curriculares se organizan en tres niveles

- Contenidos básicos comunes (CBC), que abarcan los saberes válidos y obligatorios para todo el país y deben ser aprobados por el Consejo Federal.
- Diseños curriculares provinciales, que adecuan los CBC a las realidades locales y establecen al propio tiempo su secuencia y ordenamiento, la metodología de enseñanza y los criterios de promoción y acreditación.
- Proyecto educativo institucional, propio de cada colegio o escuela, que debe garantizar y enriquecer lo establecido en los niveles anteriores. En este nivel quedan incluidos también los proyectos de aula desarrollados por cada docente.
- La Ley Federal promueve un nuevo modelo de formación docente continua destinado a todos los niveles y modalidades y ordenado en cuatro instancias.
- Formación de nuevos docentes para distintos niveles y especialidades.

- Capacitación de graduados y docentes para nuevos roles y funciones.
- Capacitación pedagógica de profesionales y técnicos superiores.
- La formación docente de grado. Los diseños curriculares para la formación docente de grado están a cargo de las jurisdicciones y se desarrollan en base a los "CBC docentes" que abarcan un campo general (común a todos los estudios de formación docente de grado), un campo especializado (para niveles y regímenes especiales) y un campo de orientación, que comprende la formación o profundización en los distintos ciclos, áreas o disciplinas curriculares y sus posibles combinaciones. El reconocimiento de los títulos entre las distintas jurisdicciones queda garantizado, para lo cual el Consejo Federal de Cultura y Educación acordará los títulos y competencias.¹⁰
- Las estrategias de reconversión del personal en servicio: La Red Federal de formación docente continua, se define como un sistema articulado de instituciones que asegura la circulación de la información para concretar las políticas nacionales de formación docente continua acordadas en el ámbito del Consejo Federal. En ese marco de concertación, la finalidad de la Red será ofrecer un marco organizativo que facilite las articulaciones intra e interprovinciales para el desarrollo de un plan federal de formación docente continua.¹¹ Su función es asegurar la acreditación o integración de las acciones de formación de grado, perfeccionamiento y actualización del personal docente y no docente del sistema educativo nacional y la circulación de información científica, tecnológica y cultural mediante la utilización de equipamiento informático.¹² La Red está formada por las instituciones de gestión pública o privada cuya responsabilidad primaria sea la formación docente y también por las organizaciones, gubernamentales y no gubernamentales —provinciales, nacionales o internacionales— cuya actividad o producción constituyan un significativo aporte para la formación docente continua.¹³ Todas las instituciones acreditadas en la Red Federal serán periódicamente evaluadas por las cabeceras jurisdiccionales a través de los mecanismos u organismos de evaluación de la calidad de la educación correspondientes.

b) El gobierno del sistema

A partir de la transformación institucional del sistema educativo iniciada con la transferencia de las escuelas nacionales a las jurisdicciones y seguida con la implementación de la Ley Federal, surgió la necesidad de modificar la estructura orgánico-funcional del Ministerio nacional, para hacerla coherente con las nuevas características del sistema. Como puede apreciarse en el Gráfico 62, resultó de esta transformación una frondosidad burocrática difícil de justificar. Como veremos más adelante en el texto, este gasto burocrático, unido al gasto excesivo en docentes que no están al frente del aula, es una de las principales causas de la escasa eficiencia del gasto educativo en la Argentina. El hecho de que fenómenos análogos ocurran en otros países, notablemente en los EE.UU., no debería servir de ningún modo como justificación.

¹⁰ También se garantizará la unidad de la acreditación y la duración de la formación docente de grado, tanto de organismos públicos como privados, terciarios no universitarios y universitarios, de modo de garantizar el tránsito de alumnos y docentes.

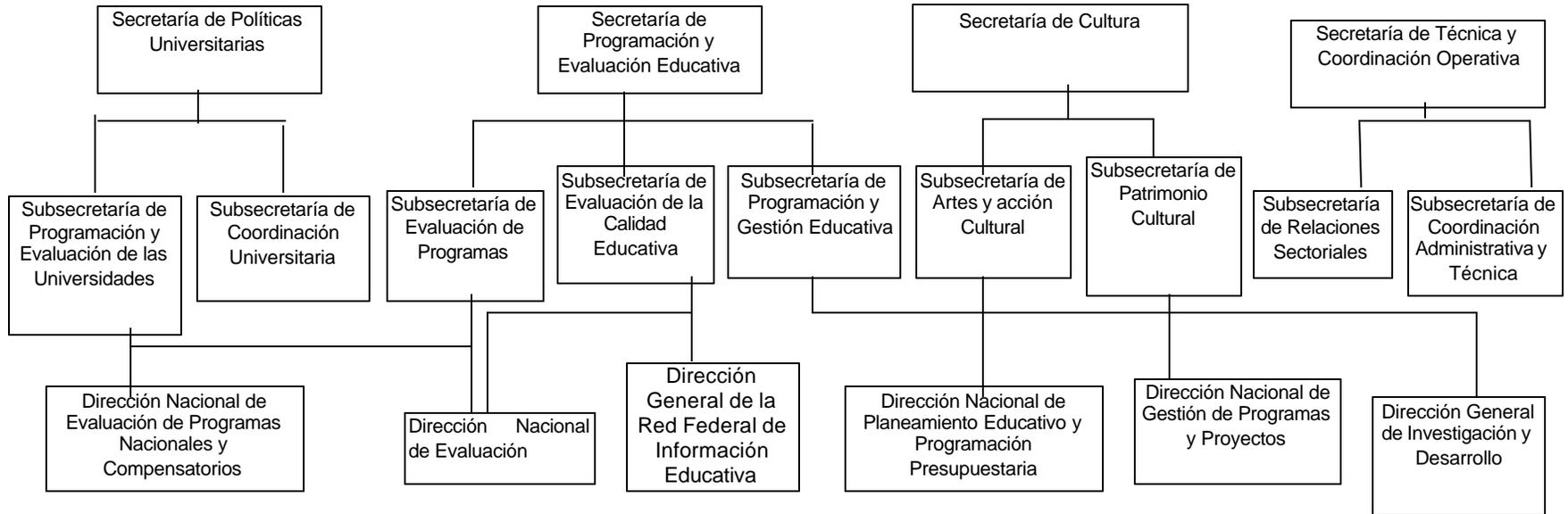
¹¹ La Resolución 32/93 del Consejo Federal sobre "Alternativas para la formación, el perfeccionamiento y la capacitación docente" constituye la génesis para la creación de la Red Federal.

¹² La Red estará integrada por veinticuatro "cabeceras jurisdiccionales" (a designar por el gobierno local correspondiente) y una "cabecera nacional" en el Ministerio de Cultura y Educación con responsabilidades de "coordinación y asistencia técnica y financiera".

¹³ La acreditación de establecimientos de formación docente de las redes locales se realizará en base a los criterios que establezcan las jurisdicciones.

El Ministerio de Cultura y Educación define entre sus tareas prioritarias la coordinación del sistema educativo; el análisis, la evaluación y el seguimiento de la situación educativa en todo el país; la asistencia técnica y financiera a las jurisdicciones; la administración de un sistema de información educativa y la ejecución de planes y programas educativos de interés nacional. Se crearon para ello cuatro secretarías de Estado: de políticas universitarias, de programación y evaluación educativa, de cultura, y técnica y de coordinación operativa. Cada secretaría cuentan con las correspondientes subsecretarías, de las cuales a su vez dependen las direcciones nacionales y generales. El protagonismo en el proceso de aplicación de la Ley Federal corresponde a la secretaría de programación y evaluación educativa y sus respectivas subsecretarías. Entre sus principales objetivos se encuentran la evaluación del sistema educativo nacional y la conducción de los programas tendientes a mejorar la calidad de la enseñanza, a garantizar la igualdad de oportunidades y posibilidades, a brindar y coordinar asistencia técnica a las jurisdicciones y a formular la normativa en materia de títulos y certificados.

Gráfico 1.2
UNA ESTRUCTURA INCREÍBLEMENTE FRONDOSA
Estructura del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación a partir de la ley federal



Notas y fuentes: elaboración propia en base a información del Ministerio de Cultura y Educación

3. Cómo se toman las decisiones en el sistema educativo argentino.

Uno de los determinantes de los resultados educativos es la organización y la división de las responsabilidades entre las diferentes autoridades y las escuelas. Tradicionalmente ocurría en muchos países que quienes administraban las escuelas o los sistemas escolares distritales tenían muy poco poder de decisión. En cambio, en las dos últimas décadas se observa también en muchos países una tendencia hacia una mayor descentralización y transferencia de poder hacia las escuelas.

Este proceso ha avanzado en forma desigual en el mundo y así puede verse en el Gráfico 63, que representa la distribución del poder de decisión para un grupo de países según un estudio realizado por la OECD. Esto debe tomarse como una aproximación, dado que no es sencillo traducir a porcentajes las características esencialmente cualitativas de la toma de decisiones. Por otro lado, la distinción entre decisiones tomadas a nivel central o a nivel intermedio responde en muchos casos a la forma de gobierno, unitaria o federal, del país.

Correspondiendo una vez más a la imagen de medianía o situación intermedia que nos caracteriza en materia educativa, la toma de decisiones a nivel de las escuelas en la Argentina es menor que en 14 de los 25 países que aparecen en el gráfico. La mayoría de los países con un sistema descentralizado de decisiones tienen buenos resultados educativos en las comparaciones internacionales. Pero también hay excepciones a esta regla, tales como las de Corea y Noruega, que impiden o al menos dificultan la generalización.

A pesar de la estimación de la OECD, es evidente que en la Argentina las decisiones más relevantes, tales como la contratación del personal y sus salarios se toman en forma centralizada. Es muy poco lo que puede hacer el director de la escuela en cuanto a organización, limitándose prácticamente a ser un intermediario administrativo. En cuanto a las decisiones sobre el aprendizaje en sí, existe un cierto grado de autonomía en relación a los contenidos escolares, los textos y los métodos de evaluación pero en un contexto de consulta permanente con la autoridad provincial. Las decisiones fundamentales sobre qué recursos utilizar y cómo combinarlos vienen desde la autoridad central. Todo esto queda reflejado en el cuadro I.3.

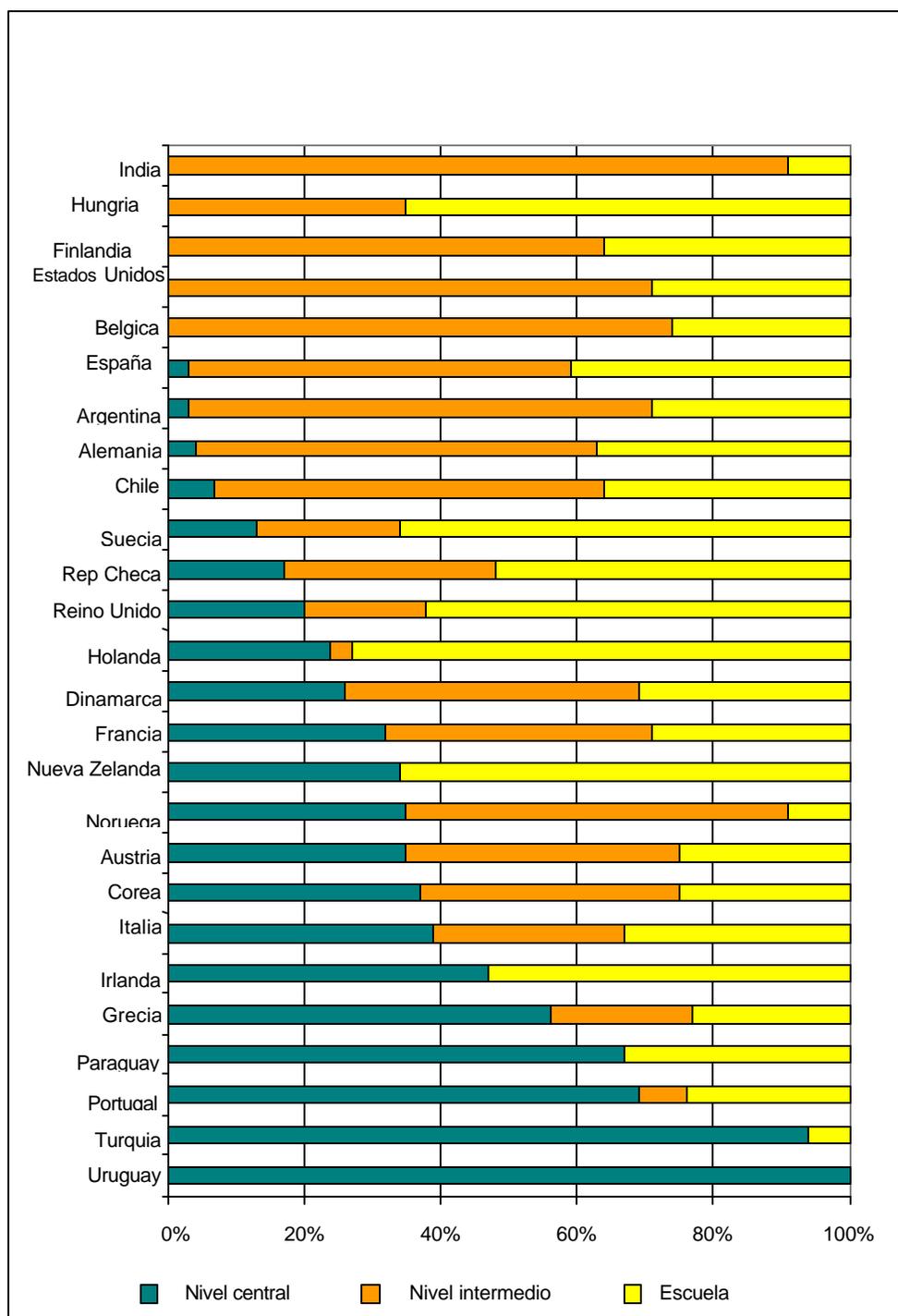
Cuadro I.3

UN SISTEMA CENTRALISTA Y BUROCRÁTICO La toma de decisiones en los sistemas educativos provinciales vigentes

Tipos de decisiones	Quien decide	
	Con consulta	Sin consulta
Contrataciones		
Del director		Central
De los maestros		Central
De los no docentes		Central
Despidos		
Del director		Central
De los maestros		Central
De los no docentes		Central
Salarios		
Del director		Central
De los maestros		Central
De los no docentes		Central
Planeamiento		
Apertura/cierre de una escuela		Central
Apertura/cierre de una sección		Central
Materias a enseñarse		Central
Programas específicos		Escuela
Sistema de evaluación		Escuela
Elección de los textos		Escuela
Duración del año lectivo		Central

Gráfico I.3

MAYOR PODER DE DECISION PARA LAS ESCUELAS
La distribución del poder de decisión entre las escuelas y otros niveles de gobierno



Fuentes: elaboración propia en base a datos de la OECD (1998).

D. Desarrollo y financiamiento de la educación privada

El desarrollo de la educación primaria y secundaria gestionada por personas o comunidades privadas, se remonta a los orígenes de la historia educacional argentina. Su participación creció incesantemente hasta la ley 1 420 aproximadamente, decayó luego hasta la década del cincuenta y se recuperó desde entonces para alcanzar, curiosamente, una participación semejante a la que tenía hacia fines del siglo pasado. Según el enfoque original de la Constitución de 1853 la instrucción impartida por el Estado era el instrumento central, aunque no excluyente, para garantizar el acceso masivo a la educación, hasta entonces limitada a los sectores de ingresos más altos e impartida en buena medida por el sector privado institucional o por las propias familias.¹⁴ Con anterioridad a la ley 1 420 hubo diversas medidas tendientes a consolidar la obligatoriedad de la enseñanza y a destacar el fuerte compromiso del Estado en su universalización. Hasta esa época, y lo mismo en la Argentina que en la mayoría de los países, la responsabilidad de la enseñanza recaía fundamentalmente en las familias y en las instituciones religiosas y, cada vez con más fuerza, también en aquéllos colegios o escuelas continuamente creados por las distintas comunidades de inmigrantes. En el cuadro I.4 puede verse tanto la gran importancia histórica de la educación privada en la matrícula total como su mayor incidencia en las zonas de alta inmigración tales como Buenos Aires y el Litoral. En la enseñanza primaria, las escuelas religiosas, fundamentalmente católicas, participaban con alrededor del 25% de la matrícula.

Cuadro I.4
IMPORTANCIA HISTORICA DE LA ENSEÑANZA PRIVADA
Alumnos en escuelas primarias y secundarias privadas como porcentaje del total

	Buenos Aires		Litoral		Resto del país	
	Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria
1870	45		33		15	
1883 / 87(*)	32	48	39	15 (**)	14	1 8 (***)
1909	24		26		14	

Fuente: Elaborado en base a Tedesco (1987). (*) Para primaria, 1883; para secundaria, 1886 y 1887 (**) Promedio de dos datos muy dispares de distintas fuentes: 7% en 1886 y 23% en 1887. (***) Promedio de 1% para 1886 y 2,5% para 1887

Puede verse que la importancia del sector privado en la enseñanza secundaria se limitó principalmente a Buenos Aires y se dio hasta 1909, cuando ya se sentían largamente los efectos de la ley 1 420. En la secundaria, por otro lado, la presencia de los colegios católicos era mayoritaria.

Tal era la importancia del sector educativo privado que se hizo necesario reconocer los estudios de sus alumnos, así como de los denominados libres, que representaban un importante porcentaje de la matrícula y eran los educados en sus hogares. En 1878 se sancionó una ley que autorizó a los alumnos de las escuelas privadas a dar los exámenes en sus propios colegios, legalizando así explícitamente a la enseñanza privada. No existía ningún tipo de subsidio al sector privado.

En ese marco de pluralismo educativo, la ley 1 420 implantó un mínimo de conocimientos comunes, tanto para los establecimientos públicos como para los privados. Estos contenidos mínimos se referían principalmente a materias propias de la cultura nacional (lengua, historia, geografía) que aparecían un poco diluidas en los contenidos curriculares de los establecimientos privados, sobre todo en los vinculados a algunas de las nacionalidades de inmigrantes. A partir de entonces hubo un avance constante del sector estatal y un efectivo control por parte del entonces Consejo Nacional de Educación respecto a los contenidos mínimos establecidos en 1884.

¹⁴ Una de las referencias gustosamente obligadas en este contexto es la de Domingo F. Sarmiento, Educación Común, Ediciones Solar, Buenos Aires, 1987.

Después del gran auge de fines del siglo pasado y principios del nuestro la oferta de enseñanza privada tendió a estabilizarse, para cobrar nuevo auge a partir de la década del cuarenta. Hasta ese momento, el mayor dilema educativo se había referido a la discusión sobre la existencia y la obligatoriedad de la enseñanza religiosa en las escuelas.¹⁵ En 1943 el gobierno militar dictó el decreto 18 411/43, que estableció en efecto dicha enseñanza obligatoria aunque dejando en claro el respeto a la libertad de cultos. En esta misma etapa se acentuó la obligatoriedad de los contenidos de la educación para todos los colegios y escuelas y, al propio tiempo, el Estado nacional suspendió los efectos de la ley 1 420, centralizando la conducción y administración del sistema educativo.¹⁶

La revolución de 1955 volvió a poner en vigencia la ley N° 1 420 y dictó a su vez la ley 14 401, suprimiendo la obligatoriedad de la enseñanza religiosa en todos los establecimientos educativos del Estado.

A partir de 1958 comenzó a concebirse una nueva política educativa. Desde la óptica de la política de desarrollo, la misión educativa del Estado ya no era excluyente; se reconocía el importante aporte que podía realizar el sector privado. Después de un intenso y recordado debate entre "laica" y "libre", es decir, entre quienes deseaban conservar la exclusividad de la educación universitaria en manos del Estado y los que deseaban abrirla a la competencia de otros sectores, se dictó la llamada ley Domingorena, que consagraba el principio de la libertad de enseñanza en la educación terciaria. En la práctica, sin embargo, la ley impulsó un gran desarrollo de la enseñanza privada en todos los niveles. Se creó el Servicio Nacional de Enseñanza Privada (decreto 9 247/60) y se eliminó la dependencia de los colegios privados respecto de los oficiales, reconociéndoseles su carácter de "unidades técnico administrativas de gestión propia". Más adelante se lo red denominó como educación pública de gestión privada.

La forma de asistencia a las escuelas privadas fue prevista inicialmente por la ley 10 047, durante el primer gobierno peronista. Ya en el contexto del conflicto con la Iglesia, en 1954 (ley 14 935) se otorgó al Estado un poder discrecional para decidir a qué colegios se les daría el subsidio estatal. Durante la presidencia de Illia, en 1964, se fijaron normas razonablemente objetivas sobre la distribución y la fiscalización del subsidio a los establecimientos privados. De allí en más, y con diversas variantes, los subsidios se han destinado al pago de los salarios de los docentes y su monto ha sido inversamente proporcional al arancel cobrado por el establecimiento.

El aporte estatal a la enseñanza privada creció en forma importante, aunque no continuada, a partir de 1955. Hacia 1970 llegaba al 9%; a fines de los ochenta llegó al 17% y hoy alcanza al 13,4% del gasto educativo total del sector público en los mismos rubros (Gertel, 1977). Por cierto, este incremento estuvo en consonancia con el crecimiento de la participación de la matrícula privada en el total. En la actualidad, llega al 20,9% en primaria y al 28,9% en la secundaria y la participación de los subsidios al sector privado en el total del gasto educativo primario y secundario alcanza al 13,4%. Se trata, curiosamente, de participaciones muy similares a las de hace cien años. También es similar el hecho de que el sector privado está más desarrollado en las jurisdicciones más ricas y de modo especial en la ciudad de Buenos Aires cuya matrícula privada es del 43,6% en la primaria y de 48,3% en secundaria. Siguen luego la provincia de Buenos Aires (28,0% y 30,4%), Córdoba (24,3% y 41,6%), Santa Fe (24% y 32%) y Entre Ríos (20,8% y 23,3%). En el otro extremo, en Neuquén y Formosa la matrícula privada es inferior al 10%, tanto para primaria como para secundaria.

La descentralización del sistema educativo implicó también la transferencia a las provincias de la potestad y de los fondos para subsidiar a la enseñanza privada. Aunque hay diferencias entre

¹⁵ (Tedesco, 1987) señala que la tradición asigna al debate de la ley 1.420 un papel exageradamente destacado si se considera que el único punto importante en disputa era la enseñanza religiosa.

¹⁶ Esto se refería básicamente a la autonomía del Consejo Nacional de Educación, que fue suplantado por la Dirección General de Enseñanza Primaria y por la Secretaría de Estado de Educación, finalmente transformada en Ministerio de Educación.

las provincias en cuanto a los criterios que aplican para asignar y distribuir los fondos, hay criterios generales:

- El subsidio va al financiamiento de los salarios de los docentes, proporción que puede alcanzar hasta el 100% de dicho concepto en el caso de aranceles muy bajos.
- Algunas jurisdicciones poseen criterios plasmados en resoluciones mientras que en otras es arbitrario y sujeto a negociación entre el establecimiento y la autoridad escolar al comienzo de cada ciclo lectivo.
- El concepto subyacente sigue siendo el de subsidio a la oferta, dado que los fondos no se transfieren al alumno sino al establecimiento.

E. Los contratos y los salarios docentes

La profesión docente tiene importantes diferencias con otros tipos de actividades laborales. Su sindicalización es muy alta y tiene gran dependencia del sector público; los beneficios no monetarios tienden a ser mucho más elevados que en otras profesiones y, dada la intensidad de las regulaciones, por ejemplo, para acceder a los cargos, la influencia de la oferta y la demanda es relativamente menos relevante que en otros mercados laborales. En la Argentina, el gran forzador de salarios docentes es el sector público provincial. Las remuneraciones responden primordialmente a decisiones presupuestarias y a escalas basadas —como principal mecanismo de ascenso— en los años de servicios y en el nivel de capacitación formal.

1. Características de los contratos docentes

- a) Los contratos docentes se caracterizan por:
- b) El salario no tiene vinculación con los resultados
- c) El salario docente se conforma de: a) un sueldo básico; b) componentes comunes al cargo; c) otros componentes relacionados con la persona, (presentismo, capacitación, perfeccionamiento o título) y los adicionales por traslados o viáticos, y d) un monto por antigüedad en la profesión.

No hay, entonces, vínculo alguno entre la retribución y los resultados, es decir, con los logros de las estudiantes. Los contratos docentes se diferencian así claramente del resto de las actividades. Por ejemplo, en los convenios colectivos de trabajo el mecanismo de promoción es múltiple, siendo el principal el cambio de categoría, que exige capacitación probada, no sólo formal, y los resultados. El adicional por antigüedad existe en todas las actividades, pero sin la preponderancia en la conformación de la remuneración que se observa en el caso de los maestros.

b) Reglamentarismo y sobreespecificación de los contratos

A medida que progresó la descentralización, las distintas provincias se basaron en el estatuto nacional, introduciendo sólo pequeñas variantes en cuestiones instrumentales menores. Además, todos los contratos tienen como rasgo común la sobreespecificación de los derechos y obligaciones de las partes, consecuencia de las presiones de los fuertes sindicatos docentes estatales.

Este reglamentarismo se opone a la teoría básica de la organización, que enseña que no hay contratos perfectos que puedan prever todos los eventos posibles y que, por ello, la mejor solución es un contrato intermedio en cuanto a sus especificaciones, que permita mayor flexibilidad a las partes para resolver imprevistos y también introducir distintos incentivos. La sobreespecificación contractual conduce a ineficiencia siendo fuente de rigideces y limitando la capacidad para adaptarse a la realidad de cada escuela.

c) Márgenes de decisión de los docentes

Los maestros se desempeñan en un sistema jerárquico: (docente, vice-director, director y supervisor/inspector) y poseen cierta autonomía en sus decisiones, aunque bajo condiciones de trabajo que tienen, teóricamente, una elevada especificación. El contenido de los programas escolares se establece a nivel nacional, con adaptaciones locales y con sugerencias acerca del contenido y del material didáctico a ser utilizado. A pesar de ello, los docentes pueden realizar adaptaciones adicionales, reflejadas en su plan de trabajo anual, que son las que hacen aparecer a la Argentina en el estudio de la OECD en una posición apenas algo inferior a la mitad en cuanto a la descentralización de la toma de decisiones. Aunque ello no siempre ocurre, el plan anual de cada docente debe ser realizado en base a las guías preparadas por el director con los objetivos institucionales del establecimiento.

d) Un sistema de licencias laxo y carente de transparencia

La jornada laboral está fijada sólo para el tiempo frente al aula. No se especifica el tiempo de dedicación total. Los docentes tienen derecho a ausentarse por diversos motivos y no hay límites claros para el total de ausencias, aunque sí para la duración de cada tipo de ellas. Las licencias no tienen impacto sobre los salarios, salvo en el caso de la licencia por enfermedad después de un tiempo estipulado. Lamentablemente, es difícil de evaluar la exacta magnitud de la permisividad del sistema de licencias, porque casi ninguna provincia tiene una estadística confiable al respecto.

e) Evaluaciones del desempeño inconducentes

Aunque el desempeño del docente debe ser evaluado tanto por el director del establecimiento como por el supervisor, esto no siempre se cumple, o se hace defectuosamente. Una buena evaluación, sin embargo, no necesariamente implica ascensos o puntajes adicionales. Los supervisores, por su parte, se encargan de la evaluación (o de la supervisión de la evaluación) de conjuntos de docentes de varios establecimientos de la zona que se les asigna y, eventualmente, de la resolución de conflictos entre docentes y directores. Esto hace que sean escasos y muy indirectos los instrumentos en manos de los directores para lograr el cumplimiento de los objetivos o disciplinar a los docentes.

f) Los ingresos a la carrera y las promociones son claros, pero fuertemente burocráticos y casi sin intervención de los directores

La carrera docente se desarrolla, como ya se señaló, en un mercado interno de trabajo con una única puerta de entrada y con mecanismos de promoción rígidamente establecidos. Sólo excepcionalmente un directivo podrá contratar a un docente porque cree que es bueno. Más aún, estrictamente el sistema estatal no recluta docentes, sino que son los docentes los que optan por el sistema educativo estatal. Ellos se inscriben en una lista donde constan los antecedentes, a los que se otorga un determinado puntaje y que son los determinantes de la posición del maestro en un ranking a la hora de llenar las vacantes. Éstas se van llenando a medida que se presentan y los docentes son asignados a los colegios sin que el director pueda decidir si está de acuerdo o no.

Los mecanismos de incorporación y promoción son claros, aunque esto no significa que el "acomodo" esté totalmente ausente. Sí es imprescindible conseguir el certificado para lograr la entrada al mercado interno de trabajo y para acceder luego a la escalera (job ladder) que establece las pautas de promoción de categoría y el consecuente incremento salarial. No sólo la contratación, sino también las promociones, son decididas en forma centralizada en base a frondosos listados de calificaciones y antecedentes. Después de transcurrida una cantidad de años, variable por provincias, los docentes pueden optar entre la carrera común y la de dirección. En el primer caso

sólo es necesaria la inscripción inicial y una evaluación anual. En la carrera directiva, en cambio, es necesario participar en cada una de las oportunidades que se presenten para competir por el cargo. Por cierto, para acceder a la carrera de dirección es necesario cumplir además una serie de requisitos, variables por provincias.

g) Formación y capacitación

En el caso de la enseñanza primaria, los docentes deben obtener su capacitación y su título en los institutos de formación docente debidamente habilitados. Ésta es una modificación introducida hace aproximadamente dos décadas; anteriormente el título se obtenía directamente en las escuelas normales (maestro normalista). Se critica la formación básica de los docentes, por ser insuficiente para producir la revolución educativa que se espera.

Los cursos de capacitación que el docente toma posteriormente otorgan puntajes que se incorporan a sus antecedentes a la hora de inscribirse en las listas y ser asignados anualmente a los cargos disponibles. A partir de la entrada en vigencia de la Red de Formación Continua de la Ley Federal, todos los docentes deben tomar los mismos cursos estipulados en el Consejo Federal de Educación.

2. Los salarios docentes sufren un deterioro histórico

Suele añorarse un pasado que se supone más venturoso en lo que concierne a la educación. Por eso pareció oportuno investigar sobre los salarios docentes cuando ya se había universalizado la enseñanza primaria y extendido la secundaria.

En 1914, el salario de las docentes en relación al de otras profesiones era considerablemente más alto que en la actualidad. La comparación es limitada, porque sólo se consiguió información comparable de trabajos de menor calificación, pero resulta igualmente ilustrativa. Había bastante diferencia entre las directoras y maestras nacionales, que ganaban \$ 270 y \$ 200 mensuales, respectivamente, y las provinciales, que ingresaban \$ 165 y \$ 135 por mes.¹⁷ Como comparación encontramos datos de 1912 para los salarios de los albañiles (\$ 75), los agentes de policía (\$ 80) pesos, los asalariados de la fábrica Bagley (\$ 74) y los de los peones rurales (\$ 40) (Cortés Conde, 1979). Si bien la evidencia es algo fragmentaria, resulta claro que los salarios de las maestras nacionales eran 163% más altos que los de los asalariados urbanos no calificados, mientras que las docentes provinciales ganaban un 77% más que ellos.

Como se verá de inmediato, el salario mensual medio para docentes de 15 años de antigüedad es hoy de \$ 617 mensuales, mientras que el promedio urbano comparable al referido de 1914 se ubica hoy en no menos de \$ 500, lo que implica un exceso en favor de las docentes de sólo 23% como máximo. En otras palabras, los docentes deberían ganar hoy 44% más para tener la misma posición relativa que tenían sus colegas provinciales en 1914 ó un 114% más para equiparar a sus colegas nacionales. Se trataría, en promedio,¹⁸ de un aumento del orden del 68%, lo que llevaría el aludido salario medio actual de \$ 617 a \$ 1035. De ser así, esta profesión atraería a jóvenes con mayor dotación de capital humano. Pero tales aumentos sólo cumplirán su cometido si se acompañan de un cambio profundo en la organización del sistema educativo y de una completa re-escritura de los contratos docentes que incluya incentivos por capacitación efectiva y, sobre todo, por resultados.

¹⁷ La fuente es el III Censo Nacional de 1914. Dado que el censo muestra salarios máximos y mínimos, se tomaron distritos con baja dispersión: Villarino (Bs. As.), Gral. López (S.Fe) y Belgrano (Santiago) como representativos de los salarios provinciales y Martín García, La Pampa y Neuquén para el nivel nacional.

¹⁸ Considerando dos tercios de maestros provinciales y un tercio de nacionales.

a) Los salarios docentes no son nominalmente altos

Como puede verse en el cuadro I.5 los salarios docentes en la Argentina no pueden considerarse nominalmente elevados, es decir, sin considerar por ahora la cantidad y la calidad de trabajo entregada a cambio de dichos salarios. Su relación con el PIB/h es de 0,93, inferior a la de Chile (1,2), los EE.UU. y el promedio de la OECD (1,4), España (1,9) y Corea (3,1). Dicho en otras palabras, comparando con los ingresos medios es mucho menos rentable ser docente en la Argentina que en otros países.

Cuadro I.5

LOS SALARIOS DE LOS DOCENTES ARGENTINOS NO SON NOMINALMENTE ALTOS
Salarios docentes anuales y su relación con el PIB per capita en las provincias argentinas, en algunos países y en el promedio de la OECD

Jurisdicción	Salario (15 años de antigüedad)	Salario docente/PIB per capita
Buenos Aires	6 864.5	0.85
Capital Federal	8 765.5	0.34
Catamarca	9,75.2	2.36
Chaco	6 093.2	1.98
Chubut	7 194.3	0.60
Córdoba	9 535.2	1.20
Corrientes	6 595.1	2.04
Entre Ríos	6 374.5	1.09
Formosa	6 129.5	2.81
Jujuy	6 289.4	2.33
La Pampa	7 339.8	0.73
La Rioja	10 305.5	1.17
Mendoza	8 279.5	1.63
Misiones	6 108.8	1.16
Neuquén	9 672.8	0.91
Río Negro	8 099.9	1.13
Salta	6 108.6	1.64
San Juan	7 745.2	1.35
San Luis	7 431.2	0.52
Santa Cruz	12 727.7	0.73
Santa Fe	7 000.7	0.89
Santiago	9 209.4	4.00
Tierra del Fuego	12 801.8	1.49
Tucumán	6 271.3	1.58
Argentina	8 025.8	0.93
Promedio países OECD	25 360	1.4
Estados Unidos	32 533	1.4
Chile	12 991	1.2
España	24 544	1.9
Corea	42 311	3.1

Lógicamente, en las provincias menos desarrolladas, todavía es relativamente conveniente ser docente. En Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy y Santiago del Estero la relación salarios/PIB per capita es igual o mayor que 2, lo que se explica tanto por la escasez relativa de maestras y profesoras como por políticas singularmente dispendiosas al respecto. Aunque el factor de escasez juega en el sentido opuesto, no dejan de sorprender algunos de los cocientes observados en el otro extremo, tales como el 0,34 de la Capital Federal y el 0,85 de la provincias de Buenos Aires, en contraste con el 1,20 de Córdoba.

Una comparación algo más refinada es la del cuadro I.6, que contrasta los salarios docentes con el salario medio de la economía formal. El salario inicial no llega al 40% de dicho promedio, oscilando entre valores próximos al 30% en Buenos Aires, la Capital Federal y Chubut y valores

cercanos a un 60% en Catamarca, Córdoba, La Rioja, Mendoza, San Juan, Santa Cruz y Santiago del Estero. A los 15 años de antigüedad el salario docente medio equivale a un 50% del promedio general. El salario final, por su parte, es 40% inferior al de los asalariados formales, con una importante dispersión entre Santiago del Estero, única provincia en que superan el promedio, y Chubut y Buenos Aires, donde los salarios docentes son poco más de la mitad del mismo.

b) ...pero los salarios horarios de los docentes no son tan bajos comparados con otros...

La visión comparativa más pulida, sin embargo, se presenta en el cuadro I.7 referida al salario horario. Su ventaja es que considera las diferencias en las jornadas laborales entre los trabajadores activos formales y los docentes. A pesar de lo fijado estatutariamente, que es una cifra menor, se consideraron en todos los casos jornadas de 25 horas semanales durante 10 meses y medio del año. Se trata de un valor exacto, aproximado. Es posible que la dedicación efectiva de muchos docentes sea mayor que 25 horas semanales, pero también es probable que, en la mayoría de los casos, los meses efectivos de trabajo sean menos que diez y medio.

Cuadro I.6

LOS SALARIOS NOMINALES DE LOS DOCENTES SON MENORES QUE LOS DE OTRAS OCUPACIONES

Salarios docentes básico, inicial, a los 15 años y final en comparación con el promedio de los asalariados formales. números, índices, base salarios del sector formal = 100

	Sector formal	Salarios docentes			
		Básico	Inicial	15 años	Final
Buenos Aires	100.0	20.2	31.5	45.6	53.7
Capital Federal	100.0	20.8	28.7	45.4	56.6
Catamarca	100.0	25.4	66.5	84.3	92.9
Chaco	100.0	24.9	35.1	52.5	65.3
Chubut	100.0	20.7	27.5	42.0	53.6
Córdoba	100.0	23.6	59.9	76.4	88.0
Corrientes	100.0	22.0	39.3	54.7	63.1
Entre Ríos	100.0	25.4	43.1	60.9	71.3
Formosa	100.0	28.3	38.2	58.0	70.1
Jujuy	100.0	20.3	35.5	50.8	60.8
La Pampa	100.0	35.7	49.5	70.9	77.2
La Rioja	100.0	33.8	57.5	81.2	97.6
Mendoza	100.0	17.5	58.7	70.9	83.0
Misiones	100.0	22.7	37.3	53.2	64.0
Neuquén	100.0	21.2	40.6	55.5	65.4
Río Negro	100.0	25.8	51.2	69.2	67.1
Salta	100.0	18.5	41.3	56.2	62.8
San Juan	100.0	18.0	58.6	71.2	80.4
San Luis	100.0	27.1	36.3	55.3	68.8
Santa Cruz	100.0	11.0	59.3	67.0	71.9
Santa Fe	100.0	16.0	50.5	59.3	68.6
Santiago	100.0	43.2	62.7	93.0	110.9
Tierra del Fuego	100.0	12.1	48.6	58.3	63.0
Tucumán	100.0	20.6	39.2	53.7	64.4
Total	100.0	18.9	38.4	51.7	59.9

El salario a los 15 años, una antigüedad menor que la media de la fuerza de trabajo formal, es apenas 5% inferior al promedio de los asalariados, aunque en la mayoría de las provincias se ubica por encima de la media. El salario final supera a la media en 10%. Sólo la Capital Federal y Chubut se encuentran por debajo del promedio.

Una limitación de la comparación presentada en los cuadros I.6 y I.7 es que los salarios de los docentes son casi totalmente “blancos”, en el resto del sector formal de la economía es más común que una parte de la remuneración sea pagada “en negro”. En tal sentido, la mejor situación salarial de los docentes puede estar algo sobreestimada.

c) y además hay que tener en cuenta los mayores beneficios sociales

Para completar el panorama se requiere una cuidadosa evaluación de los beneficios sociales de la carrera docente, más aún teniendo en cuenta que muchos ingresan en la profesión justamente por este tipo de beneficios. En primer lugar, los docentes de establecimientos educativos están en el sector formal y acceden por lo tanto a aguinaldo y jubilación, mientras que sólo 60% del total de mujeres económicamente activas trabaja en la formalidad y accede a dichos beneficios.

Cuadro I.7

LOS SALARIOS HORARIOS DE LOS DOCENTES SON SEMEJANTES A LOS DEL ASALARIADO MEDIO
Salarios docentes horarios anualizados (básico, inicial, a los 15 años y final) en comparación con el promedio de los asalariados. números índices, base salarios del sector formal = 100

	Sector formal	Salarios docentes			
		Básico	Inicial	15 años	Final
Buenos Aires	100	37.3	58.0	84.1	99.0
Capital Federal	100	38.4	53.0	83.7	104.4
Catamarca	100	46.7	122.6	155.4	171.2
Chaco	100	45.8	64.7	96.8	120.5
Chubut	100	38.2	50.7	77.4	98.8
Córdoba	100	43.4	110.5	140.9	162.2
Corrientes	100	40.5	72.5	100.9	116.3
Entre Ríos	100	46.9	79.5	112.3	131.5
Formosa	100	52.1	70.4	106.9	129.2
Jujuy	100	37.4	65.5	93.6	112.2
La Pampa	100	65.8	91.3	130.8	142.4
La Rioja	100	62.3	106.0	149.6	180.0
Mendoza	100	32.2	108.2	130.7	153.0
Misiones	100	41.9	68.8	98.1	117.9
Neuquén	100	39.2	74.8	102.3	120.5
Río Negro	100	47.5	94.4	127.7	123.7
Salta	100	34.2	76.2	103.6	115.7
San Juan	100	33.3	108.0	131.3	148.3
San Luis	100	50.0	66.9	101.9	126.9
Santa Cruz	100	20.3	109.3	123.6	132.5
Santa Fe	100	29.4	93.1	109.3	126.5
Santiago	100	79.7	115.6	171.5	204.4
Tierra del Fuego	100	22.4	89.6	107.5	116.2
Tucumán	100	38.1	72.3	98.9	118.7
Total	100	34.9	70.8	95.4	110.4

Recuérdese que la enorme mayoría de los docentes son del sexo femenino. Esta circunstancia no debe sorprender, porque además de la protección adicional que le brindan las leyes de seguridad social, la carrera docente siempre ha sido muy compatible con las

responsabilidades de las mujeres en la esfera familiar, especialmente en la etapa del ciclo doméstico reproductivo. Las horas de trabajo en la escuela permiten cumplir sus tareas domésticas. A esto se añade que la carrera docente ha sido siempre vista como una extensión del papel doméstico y reproductivo de las mujeres. En verdad, la sociedad ha diseñado de tal modo la carrera docente que resulta casi "hecha a medida" para las mujeres.

En segundo lugar, y esto es más importante, en la mayoría de las provincias las condiciones de acceso a la jubilación son mucho más favorables para los docentes que para otros trabajadores. Según los casos, esta mejor situación puede representar 20% más de remuneración por hora trabajada a lo largo de la vida activa del docente en comparación con el resto de los trabajadores. Finalmente, a esto habría que adicionar la estabilidad laboral.

d) El ausentismo: un beneficio mayormente oculto y generador de gran ineficiencia

Uno de los aspectos más discutidos cuando se analizan el nivel de empleo y las sobreespecificaciones del contrato docente es el del ausentismo en sus múltiples dimensiones, contractuales o de hecho.

El mecanismo de suplencias es complejo. Una vez que el docente se ausenta debe transcurrir una determinada cantidad de días, variable según las provincias, hasta que el director pueda pedir su sustitución. Recién cuando se designa el suplente, a pedido del director, se "contabiliza" el ausentismo. Por ello, las suplencias no dan cuenta de los días perdidos en licencias de duración menor al período crítico estipulado en la ley.

Lamentablemente, el costo fiscal del ausentismo docente está cubierto por el marco de opacidad propio del sistema educativo. Si bien el costo explícito puede estimarlo entre 6 y 10% del gasto total, el costo real está seguramente por encima de estos valores.

Respecto del "tratamiento" del ausentismo, algunas provincias han intentado reducirlo, con éxito variado, mediante dos mecanismos: el adicional por presentismo y el control y supervisión de las ausencias por razones de enfermedad, dando en este último caso creciente participación al sector privado. Cabe recordar, sin embargo, que estos mecanismos estaban presentes en el proyecto original de profesionalización docente del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación en el contexto del conflicto de la "carpa blanca" y que posteriormente fueron abandonados, lo que prueba las resistencias que aún existen a este saneamiento elemental del padrón docente.

F. El exceso de gasto originado en el centralismo burocrático como límite al progreso de los docentes y de la educación argentina

El cuadro I.8 muestra elocuentemente la ineficiencia de la asignación del gasto público en educación primaria y secundaria en la Argentina, resumida en los siguientes puntos.

Cuadro I.8
EL "COSTO ARGENTINO" EN EDUCACION

Estructura del gasto en educación primaria y secundaria en la argentina, en los países de la OECD y en otros países en desarrollo en porcentaje del gasto total (1995)

	Gastos de capital	Gastos corrientes			
		Total	Docentes	No docentes	Insumos
OECD	8	92	63	12	17
Otros PED	9	91	71	12	8
Argentina	7	93	62	29	2

Fuente: elaboración propia en base a datos de la OECD (1998). Los otros países en desarrollo son Brasil, Chile, Filipinas, India, Israel, Jordania, Malasia, Paraguay y Uruguay.

- a) Por un lado, los gastos de capital son muy bajos. Aunque 2% parezca poco, ello significa unos \$ 130 millones anuales. ¡Cuántas mejoras edilicias y de equipamiento podrían hacerse con esta suma!
- b) La principal distorsión, sin embargo, es el 29% asignado a salarios de personal no asignado a tareas docentes, nada menos que 17 puntos por encima tanto de los países de la OECD como de los otros países en desarrollo. Este diferencial de 12 puntos representa unos \$ 800 millones anuales.
- c) Parte de ese excedente podría asignarse al personal efectivamente dedicado a tareas de director, de maestro o de profesor, porque si bien el porcentaje asignado al gasto específicamente docente está casi en línea con la OECD, es 9 puntos inferior al de otros países en desarrollo.
- d) Es grosero el déficit del gasto en insumos, 15 puntos inferior a los países de la OECD y 6 puntos menor que el de los restantes PED. En la práctica, esto significa aulas basadas en gran medida en la tecnología de la tiza y del pizarrón, y con escasísimo material didáctico, que tantas veces se obliga a comprar a los que no están en condiciones de hacerlo.
- e) En síntesis, simplemente aplicando las tecnologías y criterios de asignación presupuestaria perfectamente accesibles y vigentes en otros países, la Argentina podría gastar por año en la educación primaria y secundaria:
 - 300 millones de pesos más en edificios y equipamiento
 - 700 millones de pesos más en salarios de docentes efectivos: ¡ exactamente el reclamo de la carpa blanca !
 - 200 millones de pesos más en material didáctico

Obsérvese que en esta propuesta no se incluyen todavía dos fuentes adicionales de financiamiento educativo: por un lado, la que podría surgir de ahorros por la excesiva cantidad de cargos de docentes que no se encuentran aplicados en las escuelas. Lamentablemente, no se pudo obtener de las provincias un detalle de estos montos, que generalmente no están siquiera contabilizados. Sí existe evidencia preliminar de diferencias muy importantes entre las provincias en cuanto al monto que asignan al gasto directo en las escuelas; por otro lado, la que podría originarse en cambios organizativos más profundos.

G. ¿Laica o libre? ¿Hasta qué punto difieren los rendimientos de las escuelas estatales y las privadas?

Pocos ámbitos de la vida social desatan tantas pasiones como el de la educación. Esta tensión llega a su máximo cuando lo que se debate es la opción entre la escuela estatal y la privada o, si se prefiere, entre la escuela pública y los colegios privados.¹⁹ Aquí realizamos un análisis tan objetivo como fue posible, acerca de las ventajas y desventajas de estos dos tipos de organización educativa en lo que concierne a sus resultados.

¹⁹ A pesar de algunas opiniones en contrario hemos mantenido la denominación de escuela estatal, en vez de la más simpática y querible de escuela pública. La razón es muy sencilla: tal como están organizadas hoy, muchas escuelas son más bien del Estado y de sus funcionarios que de la comunidad. Escuelas públicas son las que anhelamos fervientemente construir, pero no la mayoría de las que existen hoy.

4. Un repaso de la literatura

Hay una creciente literatura sobre la incidencia del tipo de organización escolar, estatal, privada o mixta, en los rendimientos de los estudiantes, aunque todavía no hay resultados claros ni, mucho menos, definitivos. El debate comenzó, se reavivó, con los polémicos trabajos de (Coleman, Hoffer y Kilgore, 1982), ampliados en (Coleman y Hoffer, 1987) y en (Coleman, 1988), que encontraron claras evidencias de un mejor rendimiento de los estudiantes de las escuelas privadas confesionales, y particularmente de las católicas, atribuible no tanto a ventajas pedagógicas sino a su mayor dotación de capital social. Un enfoque análogo fue utilizado por (Jencks, 1996) al comprobar que, a pesar de las presunciones de la desvinculación entre gastos por alumno y resultados en los EE.UU., los padres seguían prefiriendo distritos escolares con gastos elevados. ¿Acaso las madres y los padres se equivocaban al tomar esta decisión? La respuesta de Jencks fue que se trataba de un comportamiento racional en función de las ventajas extracurriculares y extraescolares de los colegios privados, tales como las materias y conocimientos complementarios, las pautas organizativas conducentes a mejorar las habilidades, el carácter o el comportamiento de los alumnos o, en general, otras mejoras en la calidad de vida. Algunas de estas actividades, claro está, se vinculan a los aspectos "de consumo", o aún de prestigio social, y no de inversión de la demanda por educación.

Semejantes conclusiones generaron críticas en los trabajos de (Golderberger y Kain, 1982), (Noell, 1982) y (Murnane, 1984), entre otros. No cuestionaron tanto las ventajas del capital social de los colegios privados, sino la comprobación misma de rendimientos superiores ya que, ellas eran mínimas o aun desaparecían una vez que se tomaban adecuadamente en cuenta las diferencias en el nivel socioeconómico de las familias de los estudiantes o el sesgo de selección, es decir, las características no aleatorias de los alumnos o de sus familias que los llevaban a elegir uno u otro tipo de escuelas. No es que Coleman y sus colegas hubieran ignorado estos factores, sino que el modo de medirlas arrojaba ahora resultados diferentes.

Más allá de esta polémica, hasta hoy es más abundante la literatura que ha encontrado que, aun para los mismos niveles socioeconómicos, los resultados que obtienen los niños en las escuelas privadas son mejores que en las estatales. Un ejemplo en tal sentido es el de (Jiménez, Lockheed y Wattanawaha, 1988) para Tailandia, donde encontraron que los niños de las escuelas primarias privadas se desempeñaban claramente mejor que los de las públicas, manteniendo constantes los efectos del NES y del sesgo de selección. Concluyeron, además, que las escuelas privadas no sólo eran más eficaces sino también más costo-efectivas o eficientes, dado que tenían costos unitarios menores por unidad de rendimiento, y que ello se debía a la mejor calidad de su organización y de su sistema de incentivos. Para un contexto geográfico más amplio, que incluyó a Colombia, República Dominicana, Filipinas, Tanzania y Tailandia, (Jiménez, Lockheed y Paqueo, 1991) encontraron resultados semejantes para la enseñanza secundaria²⁰, que fueron luego extendidos a un contexto aún más amplio por (Jiménez y Lockheed, 1995). Más recientemente, (Mello e Souza y Valle Silva, 1996) llegaron a las mismas conclusiones para el caso de San Pablo.

"En la vereda de enfrente" (Witte, 1996), después de revisar un amplio conjunto de estudios que tienen la ventaja de haber sido realizados en un sentido dinámico, es decir, teniendo en cuenta también los logros previos, para medir entonces el impacto específico y marginal (adicional) de asistir a una escuela dada, concluye que "si los alumnos de las escuelas privadas tienen alguna ventaja significativa en sus logros (gains), son tan pequeños que carecen de importancia para las políticas". Las afirmaciones más contundentes desde esta perspectiva son las de (Goldhaber, 1996), quien concluye que "en ningún caso hay un efecto sectorial positivo y estadísticamente significativo

²⁰ Advierten, sin embargo, que respecto de la costo-efectividad o eficiencia, hay que tener en cuenta que los colegios confesionales, y particularmente los católicos, con ponderación importante en las muestras de muchos países, tienen personal docente no remunerado, por ejemplo monjas y sacerdotes.

que favorezca globalmente al sector privado", aunque este sector sí aparece con efectos positivos para los niños del cuartil más bajo de la distribución de rendimientos. (Gamoran, 1996) llega a similares conclusiones y concluye que la elección de escuelas per se no tiene ningún efecto positivo.

Un aporte distinto, pero importante, es el de (Evans y Schwab, 1993), quienes se concentran en algo más básico y contundente que las pruebas de rendimiento, cuales son los resultados cuantitativos tales como la graduación a tiempo o las tasas de pasaje de un nivel a otro. Encontraron que la tasa de graduación del *high school* y el pasaje al college eran superiores en los colegios católicos, que otorgaban respectivamente 12% y 14% más de probabilidad de éxito.

De todo esto (Witte, 1996) concluye que para las escuelas católicas y las magnet²¹, hay efectos positivos que trascienden el sesgo de selección. Y concluye que, abriendo la caja negra de los factores que pueden explicar este mejor desempeño se encontrarán básicamente dos cosas, (i) la existencia de un clima académico más desafiante y (ii), bien a la Coleman, la existencia de un conjunto de valores comunes (comunal) dentro de la escuela. Esta última conclusión está basada en (Bryk, Lee y Holland, 1993).

Llama la atención, en cambio, que la mayoría de los estudios, cualquiera sea su posición no hayan tenido en cuenta los resultados por unidad de costo. El recién citado estudio de (Jiménez, Lockheed y Wattanawaha, 1988), que muestra una mayor efectividad de los costos en el sector privado en Tailandia, constituye más bien una excepción. Sin embargo, (Tsang, 1997) critica esos resultados, estima que la costo-efectividad es la misma en ambos sectores tailandeses y agrega datos de (Mayoya, 1997) para Burundi que muestran mayores costos para el sector privado que para el público. (Jiménez, Lockheed y Paqueo, 1991) muestran en cambio resultados bastante contundentes en sentido inverso para Colombia, República Dominicana, Filipinas, Tanzania y Tailandia. Todo sus resultados favorecen al sector privado: los costos por alumno, los rendimientos en las pruebas y, por lo tanto, la efectividad de los costos.

Es importante mencionar, por último, un efecto potencial muy importante de la coexistencia de escuelas privadas con escuelas estatales: la mejora de la calidad del conjunto de la educación impartida en aquellas áreas en las que hay más competencia entre ambas. Caroline Minter Hoxby, ha contribuido muy creativamente a la medición de la eficacia y de la eficiencia de distintos tipos de escuelas (Hoxby, 1994 a y b). Hay algunas consecuencias imprevistas de este enfoque. Por ejemplo (Neal, 1999) muestra que los mejores puntajes de los estudiantes de las escuelas católicas vs. las estatales se deben en gran medida a las ventajas que ellos obtienen en las zonas urbanas deterioradas (inner cities), en las que hay claramente menos posibilidades de elegir, mientras que en los suburbios, con más elección, los resultados casi se emparejan. En el mismo sentido, (Heckman, 1999) sostiene que la principal razón por la que los EE.UU. se caracterizan por tener un mal sistema de enseñanza secundaria (high schools) y un buen sistema de enseñanza universitaria (colleges), al que concurren estudiantes de todo el mundo, es que el primero es un monopolio local, mientras que el segundo actúa en un mercado competitivo.²²

Como puede verse, y si de "ideologías" se trata, lo que estos autores plantean no es la ventaja de un tipo de organización escolar, privada vs. estatal, sino de un criterio de organización sectorial, el del mercado y, en última instancia, de un principio de organización social y política, el de la libertad de elección en una actividad que, durante mucho tiempo y en muchos países, no la ha tenido ni la tiene.

Como conclusiones, hay que tener en cuenta que la evidencia se refiere a los EE.UU. y a países en desarrollo y que no puede generalizarse más allá. Por ejemplo, hay muy pocos estudios

²¹ Las magnet schools en los EEUU son escuelas renovadas y con distintos perfiles y especialidades, tanto a nivel elemental como de high school, entre las que las familias pueden elegir. En el caso de Montclair (Nueva Jersey), se probó que los padres hacían un gran esfuerzo para elegir las mejores escuelas y se comprometían mucho con sus actividades cotidianas.

²² En el mismo sentido interpreta Heckman la calidad del sistema educativo alemán, con su opción vocacional.

sistemáticos para Europa, en muchos de cuyos países la educación estatal presenta muy buenos resultados. En segundo lugar, aun después de controlar por los antecedentes familiares, la educación privada aparece logrando mejores resultados cuantitativos, tales como la supervivencia y la graduación a tiempo, es decir, con mayor capacidad de "contención" como suele decirse ahora, capacidad vinculada a una mayor dotación de capital social y a una mayor cantidad y calidad de actividades extracurriculares. En tercer lugar, las diferencias son mucho menos claras en lo referido a los puntajes de las pruebas de calidad y en cuanto a la costo-eficiencia y la costo-efectividad, es decir, la capacidad de producir resultados por unidad de costo.

2. Comparación de los resultados de la educación pública y privada en la Argentina: la estadística descriptiva

En la Argentina, los puntajes en las pruebas de calidad obtenidos por los estudiantes de escuelas y colegios privados son más altos que los de las escuelas estatales. Esto no implica que el sector privado sea más eficaz o eficiente que el estatal, esas diferencias se explican muchas veces, y en altos porcentajes, por variables que no tienen que ver con la organización institucional de las escuelas, sino con otros factores. Uno es el nivel socioeconómico de los alumnos y el otro es el mejor equipamiento que frecuentemente tienen los colegios privados, es decir, una dimensión que no es propia de la naturaleza institucional de las escuelas, sino de su riqueza. Con esta importante salvedad podemos comenzar el análisis de las diferencias de puntajes entre alumnos de los dos tipos de escuelas, para después tratar de identificar los factores que pueden explicar los distintos rendimientos.

a) Los puntajes en las pruebas de calidad

El cuadro I.9, sintetiza las diferencias encontradas en las pruebas de calidad de 1993 y 1997. Como puede verse las diferencias son claramente mayores en las escuelas primarias.²³

Una segunda aproximación, más precisa, a las diferencias de rendimiento es la presentada en los cuadros I.10 a I.13, en los que puede apreciarse su estratificación por NES y por educación de los padres. Los dos primeros cuadros se refieren a la enseñanza primaria, uno para el total del país y el otro para la Capital Federal. Los cuadros I.12 y I.13 muestran los puntajes de la secundaria, también para el total del país y la Capital Federal respectivamente.

Cuadro I.9
CUANTIFICANDO LAS DIFERENCIAS
Índices de los puntajes de los alumnos de escuelas privadas base escuelas estatales = 100 1993 Y 1997

	1993	1997
PRIMARIA		
Promedio	125.2	121.9
Lengua	125.6	121.4
Matemáticas	124.8	122.3
SECUNDARIA		
Promedio	111.5	115.3
Lengua	109.7	
Matemáticas	114.0	

²³ Las pruebas de 1993 y 1997 no son comparables, por lo que no pueden inferirse tendencias.

Cuadro I.10

**PUNTAJES COMPARADOS DE LOS NIÑOS DE LAS ESCUELAS
PRIMARIAS ESTATALES Y PRIVADAS DEL PAIS**

**Puntajes promedio de lengua y matemáticas por tipos de establecimientos primarios según
niveles socioeconómicos y de educación de los padres, 1993 Y 1997**

	1993		1997	
	Escuela estatal	Escuela privada	Escuela estatal	Escuela privada
NES bajo	40.9	52.6	45.2	48.7
NES medio	46.0	57.0	52.9	60.2
NES alto	57.5	62.9	59.6	68.7
Educ. padre 1	42.6	57.0	42.8	48.9
Educ. padre 2	47.0	56.9	51.3	59.7
Educ. padre 3	51.5	61.9	56.3	65.8
Educ. padre 4	52.9	61.7	58.5	68.9
Educ. madre 1	41.8	53.0	42.6	47.4
Educ. madre 2	46.6	57.4	51.1	58
Educ. madre 3	51.7	60.4	56.1	66.0
Educ. madre 4	55.7	64.1	58.7	68.8
Total	49.7	61.8	53.5	65.2

Cuadro I.11

RENDIMIENTOS MÁS PAREJOS DE LOS ALUMNOS PORTEÑOS

**Puntajes promedio de lengua y matemáticas por tipos de establecimientos primarios según niveles
socioeconómicos y de educación de los padres. ciudad de Buenos Aires, 1993**

	Escuelas estatales	Escuelas privadas
NES bajo	52.5	
NES medio	58.9	60.7
NES alto	65.2	68.6
Educación del padre 1	58.2	58.5
Educación del padre 2	62.2	62.5
Educación del padre 3	61.7	69.5
Educación del padre 4	64.3	67.9
Educación de la madre 1	55.5	55.8
Educación de la madre 2	60.1	61.6
Educación de la madre 3	65.7	65.6
Educación de la madre 4	65.2	70.3
Total	62.2	66.6

Se observa que los niños de las escuelas primarias privadas obtienen mejores puntajes que los de las estatales, para todos los niveles socioeconómicos y para todos los niveles de educación de los padres. Tales diferencias son variables según el sector social. Para el total del país, son mayores a menor NES o a menor educación de los padres. En la ciudad de Buenos Aires ocurre lo contrario pero, al mismo tiempo, las diferencias entre ambos tipos de escuelas se achican notoriamente, a tal punto que los puntajes de los niños cuyos padres tienen menores niveles educativos son casi iguales en ambos tipos de escuelas. En las escuelas porteñas se observa, además, que las ventajas de las escuelas privadas son mucho más claras en lengua que en matemáticas.

En la secundaria, igual que en la primaria, las diferencias de puntajes a favor de niños y jóvenes de los colegios privados se mantienen para todos los niveles socioeconómicos y de educación de los padres. Ellas tienden a ser bastantes parejas para todos los NES y, contra lo observado en primaria, las diferencias son algo mayores en la Capital Federal que en el conjunto del país. En los colegios porteños, por otro lado, las diferencias a favor de los privados son generalizadas en las modalidades bachillerato y técnica, mientras que en los comerciales los jóvenes de los colegios privados obtienen mejores puntajes en lengua y los de los estatales en matemáticas.

Cuadro I.12

MENORES DIFERENCIAS ENTRE LOS JOVENES DE LOS COLEGIOS ESTATALES Y PRIVADOS
Puntajes promedio de lengua y matemáticas por tipos de establecimientos secundarios
según niveles socioeconómicos y de educación de los padres, 1993

	Escuelas estatales	Escuelas privadas
NES bajo	43.0	46.4
NES medio	49.0	52.8
NES alto	54.8	58.9
Educación del padre 1	45.9	50.3
Educación del padre 2	50.2	54.7
Educación del padre 3	52.8	56.5
Educación del padre 4	56.0	61.1
Educación de la madre 1	46.1	50.1
Educación de la madre 2	49.7	54.1
Educación de la madre 3	53.4	57.3
Educación de la madre 4	55.0	60.0
Total	50.5	56.3

Cuadro I.13

MAYORES DIFERENCIAS ENTRE LOS JOVENES QUE ENTRE LOS NIÑOS DE LA CIUDAD
DE BUENOS AIRES.
Puntajes promedio de lengua y matemáticas por tipos de establecimientos secundarios
según niveles socioeconómicos y de educación de los padres, 1993

	Escuelas estatales	Escuelas privadas
NES bajo	52.2	
NES medio	52.9	56.4
NES alto	60.5	66.3
Educación del padre 1	55.6	56.4
Educación del padre 2	55.3	58.7
Educación del padre 3	57.3	64.6
Educación del padre 4	65.4	68.6
Educación de la madre 1	53.8	63.2
Educación de la madre 2	55.8	58.7
Educación de la madre 3	58.0	65.1
Educación de la madre 4	64.7	68.3
Total	57.7	65.5

b) Más evidencias del círculo vicioso de la pobreza educativa

La mención a los puntajes obtenidos en la Capital Federal es una buena introducción a un tema más vasto, a saber, el del amplio rango de variación de los puntajes según tipos de escuelas, NES de los niños y ubicación geográfica. Nos encontramos aquí con extremos determinados, por un lado, por las escuelas privadas de la ciudad de Buenos Aires, con promedio de 68,6 puntos y, por otro lado, por las escuelas estatales del Interior, con un promedio de 40,7 puntos: nada menos que 27,9 puntos o un 68,6% de diferencia entre ambos extremos. Tal distancia es aún mayor en las pruebas de matemáticas, con un rango de 31 puntos o 76,5% entre extremos.

Más sorprendente puede resultar la escasa distancia entre los puntajes de los niños de NES bajo, sea que concurren a escuelas estatales de Buenos Aires o a escuelas privadas del Interior y, por otro lado, los alumnos de NES alto que concurren a escuelas estatales del Interior, que es apenas de 4,3 puntos u 8,2%. Al mismo tiempo se observa que no son muy diferentes entre sí otras dos distancias sociogeográficas. Por un lado, la existente en la ciudad de Buenos Aires entre los alumnos de escuelas privadas y NES alto y los de escuelas estatales y NES bajo, que es de 16,1 puntos o 30,7%. Por otro lado, entre estos últimos y los de NES bajo que van a escuelas públicas del Interior, que alcanza a 11,8 puntos o 29%. Lo que muestran estas relaciones es que las diferencias por lugar de residencia son a veces tan importantes como las que existen entre sectores sociales.

Un fenómeno semejante se observa en la enseñanza secundaria. En los promedios, el rango de variación entre los puntajes de jóvenes de colegios privados porteños y sus pares de colegios

estatales del Interior es 23,3 puntos (54,2%), algo menos que en la primaria. En matemáticas, la diferencia en puntajes también es menor que en primaria (26,7 puntos), pero resulta mayor en términos porcentuales, nada menos que 81,2%.

Además, también aquí la diferencia entre los niños de NES bajo de los colegios estatales porteños y los niños de NES alto de las escuelas estatales del Interior es de apenas 2,2 puntos (4,2%). Por otro lado, igual que en la primaria, la distancia entre los jóvenes porteños de NES alto y colegios privados y los de NES bajo y colegios estatales (14,1 puntos ó 27%) es parecida a la existente entre éstos últimos y los niños de colegios estatales del Interior (9,5 puntos ó 21,4%).

Las ventajas de los puntajes de los estudiantes de colegios privados persisten aun igualando los recursos de las escuelas. Siempre en el terreno de la estadística descriptiva se encuentra también que en la mayoría de los casos, los estudiantes de escuelas y colegios privados obtienen mejores puntajes promedios que sus pares de escuelas y colegios estatales cuya dotación de equipamiento es similar a las primeras.²⁴

Esta es una comprobación importante ya que, el sector privado tiene mejor equipamiento que el estatal aun cuando se comparan los establecimientos a los que asisten niños de nivel socioeconómico semejante. También se encuentra que, a medida que nos movemos hacia escuelas mejor equipadas, las diferencias de puntajes a favor de los niños y jóvenes del sector privado aumentan para los de NES bajo y medio, aunque disminuyen para los de NES alto.

En principio, las consideraciones anteriores revelan la existencia de una ventaja organizativa del sector privado respecto del sector estatal que redundan en mayores puntajes en las pruebas de calidad. Pero para obtener conclusiones definitivas debemos esperar la presentación de los resultados obtenidos en las pruebas econométricas y en el análisis multinivel.

¿Cuáles son las razones del buen desempeño relativo de las escuelas porteñas? La competencia y la posibilidad de elegir. Como hemos visto, para los mismos niveles socioeconómicos el rendimiento de los niños y jóvenes en las escuelas porteñas supera generalmente al de sus pares del Interior, sea que concurren a escuelas estatales o privadas. Las únicas excepciones se registran para los niños de NES bajo en la enseñanza primaria, cuyos puntajes son casi idénticos con independencia del tipo de escuelas. Se observa, por otro lado, que, mientras en el Interior del país los rendimientos de los niños de escuelas privadas superan a los de las estatales en hasta 30%, en la ciudad de Buenos Aires las diferencias son del orden del 5% y nulas en algunos casos.

Es posible que estos resultados puedan explicarse en parte por el hecho de que los NES del Interior y de la ciudad de Buenos Aires no sean completamente homogéneos, por ejemplo, por una diferente distribución de los casos dentro de cada NES. Pero es muy improbable que éste sea el único factor explicativo. La otra explicación es la ya mencionada (Hoxby, 1994 a y b), de que en la ciudad de Buenos Aires hay una intensa competencia entre escuelas estatales y privadas que ha mejorado el rendimiento medio de los estudiantes de toda la ciudad. Hay que tener en cuenta al respecto que la matrícula privada es sustancialmente más alta en la Capital Federal que en el resto del país. En la enseñanza primaria el sector privado tiene el 43,6% de los estudiantes porteños, contra un 19,6% de los del Interior (y el 28% en la provincia de Buenos Aires). En la secundaria los porcentajes son, respectivamente, 49% y 26,9% (y 30,6% en la provincia de Buenos Aires). Esta mayor competencia, se vincula también a la existencia "originaria" de un mayor poder adquisitivo

²⁴ Las principales excepciones son las siguientes. Primaria, 1993: con bajos recursos de capital, los jóvenes de NES medio y educación de la madre nivel 2 presentan mejor rendimiento en matemáticas en el sector estatal y lo propio ocurre con dotaciones medias de capital y educación de la madre de nivel 1. Primaria, 1997: con dotaciones intermedias de capital, los rendimientos promedios de los jóvenes son mayores en el estado; lo propio ocurre en lengua para equipamiento medio, NES medio y educación de la madre de nivel 3 y, en fin, en matemáticas con recursos de capital altos, para NES medio o educación del padre de nivel 2 y 3. Secundaria, 1993: hay sólo dos excepciones, ambas con dotaciones medias de equipo.

en Buenos Aires y, además, ha sido potenciada por los dinamismos y las externalidades que generan las acumulaciones de capital humano permitiendo la formación de un pool de recursos docentes de mayor calidad. En la actualidad, los dinamismos generados por la mayor competencia parecen haber tomado ya impulso propio.

Para comprobar si las ventajas observadas en los rendimientos de las escuelas porteñas se repiten en aquellas jurisdicciones en las que hay más posibilidad de elección se compararon, por un lado, las provincias cuya organización educativa otorga una ventaja a los rendimientos de los estudiantes, es decir las que tienen un "efecto área" positivo y, por otro lado, las que tienen una mayor matrícula privada, variable que puede considerarse indicativa (proxi) de la libertad de elección.

En la enseñanza primaria se encontró alguna débil asociación entre el efecto área y la libertad de elección. Por ejemplo, Mendoza es la que aparece con mayor efecto área, pero está duodécima en el rango de matrícula primaria privada. Algo semejante ocurre con Jujuy, La Pampa, Neuquén y Salta. La evidencia a favor es que la Capital Federal, Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe ocupan los cuatro primeros lugares en matrícula privada y tienen efecto área positivo.

Para la enseñanza secundaria la evidencia es más favorable a la hipótesis. Las seis provincias con efecto área positivo ocupan altos rangos en el porcentaje matrícula privada, según este detalle: Capital Federal (1°), Córdoba (2°), Santa Fe (4°), La Pampa (7°), Mendoza (8°) y Tierra del Fuego (11°).

Para sacar conclusiones definitivas sobre este importante tema es necesario replicar el análisis anterior en las ciudades, ya que son ellas los ámbitos efectivos de asignación forzosa o de elección entre escuelas. Sin embargo, aun un análisis tan agregado como el de las provincias esboza ya una clara asociación positiva entre el nivel de desarrollo de las jurisdicciones, el efecto positivo de estas áreas sobre los rendimientos educativos y, por último, la posibilidad de elegir entre escuelas o colegios estatales y privados. Esta asociación configura un nuevo elemento del círculo vicioso de la pobreza educativa. Las escuelas a las que asisten los niños y jóvenes más pobres son de calidad inferior. Además, en las áreas menos desarrolladas hay también menores posibilidades de elegir.

c) La graduación a tiempo

Hay enormes diferencias en las tasas de graduación a tiempo, tanto entre provincias como entre escuelas y colegios estatales y privados. Estas últimas pueden apreciarse en el cuadro I.14

Cuadro I.14
GRANDES DESIGUALDADES PARA CONSEGUIR DIPLOMAS TASAS DE GRADUACIÓN EN LA ENSEÑANZA ESTATAL, EN LA PRIVADA Y EN EL TOTAL
(en porcentaje)

	Estatal	Privada	Total
Primaria	45.5	72.9	51.6
Secundaria	19.7	50.1	26.2

Fuente: elaboración propia en base al estudio de cohortes citado en el capítulo II

d) La deserción, la repitencia y la promoción a destiempo

Como puede verse en el cuadro I.15 la deserción y la repitencia son consistentemente menores entre los jóvenes de las escuelas privadas que entre los de las escuelas estatales, tanto para cada uno de los niveles de educación del jefe de hogar como para cada uno de los niveles socioeconómicos (NES). Lo propio ocurre con la necesidad de recurrir a períodos complementarios, salvo para el caso de los jóvenes de NES bajo.

Lo mismo que se observó para el caso de los puntajes, estos resultados se mantienen cuando los datos se cruzan, además, con tres variables de la escuela: los recursos de capital o equipamiento,

los recursos humanos o capacitación docente y la organización de los colegios. Se obtiene de este modo un conjunto de 54 observaciones para cada una de las tres variables—deserción, repitencia y promoción a destiempo. Se compara, por ejemplo, la deserción de los jóvenes de NES bajo que asisten a colegios públicos o privados con alta, media o baja dotación de recursos de capital; con alta, media o baja capacitación docente y con niveles altos, medios o bajos de organización escolar. Es decir que para cada NES y para cada nivel de educación del jefe del hogar se tiene un conjunto de 9 observaciones, lo que hace un total de 54 para cada una de las variables.²⁵ Como puede verse, se trata de un análisis bien refinado.

Cuadro I.15

MEJOR RENDIMIENTO CUANTITATIVO DE LOS JOVENES EN LOS COLEGIOS PRIVADOS
Tasas de deserción, repitencia y promoción a destiempo en la enseñanza secundaria por tipo de establecimiento, según la percepción de los estudiantes

	Deserción			Repitencia			Promoción a destiempo		
	Estatal	Privada	Total	Estatal	Privada	Total	Estatal	Privada	Total
Nes B	38	21	34	44	38	43	60	62	61
Nes M	29	3	20	37	11	28	59	44	53
Nes A	13	3	7	27	12	18	54	43	47
Edu 1	36	9	28	43	21	37	61	47	57
Edu 2	20	7	15	31	16	24	56	49	53
Edu 3	10	1	4	22	10	14	51	41	45
Total	29	6	19	37	16	28	58	46	53

Fuente. Elaborado en base a los datos de la EIERAL. Nes B, M y A: nivel económico-social bajo, medio y alto. Edu significa educación del jefe y se clasifica aquí en tres niveles: 1: hasta secundaria incompleta; 2: hasta terciaria incompleta; 3: terciaria o universitaria completa.

En el caso de la deserción, en 49 de los 54 casos (90,7%) los jóvenes de los colegios privados abandonan menos que los de colegios estatales. En el caso de la repitencia, en 46 sobre 54 casos (85,2%), las jóvenes de colegios privados repiten menos. Los resultados son menos contundentes en el caso de la promoción a destiempo, con un total de 35 casos (64,8%) de menor necesidad de períodos complementarios por parte de los jóvenes de escuelas privadas. Los casos favorables a las escuelas estatales no tienen un "sesgo social" determinado, ya que se reparten entre 39,4% en los jóvenes de NES bajo o baja educación del jefe, el mismo valor para el NES alto y 21,2% para los jóvenes del NES o educación del jefe medios.

3. Comparación de los resultados de la educación pública y privada en la Argentina: el modelo explicativo

a) Los puntajes de las pruebas de calidad

Con el modelo econométrico de regresión múltiple pudieron establecerse algunas conclusiones importantes.²⁶ Aun después de controlar por los antecedentes familiares y las otras variables de las escuelas, se encontraron diferencias en los rendimientos de los estudiantes de las escuelas públicas y las privadas. Conviene recordar el significado de esta comparación. Dado que hay otras variables del modelo que ya están captando no sólo los distintos ambientes familiares, sino también las diferencias de recursos de capital y de recursos humanos de las escuelas, la variable dicotómica (dummy) "escuela estatal-escuela privada" capta uno o ambos de los siguientes aspectos: a) aspectos no medibles de la dotación de recursos, por ejemplo, las habilidades pedagógicas "invisibles" de las docentes que provocan el "efecto aula"; b) los aspectos

²⁵ Son 9 para cada NES, o sea un total de 27, y 9 para cada nivel de educación, también con un total de 27. Alternativamente puede considerarse que se dispone de 6 observaciones para cada nivel de dotación de los tres recursos considerados, totalizando 18 para cada recurso y un total de 54.

²⁶ Los interesados pueden consultar el anexo metodológico de (Hach, Montoya y Roldán, 199..).

organizativos, de gestión o de clima institucional de uno y otro tipo de establecimientos. En cualquiera de ambos casos se está haciendo referencia a méritos específicos del tipo de organización educativa como tal.

El primer experimento que se realizó para determinar el efecto "puro" del tipo de organización escolar fue el siguiente. Se reprocesó el modelo de regresión de tal modo que para los estudiantes de escuelas estatales se usaron los valores del NES y del grupo de pares de los niños de escuelas privadas, y viceversa. Esto implica contestar la siguiente pregunta: ¿cuál sería el resultado de las pruebas de calidad de los alumnos del sector privado si su NES y el de sus pares fuera igual al del sector estatal? La respuesta puede verse en el cuadro I.16.

Cuadro I.16

¿QUÉ PASARÍA SI LOS NIÑOS DE LAS ESCUELAS ESTATALES Y PRIVADAS FUERAN IGUALMENTE RICOS O IGUALMENTE POBRES?
Simulación de los puntajes de las pruebas de calidad (primaria, 1997)
invirtiendo el NES de los estudiantes y de sus pares

	Escuelas estatales	Escuelas privadas
Rendimiento observado	54.3	65.2
Rendimiento esperado	58.5	62.0

El cuadro I.16 muestra que si los estudiantes tienen el NES privado pero estudian en el sector estatal obtienen un puntaje de 58,5, es decir más de 10% inferior al que obtendrían estudiando en el privado, que es de 65,2. En el caso inverso, con el mismo NES de sus pares del sector estatal, los niños que estudiaran en escuelas privadas obtendrían 62,0 puntos, es decir un 14,2% más que si lo hacen en el sector estatal, que es 54,3. En fin, comparando los valores de la fila inferior puede verse que aun con el NES propio del sector privado, los puntajes en el sector estatal (58,5) son inferiores en más de 5% a los que se obtendrían en el sector privado con el NES propio del estatal (62,0).

Los resultados son bien diferentes en el caso de la enseñanza secundaria, como puede verse en el cuadro I.17.

Cuadro I.17

¿QUÉ PASARÍA SI LOS NIÑOS DE LOS COLEGIOS ESTATALES Y PRIVADOS FUERAN IGUALMENTE RICOS O IGUALMENTE POBRES?
Simulación de los puntajes de las pruebas de calidad (secundaria, 1993)
invirtiendo el NES de los estudiantes y de sus pares

	Escuelas estatales	Escuelas privadas
Rendimiento observado	50.5	56.3
Rendimiento esperado	55.6	52.6

En primer lugar, si los estudiantes tienen el NES privado pero estudian en el sector estatal obtienen un puntaje de 55,6, es decir casi idéntico al que obtendrían estudiando en el privado, que es 56,3. En el caso inverso, con el mismo NES de sus pares del sector estatal, los jóvenes que estudiaran en escuelas privadas obtendrían 52,6 puntos, es decir sólo un 4,2% más que si lo hacen en el sector estatal, donde obtienen 50,5 puntos. En fin, comparando los valores de la fila inferior puede verse que con el NES propio del sector privado, los puntajes en el sector estatal (55,6) son casi 6% superiores a los que se obtendrían en el sector privado con el NES propio del estatal (52,6).

El segundo paso del experimento econométrico fue la estimación completa del modelo y la determinación de la contribución específica a los puntajes resultante de asistir a uno u otro sector. Para la enseñanza primaria, la asistencia a la escuela privada está asociada positivamente con los puntajes en la mayor parte de los casos. Así puede verse en los promedios, con asociación más fuerte en 3er grado que en 7°; en la nota de lengua, con mayor asociación aquí para 7° grado y, en menor medida, en matemáticas, ya que en este caso la asociación sólo es estadísticamente significativa para 3er. grado. Cabe aclarar, que sólo 7% de las variaciones (varianza) de los resultados de las pruebas de calidad está explicado por el tipo de establecimiento estatal o privado.

En el nivel medio las cosas son diferentes. Para el promedio y para lengua la asociación fue positiva pero no significativa y para matemática fue negativa y no significativa. Es decir, que en ningún caso se encontró que la asistencia a un colegio privado estuviera positiva y significativamente asociada a los rendimientos.

b) Menor deserción, repitencia y promoción a destiempo en el sector privado

Las diferencias entre los puntajes de los estudiantes de las escuelas estatales y las privadas sólo son importantes y significativas, *pues*, en la mayor parte de los casos de la enseñanza primaria. No ocurre lo mismo cuando se trata de variables o resultados cuantitativos "más duros", tales como la deserción o la repitencia en la enseñanza media, analizados a partir de la EIERAL. En estos casos se encontró, inequívocamente, que la asistencia a colegios privados está positivamente asociada con un menor abandono y una menor repitencia. La relación también es positiva, pero estadísticamente no significativa, en el caso de la promoción a tiempo. El modelo también permitió determinar que, controlando por las demás variables, la probabilidad de abandonar de los alumnos que asisten a colegios privados es del 3%, mientras que para quienes asisten a colegios estatales es del 21,8%. Los resultados fueron suficientemente robustos y las mismas conclusiones se obtuvieron probando el modelo sólo para la deserción de los niños de NES bajo.

Las ventajas del sector privado no se refieren sólo al menor nivel de las variables que nos ocupan, sino también a su mayor "elasticidad socioeconómica". Esto quiere decir que a medida que aumenta el NES de los estudiantes, la deserción y la repitencia y, en menor medida, también la promoción a destiempo, disminuyen mucho más rápidamente si asisten al sector privado que si son alumnos del sector estatal.²⁷

Estos resultados, comparados con los referidos a los puntajes, son coherentes con los mencionados en el repaso de la literatura, en el sentido de que las ventajas de los estudiantes del sector privado eran más claras en los resultados cuantitativos "duros", tales como supervivencia o graduación, que en los más "blandos", tales como los puntajes o, por analogía, la promoción a tiempo (Evans y Schwab 1993) y (Witte, 1996).

4. Los problemas originados en el sesgo de selección

Las estimaciones econométricas habituales no toman en cuenta el problema del sesgo de selección. El mejor modo de plantearlo es con el siguiente ejercicio contrafáctico: ¿cuál sería el valor de resultados escolares tales como la supervivencia, la graduación o los puntajes si en lugar de considerar sólo a las personas que se autoseleccionaron o fueron seleccionadas para concurrir a una determinada escuela se tomara el total de la población escolarizada?²⁸ Si la elección de colegios fuera al azar, no habría un problema de sesgo de selección. Sin embargo, la evidencia disponible hace suponer que la asignación de las personas a los establecimientos no es un proceso aleatorio. Esto puede originarse en factores de demanda; por ejemplo, quienes eligen ciertos y determinados colegios del sector privado pueden tener características diferentes. Pero también puede deberse a

²⁷ Econométricamente, los coeficientes de la variable NES en el modelo de regresión del sector privado son mayores que en el caso del sector estatal:

²⁸ Este problema de selección muestral resulta en que el término de error en la regresión estimada puede estar correlacionado con otras variables explicativas relevantes pero no incluidas en el modelo, por lo cual los coeficientes de las variables sí incluidas pueden estar sesgados. Econométricamente, la cuestión que se plantea es cómo modelar el hecho de que la media condicional de cada submuestra considerada difiera de la media poblacional. Más detalles en el anexo metodológico citado.

factores de oferta, el más decisivo de los cuales es el de la localización de las escuelas. Hay barrios llenos de alternativas y otros en los que hay sólo una en decenas de cuadras a la redonda.²⁹

Para el caso de los EE UU, por ejemplo, (Witte, 1996) encontró que las características de los niños diferían claramente, y no sólo en el NES, entre las escuelas innovadoras tipo magnet, las privadas y las públicas asignadas obligatoriamente. Por ejemplo, en la célebre experiencia con los vouchers en Milwaukee (EE.UU.) se encontró que los niños con problemas de aprendizaje eran quienes más se presentaban para optar a los cheques educativos.³⁰ Análogamente, (Goldhaber, 1996) encontró que hay una propensión extra de afroamericanos e hispanos a elegir escuelas privadas. Witte también encontró que, una vez que se controlan los demás factores, quienes eligen escuelas privadas tienen más frecuentemente in mente los logros académicos que quienes eligen escuelas públicas.

El problema del sesgo de selección es mucho más serio en los estudios de corte transversal – que son la enorme mayoría, incluyendo el presente – pero se plantea aun con la depurada técnica del valor agregado, es decir siguiendo el desempeño de los alumnos a lo largo del proceso educativo. Esto ocurre porque en la muestra han ido quedando sólo los mejores, los que pueden tener más habilidades no medidas u otras características especiales.³¹ Si el análisis estadístico no tiene esto en cuenta, los insumos escolares y familiares serán confundidos con esas “otras” características y verán erróneamente realizado su papel en la determinación de los resultados.

a) El sesgo de selección y la determinación de los puntajes

En el análisis de las pruebas oficiales realizado para esta investigación y utilizando el criterio del nivel socioeconómico (NES) como factor de sesgo de selección, se encontró que tanto en el nivel primario como en el secundario existe dicho sesgo y que cuanto mayor es el NES, mayor es la probabilidad de que se elija al sector privado. La existencia de un signo positivo en la variable sesgo de selección para los colegios privados implica que, sea por factores de oferta o de demanda, un estudiante que asiste a los mismos tiene mayor probabilidad de obtener calificaciones superiores al promedio del conjunto de todos los estudiantes.

Por otro lado, cuando se estimaron separadamente los factores determinantes de los resultados en el sector estatal y en el sector privado se encontraron también algunas conclusiones de interés. Tanto para la enseñanza media como, sobre todo, para la primaria, la influencia de las variables socioeconómicas es menor en el sector privado que para el conjunto de la muestra y, por lo tanto, menor también que para el sector estatal.

Por ejemplo, para la enseñanza primaria privada en 1993, ni el NES, ni la educación de la madre o del padre y ni siquiera el efecto de los pares muestra una asociación fuertemente positiva y significativa con los puntajes; en 1997 sí cumplen esa condición el capital paraescolar y el efecto de los pares. En el sector estatal, en cambio, y tanto en 1993 como en 1997, todas las variables socioeconómicas están positiva y significativamente asociadas a los puntajes y, además, influyen más en los rendimientos las variables de la escuela, sobre todo el equipamiento, y en menor medida también la titularidad del director y su capacitación y la del cuerpo docente. En el caso de la enseñanza media ocurre algo parecido, aunque de manera más atenuada que para la primaria.

Puede observarse, pues, que cuando el universo de estudiantes se parte entre sector público y sector privado, se obtienen resultados bastante diferentes que para el conjunto de la muestra. Mientras que en el sector estatal los puntajes que obtienen los estudiantes están más atados a su

²⁹ Si la elección de colegios no es al azar, la introducción de una dummy para captar las diferencias entre colegios estatales y privados, tal como se hizo en el capítulo 3, no es suficiente.

³⁰ Este sería un caso de "sesgo de selección negativo", en el sentido de que su signo econométrico es tal y contrario al esperado.

³¹ Esto implica que su término de error es mayor que cero.

nivel socioeconómico, al de sus pares y a la calidad de la escuela en cuestión, en el sector privado los puntajes parecieran obtenerse en alguna medida "por ósmosis", es decir, por la sola pertenencia al mismo.³² Tal ósmosis parece ser, en verdad, la diferente naturaleza del clima organizacional, el sentimiento de pertenencia y la capacidad de contención que caracterizan al sector privado.

b) Una aproximación a la eficiencia comparada de la educación estatal y la privada.

¿Existen o no diferencias en cuanto a la eficiencia del gasto en la enseñanza estatal y en la privada?. Como se vio en la revisión de la literatura, se trata de un tema muy poco investigado y todavía distante de conclusiones definitivas. Aquí estamos en condiciones de establecer indicios bastante precisos de la eficiencia comparada de ambos sectores. El cuadro I.18, muestra distintos conceptos del gasto por alumno para la enseñanza estatal y para la privada.

El gasto sin corregir es el gasto presupuestario más el gasto de las familias en cooperadoras, en el caso del sector estatal, y el gasto en matrícula más los subsidios estatales, en el caso del sector privado. Como puede verse, el gasto en el sector privado supera en 15% y en 21% al estatal, respectivamente para la primaria y para la secundaria.

El gasto más libros y útiles es el anterior, más los gastos de las familias por estos conceptos. Este rubro de gastos alcanza al 16% del gasto sin corregir en la primaria estatal, al 15,6% en la primaria privada, al 10,9% en la secundaria estatal y al 11,2% en la secundaria privada.

Los dos restantes conceptos tienen especial importancia. El primero, el gasto curricular, se obtiene deduciendo del gasto sin corregir aquella parte del gasto no asignada a materias curriculares y añadiendo luego el gasto en libros y útiles. Este es un concepto relevante para comparar con los resultados, dado que éstos se miden básicamente sobre las materias curriculares. Por ejemplo, si se desea medir el costo por cada punto de los puntajes de las pruebas de calidad en matemáticas y lengua, este es el concepto relevante. Como puede verse, el gasto curricular por alumno en la primaria privada es 3% inferior a la estatal y en la secundaria es un 10% superior.

5. La eficiencia comparada de los sistemas

Finalmente, el gasto neto de ineficiencia, que se estimó en 17% del gasto estatal total. Esto no implica suponer que en el sector privado no hay ineficiencias, sino que ese 17% mide los excesos de gasto en el sector estatal comparado con el privado. Si lo que se desea medir es la eficiencia comparada de los sistemas estatal y privado, no es necesario hacer este neteo, porque es la propia organización del sistema estatal la que genera este exceso de gastos improductivos y entonces hay que usar el gasto curricular.

En cambio, si se desea medir la eficiencia de los colegios, las escuelas y las aulas estatales y privadas, sí hay que netear esta fuente de ineficiencia. En este caso, se observa que el gasto neto en primaria en la educación privada es 13% superior en la primaria y 30% superior en la secundaria.

En base a los resultados del cuadro anterior y a la comparación de rendimientos entre el sector estatal y el privado que hemos realizado a lo largo del capítulo estamos ahora en condiciones de comparar la eficiencia propiamente dicha. Dividimos la tarea en dos etapas. La primera se ofrece en el cuadro I.19, que nos muestra distintos resultados obtenidos por los estudiantes del sector privado en comparación con los del sector estatal por unidad de gasto curricular.³³ Si el valor de

³² Como puede verse, esta conclusión difiere de la alcanzada en el estudio de multinivel, según el cual la inequidad de las escuelas estatales y privadas suele ser idéntica.

³³ Cada celda del Cuadro I.19 se mide así: $RP/RE // GP/GE$, donde RP son los resultados del sector privado, RE los del estatal, GP los gastos del sector privado y GE los del estatal. En palabras, la celda muestra el cociente entre dos cocientes que son, por un lado, los

cada celda es mayor que 100 esto significa que el sector privado obtiene mejores resultados por unidad de costo, y lo contrario ocurre si el resultado es inferior a 100. Como se dijo antes, al considerarse el gasto curricular, que incluye ineficiencias, lo que se está comparando es la eficiencia de los sistemas como tales, pero no la de los colegios o las aulas.

Cuadro I.18.
COMPARANDO LOS GASTOS POR ALUMNO
Diferentes conceptos de gasto por alumno en el sector estatal y en el privado. en \$
(y en números índices, sector estatal = 100)

	Primaria		Secundaria	
	Estatal	Privado	Estatal	Privado
1. Gasto sin corregir	1 057 (100)	1 219 (115)	1 433 (100)	1 731 (121)
2. Gasto 1 + libros y útiles	1 226 (100)	1 409 (115)	1 589 (100)	1 925 (121)
3. Gasto curricular	1 011 (100)	981 (97)	1 589 (100)	1 752 (110)
4. Gasto neto de ineficiencia	868 (100)	981 (113)	1 345 (100)	1 752 (130)

Fuente: Elaboración propia en base a los siguientes métodos y fuentes. a) El gasto por alumno estatal se estimó en base a datos del Ministerio nacional para la matrícula, de la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares (EGIH) del INDEC para el gasto en cooperadoras y de la Secretaría de Programación Económica para el gasto consolidado en enseñanza primaria y secundaria. Se incluyó en éste la parte proporcional del gasto sin especificar niveles de enseñanza. b) El gasto por alumno privado se estimó en base a los datos de la EGIH del INDEC y a los datos de matrícula del Ministerio nacional. c) Los gastos en libros y útiles se estimaron también en base a la EGIH. d) El gasto curricular se obtiene deduciendo del gasto total una proporción según los docentes asignados a materias especiales. Para la primaria, dicha proporción es del 35,1% en el sector privado y del 21,3% en el estatal. Para la secundaria se estimó una deducción del 10% en el sector privado. e) El gasto neto de ineficiencia se estimó en base al 17% del cuadro I.8 sobre el "costo argentino" en educación. Este porcentaje es el exceso de personal no docente — y defecto de gasto en infraestructura, docentes e insumos — comparando a la Argentina con otros países en desarrollo. Se le deduce al gasto estatal neto del gasto en libros y útiles.

Puede verse que, en general, el sistema privado resulta más eficiente que el sistema estatal. Ello no debe sorprender en el caso del conjunto de los estudiantes ya que, como se recordará, las diferencias de resultados se explican en buena medida por las diferencias en sus niveles económicos y sociales. Sí son más significativos los resultados encontrados para el NES bajo, porque aquí sí está neutralizado el efecto de las diferencias socioeconómicas. Para este sector social, se encuentra que el sistema privado, en promedio, obtiene 25% más de resultados por unidad de costos. Es un porcentaje algo inferior al que se obtiene, para las mismas variables y para el conjunto de los estudiantes, que alcanza a 34%. Lamentablemente, no se dispone de datos de graduación a tiempo por nivel socioeconómico, dado que es en esta variable, ciertamente una de las más importantes, donde se encuentran mayores diferencias entre la enseñanza estatal y la privada.

Una comparación adicional de la eficiencia de los sistemas estatal y privado se realizó en base al estudio de cohortes citado en el capítulo II, tratando de determinar si las diferencias favorables al sector privado en la supervivencia y en la graduación a tiempo se debían a los mayores niveles de gasto o a otras razones. Para ello se testeó la hipótesis de las diferencias de ambos sectores en la provisión de educación en las 24 jurisdicciones.³⁴ En lo que concierne a la tasa de repitencia se observa que eventuales aumentos del gasto tendrían efectos parecidos sobre la repitencia tanto en el sector público como en el privado y, por otro lado, se verifica que, para un mismo nivel de gasto, las escuelas estatales tienen más repitentes que las privadas. Esta diferencia puede deberse tanto a una mejor organización del sector privado como al mayor NES de sus alumnos.

resultados privados sobre los estatales y, por otro lado, los gastos privados sobre los estatales, de lo cual resulta la diferencia de resultados por unidad de costo. Si es mayor que 100, el sector privado es más eficiente y, si es menor que 100, lo es el sector estatal.

³⁴ La hipótesis se testeó económicamente usando la técnica de las variables ficticias. Los interesados pueden consultar el anexo metodológico citado.

Cuadro I.19
EFICIENCIA COMPARADA DE LOS SISTEMAS
Resultados obtenidos por enseñanza privada respecto
de la estatal por unidad de gasto curricular

Resultados	Todos los estudiantes	Estudiantes de NES bajo
Pruebas de calidad, 1ra	127.8	139.5
Pruebas de calidad, 2ra	101.8	118.7
Supervivencia, 1ra	115.5	
Supervivencia, 2ra	162.7/145.5*	140.0*
No repitencia, 1ra	110.3	
No repitencia, 2ra	115.5/146.5*	121.7*
Graduación a tiempo, 1ra	165.2	
Graduación a tiempo, 2ra	231.2	
Promoción a tiempo, 2ra	141.3*	104.4*
Promedio de 5 variables	134.4	124.5

Fuente: Elaboración propia en base al cuadro I.18 y los resultados presentados a lo largo del capítulo. (*) Los valores así indicados se obtuvieron en base a la encuesta EIERAL que, como se observa, difieren en algunos casos de los obtenidos con el estudio de cohortes. Hay que recordar que la encuesta EIERAL registra la percepción de los estudiantes. Para el caso de los estudiantes de NES bajo se consideró que el gasto sin corregir por alumno privado es igual al estatal, esto es, algo menor al del cuadro I.18. Esta decisión se fundamentó en el hecho de que para el promedio de las 17 provincias menos desarrolladas el gasto sin corregir privado es igual al público. El promedio de 5 variables incluye sólo a las que se pueden comparar para el conjunto y para el NES bajo.

En lo que concierne a la tasa de graduación a tiempo las diferencias son más marcadas. Se observa que las escuelas privadas utilizan los recursos de una manera distinta que las escuelas públicas, de tal modo que, sistemáticamente, para cualquier nivel de gasto sus tasas de graduación a tiempo son mayores y, por otro lado, eventuales aumentos del gasto tendrían mayor impacto en la graduación en el sector privado que en el estatal.

a) La eficiencia comparada de las escuelas y colegios

Ahora puede compararse la eficiencia de los colegios y de las aulas, para lo cual es necesario despojar al gasto curricular por alumno estatal de las ineficiencias propias del sistema. Estos resultados se muestran en el cuadro I.20.

Como puede apreciarse, las diferencias de eficiencia de los colegios, las escuelas o las aulas es mucho más reducida que la encontrada cuando se comparan los sistemas. Ella alcanza en promedio a un 14% para el conjunto de los estudiantes y a sólo un 6% para los de NES bajo, es decir, valores muy inferiores a los obtenidos cuando comparamos los sistemas. Como en el caso anterior, no pudieron obtenerse datos por NES de la graduación a tiempo, ciertamente uno de los resultados más importantes y donde se observan a la vez mayores diferencias entre escuelas y colegios estatales y privados.

Cuadro I.20
EFICIENCIA COMPARADA DE LAS ESCUELAS
Resultados obtenidos por la enseñanza privada respecto de la estatal por
unidad de gasto curricular corregido por ineficiencia neta

Resultados	Todos los estudiantes	Estudiantes de NES bajo
Pruebas de calidad, 1ra	109.7	119.8
Pruebas de calidad, 2ra	86.2	100.5
Supervivencia, 1ra	99.1	
Supervivencia, 2ra	137.7/123.2 *	118.5*
No repitencia, 1ra	94.7	
No repitencia, 2ra	97.7/124.0*	103.0*
Graduación a tiempo, 1ra	145.8	
Graduación a tiempo, 2ra	195.6	
Promoción a tiempo, 2ra	119.6*	88.4*
Promedio de 5 variables	114.0	106.0

Fuente: las mismas del cuadro I.19.

Una apretada síntesis de los resultados obtenidos a lo largo de esta intensa comparación entre el sector público y el privado puede expresarse en los siguientes puntos:

- Aún para los mismos niveles socioeconómicos de los estudiantes, el sector privado obtiene resultados hasta un 20% mejores que el sector estatal. Estas diferencias son mucho más importantes para el nivel primario y para los resultados cuantitativos, y mucho menores, hasta anularse en algunos casos, para el nivel medio y para las pruebas de calidad.
- Las escuelas y los colegios privados, entendidos como sistemas, son más eficientes que los estatales, en el sentido de obtener mejores resultados cuantitativos y cualitativos por cada peso gastado.
- En cambio, la eficiencia propia de las escuelas y colegios estatales, despojados de la ineficiencia propia del sistema al que pertenecen, es apenas inferior a la de las escuelas y colegios privados.

II. Reestructuración de la enseñanza fundamental y gestión del gasto educacional en Brasil: la década de los 90³⁵

*Vera Lúcia Cabral Costa y
Pedro Luiz Barros Silva³⁶*

A. Introducción

El sistema educativo brasileño ha vivido, en período reciente, un intenso proceso de reformulación que abarca su organización, financiamiento y modalidades de gestión. En lo que concierne a los aspectos de financiamiento y organización, los cambios se asocian a la reciente aprobación, por el Congreso Nacional, de un conjunto de leyes y de una enmienda constitucional.³⁷ En lo que refiere a los aspectos de gestión, las reformulaciones se asocian especialmente a proyectos de reforma que vienen siendo implementados en los tres niveles de gobierno de la estructura federativa brasileña: el federal, el estadual y

³⁵ Una versión inicial de este trabajo fue publicado en Cuadernos del CENDES, 40, bajo el título “Descentralización de la educación en Brasil, 1999.

³⁶ La autora es coordinadora del Área de Relaciones Intergubernamentales, DIESP/FUNDAP y consultora del Ministerio de Educación y Cultura en el área de financiamiento y gasto educacional. El autor es Director del Núcleo de Estudios de Políticas Públicas y Profesor del Instituto de Economía de la Universidad de Campinas.

³⁷ Enmienda Constitucional N° 1496, Ley Federal 9.394/196 LDB, del 20 de diciembre de 1996, y Ley Federal 9.424 del 24 de diciembre de 1996.

el municipal. En forma general, los proyectos de reforma de la educación fundamental³⁸ en curso buscan la universalización, la equidad y el mejoramiento de la calidad de la enseñanza. Esos proyectos también tienen en común el hecho de que sus contenidos son definidos, fundamentalmente, por dos principios: la descentralización y la desconcentración³⁹ englobando este último la autonomización de las unidades escolares. En el caso brasileño, ambos principios están fuertemente asociados a los conceptos de democratización y participación (Affonso, 1994).

En este trabajo, se discuten las formas por las cuales la oferta de los diversos niveles de enseñanza pública está organizada en el país y los cambios introducidos por la reciente legislación federal sobre el sector, tanto desde el punto de vista de las relaciones federativas, como en la estructura de oferta y financiamiento de los diferentes niveles de enseñanza. Se sostiene la idea de que esos cambios organizan las responsabilidades a través de la oferta y el financiamiento de la enseñanza fundamental.

Asimismo, se discuten las estrategias de municipalización⁴⁰ y de autonomización de las unidades escolares, tal como vienen siendo adoptadas, para el mejoramiento de la calidad de la enseñanza en el país.

B. La educación fundamental: breve historia y su conformación actual

La educación fundamental en el país, de acuerdo con la Ley de Directrices y Bases de la Educación —LDB—, comprende el preescolar (para niños de 0 a los 6 años), la enseñanza básica (con duración mínima de 8 años) y la enseñanza media (duración mínima de 3 años). La enseñanza fundamental es obligatoria y gratuita, atributos éstos que deberán ser extendidos progresivamente a la enseñanza media.⁴¹

En términos de alumnos, la enseñanza fundamental concentra el 79% de las matrículas públicas totales en la educación básica, siendo los restantes 21% distribuidos en 9% en preescolar y 12% en la enseñanza media.⁴²

Para que se pueda entender la forma en la cual se organizan los sistemas responsables por la oferta pública de la educación fundamental en el país, es necesario tener presente que Brasil es una república federativa, con tres niveles de gobierno que poseen autonomía unos con respecto a los otros. Son 26 estados y cerca de 5.800 municipios, distribuidos en cinco regiones: Norte, Noreste, Centro-Oeste, Sureste y Sur. Se trata de un país con dimensiones territoriales continentales y heterogeneidades socioeconómicas profundas, que se manifiestan tanto interregional como intrarregionalmente.⁴³

En el caso de la educación fundamental, la responsabilidad siempre estuvo, en algún grado, repartida entre los tres niveles de gobierno, con la oferta concentrada especialmente en las esferas estadual y municipal. Además, contrario a lo ocurrido con las demás políticas sociales, ya en el

³⁸ De acuerdo con la LDB, la enseñanza fundamental en Brasil comprende la educación preescolar, la educación básica y la educación media.

³⁹ Esa noción es aquí entendida como un proceso de transferencia de atribuciones, recursos y poder a esferas subnacionales de gobierno. Por desconcentración, se entiende un proceso de transferencia de atribuciones, dentro de una misma esfera de gobierno, a instancias más próximas al usuario de los servicios públicos. Ver al respecto, (Silva y Costa, 1996).

⁴⁰ Dada la forma por la cual se estructuran los sistemas estaduais y municipales de enseñanza, la descentralización con relación a la enseñanza básica significa la municipalización de la oferta de ese nivel educativo.

⁴¹ Según el artículo 4, incisos 1 y 11 de la Ley Federal 9.394/96.

⁴² Datos de 1996, INEP/MEC.

⁴³ Ver al respecto, la serie «Federalismo no Brasil», en especial (Affonso y Silva, 1995).

período autoritario⁴⁴ hubo un movimiento de descentralización de la oferta de la enseñanza fundamental⁴⁵ que resultó en la consolidación de dos características del sistema que se mantienen hasta el presente: la concentración de la oferta de la enseñanza rural bajo responsabilidad de los municipios en todo el país; y el fuerte predominio de la municipalización de las matrículas, principalmente de la enseñanza básica, en los estados más pobres, especialmente en el Noreste.

Ese impulso descentralizador tuvo su origen en la esfera federal de gobierno y estableció un relacionamiento directo entre la Unión y las administraciones municipales, sin pasar por los estados. Esa relación directa se daba por la vía de las transferencias negociadas de recursos entre las partes. En los estados más ricos, donde las transferencias federales tenían menor importancia relativa en las finanzas estatales, hubo mayor resistencia al programa. Uno de los motivos es que esos estados tuvieron condiciones financieras para resistir la presión por una municipalización que, en última instancia, desarticulaba la relación estado-municipio, reduciendo por lo tanto la influencia político-administrativa de la esfera estadual de gobierno. Contribuyó también en ese sentido el hecho de que esos estados tenían representaciones sindicales y burocracias estatales más organizadas, las cuales se opusieron a la municipalización.

Cuadro II.1
DISPARIDADES ENTRE LAS REGIONES BRASILENAS

		Sur	Sureste	Centro-Oeste	Noreste	Norte
1.	Población (1991)	15,1%	42,6%	6,4%	28,9%	7,0%
2.	Población rural (1991)	15,9%	20,8%	4,9%	46,4%	12,0%
3.	Personas pobres en las áreas urbanas (1990)	20%	23%	25%	46%	43%
4.	Contribución al Producto Interno Bruto (1995)	15,7%	62,6%	5,9%	12,6%	3,2%
5.	Renta media per cápita US\$ (1991)	3 002	4 019	3 032	1 426	2 088
6.	Índice de Desarrollo Humano (UNDP-1991)	0,844	0,838	0,826	0,548	0,706

Fuente: Fibge, Censo Demográfico, 1991. IPEA/UNDP, relatório sobre o desenvolvimento Humano no Brasil, 1996. CNI, Economia Brasileira: Comparações Regionais, 1996.

En realidad, esa descentralización distribuyó competencias a los municipios sin la garantía de una correspondiente fuente estable de financiamiento. Los recursos eran traspasados desde el gobierno federal, por medio de transferencias negociadas, a través de convenios. Tampoco existió ninguna acción, a nivel federal o estadual, orientada a proporcionar a los municipios capacidad técnica e institucional para que pudiesen asumir sus nuevas atribuciones. Eso puede ser tomado como evidencia de que la lógica de ese proceso de descentralización fue exógena al sistema educativo, habiendo obedecido a criterio de establecimiento de bases regionales y locales de apoyo político al Gobierno Federal.⁴⁶

En los años 80, paralelamente al proceso de redemocratización del país, las posiciones prodescentralización ganaron fuerza en el debate público. Con eso se inició un movimiento de descentralización en el plano fiscal, el cual se profundizó con la Constitución de 1988, transfiriendo a estados y municipios parte relevante de los recursos fiscales antes en poder de la Unión, además de capacidad decisoria y responsabilidades por la oferta de servicios públicos.⁴⁷ Ese movimiento fue particularmente acentuado en lo que se refiere a las políticas sociales.⁴⁸

⁴⁴ Período comprendido entre 1964 y 1985, correspondiente al dominio político por los militares y el establecimiento de una situación de régimen autoritario en el país.

⁴⁵ Fundamentada en la Ley Federal 5.692 de 1971.

⁴⁶ Ver Moraes, 1994 para un resumen de la discusión sobre el tema.

⁴⁷ Ver Affonso, 1994.

⁴⁸ Ver, al respecto, la serie «Federalismo no Brasil», en especial (Affonso y Silva, 1996).

En lo que concierne a la educación, la Constitución de 1988 mantuvo fuentes estables de financiamiento para el sector, a través de la vinculación a recursos de los ingresos por impuestos de los tres niveles de gobierno.⁴⁹ Sin embargo, no hubo avances en lo relativo a la atribución de responsabilidades a cada una de las esferas de gobierno por la oferta de los niveles de enseñanza. Con ello se abrió la posibilidad de que cada nivel de gobierno dispusiera de los recursos constitucionalmente vinculados a la educación en la forma que le conviniese, lo que no siempre se relacionaba con los objetivos de mejoramiento de la atención y la calidad de la educación ofertada. Eso consolidó una situación en que la mala aplicación de los recursos disponibles representa la punta de una cadena de ineficiencias e ineficacias del sistema.

En el cuadro II.2 se presenta un ejemplo de esa ineficiencia en la aplicación de los recursos para educación. Los datos se refieren al estado de Sao Paulo en el año 1992. Se verifica que la esfera estadual tenía 89% de la matrícula de la enseñanza básica pública en el estado y 68% del total de los recursos gastados por las dos esferas de gobierno responsables por ese nivel de enseñanza. Eso definió un gasto por alumno de R\$ 547,92 en la red estadual, y R\$ 2.139,41 en las redes municipales. Para la red estadual, ese cálculo es válido. En cambio, para las municipales, ese valor no tiene ningún significado, a no ser el de hacer evidente la ineficiencia del sistema de financiamiento de la enseñanza básica. Eso porque la mayor parte de los municipios declaran gastos en ese nivel de enseñanza según sus obligaciones constitucionales sin tener siquiera alumnos en la enseñanza básica.

El reciente conjunto de leyes relativas a la educación intenta superar esa situación; en primer lugar, organiza las responsabilidades de los tres niveles de gobierno en la oferta de la educación fundamental:

- Es competencia de los municipios actuar en la educación preescolar y en la educación básica, prioritariamente. Los municipios sólo pueden actuar en otros niveles de enseñanza si toda la demanda de educación preescolar y básica está atendida, y con recursos más allá de aquellos vinculados constitucionalmente a la educación.

Cuadro II.2
GASTOS REALIZADOS EN LA ENSEÑANZA BÁSICA-GOBIERNO, ESTADUAL Y MUNICIPIOS DEL ESTADO DE SAO PAULO
(valores en R\$ de 1997)

Esfera de gobierno	Alumnos	Gastos	Gasto por alumno
Estadual	5 126 570	2 808 953 128	547,92
Municipal	625 706	1 338 638 972	2 139,41
Total	5 752 276	4 147 592 099	721,03

Fuente: Balanço Geral do Estado, 1992; Pesquisa Municipal Unificada – Fundação Seade, 1992. Elaboración: Fundap/Diesp.

Nota: Los valores presentados se refieren a lo realizado en el ejercicio 1992. No incluye gastos de jubilados.

- Es competencia de los estados actuar en la enseñanza básica y en la enseñanza media, sin que haya restricción para que actúen en otros niveles de enseñanza".⁵⁰
- Es competencia de la Unión actuar de forma redistributiva y suplementaria a la actuación de la esfera estadual.⁵¹

⁴⁹ La Constitución de 1988 mantuvo el sistema de vinculación de recursos para educación, ampliando, para las tres esferas de gobierno, los porcentajes de ingresos y transferencias de impuestos vinculados. Los porcentajes vinculados son de 25% para estados y municipios y de 18% para la Unión, incidentes sobre los respectivos ingresos por impuestos, sean ellos provenientes de recaudaciones propias o de transferencias de otros niveles de gobierno.

⁵⁰ En la realidad, la actuación de los estados en la educación preescolar es prácticamente nula. En cambio, es relevante en la educación superior.

En segundo lugar, el mencionado conjunto de leyes le da prioridad a la enseñanza básica en términos de política educacional por un período de 10 años, a partir de finales de 1996. En términos financieros, esas prioridades se expresan en la ampliación del 50% al 60% del monto de los recursos estatales y municipales vinculados a la educación que deben ser aplicados en la enseñanza básica.

Además, establece un mecanismo de obligatoriedad en la participación de las tres esferas de gobierno en el financiamiento de ese nivel de enseñanza, consubstancial en el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Básica y de Valorización del Magisterio—FUNDEF.⁵² Se trata de un fondo de naturaleza contable, constituido en el ámbito de cada estado, para el cual son recogidas, obligatoria y automáticamente, partidas con los ingresos por impuestos del estado y de sus municipios. El total de los recursos que compone el FUNDEF es, entonces, redistribuido al estado y a sus municipios según la proporción de alumnos de enseñanza básica que cada uno de ellos mantenga en sus respectivas redes.

En términos nacionales, en los estados en que el monto de los recursos del Fondo, dividido por el número de alumnos matriculados en la educación básica (en las redes municipales y estatales) sea inferior al mínimo establecido para el país (en 1998, de R\$ 315,00 por alumno/año), la Unión se responsabiliza por la complementación de los recursos necesarios para que se alcance ese valor mínimo.

En términos regionales, apenas las regiones Sur y Sureste se encuentran por encima de ese valor mínimo definido por alumno, como lo muestra el cuadro II.3.

Cuando se considera la realidad de cada estado, la Unión sólo no aporta recursos a la Región Sur, cuando en los tres estados que la componen los recursos disponibles por alumno son superiores al valor mínimo (cuadro II.4).

En el ámbito de cada estado, el mecanismo definido por FUNDEF es de carácter redistributivo tanto las esferas de gobiernos involucradas —estatal y municipal— como entre los municipios.

Cuadro II.3
RECURSOS DEL FONDO* POR ALUMNOS DE EDUCACIÓN BÁSICA EN LAS REGIONES (1995)

	Sur	Sureste	Centro-Oeste	Noreste	Norte
Recursos	371	425	300	233	266

Fuente: Negri, en: Secretaria da Educação do Estado de Sao Paulo, 1997.

*Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización del Magisterio. Recursos en reales (R.\$).

El cuadro II.4 muestra esa redistribución de recursos municipales y estatales definidas por FUNDEF en el ámbito de cada estado de la federación. Para cada uno de ellos se presenta una simulación del impacto del FUNDEF, tomando en cuenta el monto que cada esfera de gobierno recogería de ese Fondo y su respectivo número de alumnos en educación básica. Obsérvese que en la mayoría de los estados la redistribución se da de la esfera estatal hacia la municipal; pero, en algunos de ellos, ocurre lo inverso. Eso se debe fundamentalmente a la forma como las matrículas de la educación básica se encuentran divididas entre esas dos esferas de gobierno: en los estados en que dichas matrículas son preponderantemente municipalizadas, la redistribución beneficia a los

⁵¹ En realidad, la actuación directa de la Unión en la educación básica es muy limitada y en la educación media es prácticamente restringida a la enseñanza técnica; mientras que la proporción es baja con respecto a la atención de la educación en general.

⁵² Por la Enmienda Constitucional 14 196, queda instituido el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Básica y de Valorización del Magisterio, constituido con parte de los recursos vinculados a la enseñanza básica (60% del total vinculado a la educación, de las esferas de gobierno estatal y municipal.

municipios; en aquéllos donde las matrículas son predominantemente estatales, la esfera estadual es beneficiada. En resumen, los recursos de FUNDEF migran entre esas dos esferas de gobierno en función de la proporción de matrículas de educación básica que cada una de ellas ofrece.

Cuadro II.4
RECURSOS DEL FONDO * POR ALUMNOS DE EDUCACIÓN BÁSICA
Y POR DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA EN LOS ESTADOS (1995)
(R\$ 1,00)

Estados	Estadual	Municipal	Total
SUR	404	322	371
Paraná	382	241	317
Santa Catarina	315	476	386
Río Grande del Sur	458	363	321
SURESTE	382	574	425
Espírito Santo	363	480	392
Minas Gerais	230	414	275
Río de Janeiro	928	227	497
Sao Paulo	395	1 276	494
CENTRO-OESTE	306	288	300
Distrito Federal	358		358
Goiás	290	306	295
Mato Grosso del Sur	322	259	298
Mato Grosso	270	281	273
NORESTE	338	144	233
Alagoas	531	128	264
Bahía	300	164	234
Ceará	435	151	266
Maranhao	307	80	158
Paraíba	348	191	270
Pemambuco	309	152	230
Piauí	318	128	212
Río Grande del Norte	320	183	257
Sergipe	415	174	306
NORTE	305	199	268
Acre	563	213	451
Amapá	538	293	514
Amazonas	393	341	378
Pará	191	137	170
Rondonia	305	190	266
Roraima	594	2 770	659
Tocantins	309	255	281

Fuente: Negri, en Secretaria da Educação do Estado de Sao Paulo, 1997.

* Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valoración del Magisterio.

Hay que considerar que la efectiva conformación de responsabilidades por la oferta de la enseñanza básica en los diferentes estados de la federación es bastante diferenciada, estando siempre repartida entre el estado y sus municipios. El cuadro II.5 muestra la proporción de las matrículas de la enseñanza básica ofrecidas por esas dos esferas de gobierno.

Cuadro II.5
MATRÍCULAS MUNICIPALES Y ESTADUALES EN LA EDUCACIÓN
BÁSICA EN ESTADOS SELECCIONADOS (1996)

	Estadual		Municipal		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%
SUR	2 443 879	60,04	1 626 723	39,96	4 070 602	100
Paraná	877 637	53,53	762 037	46,47	1 639 674	100
Santa Catarina	616 843	70,72	255 350	29,28	872 193	100
Río Grande del Sur	949 399	60,91	609 336	39,09	1 558 735	100
SURESTE	8 637 822	75,50	2 803 312	24,50	11 441 134	100
Minas Gerais	2 550 269	75,11	845 239	24,89	3 395 508	100
Sao Paulo	5 078 539	87,48	726 704	12,52	5 805 243	100
Río de Janeiro	609 344	35,71	1 096 822	64,29	1 706 166	100
CENTRO-OESTE	1 510 423	71,00	616 902	29,00	2 127 325	100
Goiás	648 485	67,86	307 081	32,14	955 566	100
Mato Grosso	301 266	65,78	156 738	34,22	458 006	100
Mato Grosso del Sur	233 653	60,42	153 083	39,58	386 736	100
NORESTE	4 146 532	45,59	4 947 896	54,41	9 094 428	100
Maranhao	426 608	35,05	790 583	64,95	1 217 191	100
Ceará	526 322	39,46	807 507	60,54	1 333 829	100
Alagoas	164 984	35,06	305 582	64,94	470 566	100
NORTE	1 730 116	65,13	926 204	34,87	2 656 320	100
Roraima	56 491	96,40	2 110	3,60	58 601	100
Pará	788 288	60,95	505 127	39,05	1 293 415	100
Amazonas	330 151	65,18	176 404	34,82	506 555	100

Fuente: MEC/INEP – Sinopse Estadística, 1996.

La implantación del FUNDEF se dio recién a partir del 1° de enero de 1998 y, por lo tanto, no es posible evaluar en este momento sus impactos. En el intertanto, varias consecuencias de su implantación ya fueron observadas:

- Especialmente en los estados más pobres de la federación, donde la Unión aporta recursos al FUNDEF, hubo aumento salarial para los profesores.⁵³
- Algunos estados y muchos municipios pasaron a tener problemas en sus finanzas, en función de los recursos que aportan al FUNDEF. Para ellos, la Unión abrió una línea de crédito para que puedan efectuar los ajustes en sus cuentas a lo largo de 1998 y 1999.
- Tanto en los estados más pobres como en los más ricos, el monto de recursos que algunos municipios retirarían de FUNDEF, en caso de que asumiesen la responsabilidad por toda la enseñanza básica pública, supera sus ingresos totales.
- Ya se percibe un movimiento de municipalización de matrículas que parte de los propios municipios. En el estado de Sao Paulo, la relación entre las matrículas estaduais y municipales, que eran de 88% y 12% hasta 1997, pasó a 82% y 18% respectivamente en 1998.

Aunque no se trate de la municipalización de la educación básica, lo que se observa es que el FUNDEF ha representado un estímulo para que se dé la municipalización. Sin embargo, esa municipalización tiene un carácter diferente a aquéllas ocurridas anteriormente. En primer lugar, porque tiene garantizada una fuente estable de financiamiento de las matrículas, que funciona a través de un mecanismo de transferencia automática.⁵⁴ En segundo lugar, porque la adhesión ha sido

⁵³ Del total de recursos del FUNDEF, 60% debe ser gastado en el pago de los profesores que estén ejerciendo sus funciones en el magisterio. Hay todavía otras determinaciones en el sentido de mejorar las condiciones del profesorado, como es el caso del establecimiento de plazos para que todos los profesores pasen a tener la habilitación mínima requerida por Ley.

⁵⁴ Uno de los problemas recurrentes de la municipalización antes de la institución del Fondo era el financiamiento de las matrículas municipalizadas. Los recursos complementarios para viabilizar la transferencia de las matrículas eran transferidos del estado al municipio a través de convenios. En general, esos recursos se aunaban, no tenían mecanismo de corrección frente a pérdidas

una iniciativa de los propios municipios; los cuales, compelidos a financiar la educación básica, tengan o no matrículas, acaban optando por asumir la responsabilidad también por su oferta.

En cuanto a la enseñanza media, queda clara la responsabilidad de la esfera estadual respecto a su financiamiento y la oferta de matrículas. Esto ocurre en momentos en que se verifica un fuerte crecimiento en la demanda para ese nivel educativo. Persiste, sin embargo, el problema de la escasez de recursos para el financiamiento de la enseñanza media. En teoría, los recursos para la educación de la esfera estadual de gobierno deberían ser aplicados en la siguiente proporción: 60% en la educación básica y 40% en la media; no obstante, se verifica que ese 40% es gastado principalmente en la educación superior y en el pago a los jubilados, quedando una partida bastante reducida para aplicar a la enseñanza media.

Iniciativas recientes del Gobierno Federal evidencian tentativas de solución del financiamiento de la enseñanza media. Para financiar la expansión de los cupos en los próximos 5 años, el Gobierno Federal está negociando recursos de préstamos con el BID. Tales recursos serán traspasados a los estados mediante el aporte, por cada uno de ellos, de la contrapartida. El préstamo, sin embargo, será saldado por el Gobierno Federal. Los estados serán habilitados a tomar tales recursos mediante la presentación de proyectos que sean compatibles con las directrices y los parámetros para la expansión, definidos por el MEC.

Algunos estados, adicionalmente, están negociando otros préstamos directamente con instituciones financieras internacionales. Ese es el caso de Paraná, que ya tiene un contrato con el BID en fase de desembolso, y de Sao Paulo en fase de negociación también con el BID, entre otros. Paralelamente a esas acciones se están elaborando estudios, tanto por iniciativa de los estados como del Gobierno Federal, en el sentido de identificar soluciones permanentes al problema del financiamiento de la educación media por parte de los estados.

El punto más relevante para la argumentación desarrollada en este trabajo es que la reciente legislación permitió la identificación de los interlocutores responsables de cada nivel de enseñanza fundamental; y, a partir de acciones de coordinación que vienen siendo tomadas por el Gobierno Federal, se ha avanzado en la proposición de soluciones para el financiamiento y la gestión de la educación básica pública. La implantación del FUNDEF y las acciones recientes en el sentido de viabilizar la expansión de la educación media son ejemplos de ese movimiento.

En lo que concierne al mejoramiento de la calidad de la enseñanza, varias acciones vienen siendo desarrolladas en los tres niveles de gobierno, con diferentes grados de éxito. Como resultado, de forma general, se ha observado el avance en términos de la escolarización de la población del país en períodos recientes⁵⁵, especialmente desde el inicio de los años 1990. Hasta el momento, las reformas se asociaron mayoritariamente a la enseñanza básica, pero en la medida en que involucran aspectos de gestión de los sistemas y de las escuelas, así como de reorganización institucional de las estructuras estaduais y municipales de educación, las mismas se reflejan en los demás niveles educativos. Son bastante conocidas algunas reformas conducidas por estados brasileños (la más famosa es la de Minas Gerais), generalmente asociadas a estrategias de municipalización y de autonomización de las unidades escolares.

En los dos próximos puntos, se presenta la discusión sobre las estrategias de municipalización y de autonomización de las escuelas en la forma como vienen siendo adoptadas en Brasil como medio para el logro del mejoramiento de la calidad de la enseñanza. En el punto sobre la autonomización, se presentan suscintamente dos experiencias: una de Minas Gerais y la otra de

inflacionarias, de forma que los municipios se sentían siempre perjudicados. Ese es uno de los problemas apuntados en la municipalización del estado de Paraná, según evaluación del proceso realizado por el (Ipardes, 1996).

⁵⁵ Tanto en términos de la reducción del analfabetismo, como del aumento de los años de escolaridad, además de otros avances específicos en materia de enseñanza básica, asociadas especialmente a la reducción en las tasas de reprobación y evasión, y a la disfunción edad-año escolar, entre otros indicadores.

Sao Paulo, las cuales, aunque basadas en principios semejantes, parten de estrategias de implementación distintas.

C. La municipalización

Como se afirmó antes, independientemente de los procesos de descentralización que vienen siendo conducidos por diversos estados, la implementación del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización del Magisterio, a partir del 1 de enero de 1998, representa en sí misma un fuerte impulso a la municipalización de la enseñanza básica.⁵⁶

En ese contexto, y considerando que la municipalización ya es una realidad en la mayor parte de los estados con mayores problemas educativos — especialmente en la región Noreste, se plantean dos cuestiones: la primera es si hay evidencias de que la municipalización esté contribuyendo al mejoramiento de la calidad de la enseñanza; la segunda se refiere a las posibilidades de implementar políticas de mejoramiento de la calidad de la enseñanza en un escenario ampliamente municipalizado. En otras palabras, se trata de discutir las formas por las cuales la municipalización de la enseñanza fundamental no se transforme simplemente en la atomización y transferencia, para la esfera local, de la responsabilidad por los ya conocidos problemas de la educación en el país: la retención, la evasión, los bajos índices de rendimiento, la precaria calificación de los profesionales, su pésima remuneración, etc.

Por lo tanto, es necesario tener en cuenta que la municipalización a cualquier precio no implica eficacia. En la práctica, las ganancias esperadas con la municipalización se pueden perder en función de la falta de capacidad técnica, institucional y gerencial de los municipios, aliadas a mayores dificultades en el acceso al conocimiento de innovaciones y en la obtención de financiamientos por parte de los mismos. Si, por un lado, la mayor permeabilidad a las presiones sociales tiende a permitir una mayor adecuación de la escuela a las necesidades locales, posibilitando el mejoramiento en la calidad de la enseñanza, por otro, nada garantiza que esa participación sea efectiva hasta el punto de implicar cambios en el desempeño de las escuelas y en la forma por las cuales se organizan los sistemas y los organismos municipales de enseñanza. Además, es común la constatación de que muchos avances obtenidos son perdidos por el simple cambio de administración municipal, revelando el bajo grado de institucionalización de las transformaciones así como su vulnerabilidad.

En verdad, no hay evidencia alguna de que el poder local esté menos concentrado en la figura de los alcaldes de lo que siempre fue. Eso aún después de transcurrida casi una década de un proceso de descentralización de las políticas sociales en el país, que se apoyó crecientemente en la formación de los concejos municipales como forma de canalización de la participación de los ciudadanos (Draibe, 1997).

De acuerdo con (Draibe, 1997:2) «... además de la descentralización, depender de la voluntad política allí presente, las políticas y los programas descentralizados para la esfera municipal se concentran en las manos y en las riendas de la autoridad local, principalmente en los municipios pequeños... Pero también en los grandes y medianos, es decisiva la disposición de la alcaldía para acelerar o rehusar la asunción de nuevas responsabilidades y funciones, dependiendo tanto del cálculo político que hace de las ventajas y desventajas de la descentralización, cuanto de los aciertos y negociaciones políticas que establece con los gobiernos del estado y de la Unión».

⁵⁶ En el estado de Sao Paulo sólo en el año de 1997 hubo una migración de aproximadamente 400 000 matrículas del estado hacia los municipios. Aun cuando el Programa de Asociación Estado-Municipio se haya iniciado en ese estado en 1995, el principal motivo de la fuerte adhesión por los municipios, en 1997, fue la perspectiva de implementación del Fondo.

Sin duda, hay numerosos casos de gestión municipal de la educación que han tenido buenos resultados; sin embargo, esa no es la regla cuando se piensa en Brasil como un todo.

Hay también diversos casos de proyectos municipales que han instrumentado formas innovadoras de gestión educativa, cuyo objetivo es el mejoramiento de la calidad de la enseñanza".⁵⁷ No obstante, el alto índice de discontinuidad, además de la cantidad relativamente pequeña de casos, reafirman la necesidad de discutir las condiciones de emergencia y sustentabilidad de soluciones innovadoras para el mejoramiento de la calidad de la enseñanza en el ámbito municipal en las condiciones actuales. Vale la pena recordar que a excepción del estado de Río Grande del Sur, las asociaciones de municipios son incipientes y tienen un carácter más político que de cooperación técnica propiamente dicha.⁵⁸

Por lo tanto, la municipalización, pensada en un contexto de mejoramiento de la calidad de la enseñanza, necesita ser estructurada de forma asociada a un conjunto de medidas que garanticen que no se esté sólo transfiriendo atribuciones a la esfera local de gobierno. En ese caso, al contrario de lo pretendido, la tendencia es la de que el proceso redunde en el empobrecimiento de la calidad de la enseñanza y en el aumento de las desigualdades en municipios y regiones.⁵⁹

Tales medidas, respetadas las especificidades locales, deben incluir asistencia y capacitación a los municipios en el sentido de desarrollar capacidades institucionales, técnicas, gerenciales y pedagógicas, acciones éstas volcadas hacia los dirigentes, la burocracia, el cuerpo técnico y los profesionales de educación locales. Los canales de participación de la comunidad también requieren ser trabajados y viabilizados.⁶⁰ Esas acciones deberían, en principio ser desarrolladas por la esfera de gobierno inmediatamente superior, en este caso, el estadual, que también es responsable constitucionalmente por la enseñanza básica. Pero podrían tener, incluso, el soporte de la Unión, a la cual, los marcos de la legislación vigente, cabría esa atribución.⁶¹

Actúa como elemento que complica el proceso, el hecho de que, en Brasil, la mayoría de las iniciativas de municipalización de la enseñanza básica que ocurrieron entre mediados de los años 80 e inicio de los 90 tuvieron en común la necesidad de contribuir al ajuste fiscal de los estados. Este determinante de orden estructural y macroeconómico asume grados diferenciados dependiendo del estado que se considere. De cualquier forma, la motivación de carácter fiscal acabó imprimiendo un ritmo al proceso que atropellaba las iniciativas capaces de garantizar las condiciones para que se alcance el objetivo de mejoramiento de la calidad de la enseñanza. Así, aun cuando los diseños iniciales de los proyectos contemplaban componentes de fortalecimiento institucional y de capacitación a los municipios, se verificaron problemas en la implementación de esos componentes, expresados, incluso, por desfases de tiempo en la implementación. Con eso, los municipios quedaban a su propia suerte en lo que se refiere a la implantación y la conducción de sus redes después de la municipalización. La evaluación realizada por el Instituto Paranaense de Desarrollo Económico y Social—Ipardes—, sobre el proceso de municipalización en Paraná, ocurrido en el inicio de los años 90, muestra claramente esa realidad.⁶²

⁵⁷ Por ejemplo, los casos de Maringá en el estado de Paraná, de Jaboatão de Guararapes e Pernambuco, y de Jaguaré en Espírito Santo.

⁵⁸ En Río Grande del Sur el proceso de municipalización de las matrículas fue una iniciativa de los propios municipios, la cual cuenta con el apoyo de la asociación de municipios en términos técnicos y políticos.

⁵⁹ Para mayor discusión al respecto, ver (Azanha, 1991 y Maia, 1989).

⁶⁰ En verdad, los concejos municipales del estado ya existen o deberían existir, por fuerza de Ley; pero en la práctica muchos de ellos no fueron ni siquiera implementados o, aún existiendo, no desempeñan función alguna.

⁶¹ Ley 9.394/96, artículo 9.

⁶² En 1995 y 1996 se realizó una investigación que se proponía evaluar los impactos de la municipalización de la enseñanza fundamental en el estado de Paraná, iniciada en 1991. Fueron considerados tres aspectos como foco del análisis: el de la gestión, el de la calidad de la enseñanza, y el financiero. La investigación, realizada con base en entrevistas a diversos tipos de actores involucrados en diferentes puntos del proceso - en las escuelas, departamento de educación de las alcaldías y asociaciones de padres y maestros- reveló una gama de problemas asociados al proceso, además del gran descontento con los resultados de la municipalización hasta aquel momento (Ipardes, 1996).

Igualmente en los estados más ricos, dada las disparidades que se verifican entre sus municipios, la municipalización, en esas condiciones, tiende a magnificar las diferencias previamente existentes entre municipios dentro de un mismo estado.

D. La autonomización de las escuelas

El principio de autonomización de las escuelas está presente en todas las estrategias de reforma actualmente en curso, aunque con énfasis diferenciado en cada una de ellas. En la reforma de Minas Gerais, que se inició hace ya casi una década, dicho principio aparece como el elemento central de la estrategia adoptada".⁶³ En ese sentido, la autonomización es considerada bajo los aspectos pedagógico, administrativo y financiero.

Para viabilizar esa autonomización, la reforma señalada se apoyó fuertemente en la participación de los actores de la comunidad escolar, así como en la visibilidad de los resultados obtenidos por la escuela. Eso se dio fundamentalmente a través de los siguientes mecanismos:

- Procesos selectivos para director de escuela, con la elección, por la comunidad escolar, de los candidatos preseleccionados. Como prerrequisito, los candidatos deben poseer habilidades específicas para la función. El proceso de selección se da por etapas. La primera es de títulos y conocimientos, en la cual se clasifican los tres mejores calificados de cada escuela, comenzando por los que alcancen 60% del total de los puntos. Seguidamente, los candidatos elaboran y presentan sus planos de actuación en la dirección de la escuela, los cuales son votados por la comunidad escolar. Finalmente, los directores pasan por un programa de capacitación promovido por la Secretaría Estadual de Educación.
- Fortalecimiento de los colegiados escolares, ampliando las instancias y mecanismos de participación dentro de la escuela. Los colegiados están constituidos por representantes de los padres de los alumnos; de alumnos con más de 16 años; de profesores y de funcionarios; siendo presidido por el director de la escuela. Además de las funciones consultivas, el colegiado pasó a deliberar sobre cuestiones financieras, administrativas y pedagógicas, incluso bajo la forma de asignación de recursos y prioridades de proyectos.
- Institución del Programa de Evaluación de la Escuela Pública. Este es un programa de evaluación externa que, a través de la aplicación de prueba a los alumnos, se propone medir el desempeño de las escuelas. Los resultados, en principio, deben contribuir a la definición de acciones orientadas a sanear las deficiencias encontradas.

Paralelamente, se procedió a la reestructuración de la Secretaría, implicando la redefinición y la desconcentración de funciones propiamente dichas. En ese sentido, las principales medidas adoptadas comprenden:

- La desconcentración pedagógica.⁶⁴ Este punto es central en la reforma, por el hecho de llevar a la escuela la reflexión sobre las alternativas de superación de los problemas ligados a la enseñanza. Eso debe expresarse en el Plan de Desarrollo Escolar, elaborado por la propia escuela, que propone metas para cinco años, buscando el mejoramiento del rendimiento escolar e identificando los recursos necesarios para su implementación. La Secretaría se compromete a suministrar los recursos necesarios para ello. Por lo tanto, el Plan de Desarrollo Escolar es la expresión de la autonomía de la escuela.

⁶³ Este relato de la experiencia se basa en la investigación «Cambio de Patrones de Gestión Educacional en el Contexto del Proceso de Descentralización», financiada por la Fundación Ford y realizada paralelamente a otras investigaciones que tuvieron lugar en Chile, Colombia y Argentina, en los años de 1994 y 1995. Algunas actualizaciones relevantes fueron incorporadas. En Brasil, los resultados de la investigación fueron publicados en Costa, (Maia y Mandel, 1997).

⁶⁴ En los documentos originales se utiliza el término de descentralización. Para efectos de compatibilización con la terminología aquí adoptada, se optó por el término desconcentración.

- La desconcentración de los recursos financieros. Los objetivos de esa medida consisten en: a) fortalecer el principio de autonomización de la escuela; b) fortalecer la participación de la comunidad escolar a través de su incorporación en las decisiones en cuanto a asignaciones; y c) promover la equidad, mediante transferencias diferenciadas a las escuelas más necesitadas.
- La desconcentración administrativa. La escuela pasó a ser responsable por la administración de la vida funcional de su personal. Fueron redefinidas las acciones de las instancias intermedias y de los órganos centrales⁶⁵; tratando, por un lado, de dar soporte al desarrollo del proyecto y de las actividades de la escuela y, por otro, de agilizar los canales de integración y comunicación entre los entes del sistema, desde la escuela hasta los órganos centrales.

La estrategia de la reforma se apoyó, además, en la valorización de los profesionales involucrados, en particular:

- Los profesores, especialistas y funcionarios, a través de actividades consistentes en capacitación con el apoyo de la Secretaría, implementadas o apoyadas por las delegaciones regionales.
- De los directores, a partir de la valorización de su función, y de la legitimación de su actuación frente a las comunidades locales.

A pesar de haberse iniciado hace ya varios años, la reforma, en Minas Gerais, continúa en implementación. Las dificultades todavía son muchas, principalmente ligadas a las diferentes condiciones de incorporación de los cambios en todas las instancias, especialmente en las propias escuelas. Pero ya se cuenta con algunos indicadores de éxito en el desempeño global de la enseñanza básica en Minas Gerais, como es el caso del mejoramiento de desempeño de sus alumnos en las pruebas de evaluación nacional de la educación fundamental realizadas por el Ministerio de Educación.

Entre las dificultades mencionadas se destacan aquellas asociadas a la formulación del Plan de Desarrollo Escolar por las propias escuelas y a la interpretación y la utilización adecuadas, también por las escuelas, de los resultados de la evaluación externa.

Queda claro también que el proceso de autonomización potencia la característica del desempeño de la escuela al estar este último íntimamente correlacionado con el desempeño de su director. Eso, de por sí, ya implica un desempeño muy diferenciado entre las escuelas, aun cuando el proceso de selección de directores y los mecanismos de participación instituidos tienden a reducir esas diferencias.

Es indudable que el hecho de haber ocurrido, en ese período, una continuidad de gobiernos en el estado de Minas Gerais benefició la implementación de la reforma,⁶⁶ especialmente a través de la consolidación de una práctica sistemática de mejoramiento de la gestión del sistema escolar y de acumulación de capacidad administrativa y de implementación de las innovaciones propuestas.

Otra estrategia de reforma de ámbito estadual, centrada en la autonomización de la gestión escolar, fue la del estado de Sao Paulo en el período 1991-1994, conocida como "Escuela-Modelo".⁶⁷ Aunque los contenidos básicos de esa reforma se asemejan a los de Minas Gerais, su estrategia de implantación fue opuesta. Mientras en Minas Gerais el objeto fue la totalidad de las escuelas de la red estadual, en Sao Paulo éste fue definido por un conjunto de 600 escuelas, universo que sería ampliado año a año hasta alcanzar la totalidad de la red estadual, de aproximadamente 6 000

⁶⁵ Las Comisarías de Enseñanza pasaron a concentrar sus acciones en la coordinación, orientación y asesoría. Queda en ellas preservada la función de «promover el desarrollo de los recursos humanos», pero mucho más en el sentido de viabilizar las demandas de las escuelas que de mantener una programación rígida elaborada por la comisaría. Entre otras funciones, tienen también las de subsidiar las escuelas en la elaboración de sus planes y coordinar procesos relativos al desarrollo curricular y a la evaluación sistemática de las escuelas.

⁶⁶ La reforma fue iniciada en el Gobierno de Helio García, continuándose en el actual Gobierno de Eduardo Azeredo, ambos del Partido Social Demócrata Brasileiro -PSDB.

⁶⁷ Para una descripción minuciosa del proyecto y evaluación de su implementación, ver (NEPP, 1997).

escuelas. Esa estrategia de implantación fue identificada como uno de los grandes obstáculos a la reforma. Primero porque creó dentro de la red estadual la percepción de que habían escuelas «elegidas» y escuelas relegadas; segundo, porque definía dos tipos de procedimiento dentro de la red: los referentes a las Escuelas-Modelo y aquéllos volcados hacia las demás escuelas; y, tercero, porque creó entre el personal de la Secretaría (profesores y demás funcionarios) una casta de «privilegiados»: los que trabajaban en el proyecto Escuela-Modelo (NEPP, 1997).

Se partió de la idea de lo que debería ser la escuela mínimamente dotada, fundamentalmente en términos de recursos físicos y pedagógicos: con un período de clases ampliado de 4 a 5 horas/día; con un aumento de la carga horaria del profesor para el ejercicio de actividades fuera del aula, y un aumento proporcional del salario; con su planeamiento pedagógico propio; y con la transferencia directa de recursos para ser utilizados según las necesidades de la propia escuela. Fueron seleccionadas inicialmente 600 escuelas, intencionalmente las mejores de la red, para iniciar el programa. Las nuevas escogencias siguieron el mismo criterio, y se llegó al máximo de aproximadamente 1 300 escuelas.

Además de enfrentar las serias resistencias dentro de la propia red estadual ya mencionadas, el proyecto se mostró extremadamente costoso y su extensión al universo de las escuelas estaduales inviable.

Con la toma de posesión del actual gobierno en 1995, el proyecto fue abandonado. El eje de la reforma se dirigió entonces hacia la descentralización de la enseñanza básica, siendo instituido el Proyecto de Asociación Estado-Municipio, buscando la municipalización de las matrículas en ese nivel de enseñanza. Sin embargo, no fueron abandonadas algunas de las medidas de autonomización de las escuelas, antes exclusivas de las Escuelas-Modelo. Al contrario, éstas fueron extendidas a la globalidad de la red, como es el caso de la ampliación de la jornada de clases de 4 a 5 horas diarias; la ampliación de las jornadas de trabajo del profesor para el ejercicio de actividades fuera del aula y el planeamiento pedagógico. Además, el conjunto de la red estadual adoptó diversas medidas orientadas a la autonomización de las escuelas.

En lo que respecta a la lógica organizacional de la Secretaría, la desconcentración se dispuso lograr también una mayor organicidad de la estructura existente, buscando la conformación de una organización compatible con la perspectiva de creciente municipalización de las matrículas.⁶⁸

Desde el punto de vista de la escuela, las medidas relacionadas con su autonomización están condicionadas fuertemente por el aspecto financiero, aunque con reflejos en los aspectos administrativos y pedagógicos. Las escuelas pasaron a tener autonomía para la compra de materiales pedagógicos, mobiliario escolar, algunos equipos (por ejemplo, de informática y de protección) y para la contratación de servicios. Los recursos son transferidos a la Asociación de Padres y Maestros (APM) y deben ser aplicados según las decisiones de la propia escuela, involucrando a la APM.⁶⁹

Conforme revela una investigación del (NEPP, 1996), realizada en el estado de Sao Paulo, «... la descentralización de recursos financieros asignados directamente a las escuelas, es una de las innovaciones de mayor impacto en las unidades escolares investigadas. Se les permitió equiparse con material didáctico (para uso de los alumnos y profesores), con material de consumo de limpieza, con recursos pedagógicos y tecnológicos, para que la actividad escolar pudiera realizarse».

⁶⁸ La primera medida adoptada fue la extinción de las Divisiones Regionales de Enseñanza, instancias intermediarias entre los órganos centrales y las Comisarías de Enseñanza, con sus funciones básicamente transferidas a estas últimas (enero de 1995). A tales efectos, fue instituido y llevado a cabo un concurso para el cargo de Comisario de Enseñanza, y realizados diversos ciclos de capacitación dirigidos a los Comisarios y al personal de las Comisarías.

⁶⁹ Hay restricciones de plazos de utilización y porcentajes aplicados en material de consumo y permanente, además de la necesidad de prestación de cuentas.

El cuadro II.6 muestra la evolución de las transferencias de recursos. En la misma se observa un fuerte crecimiento en los valores transferidos a las escuelas en los últimos dos años.

Cuadro II.6
RECURSOS TRANSFERIDOS DIRECTAMENTE A LAS ESCUELAS POR
LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE SAO PAULO
(R\$ millones de reales medios de 1997)

	1994	1995	1996	1997
Mantenimiento de las escuelas	8,0	20,7	35,6	46,0
Convenio Finde		31,9	29,1	39,0
Equipo tecnológico			13,5	
Reforma y adecuación			8,0	10,8
Material pedagógico y mobiliario			76,4	15,0
Equipamientos de producción			1,2	
Equipos de informática				23,8
Total	8,0	52,6	163,8	134,6

Fuente: Secretaria da Educação do Estado de Sao Paulo.

Nota: En algunos de estos ítems el total presentado incluye recursos traspasados a la esfera estadual por la federal—Ministro de Educación, para su posterior transferencia a las escuelas.

E. Consideraciones finales

En la mayoría de los estados de la federación se verifica una tendencia creciente de autonomización de las escuelas, aunque ésta ocurre en distintos grados. Lo más relevante es que en algunos de esos estados ya se verifican acciones en el sentido de crear condiciones para que esa autonomía sea ejercida y que a la vez pueda revestirse en el mejoramiento de las condiciones que propicien avances en la calidad de la enseñanza. Tales acciones se refieren, especialmente, a la redefinición de los papeles de las instancias intermedias y centrales y a la capacitación de los agentes involucrados en el proceso desde los órganos centrales hasta las escuelas; siempre buscando la generación de condiciones para que las escuelas puedan ejercer, en beneficio de la calidad de la enseñanza, esa autonomía. Esto viene ocurriendo en Paraná, en Sao Paulo y en Minas Gerais, entre otros estados.

También en la órbita federal, se verifica la descentralización de los programas de esa esfera de gobierno volcados a la enseñanza básica, ya sea en el plano pedagógico, ya sea en el plano de apoyo técnico-operacional y en el financiero. En los programas federales la descentralización comprende tanto la municipalización como la autonomización de las escuelas y, en menor grado, la estadiación de programas y proyectos.⁷⁰ La implantación del Programa Nacional de Alimentación Escolar (Merienda Escolar), del Programa de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Básica (Dinero en la Escuela) y de los Programas de Apoyo Tecnológico (Equipo tecnológico) y TV Escuela, son evidencias claras de la escogencia de esa opción estratégica.

Las evaluaciones de los procesos recientes de autonomización de la gestión escolar y de municipalización muestran que es preciso captar la especificidad y la complejidad de esos procesos que vienen ocurriendo simultáneamente en diversas regiones y esferas del gobierno en Brasil. En primer lugar, la autonomización de la gestión escolar y la municipalización se constituyen en estrategias de gestión del sistema educacional que, a juzgar por las evaluaciones sobre el desempeño de los sistemas educacionales en el país, son actualmente condiciones necesarias para el mejoramiento de la calidad de la enseñanza en Brasil. Sin embargo, además de no ser condición suficiente para que representen avances en el sentido señalado, es necesario que estén acompañadas

⁷⁰ En esa modalidad, la transferencia se da de la Unión hacia los estados, siendo la Secretaría Estadual de la Educación el órgano pertinente y ejecutor de los respectivos programas y proyectos. Vale la pena destacar que en muchos casos, la opción por la estadiación se deriva de la imposibilidad de los municipios de recibir recursos del gobierno federal, ya sea por insuficiencia fiscal o por incapacidad administrativa de gestión.

de un conjunto de medidas, algunas de carácter gerencial, otras más relacionadas con los aspectos pedagógicos, pero todas orientadas a apoyar la propuesta de transferencia de responsabilidades y decisiones hacia las unidades más próximas a los usuarios. Y ello no sólo en función de especificidades regionales y estatales, sean éstas de carácter socioeconómico, organizacionales, etc., sino también en función de objetivos de políticas diferentes, dado que son variados los formatos de combinación de autonomía escolar-municipalización deseables en cada Estado. También varía el grado de reforma de las estructuras y de los procedimientos vigentes necesarios para apoyar las transformaciones.

Pero, en suma, se trata de fortalecer las unidades localizadas en las extremidades operacionales del sistema público de enseñanza— las escuelas y la correspondientes administraciones municipales— para que ellas puedan desempeñar el papel que les pasa a ser atribuido buscando operar con mayor sinergia entre las esferas de gobierno, en el sentido de apoyar financiera, técnica y pedagógicamente esas «puntas» del sistema. Estrategias de reforma, que impliquen autonomía escolar y municipalización, que no tomen en cuenta esas necesidades, tienden a exacerbar las ya marcadas diferencias actuales en inequidad del sistema educativo público.

Como muestra la reciente investigación realizada por el Núcleo de Estudios de Políticas Públicas de la Universidad Estadual de Campinas (NEPP Unicamp, 1998), es necesario fortalecer las capacidades administrativas de las escuelas y de las administraciones municipales simultáneamente, permitiendo, en ese movimiento, que el proceso de participación social, aún tímido, se fortalezca y ayude a la transformación del ambiente escolar. Eso significa no prescindir del apoyo de la esfera federal de gobierno induciendo y coordinando ese proceso complejo de transformación, en un ambiente ya relativamente descentralizado, donde conviven la estadización, la municipalización y la autonomización de las escuelas.

Finalmente, cabe una importante observación ya apuntada por diversos autores en el análisis del proceso de descentralización en otras naciones con estructuras federativas (Peterson, 1995; Prudhomme, 1995). La articulación entre esferas de gobierno presupone la existencia de mecanismos de negociación en los campos político-institucional y económico-financiero, que viabilicen la emergencia de consensos mínimos sobre los cuales se estructura y renueva la unidad nacional. Mas aún, las relaciones intergubernamentales poseen una dinámica que significa, necesariamente, el establecimiento de acuerdos y negociaciones sistemáticos entre partes mutuamente dependientes pero no jerárquicamente subordinadas. Eso implica, por parte de los gobiernos subnacionales y central, la capacidad de crear mecanismos de ajuste, coordinación y compensación de un lado, y de inducción, presión y resistencia del otro.

Estrategias de descentralización predominantes comprometidas con el ajuste fiscal u otros objetivos distintos al mejoramiento de la calidad de la enseñanza, tienen enormes dificultades para crear espacios que viabilicen la emergencia de esos mecanismos, lo que lleva a un inevitable riesgo de los resultados del proceso (Silva y Costa, 1997).

En ese sentido, apenas una parte de las dificultades asociadas a los procesos de descentralización de la enseñanza básica en el país tienen que ver con características propias del sector educativo. Parte relevante del problema se refiere a restricciones impuestas por la naturaleza de las articulaciones existentes entre los niveles de gobiernos implicados en el proceso, las cuales, si no son consideradas, pueden comprometerlo como un todo.

En los últimos años, han ocurrido en el país algunos avances en el sentido de superar tales dificultades.⁵ Comparativamente a las demás políticas sociales en Brasil, el sector educación es el que ha avanzado más en cuanto a la incorporación de esas características del sistema federativo en sus estrategias de reforma.

Bibliografía

- Affonso, R.B. (1994), Acrise da federação no Brasil, en, Estado, políticas públicas e federalismo Ensaio FEE, Año 15, N°2, Porto Alegre.
- Affonso, R.B. y Silva P. (1995), A crise da federação no Brasil Desigualdades regionais desenvolvimento, Sao Paulo, Fundap/Editora Unesp.
- _____(1996), Federalismo no Brasil, Descentralização e políticas-Sociais, Sao Paulo, Fundap.
- Azanha, J.L (1991), Uma Idéia sobre a municipalização do ensino, Estudos Avançados, vol.12, Sao Paulo, USP.
- Costa, V.L.C., Maia, E.M. y Mandel, L.M. (1997), Gestão educacional e descentralização: novos padrões, Sao Paulo, Fundap/Editora Cortez.
- Draibe, S.M. (1997), “Avaliação da descentralização das políticas sociais no Brasil: saúde e educação fundamental.” Informe final. “Proyecto Estudios de Descentralización de Servicios Sociales”, NEPP-Unicamp/Cepal, Campinas.
- Ipardes (1996), “Avaliação do impacto da municipalização do ensino fundamental no Paraná”, Ipardes, Curitiba.
- Maia, E.M. (1989), A Municipalização no estado de Sao Paulo 1970/1986: democratização ou descompromisso, Tesis de Maestría, PUC, Sao Paulo.
- Moraes, A.C.R. (1994), Federalismo, políticas e planejamento da educação no Brasil: elementos para um diagnóstico geoescolar, MEC, Brasilia.
- NEPP (1997), Relatório integrado. Projeto Avaliação do processo de implementação do Projeto, Inovações no ensino básico e de algumas medidas da escola-padrão, NEPP-Unicamp, Campinas.
- _____(1998), Síntese dos resultados. Projeto Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar, NEPP-Unicamp, Campinas.
- SEE (1997), Descentralização e reformas no ensino fundamental, Secretaria do Estado da Educação/Fundap, Sao Paulo.
- Silva, P.L.B. y Costa V.L.C. (1996), “Descentralização e crise da federação” en Affonso y Silva (orgs.) A federação em perspectiva: ensaios selecionados, Fundap, Sao Paulo.

- Silva y Costa (1997), “Federalismo e política social no Brasil”, Trabajo presentado en el XX Congreso de la Latin American Studies Association -LASA-, mimeo.
- Peterson, P.E. (1995), *The Price of Federalism*, The Brookings Institution, Washington, D.C., USA.
- Prudhomme, R. (1995), “The Dangers of Decentralization”, *The World Bank Research Observer*, vol. 10, N°2, The World Bank, Washington, D.C., USA.

ANEXOS

Anexo I

Impacto redistributivo del FUNDEF sobre las redes estatales y municipales agregadas: cuadros seleccionados⁷¹

Cuadro I.1

NUMERO DE MATRÍCULAS-ENSEÑANZA FUNDAMENTAL PÚBLICA BRASIL 1996/1999

Series	Años	1996	1997	1998	1999(*)	Variación porcentual (Δ %)			
						97/96	98/97	99/98	99/96
1 ^a a 4 ^a		18 026 556	18 594 794	19 520 344	19 286 743	3,2	5,0	(1,2)	7,0
5 ^a a 8 ^a		11 363 253	11 940 278	12 859 680	13 577 982	5,1	7,7	5,6	19,5
Total		29 389 809	30 535 072	32 380 024	32 864 725	3,9	6,0	1,5	11,8

Fuente : MEC/INEP – Censos escolares - matrículas iniciales – 1996/1999

(*) 1999 – Datos preliminares

Cuadro I.2

NUMERO DE MATRÍCULAS RED MUNICIPAL DE ENSEÑANZA FUNDAMENTAL BRASIL 1996/1999

Series	Años	1996	1997	1998	1999(*)	Variación porcentual (Δ %)			
						97/96	98/97	99/98	99/96
1 ^a a 4 ^a		8 584 497	9 796 845	11 927 316	12 460 654	14,1	21,7	4,5	45,2
5 ^a a 8 ^a		2 336 540	2 639 683	3 186 353	3 701 995	13,0	20,7	16,2	58,4
Total		10 921 037	12 436 528	15 113 669	16 162 649	13,9	21,5	6,9	48,0

Fuente : MEC/INEP – Censos escolares – matrículas iniciales – 1996/1999(*) 1999 – Datos preliminares

Cuadro I.3

NUMERO DE MATRÍCULAS RED ESTADUAL DE ENSEÑANZA FUNDAMENTAL—BRASIL—1996/1999

Series	Años	1996	1997	1998	1999(*)	Variación porcentual (Δ %)			
						97/96	98/97	99/98	99/96
1 ^a a 4 ^a		9 442 059	8 797 949	7 593 028	6 826 089	(6,8)	(13,7)	(10,1)	(27,7)
5 ^a a 8 ^a		9 026 713	9 300 595	9 673 327	9 875 987	3,0	4,0	2,1	9,4
Total		18 468 772	18 098 544	17 266 555	16 702 076	(2,0)	(4,6)	(3,3)	(99,6)

Fuente : Mec/Inep – Censos escolares – matrículas iniciales – 1996/1999

(*) 1999 – Datos preliminares

Cuadro I.4

FLUJOS AGREGADOS – ENSEÑANZA FUNDAMENTAL PÚBLICA BRASIL 1996/1999 (*)

Series	Estadales	Municipales	Incremento bruto
1 ^a a 4 ^a	(2 615 970)	3 876 157	1 260 187
5 ^a a 8 ^a	849 274	1 365 455	2 214 729
Total	(1 766 696)	5 241 612	3 474 916

Fuente : MEC/INEP—Censos escolares—matrículas iniciales—1996/1999.

(*) 1999 – Datos preliminares.

⁷¹ Fuente: Semeghini, u. *et al*, Fundefimec, 1999.

Cuadro I.5
COMPARATIVO DE MATRÍCULAS DE EDUCACIÓN FUNDAMENTAL
DE 1ª a 4ª SERIE, POR UF, REGIÓN Y ESFERA DE GOBIERNO 1996/1999

UF/REGIÓN	1996					1999					Crecimiento (%)1997/1996		
	Estadual		Municipal		Total	Estadual		Municipal		Total	No	No	No
	N de Alumnos	%	N de Alumnos	%	N de Alumnos	N de Alumnos	%	N de Alumnos	%	de Alumnos	Alumnos est	Alumnos mun	Alumnos est/mun
	(A)	(A/C)	(B)	(B/C)	(C=A+B)	(D)	(D/F)	(E)	(E/F)	(F=D+E)	(D/A)	(E/B)	(F/C)
AC	49 671	62,1	30 362	37,9	80 033	57 894	60,4	37 929	39,6	95 823	16,6	24,9	19,7
AM	55 566	51,0	149 607	49,0	305 173	162 453	41,4	229 971	58,6	392 424	4,4	53,7	28,6
AP	55 498	82,6	11 676	17,4	67 174	59 428	74,1	20 724	25,9	80 152	7,1	77,5	19,3
PA	516 211	52,3	471 517	47,7	987,728	324 896	27,4	859 081	72,6	1 183 977	(37,1)	82,2	19,9
RO	95 120	55,3	76 892	44,7	172 012	86 798	48,9	90 711	51,1	177 509	(8,7)	18,0	3,2
RR	36 713	94,4	2 170	5,6	38 883	40 161	89,2	4 865	10,8	45 026	9,4	124,2	15,8
TO	123 074	58,0	89 288	42,0	212 362	106 667	49,6	108 371	50,4	215 038	(13,3)	21,4	1,3
NO	1 031 853	55,4	831 512	44,6	1 863 365	838 297	38,3	1 351 652	61,7	2 189 949	(18,8)	62,6	17,5
AL	105 465	29,3	254 542	70,7	360 007	96 119	20,3	378 020	79,7	474 139	(8,9)	48,5	31,7
BA	769 055	41,3	1 093 536	58,7	1 862 591	569 981	24,5	1 753 978	75,5	2 323 959	(25,9)	60,4	24,8
CE	301 598	31,4	659 364	68,6	960 962	171 169	16,0	896 602	84,0	1 067 771	(43,2)	36,0	11,1
MA	210 918	23,2	697 381	76,8	908 299	170 633	15,4	938 240	84,6	1 108 873	(19,1)	34,5	22,1
PB	146 591	35,9	261 737	64,1	408 328	153 037	26,4	426 167	73,6	579 304	4,5	62,8	41,9
PE	336 860	36,0	598 914	64,0	935 774	247 910	25,4	727 325	74,6	975 235	(26,4)	21,4	4,2
PI	166 844	38,1	271 635	61,9	438 479	151 419	27,7	394 487	72,3	545 906	(9,2)	45,2	24,5
RN	150 696	45,7	179 293	54,3	329 989	148 883	40,4	220 056	59,6	368 939	(1,2)	22,7	11,8
SE	109 335	43,7	140 860	56,3	250 195	99 088	37,4	165,975	62,6	265 063	(9,4)	17,8	5,9
NE	2297 362	35,6	4 157 262	64,4	6 454 624	1 808 339	23,5	5 900 850	76,5	7 709 189	(21,3)	41,9	19,4
DF	171 611	100,0	0	-	171 611	161 416	100,0	0	-	161 416	(5,9)	-	(5,9)
GO	288 085	53,3	252 020	46,7	540 105	255 284	45,4	307 144	54,6	562 428	(11,4)	21,9	4,1
MS	112 720	50,5	110 272	49,5	222 992	102 573	44,3	129 197	55,7	231 770	(9,0)	17,2	3,9
MT	137 968	50,7	134 229	49,3	272 197	128 476	41,5	181 074	58,5	309 550	(6,9)	34,9	13,7
CO	710 384	58,9	496 521	41,1	1206 905	647 749	51,2	617 415	48,8	1 265 164	(8,8)	24,3	4,8
ES	225 352	74,0	79 235	26,0	304 587	151 356	51,6	141 834	48,4	293 190	(32,8)	79,0	(3,7)
MG	1 330 276	68,6	608 002	31,4	1 938 278	739 781	40,2	1 100 975	59,8	1 840 756	(44,4)	81,1	(5,0)
RJ	293 601	30,6	667 165	69,4	960 766	285 025	25,2	844 829	74,8	1 129 854	(2,9)	26,6	17,6
SP	2 627 948	86,2	421 917	13,8	3 049 865	1 627 787	60,7	1 051 985	39,3	2 679 772	(38,1)	149,3	(12,1)
SD	4 477 177	71,6	1 776 319	28,4	6 253 496	2 803 949	47,2	3 139 623	52,8	5 943 572	(37,4)	76,7	(5,0)
PR	168 863	18,8	729 328	81,2	898 191	105 778	12,2	761 170	87,8	866 948	(37,4)	4,4	(3,5)
RS	429 215	51,0	412 372	49,0	841 587	394 312	47,8	431 188	52,2	825 500	(8,1)	4,6	(1,9)
SC	327 205	64,4	181 183	35,6	508 388	227 665	46,8	258 756	53,2	486 421	(30,4)	42,8	(4,3)
SU	925 283	41,2	1 322 883	58,8	2 248 166	727 755	33,4	1 451 114	66,6	2 178 869	(21,3)	9,7	(3,1)
RR	9 442 059	52,4	8 584 497	47,6	18 026556	6 826 089	35,4	12 460 654	64,6	19 86.743	(27,7)	45,2	7,0

Cuadro I.6

**COMPARACIÓN DE MATRÍCULAS DE EDUCACIÓN FUNDAMENTAL DE 5ª a 8ª SERIE,
POR UF, REGIÓN Y ESFERA DE GOBIERNO – 1996/99**

UF/ R E G I Ó N	1996				Total de Alumnos	1999				Total de Alumnos	Crecimiento (%) 1996/1999		
	Estadual		Municipal			Estadual		Municipal			No. Alumnos Est	No. Alumnos Mun	Total de Alumnos Est/Mun
	No. de Alumnos	%	No. de Alumnos	%		No. de Alumnos	%	No. de Alumnos	%				
	(A)	(A/C)	(B)	(B/C)		(C=A+B)	(D)	(D/F)	(E)				
AC	28 514	80,3	7 016	19,7	35 530	32 818	79,7	8 355	20,3	41 173	15,1	19,1	15,9
AM	174 585	86,7	26 797	13,3	201 382	180 709	79,7	46 037	20,3	226 746	3,5	71,8	12,6
AP	30 604	89,2	3 710	10,8	34 314	34 398	87,4	4 979	12,6	39 377	12,4	34,2	14,8
PA	272 077	89,0	33 610	11,0	305 687	241 506	63,6	138 467	36,4	379 973	(11,2)	312,0	24,3
RO	79 488	86,4	12 537	13,6	92 025	92 307	74,7	31 289	25,3	123 596	16,1	149,6	34,3
RR	19 778	100,0	0	-	19 778	32 895	99,7	92	0,3	32 987	66,3	-	66,8
TO	93 217	89,4	11 022	10,6	104 239	108 368	82,9	22 378	17,1	130 746	16,3	103,0	25,4
NO	698 263	88,1	94 692	11,9	792 955	723 001	74,2	251 597	25,8	974 598	3,5	165,7	22,9
AL	59 519	53,8	51 040	46,2	110 559	81 353	45,1	98 940	54,9	180 293	36,7	93,8	63,1
BA	540 080	70,6	224 670	29,4	764 750	729 189	61,2	462 380	38,8	1 191 569	35,0	105,8	55,8
CE	224 724	60,3	148 143	39,7	372 867	306 791	51,9	284 066	48,1	590 857	36,5	91,8	58,5
MA	215 690	69,8	93 202	30,2	308 892	247 580	56,6	189 874	43,4	437 454	14,8	103,7	41,6
PB	147 960	83,9	28 355	16,1	176 315	181 082	74,5	62 083	25,5	243 165	22,4	118,9	37,9
PE	383 065	71,6	151 673	28,4	534 738	425 102	67,9	200 713	32,1	625 815	11,0	32,3	17,0
PI	76 515	75,9	24 352	24,1	100 867	124 122	64,2	69 077	35,8	193 199	62,2	183,7	91,5
RN	116 054	69,3	51 322	30,7	167 376	138 641	62,4	83 438	37,6	222 079	19,5	62,6	32,7
SE	85 563	62,7	17 877	17,3	103 440	103 560	78,0	29 170	22,0	132 730	21,0	63,2	28,3
NE	1 849 170	70,0	790 634	30,0	2 639 804	2 337 420	61,2	1 479 741	38,8	3 817 161	26,4	87,2	44,6
DF	155 406	100,0	0	-	155 406	179 797	100,0	-	-	179 797	15,7	-	15,7
GO	360 400	86,7	55 061	13,3	415 461	413 064	82,8	85 801	17,2	498 865	14,6	55,8	20,1
MS	120 933	73,9	42 811	26,1	163 744	126 881	67,5	61 011	32,5	187 892	4,9	42,5	14,7
MT	163 300	87,9	22 509	12,1	185 809	190 056	72,1	73 403	27,9	263 459	16,4	226,1	41,8
CO	800 039	86,9	120 381	13,1	920 420	909 798	80,5	220 215	19,5	1 130 013	13,7	82,9	22,8
ES	174 318	75,9	55 312	24,1	229 630	159 027	63,1	92 865	36,9	251 892	(8,8)	67,9	9,7
MG	1 219 993	83,7	237 237	16,3	1 457 230	1 324 064	76,3	410 445	23,7	1 734 509	8,5	73,0	19,0
RJ	315 743	42,4	429 657	57,6	745 400	393 722	46,0	462 047	54,0	855 769	24,7	7,5	14,8
SP	2 450 591	88,9	304 787	11,1	2 755 378	2 499 110	86,6	385 885	13,4	2 884 995	2,0	26,6	4,7
SD	4 160 645	80,2	1 026 993	19,8	5 187 638	4 375 923	76,4	1 351 242	23,6	5 727 165	5,2	31,6	10,4
PR	708 774	95,6	32 709	4,4	741 483	706 027	96,3	26 993	3,7	733 020	(0,4)	(17,5)	(1,1)
RS	520 184	72,5	196 964	27,5	717 148	512 849	66,0	264 211	34,0	777 060	(1,4)	34,1	8,4
SC	289 638	79,6	74 167	20,4	363 805	310 969	74,2	107 996	25,8	418 965	7,4	45,6	15,2
SU	1 518 596	83,3	303 840	16,7	1 822 436	1 529 845	79,3	399 200	20,7	1 929 045	0,7	31,4	5,8

Cuadro I.7
COMPOSICIÓN DE FUNDEF SEGUNDO ORIGEN DE LOS RECURSOS – 1998
(R\$ en millones)

Impuesto y transferencias	Total (a)	FUNDEF (15% de a)	Participación %
FPM	12 219,6	1 832,9	13,8
FPE	10 956,2	1 643,4	12,3
ICMS	58 392,4	8 759,0	65,8
IPI exp	1 586,6	238,0	1,8
LC 87/96	2 093,4	314,0	2,4
Sub-total	85 248,1	12 787,3	-
Complementación de Unión		524,2	3,9
Total de FUNDEF		13 311,5	100,0

Fuente : STN/MF.

Cuadro I.8
COMPOSICIÓN DE FUNDEF SEGUNDO ORIGEN DE LOS RECURSOS
PREVISIÓN PARA 1999
(R\$ en millones)

Impuesto y transferencias	Total (A)	FUNDEF (15% de A)	Participación %
FMP	12 448,7	1 867,3	13,2
FPE	10 975,3	1 646,3	11,6
ICMS	60 069,3	9 010,4	63,8
IPI exp	1 621,3	243,2	1,7
LC 87/96	3 502,2	525,3	3,7
Sub-total	88 616,8	13 292,5	--
Complementación de Unión		848,6	6,0
Total de FUNDEF		14 141,1	100,0

Fuente : STN/MF – Previsión de Feb/99.

Cuadro I.9
IMPACTO FINANCIERO DE FUNDEF, POR UF, REGIÓN Y ESFERA DE GOBIERNO – 1998

(R\$ en millones)

UF	Gobiernos estatales					Gobiernos municipales				
	Contrib. Anual al FUNDEF	Receta anual originaria de FUNDEF			Diferencia: (+) aumento De receta (-) reducción de receta	Contrib. Anual al FUNDEF	Receta anual originaria de FUNDEF			Diferencia: (+) aumento de receta (-) reducción de receta
		Principal	Compl. de Unión	Total			Principal	Compl. de Unión	Total	
	(A)	(B)	(C)	(D=B+C)	(E=D-A)	(F)	(G)	(H)	(I=G+H)	(J=I-F)
AC	65,3	52,5	-	52,5	(12,8)	12,8	25,6	-	25,6	12,8
AM	166,3	144,7	-	144,7	(21,6)	64,8	86,4	-	86,4	21,6
AP	64,7	63,1	-	63,1	(1,6)	10,1	11,7	-	11,7	1,6
PA	219,7	190,7	66,6	257,3	38,0	106,1	134,8	47,1	181,9	75,7
RO	79,9	70,7	-	70,7	(9,3)	26,8	36,1	-	36,1	9,3
RR	48,5	53,9	-	53,9	5,4	7,7	2,3	-	2,3	(5,4)
TO	89,4	81,2	-	81,2	(8,2)	34,4	42,5	-	42,6	8,2
NO	733,4	656,8	66,6	723,3	(10,1)	262,6	239,2	47,1	286,4	123,7
AL	118,0	47,4	0,4	47,7	(70,2)	58,8	129,4	1,0	130,5	71,7
BA	471,9	354,1	70,3	424,4	(47,5)	270,0	387,8	77,0	464,8	194,8
CE	272,9	149,9	18,7	168,6	(104,3)	146,9	270,0	33,8	303,8	156,8
MA	165,9	82,7	53,0	135,7	(30,2)	91,2	174,3	111,6	285,9	194,7
PB	139,3	103,7	2,5	106,2	(33,1)	80,0	115,6	2,7	118,3	38,3
PE	305,6	221,9	6,0	227,9	(77,7)	158,0	241,7	6,5	248,2	90,2
PI	105,3	65,0	10,8	75,8	(29,5)	57,3	97,6	16,2	113,9	56,5
RN	124,5	98,1	-	98,1	(26,5)	63,8	90,3	-	90,3	26,5
SE	107,9	80,4	-	80,4	(27,6)	38,8	66,3	-	66,3	27,6
NE	1 811,3	1 203,1	161,6	1 364,7	(446,6)	964,8	1 573,0	248,9	1 821,9	857,1
GO	221,1	232,9	-	232,9	11,9	126,1	114,3	-	114,3	(11,9)
MS	92,2	82,2	-	82,2	(10,0)	51,6	61,6	-	61,6	10,0
MT	139,0	131,2	-	131,2	(7,7)	68,9	76,6	-	76,6	7,7
CO	452,1	446,3	-	446,3	(5,9)	246,6	252,4	-	252,4	5,9
ES	166,9	172,3	-	172,3	5,4	80,1	74,7	-	74,7	(5,4)
MG	759,1	905,5	-	905,5	146,4	469,6	323,2	-	323,2	(146,4)
RJ	766,3	375,6	-	375,6	(390,7)	303,4	694,1	-	694,1	390,7
SP	2 636,7	3 046,9	-	3 046,9	410,1	1 117,4	707,3	-	707,3	(410,1)
SD	4 329,1	4 500,3	-	4 500,3	171,2	1 970,5	1 799,2	-	1 799,2	(171,2)
PR	434,7	364,1	-	364,1	(70,6)	256,0	326,6	-	326,6	70,6
RS	579,8	524,4	-	524,4	(55,5)	306,0	361,4	-	361,4	55,5
SC	269,4	264,0	-	264,0	(5,4)	154,2	159,6	-	159,6	5,4
S	1 283,9	1 152,4	-	1 152,4	(131,5)	716,2	847,7	-	847,7	131,5
BR	8 609,9	7 958,9	228,2	8 187,1	(422,8)	4 160,7	4 811,7	296,0	5 107,7	947,0

Fuente : STN, Elaboración: SEF/MEC.

OBS: Considerando el Distrito Federal (la redistribución de recursos entre gobiernos.

Cuadro I. 10
IMPACTO FINANCIERO DE FUNDEF, POR UF, REGIÓN Y ESFERA DE GOBIERNO
PREVISIÓN PARA 1999
(RS en millones)

UF	Gobiernos estatales					Gobiernos municipales				
	Contrib. Anual al FUNDEF	receta anual originaria de FUNDEF		Diferencia: (+) aumento de receta (-) reducción de receta	Contrib. Anual al FUNDEF	Receta anual originaria De FUNDEF		Diferencia: (+) aumento de receta (-) reducción de receta		
	(A)	Principal (B)	comp. de unión (C)	Total (D=B+C) (E=D-A)	(F)	Principal (G)	Complda unión (H)	Total (I=(G+H) (J=I-F)		
AC	65.0	52.0		52.0	(12.9)	12.7	25.7	25.7	12.9	
AM	168.8	135.6		135.6	(33.2)	66.0	99.2	99.2	33.2	
AP	64.0	59.7		59.7	(4.3)	9.8	14.1	14.1	4.3	
PA	216.6	127.8	61.6	189.5	(27.1)	106.1	194.8	288.8	182.7	
RO	85.4	72.3		72.3	(13.1)	28.8	41.9	41.9	13.1	
RR	48.0	53.0		53.0	5.0	7.5	2.5	2.5	(5.0)	
TO	91.5	80.7		80.7	(10.8)	35.4	46.2	46.2	10.8	
NO	739.2	581.2	61.6	642.8	(96.4)	266.3	424.4	93.9	518.3	252.0
AL	117.3	48.1	4.4	52.5	(64.8)	59.1	128.3	11.7	140.0	80.9
BA	484.0	292.4	111.9	404.3	(79.8)	276.3	468.0	179.0	647.0	370.7
CE	282.8	138.7	25.6	164.3	(118.5)	151.6	295.7	54.7	350.4	198.9
MA	173.3	75.8	57.5	133.3	(39.9)	94.7	192.1	145.9	338.1	243.4
PB	140.7	95.0	12.3	107.2	(33.5)	81.3	127.0	16.4	143.4	62.1
PE	308.3	208.0	14.9	222.9	(85.4)	160.2	260.4	18.6	279.1	118.9
PI	108.8	59.7	14.2	73.9	(34.9)	59.1	102.2	25.8	134.1	75.0
RN	127.4	95.6		95.6	(31.8)	65.4	97.2		97.2	31.8
SE	108.7	78.5		78.5	(30.2)	39.3	69.5		69.5	30.2
NE	1 851.3	1 091.7	240.8	1 332.5	(518.9)	986.9	1 746.6	452.2	2 198.8	1 211.9
GO	225.0	227.1		227.1	2.1	128.4	126.3		126.3	(2.1)
MS	112.0	95.3		95.3	(16.6)	58.6	75.2		75.2	16.6
MT	135.9	118.3		118.3	(17.6)	68.3	86.0		86.0	17.6
CO	472.9	440.7		440.7	(32.1)	297.1	287.5		287.5	32.2
ES	209.5	178.7		178.7	(30.8)	94.7	125.5		125.5	30.8
MG	783.3	747.4		747.3	(35.9)	481.4	517.3		517.3	35.9
RJ	773.2	394.4		394.4	(378.9)	306.6	685.4		685.4	378.9
SP	2 746.2	3 075.6		3 075.6	329.4	1 157.7	828.3		828.3	(329.4)
SD	4 512.3	4 396.1		4 396.1	(116.2)	2 040.4	2 156.6		2 156.6	116.2
PR	436.0	363.1		363.1	(72.9)	258.4	331.3		331.3	72.9
RS	575.2	507.0		507.2	(68.2)	306.3	374.6		374.6	68.2
SC	273.4	261.9		261.9	(11.5)	156.6	168.1		168.1	11.5
S	1 284.6	1 132.0		1 132.0	(152.70)	721.4	874.0		874.0	152.7
BR	8 860.3	7 641.5	302.4	7 943.9	(916.3)	4 312.0	5 489.1	546.2	6 035.3	1 764.9

Fuente : Cálculos realizados en base a estimación de receta de FUNDEF/99, realizada en la STN/MF en febrero/99

Cuadro I.11
VALOR POR ALUMNO/AÑO – 1998, POR UF Y REGIÓN

UF/región	Valor por alumno/en el ámbito de los municipios 1998			Vale por alumno/año en el ámbito de los estados 1998	
	Antes de FUNDEF (*)	Com o FUNDEF	Variación %	Antes de FUNDEF (*)	Com o FUNDEF
AC	304	607	99.8	754	606
AM	319	425	33.2	488	425
AP	595	690	15.9	767	670
PA	184	315	71.4	269	315
RO	289	388	34.5	438	388
RR	2 986	901	(69.8)	810	901
TO	309	383	23.8	421	383
NORTE	251	369	47.0	409	369
AL	151	336	121.9	830	336
BA	183	315	72.1	350	315
CE	152	315	106.7	509	315
MA	101	315	213.4	385	315
PB	220	325	47.9	485	325
PE	201	315	57.1	422	315
PI	159	315	98.6	437	315
RN	245	346	41.5	439	346
SE	231	395	71.2	529	395
NORDESTE	170	321	88.9	427	321
GO	382	346	(9.4)	328	346
MS	306	366	19.5	410	366
MT	379	421	11.2	445	421
C.OESTE	370	371	0.2	373	371
ES	496	463	(6.6)	448	463
MG	515	354	(31.2)	296	354
RJ	270	619	128.9	1 262	619
SP	1 039	657	(36.7)	568	657
SUDESTE	602	550	(8.7)	529	550
PR	328	418	27.5	499	418
RS	475	561	18.1	620	561
SC	460	477	3.6	486	477
SUL	407	482	18.5	544	482
BRASIL	335	411	22.7		

Fuente: Elaborado a partir de los cuadros I.4 y I.11.

(*) Valor estimativo, supongo— que el 15% de los Impuestos y transferencias De los municipios, que entran a formar el FUNDEF, para ser destinados, necesariamente, a la enseñanza fundamental antes De Fondo.

ANEXO II

MAPEAMIENTO DE PROCESOS DE MEJORAMIENTO DE CONDICIONES DE GESTIÓN DE LA RED ESCOLAR EN BRASIL. RED ESTADUAL, 1997. DISTRIBUCIÓN Y CLASIFICACIÓN DE ACUERDO A LA DESCENTRALIZACIÓN EN ESCUELAS DE ENSEÑANZA FUNDAMENTAL: RED ESTADUAL 1977⁷²

Matriz
Cuadro II.1

No. de Orden	Unidad Federada	Estructuras de Gestión Colegiada					Mecanismo de Gestión para Provisión de Cargo de Director Escolar		Instrumentos de Planeamiento			Total de Acciones Descentralizadas	Clasificación	
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)			(11)
1	DF	X	X	X		X	X			X	X		6	1
2	MG	X			X				X	X			5	2
3	MS*			X	X				X	X	X		5	2
4	RS		X	X		X			X		X		5	2
5	ES		X	X		X	X			X			5	2
6	CE		X	X		X			X	X			5	2
7	MT		X	X					X	X			4	2
8	AP	X	X							X	X	X	4	3
9	BA	X			X					X	X		4	3
10	RN	X	X							X	X		4	3
11	SP		X	X				X		X			4	3
12	AC		X	X			X				X		4	3
13	PI		X				X			X	X		4	3
14	PR			X			X				X		3	4
15	RJ					X	X				X		3	4
16	PA		X				X				X		3	4
17	AM			X					X		X		3	4
18	RR			X						X	X		3	4
19	SC			X		X					X		3	4
20	TO		X	X						X	X		3	4
21	MA	X			X								2	5
22	AL	X								X			2	5
23	GO	X									X		2	5
24	PB		X				X						2	5
25	PE		X								X		2	5
26	SE									X			1	6
27	RO*												0	

Fuente: IPEA/Consed (1998).

- | | | |
|--------------------|--|--------------------------------------|
| 1. Calidad escolar | 5. Otros | 9. Plano de desenvolvimiento escolar |
| 2. Consejo escolar | 6. Solamente elección | 10. Proyecto político-pedagógico |
| 3. APM/APP | 7. Solamente criterio técnico | 11. Otros |
| 4. Colegio escolar | 8. Sistema mixto (elección y criterio técnico) | |

Obs.: Modalidad que indica política para el cargo de director escolar que fue considerada como acción de descentralización.

⁷² Fuente: Parente, M.M. & Lück, H. – Mapeamiento de descentralización brasilera de las redes estatales de enseñanza fundamental, texto para discusión 675, IPEA, Brasilia, Octubre de 1999



NACIONES UNIDAS



Serie

políticas sociales

Números publicados

- 1 Andrés Necochea, La postcrisis: ¿una coyuntura favorable para la vivienda de los pobres? (LC/L.777), septiembre de 1993.
- 2 Ignacio Irarrázaval, El impacto redistributivo del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos (LC/L.812), enero de 1994.
- 3 Cristián Cox, Las políticas de los noventa para el sistema escolar (LC/L.815), febrero de 1994.
- 4 Aldo Solari, La desigualdad educativa: problemas y políticas (LC/L.851), agosto de 1994.
- 5 Ernesto Miranda, Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina (LC/L.864), octubre de 1994.
- 6 Gastón Labadie y otros, Instituciones de asistencia médica colectiva en el Uruguay: regulación y desempeño (LC/L.867), diciembre de 1994.
- 7 María Herminia Tavares, Federalismo y políticas sociales (LC/L.898), mayo de 1995.
- 8 Ernesto Schiefelbein y otros, Calidad y equidad de la educación media en Chile: rezagos estructurales y criterios emergentes (LC/L.923), noviembre de 1995.
- 9 Pascual Gerstenfeld y otros, Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar (LC/L.924), diciembre de 1995.
- 10 John Durston y otros, Educación secundaria y oportunidades de empleo e ingreso en Chile (LC/L.925), diciembre de 1995.
- 11 Rolando Franco y otros, Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile (LC/L.926), diciembre de 1995.
- 12 Jorge Katz y Ernesto Miranda, Reforma del sector salud, satisfacción del consumidor y contención de costos (LC/L.927), diciembre de 1995.
- 13 Ana Sojo, Reformas en la gestión de la salud pública en Chile (LC/L.933), marzo de 1996.
- 14 Gert Rosenthal y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen I, (LC/L.996), noviembre de 1996.
- 14 Eduardo Bascuñán y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen II, (LC/L.996/Add.1), diciembre de 1996.
- 14 Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y Santiago González Cravino, Aspectos sociales de la integración, Volumen III, (LC/L.996/Add.2), diciembre de 1997.
- 14 Armando Di Filippo y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen IV, (LC/L.996/Add.3), diciembre de 1997.
- 15 Iván Jaramillo y otros, Las reformas sociales en acción: salud (LC/L.997), noviembre de 1996.
- 16 Amalia Anaya y otros, Las reformas sociales en acción: educación (LC/L.1000), diciembre de 1996.
- 17 Luis Maira y Sergio Molina, Las reformas sociales en acción: Experiencias ministeriales (LC/L.1025), mayo de 1997.
- 18 Gustavo Demarco y otros, Las reformas sociales en acción: Seguridad social (LC/L.1054), agosto de 1997.
- 19 Francisco León y otros, Las reformas sociales en acción: Empleo (LC/L.1056), agosto de 1997.
- 20 Alberto Etchegaray y otros, Las reformas sociales en acción: Vivienda (LC/L.1057), septiembre de 1997.
- 21 Irma Ariagada, Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo (LC/L.1058), septiembre de 1997.
- 22 Arturo León, Las encuestas de hogares como fuentes de información para el análisis de la educación y sus vínculos con el bienestar y la equidad (LC/L.1111), mayo de 1998. [www](#)
- 23 Rolando Franco y otros, Social Policies and Socioeconomic Indicators for Transitional Economies (LC/L.1112), mayo de 1998. Roberto Martínez Nogueira, Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico (LC/L.1113), mayo de 1998. [www](#)
- 24 Gestión de Programas Sociales en América Latina. Marco conceptual, Vol.I, (LC/L.1114), mayo de 1998. [www](#)

- 25 Gestión de Programas Sociales en América Latina. Metodológica para su análisis, Vol.II, LC/L.1114/Add.1), mayo de 1998. [www](#)
- 26 Rolando Franco y otros, Las reformas sociales en acción: La perspectiva macro (LC/L.1118), junio de 1998. [www](#)
- 27 Ana Sojo, Hacia unas nuevas reglas del juego: Los compromisos de gestión en salud de Costa Rica desde una perspectiva comparativa (LC/L.1135) julio de 1998. [www](#)
- 28 John Durston, Juventud y desarrollo rural: Marco conceptual y contextual (LC/L.1146), octubre de 1998. [www](#)
- 29 Carlos Reyna y Eduardo Toche, La inseguridad en el Perú (LC/L.1176), marzo de 1999.
- 30 John Durston, Construyendo capital social comunitario. Una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala (LC/L.1177), marzo de 1999. [www](#)
- 31 Marcela Weintraub y otras, Reforma sectorial y mercado de trabajo. El caso de las enfermeras en Santiago de Chile (LC/L.1190) abril de 1999.
- 32 Irma Arriagada y Lorena Godoy, Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: Diagnóstico y políticas en los años noventa (LC/L.1179-P), Número de venta: S.99.II.G.24 (US\$ 10.00), agosto de 1999. [www](#)
- 33 CEPAL PNUD BID FLACSO, América Latina y las crisis (LC/L.1239-P), Número de venta: S.00.II.G.03 (US\$10.00), diciembre de 1999. [www](#)
- 34 Martín Hopenhayn y otros, Criterios básicos para una política de prevención y control de drogas en Chile (LC/L.1247-P), Número de venta: S.99.II.G.49 (US\$ 10.00), noviembre de 1999. [www](#)
- 35 Arturo León, Desempeño macroeconómico y su impacto en la pobreza: análisis de algunos escenarios en el caso de Honduras (LC/L.1248-P), Número de venta S.00.II.G.27 (US\$10.00), enero de 2000. [www](#)
- 36 Carmelo Mesa-Lago, Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI (LC/L.1249-P), Número de venta: S.00.II.G.5 (US\$ 10.00), enero de 2000. [www](#)
- 37 Francisco León, Modernización y comercio exterior de los servicios de salud Modernization and Foreign Trade in the Health Services (LC/L. 1250-P), Número de venta S.00.II.G.40 (US\$ 10.00), marzo de 2000. [www](#)
- 38 John Durston, ¿Qué es el capital social comunitario? (LC/L.1.400-P), Número de venta S.00.II.G.38 (US\$ 10.00), julio de 2000. [www](#)
- 39 Ana Sojo, Reformas de gestión en salud en América Latina: los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica (LC/L.1403-P), Número de venta S.00.II.G.69 (US\$10.00), julio de 2000. [www](#)
- 40 Domingo M. Rivarola, La reforma educativa en Paraguay (LC/L.1423-P), Número de venta S.00.II.G.96 (US\$10.00), septiembre de 2000. [www](#)
- 41 Irma Arriagada y Martín Hopenhayn, Las drogas en América Latina (LC/L.1431-P), Número de venta S.00.II.G.105 (US\$10.00), septiembre de 2000.
- 42 ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos, 4 volúmenes:
Volumen I: Ernesto Cohen y otros, La búsqueda de la eficiencia, (LC/L.1432-P), Número de venta S.00.II.G.106, octubre de 2000.
Volumen II: Sergio Martinic y otros, Reformas sectoriales y grupos de interés, (LC/L.1432/Add.1-P), Número de venta S.00.II.G.110, (US\$ 10.00), noviembre de 2000.
Volumen III: Antonio Sancho y otros: Una mirada comparativa, (LC/L.1432/Add.2-P), Número de venta S.01.II.G.4, (US\$ 10.00), febrero de 2001.
Volumen IV: Silvia Montoya y otros, Una mirada comparativa: Argentina y Brasil (LC/L.1432/Add.3-P, Número de venta S.01.II.G.25, (US\$ 10.00), marzo de 2001

Otras publicaciones de la CEPAL relacionadas con este número

Ernesto Cohen y otros, ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos, Volumen I: La búsqueda de la eficiencia.

Sergio Martinic y otros, ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos. Vol. II: Reformas sectoriales y grupos de interés.

Antonio Sancho y otros ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos. Vol. III: Una mirada comparativa

El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la División de Desarrollo Social, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile. No todos los títulos están disponibles.

- Los títulos a la venta deben ser solicitados a Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.
- **www:** Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:.....

Actividad:.....

Dirección:.....

Código postal, ciudad, país:.....

Tel.: Fax: E.mail:.....