

# DE ECONOMIA

## Nº 58

CUADERNOS

Elementos para  
el diseño y evaluación  
de propuestas  
de descentralización  
del gasto en EGB



Ministerio de Economía  
de la Provincia de Buenos Aires  
República Argentina

## **Elementos para el diseño y evaluación de propuestas de descentralización del gasto en EGB**

En este trabajo participaron el Dr. Alberto Porto (coordinador) y el Lic. Diego Nicolás Moccerro.\*

Este trabajo fue realizado en el marco del convenio vigente entre el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata. La Coordinación General del convenio está a cargo del Dr. Atilio Elizagaray.

Las opiniones vertidas no comprometen la posición oficial del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

La Plata, Abril de 2001.

---

\* La Lic. Cecilia Rumi y la Lic. Lorena M. Garegnani colaboraron en la sección sobre experiencias internacionales.

# **Autoridades**

**Dr. Carlos Ruckauf**  
Gobernador

**Ing. Felipe Solá**  
Vicegobernador

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

**Lic. Gerardo Otero**  
Subsecretario de Finanzas

**Dr. Saúl Bouer**  
Subsecretario de Ingresos Públicos

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

Director: **Lic. Jorge Emilio Sarghini**

Coordinador: **Lic. Lisandro Menéndez Paratore**

# Prólogo

La educación ha ganado en el debate político y económico un espacio prioritario entre las soluciones para los problemas de la pobreza, el desempleo, la inequidad distributiva y la falta crecimiento de una sociedad. Como consecuencia de ello, la mayoría de estos debates concluyen en la necesidad de realizar reformas para mejorar el sistema educativo.

Ciertamente, muchas de estas aseveraciones encuentran sustento en la teoría económica. De hecho, dentro de la teoría del desarrollo económico, la educación pasó a considerarse definitivamente como un factor determinante del crecimiento de largo plazo.

Más aún, existe un amplio consenso en que un mejor sistema educativo es la clave para la contención y la prevención de los problemas sociales. Por ello, garantizar la cobertura, la calidad y la pertinencia de las prestaciones educativas, reviste características estratégicas para toda sociedad. Con este objetivo primordial, es que los gobiernos de varios países han implementado procesos de descentralización educativa.

En el caso argentino, luego de la descentralización del gasto social, gran parte de la responsabilidad de la

provisión de educación básica pasó a los gobiernos provinciales.

De esta forma, la Provincia de Buenos Aires se encuentra hoy, y se encontrará en el futuro, en una búsqueda constante de instrumentos que permitan incrementar la funcionalidad de su sistema educativo.

En este caso, a partir de una investigación realizada a través de acuerdos con la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata, se presenta en esta entrega de Cuadernos de Economía, una propuesta de descentralización del gasto en Educación General Básica que contempla las disparidades que existen entre los distintos municipios bonaerenses. Este estudio permite abrir el juego a futuros análisis que profundicen la línea de investigación por él iniciada.

Las consideraciones y propuestas que se formulan pueden o no coincidir con posiciones que impulsa este Ministerio; lo importante, sin embargo, es que puedan servir para tomar conciencia de la problemática económica y generar discusiones sobre las futuras políticas a implementar.

*Jorge Emilio Sarghini*

Ministro de Economía  
Provincia de Buenos Aires

# Indice

## Elementos para el diseño y evaluación de propuestas de descentralización del gasto en EGB

	Pág.
<b>INTRODUCCION</b>	<b>11</b>
<b>CAPITULO 1: LAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES</b>	<b>12</b>
1. LA EXPERIENCIA ALEMANA	12
2. LA EXPERIENCIA VENEZOLANA	13
3. EL PROCESO DESCENTRALIZADOR EN MEXICO	14
3.1. LOS ANTECEDENTES DE LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA	14
3.2. EL PROCESO DESCENTRALIZADOR RECIENTE	15
4. EL PROCESO DESCENTRALIZADOR EN CHILE	17
4.1. MUNICIPALIZACION Y TRANSFERENCIA DE FUNCIONES	17
4.2. LA DESCENTRALIZACION DE LA EDUCACION	17
5. LA EDUCACION EN CANADA	19
6. LA REFORMA EDUCATIVA EN NUEVA ZELANDA	20
7. LA EDUCACION EN ESTADOS UNIDOS	20
7.1. EL PROCESO DE MAYOR INTERVENCION ESTADUAL	20
7.2. LA ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO	21
8. LECCIONES	22
<b>CAPITULO 2: LA PROPUESTA</b>	<b>24</b>
1. FINANCIAMIENTO MIXTO DEL GASTO EN EGB EN LOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA	24
1.1. JUSTIFICACION Y ANALISIS TEORICO	24
1.2. IMPACTO MUNICIPAL	25
2. LA DIVISION ACTUAL DE FUNCIONES EDUCATIVAS EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES	27
2.1. ORGANISMOS CONSTITUTIVOS DEL SISTEMA EDUCATIVO PROVINCIAL	27
2.2. LAS FUNCIONES DE LA DIRECCION GENERAL DE CULTURA Y EDUCACION Y DEL CONSEJO GENERAL DE CULTURA Y EDUCACION	28
2.3. LAS FUNCIONES DE LOS CONSEJOS ESCOLARES	29

3. LA NUEVA DIVISION DE FUNCIONES	30
3.1. LOS CONSEJOS ESCOLARES	31
3.2. LA DGC Y E	32
4. UN EJERCICIO CUANTITATIVO SOBRE LA EVOLUCION DEL GASTO EN EGB Y LAS GANANCIAS DE EFICIENCIA POR LA DESCENTRALIZACION	32
4.1. ¿CUAL ES LA PROPORCION DEL GASTO TOTAL EN EGB QUE PUEDE CONSIDERARSE INEFICIENTE?	33
4.2. ¿CUANTO TIEMPO LLEVA ALCANZAR UNA SITUACION EFICIENTE Y COMO IMPACTARIA ELLO EN LA EVOLUCION DEL GASTO EN EGB?	35
<b>CAPITULO 3: OTRAS PROPUESTAS DE DESCENTRALIZACION</b>	<b>39</b>
1. PROPUESTAS DE REFORMA A NIVEL NACIONAL	39
1.1. LA PROPUESTA DE FIEL (1993)	39
1.2. LA PROPUESTA DE LLACH Y OTROS (1999)	39
1.3. LA PROPUESTA DE TEIJEIRO (2000)	40
1.4. LA PROPUESTA DEL MINISTERIO DE EDUCACION	41
2. PROPUESTAS DE REFORMA DEL SISTEMA EDUCATIVO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES	42
2.1. LA PROPUESTA DE GOMEZ PERAL (2000)	42
2.2. LA PROPUESTA DE BLANCO (1995)	42
3. UNA COMPARACION DE LAS PROPUESTAS	43
<b>CAPITULO 4: INSTRUMENTACION</b>	<b>44</b>
1. ¿EXISTE UNA VISION COMPARTIDA ENTRE LOS CENTROS DE PODER SOBRE LA NECESIDAD DE LA DESCENTRALIZACION?	44
2. ¿QUIEN CONTROLA EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION?	44
3. ¿COMO DEBEN ENFRENTAR LOS GOBIERNOS A LAS ASOCIACIONES GREMIALES DE PROFESORES?	44
4. ¿CUALES SON LAS ESTRATEGIAS DE LA DESCENTRALIZACION FINANCIERA?	45
5. ¿ES LA DESCENTRALIZACION PROGRESIVA O LA DESCENTRALIZACION “DE UNA SOLA VEZ” LA MEJOR ESTRATEGIA?	45
6. ¿CUANTO TIEMPO LLEVA DESCENTRALIZAR UN SISTEMA EDUCACIONAL?	45
<b>CAPITULO 5: CONCLUSION</b>	<b>46</b>

<b>ANEXO 1: PROVISION Y FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION Y LAS DISTINTAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES</b>	<b>48</b>
<b>ANEXO 2: GASTO DE LIBRE DISPONIBILIDAD Y CONDICIONADOS EN LOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA</b>	<b>49</b>
<b>ANEXO 3: FUNCIONES DE LOS CONSEJOS ESCOLARES</b>	<b>56</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>58</b>

## Introducción

Con el término de los gobiernos de facto en América Latina durante los años setenta y ochenta, las democracias emergentes fueron interesándose cada vez más en la descentralización educacional. Dicho cambio coincidió con un movimiento mundial, que abarcó los sistemas de gobierno federales (como el de Argentina, India, Nigeria y Estados Unidos) como asimismo los sistemas unitarios (como el de Colombia, Paquistán y Papua Nueva Guinea), tanto en los países grandes (como Australia, Canadá y España) como en los pequeños (tales como El Salvador, Malta, Nicaragua y Zaire).

Dado este impulso cabe preguntarse cuál ha sido el objetivo de tales procesos; esto es, ¿qué buscan alcanzar los gobiernos mediante la aplicación de tal tipo de reformas? Algunos de los objetivos que se desprenden de las experiencias descentralizadoras han sido los siguientes:

- *Lograr un desarrollo regional homogéneo.* El gobierno delega la autoridad de planificar, ejecutar y administrar proyectos a las regiones, creando polos de crecimiento socioeconómico distribuidos geográficamente en forma homogénea.<sup>1</sup>
- *Lograr una mayor eficiencia administrativa.* Es de esperar que la descentralización lleve a una toma de decisiones más rápida, menor burocracia y un mayor compromiso de la sociedad.
- *Redistribuir la responsabilidad financiera.* Ya sea que se encuentre explícito o implícito, éste es uno de los principales objetivos de los procesos descentralizadores. Algunas veces se entrega la responsabilidad financiera por la educación a los gobiernos regionales o municipales, dándoles poco o ningún derecho a decir si están dispuestos a aceptarla mientras que en otras ocasiones, las regiones y el centro negocian acuerdos de co-financiamiento aceptables para ambos.
- *Lograr una mayor democratización.* La descentralización genera una asignación de responsabilidades más homogénea entre niveles de gobierno redistribuyendo el poder.
- *Aumentar el control local a través de la desregulación.* Este objetivo tiene como fundamento la noción de que una mayor flexibilidad a nivel local permitirá una toma de decisiones más rápida, más informada, más flexible y más sensible a las necesidades que la toma de decisiones en los centros de poder alejados.

- *Mejorar de la calidad de la educación.* Este es un objetivo de casi todas las reformas de descentralización y la expectativa está en que si la toma de decisiones se encuentra más cercana al nivel de la escuela, el currículum estará más adaptado al ambiente local, generará un mayor sentido de pertenencia, aumentará la motivación tanto de los alumnos como de los profesores, estimulará la participación de los padres y aumentará la voluntad de la comunidad de contribuir financieramente a las escuelas.

En el caso de Argentina, la descentralización adquirió un ímpetu especial a partir de comienzos de la década del noventa al sancionarse la Ley de Transferencia de Servicios Educativos (Ley 24.049) que transfirió a las provincias la educación secundaria y superior no universitaria. De esta manera, se ha avanzado en otorgar nuevas funciones a las provincias pero poco se ha avanzado en incrementar el rol de los municipios. Es por ello que el presente trabajo tiene como objetivo analizar una propuesta concreta de descentralización del gasto en EGB desde el gobierno central hacia los municipios de la provincia de Buenos Aires.

Para ello, en primer lugar (Capítulo 1) se presentan las experiencias internacionales en materia de descentralización de las que se extraen algunas lecciones importantes. Estas lecciones se tienen en cuenta para avanzar hacia una propuesta concreta (Capítulo 2) donde en un primer momento se expone y justifica una nueva forma de financiamiento del gasto en EGB, se presenta la división actual de funciones educativas en la provincia y a partir de allí se delinea una nueva división de funciones, identificando el organismo responsable de la ejecución del servicio. Seguidamente se analiza el efecto que sobre la eficiencia posee el proceso cuantificando así los ahorros de costos generados.

Otras propuestas de descentralización existentes, tanto a nivel nacional como para la provincia de Buenos Aires se presentan y comparan con la aquí efectuada en el Capítulo 3 y seguidamente se analizan algunos aspectos de instrumentación de la misma que si bien constituyen uno de los temas más importantes de los procesos descentralizadores no se le suele prestar mucha atención (Capítulo 4). Finalmente el Capítulo 5 presenta la conclusión.

---

<sup>1</sup> Este fue el caso de la descentralización educativa en Venezuela.



# Capítulo 1

## Las experiencias internacionales

Las distintas experiencias nacionales relacionadas con la descentralización educativa pueden ser de utilidad para el diseño y evaluación de las políticas de reforma de la educación primaria y secundaria en la provincia de Buenos Aires. Para ello, seguidamente se describen las reformas educativas que tuvieron lugar en siete países: Alemania, Venezuela, México, Chile, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos. Algunas lecciones relevantes se extraen en la última sección del presente Capítulo.

### 1. LA EXPERIENCIA ALEMANA

La actual República Federal de Alemania es un Estado Federal sustentado en dos elementos constitucionales: la federación (Bund) y los 'länder'. Cada uno de los dieciséis länder tiene una plena conciencia autonómica, Constitución propia y gobierno propio.

El sistema educativo alemán se diferencia de otros modelos dominados y regulados por el gobierno local (EEUU y Reino Unido, por ejemplo), o del carácter

monolítico y uniforme del sistema francés. A los 16 Estados federados o länder les corresponde, constitucional y competencialmente, la administración de sus propios sistemas educativos, sustentado en el principio de "soberanía cultural" que le otorga la Constitución a los länder.<sup>2</sup>

El sistema educativo se presenta como un sistema descentralizado desde la perspectiva nacional y, por otro lado, ofrece un carácter marcadamente centralizado al interior de cada estado federado. El gobierno federal sólo tiene posibilidades limitadas y predominantemente indirectas de intervención en la política educativa y científica. Los 16 gobiernos federados, por el contrario, desempeñan un papel decisivo, asegurado constitucionalmente. Las corporaciones locales y los centros escolares gozan de muy poca autonomía de gestión.

Si se analiza el gasto público en educación por nivel administrativo, se observa que mientras la media del nivel federal es de 7,93% y la local de 22%, el nivel administrativo estatal (länder) alcanza una media superior al 70% entre 1965 y 1980.

---

<sup>2</sup> Además de la enseñanza, los länder tienen atribuidas las materias de organización administrativa, actividad de policía y régimen local.

**CUADRO N° 1**  
**GASTO PUBLICO EN EDUCACION**  
**EN TODOS LOS NIVELES DE GOBIERNO. 1965-1980**

	1965	1970	1975	1980
<i>Presupuesto en educación pública</i>				
Porcentaje del presupuesto total	11,2	14,1	15,8	15,2
En porcentaje del PNB	3,4	4,1	5,5	5,2
<i>Por nivel institucional (en porcentaje)</i>				
Educación preescolar y programa para la juventud	3,9	3,2	4,3	5,0
Enseñanza primaria y secundaria	65,1	60,0	58,1	56,6
Enseñanza superior	22,6	24,9	23,5	22,9
Educación ulterior, ayuda a los estudiantes y apoyo general a las ciencias	8,3	11,9	13,7	15,5
<i>Por nivel administrativo (en porcentaje)</i>				
Federal	6,6	6,7	9,7	8,7
Estatad	69,2	69,1	69,5	72,4
Local	24,2	24,2	20,8	18,9

Nota: por redondeo algunos totales no suman 100.

Fuente: Garrido Pérez (1996).

Los estados financian<sup>3</sup> los gastos referidos al personal docente y administrativo (que representan en la práctica más de la mitad del gasto total) así como ciertas inversiones en construcción y equipamiento. Por su parte, el nivel federal de gobierno se dedica básicamente a la financiación de la investigación, cubriendo al mismo tiempo ciertos gastos de construcción y equipamiento de las universidades y dando becas a los estudiantes. Las localidades orientan su aporte financiero básicamente hacia la construcción y mantenimiento de los edificios escolares.

Ante la perspectiva de descentralización hacia los gobiernos locales aparece la posible tendencia hacia un mayor centralismo debido a que Alemania es miembro de la Unión Europea (UE) y deberá adaptar sus decisiones de política educativa al Consejo de Ministros de la UE; por ejemplo, aceptar los requisitos para que sus diplomas sean reconocidos y homologados por la UE, las decisiones sobre programas y presupuestos para la

educación, etc. Así, surgen “tensiones” entre la descentralización en el interior de cada lãnder hacia los gobiernos locales y la centralización hacia la UE.

## 2. LA EXPERIENCIA VENEZOLANA

El sistema educativo venezolano puede describirse como un aparato administrativo altamente centralizado. La presencia dominante del gobierno en todos los niveles ha estado acompañada por una alta centralización del gasto y la administración del sistema educativo. Para 1989, el gobierno central realizaba un 72% del gasto público en los niveles preescolar, básico y diversificado, y más del 90% en el nivel superior (véase Cuadro N° 2)

Aún con sus múltiples intentos por descentralizar, las experiencias no han pasado más allá de simples cambios de la apariencia burocrática del sistema.

<sup>3</sup> La financiación para el gasto público educativo procede de la recaudación de impuestos generales.

**CUADRO N° 2**  
**GASTO EN EDUCACION PRE-ESCOLAR, BASICA Y MEDIA DIVERSIFICADA.**  
**DISTRIBUCION ENTRE NIVELES DE GOBIERNO**

Nivel de gobierno	Gasto en educación 1988-1989 (%)
<i>Nacional</i>	71,85
Ministerio de Educación	70,42
Otros Ministerios	1,43
<i>Estadual</i>	21,08
<i>Municipal</i>	7,06
<i>Total</i>	100,00

Nota: el valor total no suma 100 por redondeo.

Fuente: Garrido Pérez (1996).

**CUADRO N° 3**  
**EDUCACION BASICA DE 1<sup>ER</sup> A 6<sup>TO</sup> GRADO**  
**DISTRIBUCION DE LA MATRICULA POR DEPENDENCIA**  
 (En porcentaje)

Dependencia	1970-1971	1988-1989
Nacional	54,8	52,6
Estadual	26,1	31,6
Municipal	7,1	3,4
Autónoma	0,3	0,5
Privada	11,7	11,9
Total	100,0	100,0

Fuente: Garrido Pérez (1996).

### 3. EL PROCESO DESCENTRALIZADOR EN MEXICO<sup>4</sup>

#### 3.1. LOS ANTECEDENTES DE LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA

Desde la década de 1950 la acelerada urbanización, el crecimiento de la industria, los nuevos patrones de consumo de algunos sectores de la población, la ampliación y diversificación del Estado y el crecimiento demográfico impactaron al sistema educativo. La expansión se aceleró, la educación adquirió grandes dimensiones y comenzó a incorporar a sectores sociales antes excluidos, el cuerpo de profesores se ensanchó considerablemente, el siste-

ma diversificó las ofertas educativas y amplió el número de instituciones.<sup>5</sup>

Esta expansión del sistema se acompañó de una política central dirigida a incrementar los niveles de asistencia y alfabetismo de la sociedad ya que en 1958 uno de cada dos mexicanos no sabía leer ni escribir. Para luchar contra este flagelo se incrementaron los gastos en educación, los salarios de los profesores, se construyeron nuevas escuelas, se fortalecieron los servicios de mejoramiento profesional del magisterio, se reformaron los planes de educación formal y se diversificaron los servicios educativos.

Recién en 1973 para dar curso a la intensa actividad y expansión acelerada del sistema, la Secretaría de Educación Pública (SEP)<sup>6</sup> mediante la Ley Federal

<sup>4</sup> Esta sección se basa principalmente en Alvarez Mendiola (1994).

<sup>5</sup> Así, mientras en 1950 la matrícula total fue de 3.249.200 estudiantes, al finalizar la década del setenta llegó a 20.683.158. A su vez, mientras en 1950 existían 25.143 escuelas, en 1990 esa cifra llegó a 156.165.

<sup>6</sup> Equivalente al Ministerio de Educación en Argentina.

de Educación inició los primeros pasos hacia la descentralización educativa. La SEP inició así una desconcentración técnico-administrativa con la creación de unidades y subunidades de servicios descentralizados en las ciudades más importantes del país.

En 1982, la crisis económica afectó de sobremedida la demanda de escolaridad en los sectores de menores ingresos y aumentó las probabilidades de abandono y reprobación escolar. En estas condiciones, el sistema educativo mexicano interrumpió las tendencias expansivas que lo habían caracterizado desde décadas anteriores. Para esa fecha aún el 27% de la población no tenía los mínimos requisitos educativos.

Es por ello que en 1983 el gobierno presentó el Programa Nacional de Educación, Recreación, Cultura y Deporte que contuvo como una de sus políticas principales la descentralización de la educación. En 1984 el Poder Ejecutivo Federal expidió un decreto para establecer acuerdos de coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, los cuales implicaron la creación de consejos estatales de educación con representación de las autoridades federales, estatales y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

La tendencia descentralizadora continuó y en 1989 se dio a conocer el Programa Nacional para la Modernización Educativa. En el mismo, el gobierno federal ofrecía un diagnóstico de los principales problemas y desafíos de la educación mexicana e hizo públicos sus lineamientos y objetivos de política. En forma destacada, el documento mencionó la centralización del sistema, la falta de participación y solidaridad social y el rezago educativo.<sup>7</sup> El Programa estableció que la descentralización del sistema educativo implicaba la articulación de la comunidad local con los propósitos nacionales; el desencadenamiento de fuerzas sociales contenidas en las regiones; la organización del esfuerzo educativo en función de las necesidades locales; la aproximación de la función educativa a los problemas y realidades locales y la participación de todos los sectores de la comunidad local.

Muchos de estos esfuerzos de descentralización fueron poco efectivos o profundos y consistieron sólo en cambios legales superfluos. De esta manera, en la realidad la política educativa seguía siendo decidida

---

<sup>7</sup> El diagnóstico fue crudo: en México existían más de 4,2 millones de analfabetos mayores de 15 años; 20,2 millones de adultos sin concluir la primaria obligatoria y otros 16 millones más sin la secundaria concluida; desigualdades geográficas de las condiciones educativas; poblaciones indígenas, rurales, femeninas y urbanas marginadas; 300.000 niños sin acceso a la escuela; abandono escolar anual de 880.000 alumnos; y 27% de los egresados de la primaria no ingresaban en la secundaria.

por el gobierno federal. La federación (el gobierno central) dirigía y financiaba la mayoría de las escuelas públicas del país, en muchos Estados el esfuerzo educativo se dirigía principalmente a la educación superior y sólo unos pocos tenían un sistema propio de educación básica paralelo al de la federación (Merino Juárez, 1999).

### 3.2. EL PROCESO DESCENTRALIZADOR RECIENTE

Recién en mayo de 1992 México dio el mayor paso en tiempos recientes hacia la descentralización o “federalización” de la educación básica. Después de un acuerdo (denominado Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica) entre las autoridades federales, los gobiernos estatales y el SNTE, se estableció la necesidad de superar rezagos y disparidades regionales acumuladas, satisfacer la creciente demanda de servicios educativos y elevar la calidad de la educación. Para lograrlo era necesario iniciar un proceso de “federalización educativa” que transfiriese a los estados la responsabilidad de operar y administrar el servicio de educación básica (preescolar, primaria y secundaria) que hasta ese momento eran responsabilidad del gobierno federal. Así, los inmuebles escolares y de oficinas, el mobiliario, el personal docente, administrativo y de servicios, y los recursos financieros pasaron al control de los gobiernos estatales.<sup>8</sup>

La federación conservó para sí importantes facultades, entre ellas, la principal responsabilidad del financiamiento educativo (mediante un esquema de transferencias en bloque) y continúa siendo la autoridad normativa, técnica y pedagógica para el funcionamiento del sistema. Esto es, los planes y programas de estudio en todo el país, el establecimiento de lineamientos respecto del uso de material didáctico, la regulación de la capacitación de los maestros, la evaluación de la calidad educativa y el calendario escolar

---

<sup>8</sup> Según Merino Juárez (1999, op. cit.) otros objetivos del gobierno federal para promover la descentralización de la educación básica fueron: 1) Reducir la fuerza del SNTE obligándolo a realizar negociaciones por separado con cada gobierno estatal en lugar de sostener sólo negociaciones con el centro, o al menos desplazar las presiones de la negociación y de la demanda ciudadana por educación a los gobiernos estatales. 2) Promover el federalismo y la democracia otorgándoles a los estados un papel de mayor peso en las políticas importantes. 3) Reducir la carga del gasto educativo del presupuesto federal de largo plazo ya que se esperaba que los estados comenzaran a destinar más fondos propios para este servicio.

siguen siendo responsabilidad exclusiva de la autoridad federal. También es responsabilidad del gobierno federal la construcción de escuelas públicas, que son realizadas mediante el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas. Éste, establece las características arquitectónicas, estructurales y de mobiliario de las escuelas que construye.<sup>9</sup> Sin embargo, al parecer no existen evidencias de que los estados hubieran exigido mayor descentralización o de que todos hubieran estado preparados para asumir mayores responsabilidades educativas.

Mediante la responsabilidad del financiamiento educativo, el gobierno federal se comprometió a transferir recursos suficientes para que cada gobierno estatal tenga la posibilidad de elevar la calidad y cobertura de los servicios educativos. Para ello, la nueva Ley General de Educación (LGE) expedida en 1993 y que vino a reemplazar la de 1973 estableció un esquema de transferencias en bloque (que sólo podrían ser usadas para la educación). Estas transferencias deben seguir criterios compensatorios de acuerdo a los indicadores educativos y socioeconómicos (las transferencias deberían aumentar con las brechas educativas) y se deja a los estados que decidan cómo utilizarlos de la mejor manera. Los gobiernos estatales, a su vez, se comprometieron a otorgar recursos a la educación a una tasa mayor a la de crecimiento del PIB.

Se pretende así asegurar que todos los individuos puedan ejercer su derecho a la educación, a una mayor equidad educativa y al logro de igualdad de oportunidades para el acceso y la permanencia en la educación.

La federalización educativa hizo necesaria la reorganización de la SEP. Esto implicó que la SEP fortaleciera sus funciones sustantivas, es decir, las de carácter normativo, político y técnico-pedagógico y que dejara de tener responsabilidad en muchos asuntos de índole administrativa. A través de una permanente coordinación con las autoridades educativas de los estados, se han difundido las normas de los distintos programas y se han establecido mecanismos de seguimiento y evaluación de la ejecución de los mismos.

---

<sup>9</sup> En el caso de México la participación del gobierno federal se justifica en parte porque los estados difieren mucho respecto de los niveles de rendimiento educativo, así como en cuanto a su capacidad de prestar por sí mismos el nivel requerido de servicios tanto por razones financieras como por razones institucionales. Los estados poseen, asimismo, niveles de ingreso per cápita muy distintos y su grado de desarrollo es muy diferente.

En el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica se convino que era necesario incrementar la participación de la sociedad en el campo de la educación. Para lograr ese objetivo es indispensable (sostiene el Acuerdo) “fortalecer la capacidad de organización y la participación en la base del sistema —la escuela misma—, de los maestros, los padres de familia y los alumnos”. Las ventajas de esa participación son desplegar la energía social para un enriquecimiento de la educación, eliminar la intermediación burocrática entre todos los actores del proceso educativo y lograr una comunicación directa y fluida entre alumnos, maestros, escuelas y comunidades. Para ello, la nueva LGE incluyó la creación de los Consejos de Participación Social (nacionales, estatales y municipales).

El Consejo Nacional de Participación Social se creó como “instancia nacional de consulta, colaboración, apoyo e información, en la que se encuentran representados padres de familia y sus asociaciones, maestros y su organización sindical, autoridades educativas, así como los sectores sociales especialmente interesados en la educación”. Este consejo “tomará nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas, conocerá el desarrollo y la evolución del sistema educativo nacional, podrá opinar en asuntos pedagógicos, planes y programas de estudios y propondrá políticas para elevar la calidad y la cobertura de la educación.

El Consejo Estatal de Participación Social también funcionará como órgano de consulta, orientación y apoyo. Al igual que en el Consejo Nacional se asegurará la participación de padres, maestros, asociaciones, etc. Estos consejos promoverán y apoyarán entidades extraescolares de carácter cívico, cultural, deportivo y de bienestar social. Contribuirán a nivel estatal a la formulación de contenidos en los planes y programas de estudio; podrán opinar en asuntos pedagógicos; y conocerán las demandas y necesidades que emanen de la participación social en educación a través de los consejos municipales y escolares.

Los Consejos Municipales tendrán, entre otras funciones, gestionar el mejoramiento de los servicios educativos, la construcción y ampliación de escuelas públicas y otros proyectos de desarrollo educativo municipal. Realizarán también actividades de seguimiento de las escuelas públicas de educación básica del municipio; y establecerán la coordinación entre las escuelas del municipio para contribuir a la formulación de contenidos locales a ser propuestos para los planes y programas de estudio.

A nivel de las escuelas existen los Consejos Escolares, también formados por una amplia repre-

sentación social y educativa y que poseen funciones similares a los Consejos Municipales y Estadales. En las escuelas secundarias también existen las sociedades de alumnos, cuyos principales objetivos son ejercitar a sus miembros en la práctica de la vida democrática, realizar actividades que contribuyan a formar una personalidad responsable y promover iniciativas ante las autoridades para el progreso y mejoramiento de la escuela.

Para finalizar se puede resumir la magnitud del esfuerzo de descentralización mediante las cifras siguientes: se transfirieron alrededor de 700.000 trabajadores de la educación (513.000 plazas docentes y 116.000 puestos administrativos), casi 100.000 bienes inmuebles y aproximadamente 22 millones de bienes muebles, 3,9 millones de horas de clase y 13,5 millones de alumnos. Además, en 26 estados se crearon organismos descentralizados específicos con el propósito de asumir la responsabilidad de ofrecer los servicios educativos transferidos por el gobierno federal. Otras cinco entidades federativas asumieron directamente los servicios, a través de sus propias secretarías de educación.

#### **4. EL PROCESO DESCENTRALIZADOR EN CHILE<sup>10</sup>**

##### **4.1. MUNICIPALIZACIÓN Y TRANSFERENCIA DE FUNCIONES**

Para Chile, hasta mediados de los años setenta la responsabilidad de los municipios en la entrega de servicios económicos revestía poca importancia y se centraba básicamente en tareas relacionadas con el cuidado de la limpieza y mantenimiento de las respectivas comunas. Entre 1975 y 1981 se dictaron una serie de leyes que cambiaron radicalmente las funciones y atribuciones de las municipalidades. Al mismo tiempo, se incrementaron los recursos disponibles, se profesionalizaron las plantas de empleados<sup>11</sup> y se flexibilizó el manejo presupuestario y financiero de estas entidades.

Entre las funciones municipales vigentes se encuentran la administración general del municipio, la protección del medio ambiente local, el aseo de las calles y la mantención de las áreas verdes, la

regulación urbana, el alumbrado público, la recolección de residuos, las actividades de deporte y recreación, y la construcción y mantenimiento de calles, caminos y demás infraestructura comunitaria.

El financiamiento de estas funciones proviene de los recursos propios que la municipalidad obtiene de la recaudación de impuestos locales (inmobiliario, patentes industriales y comerciales, permisos de circulación de vehículos) así como de la tarificación de algunos servicios públicos municipales (recolección de residuos). A su vez, parte de los ingresos tributarios locales se redistribuye desde los municipios ricos a los pobres a través del Fondo Común Municipal. Esta distribución se realiza según indicadores del nivel de necesidades como el tamaño de la población, el número de propiedades exentas de pago del impuesto a los bienes raíces, etc. Los municipios tienen completa autonomía para utilizar estos fondos aunque no poseen flexibilidad para determinar las tasas y las bases de los impuestos locales ni les está permitido endeudarse para financiar la inversión local.

Los municipios en Chile también desempeñan funciones de tipo distributivo por encargo o delegación del gobierno central. Así ocurre con los programas sociales de tipo asistencial consistentes en la entrega de subsidios monetarios y al consumo de agua potable. El papel primordial de las municipalidades es identificar y seleccionar los beneficiarios de los programas de acuerdo a normas aplicables a nivel nacional. En esta labor se supone que los municipios cuentan con ventajas comparativas por su cercanía a la población beneficiaria, pero carecen de responsabilidad en el diseño central de la política, la determinación de los beneficios y su financiamiento.

Por último, las jurisdicciones locales también desempeñan funciones de rango intermedio, como son las de administración de establecimientos educativos y consultorios primarios de salud. Aquí se hará referencia sólo al primer punto, el cual se desarrolla a partir del apartado siguiente.

##### **4.2. LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN**

Hasta fines de los años setenta el sector público educacional chileno estaba fuertemente centralizado. El Ministerio de Educación Pública dictaba normas y contenidos curriculares; contrataba y pagaba a los profesores; construía y reparaba la infraestructura educacional; y adquiría y distribuía los insumos es-

---

<sup>10</sup> Esta sección se basa en Carciofi y otros (1996).

<sup>11</sup> Al respecto considérese que el personal profesional y técnico como porcentaje del total municipal creció desde un 7,9% en 1975 a un 33% en 1988.

colares como textos y material de enseñanza.<sup>12</sup> Esta forma de funcionamiento se tradujo en una mala calidad y eficiencia del sistema; bajos sueldos de los profesores debido al elevado costo de administración; supervisión inadecuada de las escuelas y los profesores; programas de estudio rígidos e inadecuados para las necesidades locales; y poca participación de la comunidad en los asuntos escolares.

Es por ello que a comienzos de los años ochenta tuvo lugar una profunda reforma estructural del sistema educativo, cuyo rasgo principal fue la descentralización de los establecimientos escolares del sector público, transfiriéndose su administración a las municipalidades.<sup>13</sup> La idea era traspasar importantes funciones y materias de decisión a los agentes que conforman el “mercado” educacional: padres de familia, escuelas, municipios y administradores privados.

Esa transferencia de escuelas a la administración municipal se formalizó a través de un convenio suscrito entre el Ministerio de Educación Pública y el alcalde como representante del municipio. Mediante el mismo, el Ministerio traspasa a título gratuito el dominio de los bienes raíces y los bienes muebles, equipos e instalaciones destinados al funcionamiento de los establecimientos. También se traspasa el personal que presta servicios en estos últimos.

El convenio establece que la responsabilidad de proveer el servicio educacional es definitiva y que la municipalidad se obliga a hacerlo en forma continua, racional y permanente. Asimismo, la municipalidad se compromete a mantener los establecimientos en adecuadas condiciones de funcionamiento y dotados de los recursos humanos y demás insumos necesarios, incluida la mantención de la infraestructura de las escuelas traspasadas.

Los municipios tienen tres opciones para administrar los establecimientos traspasados. La primera es constituir departamentos municipales de educación para gestionarlos directamente. En tal caso la municipalidad debe llevar un presupuesto aparte, que debe ser aprobado por el consejo municipal y regirse por las disposiciones de la administración pública para el manejo y control de los recursos financieros. Otra

opción es delegar la administración en corporaciones municipales, constituidas por personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro y con participación del alcalde en su gestión, las que operan al margen de las normativas financieras de la administración pública.<sup>14</sup> La tercera opción es similar a la anterior con la diferencia que el alcalde no tiene participación en la gestión y que el municipio puede contribuir al financiamiento a través de aportes o subvenciones.

Antes de la descentralización, los profesores recibían un tratamiento preferencial en el seno de la administración pública en materia de estabilidad laboral y salarios. Con posterioridad se implantó un esquema más flexible en el que se ofreció la posibilidad a los profesores de trabajar como funcionario público o como empleado privado. El Estado indujo a la última alternativa a través del pago de una indemnización por término de la relación laboral. Acto seguido, el municipio contrataba al docente como empleado particular sujeto a las condiciones laborales del sector privado, lo cual implicaba que el salario se fijaría de acuerdo a las condiciones del mercado y que el profesor podría ser despedido por disminución de la matrícula u otra causa.

Por otro lado, el Ministerio asumió la supervisión técnica y la fiscalización del servicio traspasado, así como la responsabilidad de financiar los establecimientos mediante una subvención por estudiante<sup>15</sup> (a describir a continuación). Además el Ministerio continúa proveyendo los textos escolares a los estudiantes del sector y los almuerzos infantiles para los alumnos beneficiarios del Programa de Alimentación Escolar (PAE) y diseñando las políticas generales pertinentes.

La subvención per cápita como instrumento para transferir recursos a los planteles cumple un rol decisivo en el nuevo esquema. Además de financiar propiamente la gestión educacional, introduce elementos de elección y competencia en un área tradicionalmente regida por los esquemas clásicos de la administración pública.

La misma confiere a los padres el rol de “clientes” del sistema, de manera que las decisiones familiares son ahora determinantes en la asignación de recursos en este ámbito. Se premia a los establecimientos que atraen y retienen estudiantes y se castiga a los que fracasan. Así, se intenta utilizar la competencia entre

<sup>12</sup> Ese Ministerio administraba directamente el 90% del presupuesto del sector y contaba con una planta de funcionarios que era un quinto de los profesores del sistema.

<sup>13</sup> La reforma también favoreció la incorporación del sector privado como oferente en la educación subvencionada por el Estado.

<sup>14</sup> Esta opción fue discontinuada en 1988 pero rige para las ya constituidas.

<sup>15</sup> La subvención se inspira en el funcionamiento de un sistema de “vales” sugerido inicialmente por Milton Friedman en 1955, orientado a asignar los recursos del sector a través de un mecanismo de cuasimercado.

establecimientos para inducir eficiencia en el uso de los recursos y eficacia en los resultados del proceso educacional.

Así, los recursos que recibe mensualmente cada escuela se determinan en base a la asistencia promedio de los tres meses anteriores. Los establecimientos están sujetos a un control periódico y aleatorio por los supervisores dependientes del Ministerio de Educación Pública. Además, la subvención se otorga de acuerdo a un sistema tarifario que reconoce diferencias de costo en la provisión del servicio de acuerdo al tipo y nivel educacional, así como a la localización geográfica del establecimiento.

Una década más tarde a este importante impulso descentralizador, se produjeron nuevas reformas en el sistema educativo. Aquí se distinguen dos líneas de acción principales.

Primero, se desplegó un gran esfuerzo para reforzar el sistema de educación subvencionada, destacándose la implementación del Programa de Mejoramiento de Calidad y Equidad de la Educación (ME-CE). Éste tiene como objetivos fortalecer la infraestructura y los insumos y transformar a las escuelas y los profesores en agentes activos de cambio a través de concursos de proyectos para desarrollar establecimientos. Por otro lado, se creó el programa P-900 que atiende al 10% de las escuelas más atrasadas y consiste en mejoras de infraestructura, atención personalizada a los niños con problemas de aprendizaje, capacitación de profesores, etc.

En segundo lugar, se promulgó un estatuto docente para atender las reivindicaciones de los profesores que demandaban compensaciones por el deterioro de sus remuneraciones y estabilidad laboral. El estatuto contemplaba la implementación de la carrera docente para los profesores municipalizados (incluida la titularidad en el cargo), la introducción de un salario mínimo y de un conjunto de asignaciones basadas en la experiencia, el perfeccionamiento y sus responsabilidades, y el incremento de los recursos para capacitación docente. Además, el Estatuto docente "recentraliza" aspectos importantes del sistema educacional, puesto que las decisiones sobre contratos y remuneraciones vuelven a ser determinados por un esquema central.

Estos programas canalizaron directamente recursos a las escuelas y profesores, al margen del mecanismo de subvenciones. Se trata así de programas centralizados ya que es el gobierno central el que decide el destino de los fondos.

## 5. LA EDUCACION EN CANADA

En el caso canadiense se debe tener en cuenta la importancia de:

- los niveles inferiores de gobierno en la organización federal y
- de las minorías: católicos, protestantes, franco-parlantes y anglo-parlantes, que son mayoría en algunos estados pero minoría en otros.

En Canadá, cada provincia es responsable de la educación por mandato constitucional, sin embargo, el gobierno federal interviene para asegurar la pluralidad religiosa y lingüística. Es así como el rol del gobierno federal se restringe a proveer educación a indígenas, esquimales y miembros de las fuerzas armadas y financiar programas para el mejoramiento de la instrucción en el idioma francés.

En varias provincias no existe un único sistema de educación pública sino dos o más para respetar el derecho de las minorías a tener su propia educación, mientras que inclusive en algunas provincias, existe asistencia financiera estatal a escuelas privadas, esencialmente religiosas (en 5 provincias, existe ayuda estatal a las escuelas privadas). El financiamiento de las escuelas consiste en una combinación de ayuda provincial e impuestos locales a la propiedad (las provincias prohíben todo otro tributo municipal). Las provincias financian el 78% de los gastos en educación, nivel superior al 48% del caso americano.

Con respecto al financiamiento provincial existe una gran dispersión en la manera de realizarlo:

- De las 10 provincias canadienses, solamente Quebec, New Brunswick, Prince Edward Island y Newfoundland tienen educación primaria y secundaria financiada totalmente con fondos provinciales. En Nova Scotia el sistema está muy cercano a una completa centralización.
- En Alberta, British Columbia y Saskatchewan el sistema es básicamente un "foundation program". La provincia de Manitoba presenta una combinación de instrumentos: programas específicos, flat grants y programas igualadores. Finalmente, Ontario basa su sistema de financiamiento en un programa de base tributaria garantizada.

El territorio canadiense está dividido en distritos escolares, los cuales tienen varias responsabilidades en el área educativa: contratan al cuerpo docente, negocian salarios, construyen escuelas y fijan el impuesto a la propiedad. Sin embargo su importancia es menor que la de los distritos escolares en EEUU.



Otra característica importante del sistema es que algunas provincias pueden elegir el destino de los impuestos pagados. En Ontario y Saskatchewan las escuelas católicas tienen una organización separada del sistema público pero reciben fondos provenientes de impuestos si los contribuyentes así lo indican en su declaración del impuesto a la propiedad. Se resguarda de esta manera, el derecho de las minorías y se asegura que sus preferencias sean debidamente consideradas en la asignación de los fondos públicos.

## **6. LA REFORMA EDUCATIVA EN NUEVA ZELANDA**

Entre 1987 y 1997 Nueva Zelanda comenzó la reestructuración de su sistema educativo público teniendo como principal objetivo la descentralización de la autoridad de las escuelas.

El contexto en el que se emprendió la reforma estaba dominado por un exceso de centralización que originaba una duplicación en la toma de decisiones, falta de coordinación en las decisiones, falta de información sobre el desempeño escolar y padres insatisfechos con los servicios educativos.

Las reformas se basaron en la eliminación de los niveles regionales de administración, se cambió al responsable para la asignación del presupuesto y del personal y las decisiones sobre la educación se trasladaron al ámbito escolar (los consejos escolares pasaron a estar constituidos por padres, el director y miembros electos de la escuela). Esto conduciría a un mejor desempeño escolar y a un ahorro de recursos administrativos y financieros.

A pesar de la reforma, los fondos siguieron siendo provistos por el nivel central, pero en base a la cantidad de alumnos que poseía cada escuela. Entre los años 1992 y 1995, el gobierno realizó una experiencia con un grupo de escuelas a las cuales les otorgó el dinero para que ellas mismas lo administraran tanto para el pago de salarios como para los gastos necesarios. La experiencia fue resistida por las escuelas y por los consejos escolares por considerar que implicaba demasiada responsabilidad administrativa para cada establecimiento educativo. Entonces ante la posibilidad de cada escuela de recibir el dinero o que éste sea administrado en forma centralizada, se seleccionó la última opción. También comenzaron a efectuarse subsidios para grupos con necesidades especiales con el fin de compensar las desigualdades.

Con respecto al desempeño escolar, la reforma educativa aún no ha sido evaluada definitivamente. Con respecto al desempeño financiero, las presuncio-

nes de ahorro aún no se han concretado debido a que se ha dado gran prioridad al equipamiento y al aumento de la calidad de las escuelas.

Además de no contarse con evaluaciones definitivas, también existen otros puntos aún no resueltos como, por ejemplo, las reformas que deberían haberse realizado con el campo laboral docente. El gobierno dejó de lado las reformas que debían hacerse en el campo laboral docente, para evitar conflictos. Los nuevos docentes continuaron con la formación anterior. Los docentes primarios pasaron a depender del nivel local de gobierno, como ya lo hacían los docentes secundarios. Pero las negociaciones de contratación y empleo se mantuvieron a nivel central.

Otro punto no resuelto, dado el escaso tiempo transcurrido, es la capacidad efectiva de los cuerpos escolares electos para realizar su trabajo, así como su efecto potencial sobre los resultados escolares y la eventual capacidad del gobierno central para corregir desvíos.

A pesar del escaso tiempo pasado desde la reestructuración del sistema educativo y de no tener aún todos los resultados deseables para un análisis exhaustivo de la reforma, se encuentra que la reforma educativa de Nueva Zelanda es una de las más importantes reformas paradigmáticas dentro de las que tienden a descentralizar hacia las bases, otorgando poder de decisión.

## **7. LA EDUCACION EN ESTADOS UNIDOS**

### **7.1. EL PROCESO DE MAYOR INTERVENCION ESTADUAL**

Tradicionalmente la educación primaria y secundaria en EEUU ha sido responsabilidad de las comunidades locales. Sin embargo, por mucho tiempo el financiamiento educativo se basó en contribuciones voluntarias y aportes de los padres a las escuelas locales; posteriormente la educación se transformó mayoritariamente en una responsabilidad gubernamental. A lo largo de este siglo si bien los municipios han mantenido el rol protagónico en el sector educativo, los estados (provincias) y el gobierno federal han aumentado su participación tanto en el financiamiento como en la definición del marco regulatorio. En conjunto, el financiamiento local y estadual reunió siempre más del 90% del total, dejando al gobierno federal un papel meramente residual.

El proceso de mayor intervención estadual preocupa a quienes prefieren un mayor poder de decisión de las comunidades locales. El desplazamiento de las decisiones educativas hacia niveles de poder cada vez más alejados del individuo es visto como un movimiento en contra del derecho de los padres de elegir más libremente la educación de sus hijos. Sin embargo, las estadísticas de la educación pública americana informan que prácticamente todos los niños de entre 5 y 13 años asisten a la escuela mientras que entre los 5 y 17 años la asistencia es superior al 90%. Más del 75% de los mayores a 25 años tienen una educación que incluye al menos cuatro años de colegio secundario.

El gasto en educación por alumno en EEUU es alto comparado al de otras naciones desarrolladas pero, si bien a nivel cuantitativo las estadísticas son satisfactorias, a nivel cualitativo existe un creciente descontento respecto de la performance de su sistema educativo, especialmente de las escuelas públicas primarias y secundarias. Los tests estándar siguen mostrando niveles de desigualdad que no se compatibilizan con el esfuerzo realizado en términos de igualación del gasto. Más aún, cierta evidencia empírica indica que los "resultados" promedio descendieron luego de la creciente intervención estadual en el financiamiento.

Pese a que el objetivo ideal sería el de completa igualación de niveles educativos entre distritos, los mecanismos que permitirían acercarse a esta meta han sido criticados y calificados como inviables. Al no poder cumplir el objetivo de completa igualación, la mayoría de los estados se han inclinado por esquemas que garantizan un nivel educativo mínimo con un esfuerzo fiscal local mínimo. A su vez, las transferencias igualadoras han sido criticadas por sus efectos negativos sobre la eficiencia económica, especialmente al incorporar una distorsión en la asignación de población y actividades económicas entre distritos. La mayoría de los estudios empíricos sobre el tema indican que la ayuda estatal reemplaza, aunque no totalmente al gasto local. Es decir, por cada dólar que un distrito recibe de transferencia estadual, el gasto local se reduce en menos de un dólar. Esto implica que el gasto total en educación se incrementa producto de la transferencia, pero que parte de la misma es aprovechada por el municipio para reducir sus impuestos (o para aumentar algún otro gasto). Los resultados, sin embargo, no son conclusivos ni generalizables a todos los estados ya que, en algunos casos, los investigadores encontraron que el gasto total en educación se incrementó en una magnitud mayor a la del subsidio estatal.

## 7.2. LA ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO

Como se ha comentado, si bien los municipios han mantenido el rol protagónico en el sector educativo, la participación en el financiamiento y en el marco regulatorio de los estados (provincias) y el gobierno federal ha aumentado.

La mayoría de las escuelas privadas reciben muy poca ayuda financiera estatal, debido esencialmente, a la voluntad constitucional de mantener separado al Estado de la Iglesia y a los excesivos condicionamientos que la ayuda implica. Sin embargo, las escuelas privadas reciben alguna ayuda indirecta vía transporte, servicios de salud y libros. Además existen subsidios dirigidos a los alumnos, quienes pueden optar por una escuela privada, la cual resulta indirectamente subvencionada.

Los fondos provenientes del gobierno federal son relativamente escasos y están concentrados en programas específicos. Los subsidios federales están principalmente concentrados en programas especiales hacia niños de familias pobres y de minorías con problemas de discriminación. La ayuda se realiza bajo la forma de subsidios a objetivos precisos dentro de distritos escolares específicos en lugar de asignaciones globales que pueden ser destinadas a propósitos generales. Por otra parte, la mayoría de los subsidios federales son no condicionales, es decir, no requieren suplementación por parte de los gobiernos locales.

La ayuda federal más sustancial para el financiamiento educativo proviene de una fuente indirecta: la deducción de los impuestos estaduales y locales (con excepción del impuesto a las ventas), del impuesto federal sobre los ingresos (federal income tax) y de los intereses sobre bonos estaduales y locales.

El financiamiento estadual al sistema educativo descentralizado americano responde principalmente a dos motivos:

1) Igualación de oportunidades: las bases tributarias varían considerablemente entre distritos de un mismo estado, esto conduce a escuelas públicas de muy disímil calidad y a una gran dispersión en las oportunidades con las que se enfrentan niños de un mismo estado.

2) Ilusión fiscal: en varios distritos la pesada carga del impuesto a la propiedad generó conflictos que atentaron contra aumentos en el presupuesto educativo. Los impuestos estaduales, quizás menos visibles (ej. impuesto a las ventas), ayudaron a au-

mentar la carga tributaria con menor resistencia de los contribuyentes.

Las comunidades locales tienen varias responsabilidades en el área educativa: contratan maestros y profesores, fijan programas y contenidos mínimos (aunque generalmente bajo normas estatales) y controlan el funcionamiento general de las escuelas en sus jurisdicciones.

La educación básica descentralizada al nivel local ha sido defendida con argumentos económicos que hacen hincapié en la eficiencia económica y argumentos políticos que acentúan la importancia de la participación de la comunidad en las decisiones públicas. Sin embargo, la mayor preocupación es la referida a la equidad. La educación debería estar asociada con la igualdad de oportunidades y con la equidad social, por lo que existe un marcado consenso sobre la razonabilidad de la intervención estatal en el sector.

Con respecto al financiamiento estatal existe una gran dispersión en la manera de realizarlo:

- Sólo 6 estados proveen menos del 50% de su ayuda financiera en forma de ayuda básica (no específica).
- Sólo 2 estados usan la ayuda uniforme (flat grants)<sup>16</sup> como base de su sistema de asistencia, es decir, utilizan fondos cuyo destino no depende de la capacidad financiera de los distritos del estado. De ellos, sólo 1, North Carolina, lo usa sin complementarlo con otro programa.
- 38 estados se basan en "foundation programs",<sup>17</sup> el objetivo de estos programas es el de asegurar un nivel de gasto por alumno mínimo y reflejar diferencias en la capacidad contributiva de los distritos. En 23 estados se exige un mínimo esfuerzo fiscal a los municipios intervinientes. En 20 estados el único programa usado es del tipo "foundation".
- En 2 estados el financiamiento es exclusivamente estatal. En New Mexico el 85% de los recursos provienen de fuentes estatales. Michigan está avanzando en esa dirección.
- En sólo 3 estados los municipios ricos deben transferir parte de su recaudación al estado.

<sup>16</sup> Son fondos cuyo destino no depende de la capacidad financiera de los distritos de un estado. En general los recursos se reparten en montos iguales por alumno.

<sup>17</sup> El objetivo de estos programas es asegurar un nivel de gasto por alumno mínimo y reflejar diferencias en la capacidad contributiva de los distritos. Estos programas aseguran, a cada comunidad, un nivel de gasto por alumno mínimo siempre y cuando el distrito esté dispuesto a establecer, al menos una tasa impositiva que sea considerada justa por el gobierno estatal.

- Todos los estados incluyen al impuesto a la propiedad en el cálculo de la capacidad fiscal, 13 de ellos también consideran el ingreso del distrito. En 2 estados, parte del impuesto estatal a los ingresos es devuelto al distrito escolar donde se originó.
- En 36 estados los municipios reciben ayuda estatal para emprender proyectos de capital, existiendo gran variación en cuanto a la magnitud y condiciones de la misma.
- La mayoría de los estados sostiene alguno o varios programas especiales: educación compensatoria (29 estados), diferenciada (41), bilingüe (28) y pre-jardín (24).

En el Cuadro N° A.1 del Anexo 1 se resumen las experiencias internacionales presentadas, en términos de la provisión y financiamiento del gasto educativo.

## 8. LECCIONES

De las experiencias anteriores se desprende que gran parte de los países de la región han llevado adelante procesos de descentralización. Desde aquellos en los que ha prevalecido tradicionalmente una forma federal de gobierno hasta aquellos países de tradición unitaria y centralista se han venido adoptando sucesivas reformas que impulsaron la autonomía y capacidad de decisión local. Este impulso descentralizador no sólo ha alcanzado las llamadas economías emergentes como Venezuela, Chile y México sino que también ha tenido lugar en países tales como Nueva Zelanda.

A pesar de ello, en otros países se está dando el proceso contrario. Este es el caso de Alemania, país que ha ingresado en la Unión Europea y que por lo tanto debe acatarse a una nueva forma de organización supranacional. Aquí el proceso de "centralización" no surge porque se ha detectado un mal funcionamiento de la descentralización sino más bien por cuestiones estructurales. Sin embargo, en el caso de Estados Unidos y, en parte, en Chile sí han sucedido reversiones parciales del proceso debido de ciertas fallas de funcionamiento.

Con relación al primero se dijo que la educación ha sido tradicionalmente responsabilidad de las comunidades locales pero que en los últimos años los Estados y el gobierno federal han aumentado su participación tanto en el financiamiento como en la definición del marco regulatorio. El problema radicaba en que, como el servicio se financia a nivel local la diferencia en las bases tributarias locales llevaba a una gran dispersión en los niveles de gasto por alumno lo que dio origen a los famosos casos judiciales que obligaron a revertir parcialmente el sistema de provisión local del servicio.

Con relación al segundo se resaltó que el gobierno implementó directamente programas orientados a atender las escuelas más atrasadas y a revertir el deterioro de las remuneraciones docentes "recentralizando" otros aspectos importantes del sistema educacional (contratos y remuneraciones).

Se resalta entonces que el problema con un sistema descentralizado es que produce diferencias regionales en el sistema escolar. Así, las disparidades entre las regiones ricas y pobres frecuentemente generan enormes diferencias en los sueldos de los profesores, los materiales pedagógicos y el mantenimiento de las instalaciones físicas.

En el caso de la provincia de Buenos Aires, la evidencia de que la descentralización presenta el riesgo de generar fuertes dispersiones regionales fue presentada en Porto y otros (2000) donde se concluyó que una descentralización del gasto con financiamiento puramente local (en base al impuesto inmobiliario) lleva a una mayor desigualdad del gasto por alumno. Similarmente, si se mantiene la estructura de gasto actual y se permite que cada municipio ajuste las alícuotas del impuesto inmobiliario, se incrementa la desigualdad en la dispersión de las mismas. Es por ello que estas políticas difícilmente sean aceptadas por un gobierno que muestre preocupación por los aspectos distributivos.

A pesar de ello no debe entenderse que la descentralización sea mala per se, sino que al efectuar un proceso descentralizador deben aprovecharse las ganancias que origina pero cuidando los aspectos distributivos, porque estos pueden incluso revertir el proceso. Esto lleva a que para el caso particular de la

provincia de Buenos Aires probablemente no sea conveniente avanzar, en un primer momento, hacia una descentralización total de gastos educativos hacia los municipios. Sin embargo, no sólo existen inconvenientes de una descentralización completa del gasto sino que también deben resaltarse algunos que surgen de descentralizar la recaudación impositiva (especialmente el impuesto inmobiliario) lo que lleva a que tampoco se justifique, en un primer momento, trasladar las funciones recaudatorias del impuesto inmobiliario.

En primer lugar y a pesar de ser el impuesto inmobiliario el candidato natural a ser descentralizado (por gravar a factores inmóviles, etc.) ello implicaría transferir la tecnología de recaudación hacia los municipios, los cuales pueden no poseer experiencia en la materia. En segundo lugar, las ganancias de tal descentralización pueden no ser importantes si la evasión y la mora en el pago del impuesto inmobiliario no es importante. Tercero, se perderían las economías de escala existentes en la recaudación de impuestos. Cuarto, transferir el inmobiliario puede generar problemas con los ingresos futuros necesarios para financiar la expansión del gasto en EGB porque posee baja elasticidad ingreso. Luego, para poder aumentar el gasto en educación (que es un requisito de la Ley Federal de Educación) los municipios deberían crear nuevos impuestos o la provincia debería descentralizar otras fuentes tributarias lo cual puede ser problemático.

La conclusión de esta sección parecería ser que tanto por motivos de dispersión de gasto como por cuestiones recaudatorias parece aconsejable no avanzar, en un primer momento, hacia una descentralización total de gastos e impuestos.

## Capítulo 2

### La propuesta

#### 1. FINANCIAMIENTO MIXTO DEL GASTO EN EGB EN LOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA

##### 1.1. JUSTIFICACION Y ANALISIS TEORICO

Dado que parece recomendable mantener, al menos en el corto y mediano plazo, la estructura actual de gasto y financiamiento, conservando el mecanismo de transferencias entre municipios (la propuesta no involucraría cambios en la distribución del gasto y de alícuotas entre municipios) se pretende diseñar un esquema en el que puedan obtenerse ganancias de eficiencia mediante la descentralización de ciertas funciones. Este tema no es un punto menor ya que al ser importante la restricción de recursos que enfrentan los países de la región y las provincias, aumentar la eficiencia permitiría incrementar el nivel de servicios que reciben los consumidores sin incurrir en mayores erogaciones.

Es por ello que lo que se plantea es un financiamiento compartido (mixto) que acarrea mayor poder de decisión por parte de los gobiernos locales.<sup>18</sup> De esta manera, parte del gasto total municipal en educación en una localidad determinada será financiado descentralizadamente (este se destinará a gastos de libre disponibilidad como contratación de nuevos profesores, reparaciones de escuelas, compra de muebles, política salarial docente, etc.) mientras que el resto será financiamiento central (en este caso el gasto lo decide el gobierno provincial o puede interpretarse como un gasto condicionado).

A su vez existirán dos tipos de recaudaciones que

se efectuarán en cada municipio: una recaudación descentralizada que se utilizará enteramente para el financiamiento descentralizado y una centralizada, que de ser mayor al financiamiento centralizado en ese municipio servirá para hacer transferencias hacia el resto.

Para calcular el financiamiento y la recaudación centralizada y descentralizada se procede de la siguiente manera:

- Se calculan las alícuotas necesarias para alcanzar el gasto total<sup>19</sup> y se descentraliza a nivel de municipalidades la recaudación correspondiente a la alícuota menor (recaudación descentralizada);
- Se considera que la recaudación que surge de aplicar la menor de las alícuotas en cada uno de los municipios es de libre disponibilidad (financiamiento descentralizado);
- Se aplica un suplemento a la alícuota mínima (alícuota suplementaria) y ese suplemento se recauda centralmente (recaudación centralizada).
- Esa recaudación centralizada se utiliza para el financiamiento centralizado (gastos condicionados) y para hacer transferencias al resto de los municipios.
- El financiamiento centralizado es el necesario para que cada municipio cuente con un presupuesto tal que le permita cubrir el gasto total. De esta manera, se calcula mediante la diferencia entre el gasto total municipal y el de libre disponibilidad o financiamiento descentralizado (determinado en el punto 2).
- Las transferencias que efectúa (recibe) cada municipio corresponden al exceso (defecto) de recaudación centralizada sobre el financiamiento centralizado (gasto condicionado).

El ejemplo teórico que se expone en el cuadro siguiente sirve para comprender cómo funciona este mecanismo.

---

<sup>18</sup> Este sistema permite inspeccionar nuevas formas de financiamiento y provisión (aumentando la participación local) sin generar peligros de desfinanciamiento o fallas en la provisión del servicio. Incluso se puede evaluar el funcionamiento luego de algunos años (2 o 3) y realizar los ajustes correspondientes.

---

<sup>19</sup> Se ajustan las alícuotas de forma que aplicadas a la valuación inmobiliaria del municipio permitan generar un monto igual al gasto municipal en EGB.

**CUADRO N° 4**  
**RECAUDACION Y EL FINANCIAMIENTO CENTRALIZADO Y DESCENTRALIZADO**

	Base Tributaria	Recaudación Actual (alícuota de 10%)	Gasto Total de Municipios	Alícuota Descentralizada	Recursos Descentralizados (financiamiento descentralizado)	Recursos Centralizados	Financiamiento Centralizado	Transferencia
A	100	10,0	7,5	7,5%	7,5	2,5	0,0	2,5
B	75	7,5	7,5	10,0%	5,625	1,875	1,875	0,0
C	50	5,0	7,5	15,0%	3,75	1,25	3,75	-2,5
T		22,5	22,5		16,875	5,625	5,625	0,0

Nota: T indica el total.

Fuente: elaboración propia.

Existen tres municipios (A, B y C) que se supone poseen una base tributaria decreciente. La recaudación actual surge de aplicar una alícuota de 10% a la base tributaria siendo la recaudación actual total de 22,5. El gasto total (igual para cada municipio) es de 7,5 y suma un monto igual a la recaudación. La alícuota descentralizada (que financiaría el gasto total) se presenta en la quinta columna y la alícuota mínima es de 7,5 %. Aplicando esa alícuota a la base tributaria se obtiene la recaudación descentralizada que se destina al gasto de libre disponibilidad. La séptima columna expresa los recursos que se obtienen de la aplicación de la alícuota suplementaria (alícuota de 10% menos la mínima de 7,5% e igual para todos los municipios) sobre la base tributaria y da origen a la recaudación centralizada. Estos recursos se destinan al financiamiento centralizado (para gastos condicionados) y a efectuar transferencias hacia otros municipios. El financiamiento centralizado es el gasto total que no es de libre disponibilidad. Finalmente, las transferencias que efectúa (recibe) cada municipio corresponden al exceso (defecto) de recaudación centralizada sobre el financiamiento centralizado. En el caso del municipio A es de 2,5 mientras que es el C el que recibe esa suma (transferencia negativa). El municipio B, por otro lado, no hace ni recibe transferencia alguna ya que posee una recaudación centralizada igual al financiamiento centralizado.

## 1.2. IMPACTO MUNICIPAL

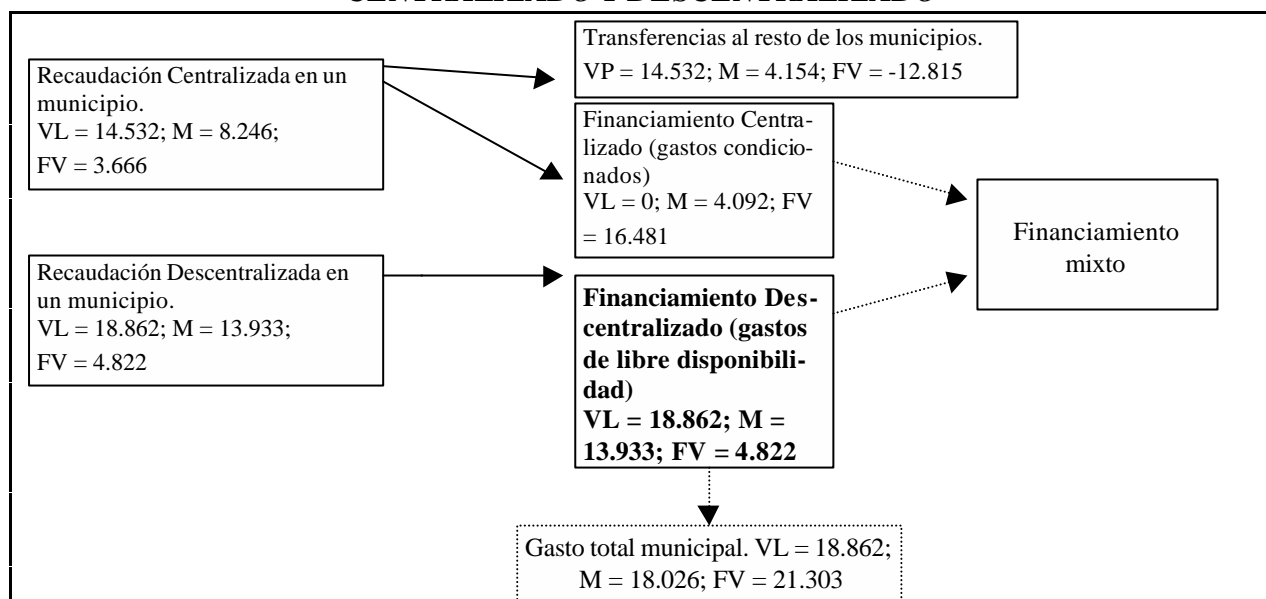
El Gráfico N° 1 puede servir para aclarar las relaciones entre recaudación y financiamiento centralizado y descentralizado. En él se exponen tres casos representativos: Vicente López (VP), que es el único que se puede financiar totalmente en forma descentralizada; Florencia Varela (FV) que dentro del GBA nivel bajo es el menos descentralizado y Morón (M) que dentro del GBA nivel intermedio es el más descentralizado.

Dado que Vicente López es el municipio que presenta la alícuota mínima, con la recaudación descentralizada puede hacer frente al total de gasto y a su vez ese gasto será totalmente de libre disponibilidad. Siendo este el caso, la alícuota suplementaria origina una recaudación centralizada que se destinará enteramente a hacer transferencias hacia el resto de los municipios.

Morón también posee una recaudación centralizada que le permite hacer transferencias al resto de los municipios, pero al contrario de Vicente López debe recurrir al financiamiento centralizado para alcanzar el gasto total.

Por otro lado, la recaudación centralizada de Florencia Varela no llega a cubrir el financiamiento centralizado necesario para los gastos condicionados que permitan cubrir el total de gasto educativo del municipio. Así, debe recibir una transferencia desde el resto (indicada con signo negativo).

**GRAFICO N° 1**  
**RELACIONES ENTRE RECAUDACION Y FINANCIAMIENTO**  
**CENTRALIZADO Y DESCENTRALIZADO**



Nota: VL significa Vicente López, M Morón y FV Florencio Varela.

Fuente: elaboración propia.

Haciendo extensivos estos tres casos al resto de los partidos de la provincia de Buenos Aires para el año 1997 se llega a los resultados que se exponen en el Cuadro A.2 que figura en el Anexo 2. En ese cua-

dro no se presenta la serie de alícuotas descentralizadas. Seguidamente se presenta un resumen de estos resultados, evaluando el grado de descentralización de los diferentes grupos de municipios.

**CUADRO N° 5**  
**GRADO DE DESCENTRALIZACION POR GRUPOS DE MUNICIPIOS**

Partidos	Grado de Descentralización (En porcentaje)
Gran Buenos Aires-Nivel Alto	97%
Gran Buenos Aires-Nivel Intermedio	60%
Gran Buenos Aires-Nivel Bajo	38%
Gran Buenos Aires-Partidos Periféricos	34%
Grandes Centros del Interior	78%
Centros Medianos	46%
Moderadamente Rurales	42%
Predominantemente Rurales	33%
Exclusivamente Rurales	27%
Otros Partidos de la Costa	100%

Fuente: elaboración propia.

Si se dividieran los municipios en tres grupos (grado de descentralización hasta el 33,3%, desde 33,3% hasta 66,6% y luego hasta 100%) se tendría un primer conjunto formado por los predominante y exclusivamente rurales. El que posee más miembros

es el segundo ya que formarían parte de él los municipios del Gran Buenos Aires de nivel intermedio, bajo y periféricos y los centros medianos y los moderadamente rurales. Por último, los que logran un alto nivel de descentralización serían los de la costa y los

del Gran Buenos Aires de nivel alto.

Por último y como complemento a la propuesta anterior, también deberían permitirse y alentarse otras fuentes descentralizadas de financiamiento que sean de utilización libre por parte del municipio o las escuelas, según cuál sea la decisión del gobierno local. Otras posibles fuentes de fondos podrían ser las siguientes: gastos adicionales de los municipios; los recursos de las cooperadoras; las tarifas pagadas por los padres para que sus hijos participen en actividades extracurriculares tales como música o fútbol; y otros aportes de la comunidad.

El efecto sería un aumento en el gasto en educación. Esto fue lo que sucedió cuando se descentralizó la educación primaria a las provincias en el año 1978 y si bien ese gasto acompañó el aumento de ingresos de cada jurisdicción, también hubo casos (provincias del Noroeste) en los que se produjeron reasignaciones presupuestarias para poder aumentar el gasto en educación. A su vez, ese aumento del gasto puede traducirse en un mayor número de docentes, en mayores salarios o en mayores inversiones en infraestructura.

## **2. LA DIVISION ACTUAL DE FUNCIONES EDUCATIVAS EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

En la sección anterior se habló de descentralización a nivel municipal pero sin mencionar qué agente debía ser el encargado de aplicar la política educativa. Con el objetivo de evaluar qué organismo debe llevar adelante la ejecución de esa política bajo el nuevo esquema descentralizado en un primer momento se resume cómo está constituido el sistema educativo provincial en la actualidad. A partir de allí, se expone la nueva división de funciones resultante.

### **2.1. ORGANISMOS CONSTITUTIVOS DEL SISTEMA EDUCATIVO PROVINCIAL**

El Artículo 198 del Capítulo I de la Sección Octava de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires establece que “la Educación es responsabilidad indelegable de la Provincia, la cual coordinará institucionalmente el sistema educativo y proveerá los servicios correspondientes, asegurando el libre acceso, permanencia y egreso a la educación en igualdad de oportunidades y posibilidades”.

Para cumplir con esta función se ha procedido a dividir el Sistema Educativo de la provincia de Buenos Aires en tres instancias que se interrelacionan entre sí.

La primera de ellas fue establecida mediante el Artículo 201 del Capítulo 3 de la Sección Octava de la Constitución provincial y establece que “el Gobierno y la Administración del sistema cultural y educativo provincial, estarán a cargo de una Dirección General de Cultura y Educación” (DGC y E) cuyo titular “contará con el asesoramiento de un Consejo General de Cultura y Educación en los términos que establezca la legislación respectiva” (Artículo 202). En el mismo sentido la Ley Provincial de educación (Ley Nro. 11612/94) en su artículo 26 estipula que “la organización, administración y ejecución de la Política Cultural y Educativa que corresponde desarrollar a la Provincia de Buenos Aires, estará a cargo de la DGC y E, la cual gozará de autarquía administrativa, técnica y financiera”. Esta Dirección opera en tres niveles: central, regional (bajo la forma de desconcentraciones), distrital (por ejemplo bajo la forma de Comisiones Distritales) y de establecimientos.

Existe una segunda instancia operando a nivel de distrito, que son los Consejos Escolares electivos, que en la actualidad actúan a la vez como representación política de la comunidad en lo concerniente a educación, administración y gobierno de las escuelas (en cuanto no afecten la parte técnica) y como agencia administrativa de la DGC y E. Los mismos poseen rango constitucional ya que según lo establece el Artículo 203 del Capítulo III de la Sección Octava de la Constitución, “la Administración de los servicios educativos, en el ámbito de competencia territorial distrital, con exclusión de los aspectos técnicos pedagógicos estará a cargo de órganos desconcentrados de la Dirección General de Cultura y Educación denominados Consejos Escolares”.

La tercera instancia constitutiva del sistema educativo provincial, es la que se da a través de los Consejos de Escuela. Estos, son una instancia de carácter participativo y no obligatoria. El decreto 4188/88, autoriza la creación de los Consejos de Escuela, los cuales deberán integrarse con representantes de toda la comunidad educativa relacionada con el establecimiento, como ser: director, docentes, no docentes, padres, alumnos, cooperadoras, etc., los cuales serán elegidos democráticamente. La idea es que estos Consejos de Escuela generen un espacio de participación de la comunidad educativa, donde la misma pueda participar, opinar, debatir y finalmente, tomar decisiones en lo que respecta al funcionamiento de la escuela. Por otra parte, entre las atribuciones de estos Consejos está la facultad para elevar propuestas a la



autoridad competente en todo lo concerniente a lo técnico pedagógico y a lo técnico docente.

## 2.2. LAS FUNCIONES DE LA DIRECCION GENERAL DE CULTURA Y EDUCACION Y DEL CONSEJO GENERAL DE CULTURA Y EDUCACION

Las funciones de la Dirección General de Cultura y Educación se establecen en la Ley Provincial de Educación y se resumen en el Cuadro N° 6.

Para realizar todas estas funciones la DGC y E cuenta con direcciones que atienden tanto aspectos propios de la ejecución del servicio como otras que se ocupan de la administración de los recursos humanos y financieros (incluidos aquellos recursos que realizan tareas de administración). Entre los primeros está involucrada la administración de los siguientes recur-

sos: recursos humanos (docentes, inspectores, porteros, obreros para el mantenimiento de las escuelas, etc.), compra de bienes (material didáctico, etc.) y servicios (luz, gas) y erogaciones en construcciones y en bienes de capital. En lo que respecta al segundo punto debe administrar recursos humanos, la compra de bienes y servicios para la realización de actos administrativos destinados a sostener la ejecución de los servicios educativos.

Por otro lado, y como ya se mencionó el Consejo General de Cultura y Educación cumple las funciones de asesoramiento. Su consulta será obligatoria en los siguientes temas: la elaboración de planes y programas de estudio, diseños curriculares de todos los niveles, ciclos, modalidades y servicios educativos experimentales, anteproyectos de leyes, estatutos y reglamentos relacionados con el ordenamiento educativo y la carrera docente y en cuestiones de interpretación de la normativa educativa o casos no previstos.

### CUADRO N° 6 FUNCIONES DE LA DIRECCION GENERAL DE CULTURA Y EDUCACION

#### En materia educativa (artículo 27)

- La administración de todas las unidades educativas creadas al efecto que integren el sistema educativo provincial.
- El control y la dirección técnica del servicio educativo prestado en las unidades educativas por sujetos privados o públicos.
- La creación y extensión de organismos de apoyo psicopedagógico, preventivo, asistencia social al educando y desarrollo de los servicios sociales de naturaleza educativa.
- La coordinación y/o concertación de la acción educativa y cultural de la provincia con la Nación.

#### Del Director General de Cultura y Educación (artículo 33)

- Nombrar, promover y remover a todo el personal de la DGC y E. Aprobar las plantas, estructuras orgánico funcionales de su dependencia y las previsiones presupuestarias por proyectos internos del ente.
  - Proyectar el presupuesto de la repartición.
  - Autorizar la creación y funcionamiento de las unidades educativas.
  - Someter al asesoramiento del Consejo General de Cultura y Educación los planes a que se ajustarán los servicios educativos experimentales o en ensayo.
  - Establecer el período lectivo y escolar.
  - Autorizar el movimiento de fondos y suscribir órdenes de pago.
  - Priorizar el control de la calidad en la prestación del servicio educativo.
  - Programar, resolver y fiscalizar lo referente a la adquisición y/o edición de textos escolares, recursos audiovisuales y demás material didáctico, mobiliario y útiles.
- El Director se encuentra facultado para delegar las últimas cuatro funciones.

#### En infraestructura escolar (artículo 44)

- La DGC y E tendrá a su cargo la administración de la infraestructura escolar a través de un organismo específico con incumbencias técnico arquitectónicas que deberá ostentar los establecimientos educacionales, el asesoramiento, la supervisión técnica, el control de la ejecución de las obras y la coordinación general de las políticas edilicias.

#### En materia de planeamiento educativo (artículo 45)

- Sin perjuicio del planeamiento anual atinente a las políticas del sistema educativo, el órgano pertinente tendrá a su cargo la categorización de dichos servicios y deberá expedirse sobre la necesidad de creación de nuevos.

Fuente: elaboración propia en base a la Ley Provincial de Educación.

### 2.3. LAS FUNCIONES DE LOS CONSEJOS ESCOLARES<sup>20</sup>

Los Consejos Escolares fueron autorizados en la provincia de Buenos Aires por Ley Provincial 2688 de 1875. Entre sus atribuciones principales la mencionada ley enumeraba, entre otras: nombrar y destituir maestros y establecer nuevas escuelas. Este tipo de facultades, permitió en ese entonces que los Consejos fueran adquiriendo paulatinamente un importante grado de poder propio.

Luego, en el año 1905, con el objetivo básico de intentar cortar esta acumulación de poder en los Consejos se decide una reforma a la ley de educación, mediante la cual se elimina de entre las facultades de los Consejos las relacionadas con la Inspección.

Posteriormente, en el año 1949, la nueva Constitución provincial los convierte en una oficina administrativa en dependencia de la DGC y E, a partir de entonces los Consejos alternan entre la categoría de agencia administrativa y la de instancia política. Así, por ejemplo, el golpe de estado de 1976 suprime los cargos de consejeros escolares y la instancia pasa a llamarse Unidad Administrativa Única, subordinada a la Inspección.

Posteriormente, en el gobierno iniciado en 1983 volvió a sancionarse la Ley de Consejos Escolares la cual tuvo algunas modificaciones parciales por Ley 10.589/87.

Hacia el año 1994, fue sancionada la Ley de Educación Provincial N° 11.612. El artículo 93 de la mencionada Ley define a los Consejos Escolares como “órganos desconcentrados colegiados”. Estos se crearon basándose en la división política municipal y se corresponden uno por cada municipio, agrupándose en 16 Regiones Educativas las cuales comprenden a más de un distrito.

Por su parte, el artículo 52 estipula que “ los Consejeros Escolares serán elegidos directamente por el electorado de cada distrito” y que las elecciones “se realizarán en el mismo acto en que se elijan intendentes, consejales y legisladores provinciales”.

A su vez, el artículo 203 del Capítulo III de la Sección Octava de la Constitución provincial sostiene que el número de Consejeros Escolares “se fijará con relación a la cantidad de servicios educativos existentes en cada distrito y que no será menor a cuatro ni mayor a diez miembros. Los Consejeros Escolares durarán en sus funciones cuatro años, renovándose cada dos años por mitades, pudiendo ser reelectos”.

La única restricción que impone la Constitución para ser electo Consejero Escolar es “ser mayor de edad y vecino del distrito con no menos de dos años de domicilio inmediato anterior a la elección”.

Por otra parte, el artículo 63 establece que “cada Consejo Escolar será asistido por un Secretario Administrativo y un Secretario Técnico”. En lo que respecta al primero de ellos la ley define que éste deberá ser designado fuera del seno del Consejo Escolar por el Cuerpo de Consejeros Escolares, siendo la elección por mayoría simple de votos, estableciéndose que el Secretario Administrativo carecerá de estabilidad en la función. En cuanto al Secretario Técnico, éste deberá ser designado por la DGC y E mediante concurso público y gozará de estabilidad. Además el artículo 85 de la mencionada ley establece que deberá “realizar informes y proyectos de mejoramiento de gestión mensuales de la Subsecretaría Administrativa”.

En relación a los agentes del Consejo Escolar, estos serán designados por la DGC y E (art. 70 de la ley 11612). Además la misma ley en su artículo 71 determina que “el Consejo Escolar funcionará en las dependencias que establezca para cada caso la DGC y E”. Es decir, aunque la elección de los Consejeros está fuera de la competencia que le corresponde a la DGC y E, este organismo tiene potestades de fiscalización y control sobre aquellos. Asimismo, los fondos de los Consejos surgen del presupuesto de la DGC y E, quien también provee los edificios donde funcionan. Los insumos materiales que utilizan los Consejos también provienen de la DGC y E y en muchos casos de la Gobernación.

En cuanto a la función de los Consejos Escolares, el artículo 90 estipula que “ los Consejos Escolares tendrán a su cargo la Administración de los Servicios Educativos, en el ámbito de competencia territorial distrital, con exclusión de los aspectos técnicos pedagógicos”. Así, los Consejos actúan como un órgano de desconcentración regional, haciendo de nexo entre los establecimientos escolares y la Sede Central de la DGC y E. El artículo menciona que los mismos tienen competencia para:

- a) Gestionar la provisión de muebles, útiles, equipamiento escolar y proceder a su distribución.
- b) Implementar en sus respectivos distritos la ejecución de los actos administrativos emanados de la DGC y E.
- c) Administrar los recursos que por cualquier concepto le asigne bajo su responsabilidad la DGC y E.
- d) Realizar el censo de bienes del estado.

<sup>20</sup> Esta sección se basa principalmente en Blanco (1995).

e) Conformar las facturas por prestación de servicios públicos, siendo responsables de la realización de las auditorías correspondientes.

f) Intervenir y fiscalizar lo referente al trámite de servicios administrativos vinculados a: toma de posesión, tareas pasivas, juntas médicas, licencias, seguro colectivo y escolar, salario familiar, reconocimientos médicos.

g) Las actividades que le encomiende la DGC y E.

Finalmente, el artículo 101 estipula que “ el Director General de escuelas, conforme al artículo 59 del decreto ley 7647/70 y el carácter de Organos Desconcentrados de los Consejos Escolares, podrá de oficio avocarse al conocimiento, resolución, investigación y/o asumir en forma directa la competencia del Consejo Escolar mediante el funcionario que designe al efecto si se dieran razones de servicio que evalúe justificadas”. Un lista más completa de las funciones de los Consejos se expone en el Cuadro A.3 del Anexo 3.

Una evaluación del accionar actual indica que los Consejos Escolares funcionan relativamente bien, especialmente en aquellos municipios más reducidos mientras que en los de mayor tamaño suelen presentarse dificultades.

Ello se debe a que son órganos desconcentrados por lo que no poseen funciones decisorias complejas o importantes: en general se trata de funciones administrativas. Un punto en el que poseen cierto poder de decisión es sobre los subsidios que reciben para el arreglo de las escuelas aunque en general se ha tendido a restarle funciones, como sucedió con los comedores escolares que pasaron a depender de otro organismo (antes tenían poder para efectuar las compras y distribuir los alimentos entre las escuelas y debían llevar la contabilidad pero ahora esas funciones desaparecieron).

Una restricción importante que enfrentan los Consejos es la falta de personal capacitado. En primer lugar, la única restricción que impone la Constitución para ser electo Consejero Escolar es ser mayor de edad y vecino del distrito. Segundo, si bien la Ley establece la existencia de un Secretario Administrativo y un Secretario Técnico estos no existen en la práctica por falta de fondos. Por último, los agentes del Consejo Escolar son designados por la DGC y E y se trata de personal administrativo. Los tres elementos mencionados pueden restarle profesionalidad a cualquier propuesta de descentralización que involucre un mayor nivel de participación en las decisiones educativas.

### 3. LA NUEVA DIVISION DE FUNCIONES

La propuesta de descentralización además de implicar una nueva forma de financiamiento del gasto en EGB lleva a considerar el nuevo rol que poseerán los niveles locales así como también la Dirección General de Cultura y Educación (nivel central). Esto es, un proceso de descentralización implica otorgar mayores responsabilidades a algún nivel inferior de gobierno por lo que se hace necesario establecer las funciones particulares que debe desarrollar cada nivel bajo el nuevo esquema.

Con este objetivo, debe establecerse en un primer momento a qué nivel debe realizarse la descentralización. En principio se puede pensar en dos organismos potencialmente capaces de efectuar nuevas actividades: las escuelas mismas o algún ente intermedio. La propuesta que aquí se efectúa plantea que sea hacia un organismo intermedio y ello por varias razones.

En primer lugar, una descentralización hacia las escuelas implicaría modificar la actual estructura constitutiva del sistema educativo provincial porque los Consejos Escolares perderían la razón de existir. En un esquema de este tipo las relaciones se darían sólo entre las escuelas y la cúpula central de la DGC y E haciendo innecesaria la participación de cualquier organismo intermedio. De esta manera, la propuesta que aquí se expone conserva la estructura vigente en materia de entes educativos lo que minimiza la necesidad de efectuar reformas en las normas legales respectivas.<sup>21</sup>

En segundo lugar, descentralizar hacia niveles inferiores implicaría un mayor grado de riesgo porque llevaría a que las escuelas realicen actividades que nunca realizaron y para las que pueden no estar capacitadas. Podría plantearse un fortalecimiento previo pero ello implicaría fortalecer una enorme cantidad de escuelas lo que puede insumir un costo y tiempo importante.

En tercer lugar, las autoridades centrales pueden encontrar engorroso controlar a cada una de las instituciones dado que existen miles de ellas. En este sentido parece más fácil que la DGC y E controle al centenar de municipios existentes en lugar de a cada escuela por separado.

Por último, una descentralización de este tipo no impide que cada organismo intermedio pueda decidir otorgar amplias facultades a las escuelas de sus dis-

<sup>21</sup> Nótese que eliminar los Consejos Escolares implica eliminar un organismo con rango constitucional.

tritos.<sup>22</sup> Esto debería quedar en sus manos porque pueden existir escuelas capacitadas para recibir nuevas funciones a las cuales no debería negársele esa posibilidad. Así, la decisión de llevar más adelante la descentralización puede quedar en manos de estos organismos intermedios que son los que poseen mayor información respecto de las capacidades productivas de las escuelas. A su vez, esta descentralización puede sentar las bases para que se realice una descentralización más profunda (hacia las escuelas) en el futuro ya que la experiencia que se va ganando permite que hacia adelante sea posible pensar en escuelas autodirigidas.

Habiendo determinado que lo más conveniente parece ser una descentralización hacia algún organismo intermedio cabe preguntarse qué ente puede ser el encargado de asumir las nuevas responsabilidades en la ejecución educativa. De acuerdo a lo visto en la sección anterior parece que los Consejos Escolares son la base natural hacia la cual descentralizar ya que no implicarían la dificultad que conlleva la creación de nuevos organismos.

Se plantea así que estos organismos recuperen en parte el rol que fueron perdiendo con los años y que poseían hasta principios de siglo. Sin embargo, debe resaltarse que ello no puede darse en forma automática, al menos para todos los municipios en conjunto porque, como se dijo, algunos Consejos (especialmente los de los municipios mayores) presentan algunas dificultades en su accionar. Por supuesto, las tareas administrativas que han desarrollado históricamente no han contribuido a la profesionalización de los planteles haciendo que se vuelvan rígidos en su funcionamiento. La recomendación parece ser entonces que debe llevarse adelante un fortalecimiento previo de los mismos mediante la incorporación de personal capacitado para realizar las nuevas funciones que implica la descentralización.

Bajo la nueva división de funciones, el gobierno provincial conservaría la responsabilidad financiera sobre el sistema educativo en su conjunto, pero transferiría la responsabilidad y la toma de decisiones referentes a las funciones administrativas y al control de personal a los Consejos Escolares. Se traslada así en forma total o parcial las responsabilidades, decisiones y funciones administrativas

relacionadas con el desenvolvimiento de las tareas.

Así, parte de la responsabilidad sobre la ejecución del servicio educativo se transfiere a las unidades descentralizadas de nivel intermedio. No obstante, debe quedar claro, que la responsabilidad última sobre la provisión del servicio educativo la debe asumir el estamento que lo financia, o sea el gobierno provincial.

Seguidamente se exponen con más detalle las nuevas funciones que desempeñarán los Consejos Escolares y la Dirección General de Cultura y Educación.

### 3.1. LOS CONSEJOS ESCOLARES

La instancia descentralizada no sólo llevará a cabo la ejecución de las funciones que realizan en la actualidad, sino que también gozará de un cierto grado de autonomía y flexibilidad en la toma de decisiones relativas a las funciones que se encuentran bajo su órbita. Por otra parte, ese mayor grado de autonomía tiene como virtud la minimización del rol puramente ejecutor que asumen hoy las organizaciones encargadas de los servicios públicos e incentiva la toma de decisiones por parte de las mismas, hecho que las obligará a dar respuesta a los cuestionamientos formulados desde la demanda y por los trabajadores de los distintos sectores.

Riesgo es que un importante cúmulo de obligaciones se transferirán a instituciones que no tienen experiencia en ese tipo de responsabilidades, lo que supone que debe efectuarse un entrenamiento previo y también deberán contar con personal capacitado.

Dada su nueva categoría de unidad administrativamente descentralizada, serán responsables de todo lo referente al manejo del personal y por lo tanto, deberán intervenir en las decisiones sobre el ingreso a la docencia y las licencias, controlando la eficiencia de esos trámites.

Deberán encargarse de coleccionar toda información que sea relevante lo cual les permitirá tener información rápida y detallada en cuanto a promedios de asistencia, ingresos a la docencia, etc. Los Consejos deberán contar con la estructura informática y para la impresión de los cheques de pago de sueldos y también deberán administrar los fondos destinados a mantenimiento, comedores escolares y bienes y servicios no personales.

Otra de sus funciones será la elaboración de un plan anual de inversiones y gastos para las escuelas (que sería aprobado por el municipio). El Consejo debería realizar una nómina de los fondos neces-

---

<sup>22</sup> Esta transferencia de funciones desde los consejos hacia las escuelas permitiría que los directores tengan más injerencia en la contratación y despido de personal, fijación de sueldos, elaboración de presupuestos y creación de esquemas de incentivos para el personal.

rios para realizar el mantenimiento, ampliación o construcción que requieran los edificios escolares como así también el mantenimiento de equipos, compra de insumos materiales, etc. Es decir, los Consejos deberían elaborar un presupuesto donde consten sus ingresos (tanto los de origen provincial como los municipales y los de los padres) y la forma en que los gastará, detallando claramente el destino que se le dará a los fondos disponibles. Además, este tipo de documentación y otra de carácter respaldatorio (como recibos o facturas) deberá ponerse a disposición de los integrantes de la comunidad educativa de las escuelas y del gobierno central, cuando así lo requiriesen, de forma tal de alentar el control comunitario sobre las gestiones que está realizando la escuela.

A su vez, se puede pensar que ese presupuesto deba ser aprobado por el municipio incrementando así el control local. Esto es, el municipio aprueba y controla el gasto en EGB y para asegurar que realmente se esforzará por aprobar los gastos más importantes y controlarlos incluso puede proponerse que los municipios aporten un determinado porcentaje del gasto a realizar.

### 3.2. LA DGC Y E

La Dirección General de Cultura y Educación será el organismo al cual le competará la fijación de las políticas generales y los marcos legales correspondientes. Al mismo tiempo estará a cargo de la supervisión y de la auditoría del sistema educativo provincial. Además, deberá realizar los relevamientos y estudios correspondientes para proceder a la elaboración de indicadores de eficiencia del sistema en su conjunto, como así también de indicadores que le permitan conocer la eficiencia de los consejos escolares.

En particular, efectuará las siguientes tareas:

- Impartirá normas generales con relación a currícula básica; cantidad mínima de días de clase a dictarse; regulaciones laborales; sanidad ambiental y escolar; calendario festivo y patrio anual; etc.
- Promoverá la extensión de la educación a todos los sectores sociales y regiones de la provincia, en vistas a lograr equidad social impartiendo educación de calidad a todos los niños y jóvenes.
- Tendrá a su cargo la tarea de administrar los fondos presupuestarios y al mismo tiempo deberá asegurar la transferencia de los fondos presupuestarios asignados a cada consejo escolar.

- Realizará el seguimiento y evaluación de los indicadores de calidad educativos de cada municipio en función de los cuales podrá determinar modificaciones en las asignaciones presupuestarias. La idea es que la provincia debe arbitrar los medios para que los municipios mejoren la calidad educativa y en caso de no hacerlo, aplicarles las sanciones convenientes.<sup>23</sup>

- Deberá establecer los mecanismos necesarios para satisfacer las necesidades de asistencia técnica que requieran los Consejos y realizar las funciones de coordinación que el sistema educativo bajo su órbita requiera.

Efectuará un control ex-post, a través de una auditoría contable y de gestión de cada uno de los Consejos.<sup>24</sup>

## 4. UN EJERCICIO CUANTITATIVO SOBRE LA EVOLUCION DEL GASTO EN EGB Y LAS GANANCIAS DE EFICIENCIA POR LA DESCENTRALIZACION

Como es tradicional en el análisis económico sobre federalismo fiscal es de esperar que la descentralización traiga aparejada importantes ganancias de eficiencia. Usualmente se considera que las mismas pueden surgir a partir de la mayor flexibilidad, transparencia y control generado.

Con relación a lo primero, desde que las decisiones relativas al funcionamiento de las instituciones se tomarán en el mismo ámbito de ejecución permiten un flujo continuo de información entre demanda y oferta. La continuidad de ese flujo informativo permitiría, a su vez, flexibilizar la oferta satisfaciendo las exigencias de los demandantes, que de ese modo podrán participar con un mayor grado de compromiso en la toma de decisiones.

Al mismo tiempo, este tipo de reforma permitiría un mayor control de la comunidad sobre las

<sup>23</sup> Un mecanismo puede ser que el año siguiente la provincia le otorga menos recursos si el municipio no cumple con ciertos estándares (un sistema similar se aplica en Colombia). Aquí deben establecerse parámetros objetivos y que realmente muestren la acción del municipio. Por ejemplo, si se utiliza el resultado de los exámenes debe tenerse presente que también puede estar influenciado por las condiciones socioeconómicas del municipio y de la familia, y por lo tanto escapan al manejo directo del Consejo Escolar.

<sup>24</sup> Quizá lo que tenga que hacer la DGC y E es una auditoría contable muestral y no del total del universo.

unidades ejecutoras de los servicios educativos, generando un mayor espacio para la participación de la comunidad en cierto tipo de decisiones. Así, se permite que la comunidad educativa participe en la asignación de recursos, de forma tal que la escuela y el distrito maximice no sólo la utilización de los recursos con que cuenta (tanto humanos como materiales), sino también que intente efectuar una asignación de los mismos en forma eficiente.

Para cuantificar el efecto sobre las ganancias de eficiencia que genera la provisión local de EGB parece útil comenzar con dos preguntas de relevancia. Estas son las siguientes: 1) ¿Cuál es la proporción del gasto total en EGB que puede considerarse ineficiente?; y 2) ¿Cuánto tiempo lleva alcanzar una situación eficiente y cómo impactaría ello en la evolución del gasto en EGB?. Seguidamente se intenta responder a cada pregunta.

#### 4.1. ¿CUAL ES LA PROPORCION DEL GASTO TOTAL EN EGB QUE PUEDE CONSIDERARSE INEFICIENTE?

Existen básicamente cuatro formas de determinar el porcentaje de gasto considerado ineficiente:

**Métodos comparativos:** Se compara la estructura del gasto en educación de un país con la de otro país o conjunto. Este procedimiento es efectuado por Llach y otros (1999) llegándose a que Argentina podría tener ganancias de eficiencia en el gasto en educación primaria y secundaria del orden del 17%. Esto es, se podría reasignar el gasto en educación hacia áreas más relacionadas con el gasto directo en educación por un monto equivalente al 17% del gasto total. Para llegar a esta conclusión, los autores se basan en el Cuadro N° 7 presentado a continuación.

**CUADRO N° 7**  
**ESTRUCTURA DEL GASTO EN EDUCACION PRIMARIA Y SECUNDARIA EN ARGENTINA, EN LOS PAISES DE LA OECD Y EN OTROS PAISES EN DESARROLLO. 1995**  
(En porcentaje del gasto total)

	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

Nota: Los otros países en desarrollo (PED) son Brasil, Chile, Filipinas, India, Israel, Jordania, Malasia, Paraguay y Uruguay.

Fuente: Llach y otros (1999).

Los autores señalan que, al analizar la estructura de gasto de Argentina, la principal distorsión es el 29% de salarios del personal no asignado a tareas docentes, lo que representa 17 puntos por encima tanto de los países de la OECD como de los otros países en desarrollo. Una reasignación del gasto permitiría incrementar los gastos en bienes de capital, en insumos (material didáctico, computadoras, etc.) o en el personal efectivamente dedicado a la enseñanza (profesores y maestros, directores, etc.).

Para hacer extensivo este análisis a la provincia de Buenos Aires deben efectuarse dos supuestos. En primer lugar debe suponerse que la provincia posee igual estructura de gasto que la presentada en el cuadro. Segundo, debe suponerse que los países respecto de los cuales se hace la comparación poseen una estructura de gasto eficiente. Efectuando estas salvedades puede suponerse que la provincia puede lograr

reasignar el gasto hacia finalidades más directamente relacionadas con la producción educativa por un monto del 17% del gasto total en EGB.

**Análisis de la estructura de gasto:** Este método es efectuado por Gómez Peral (2000) quien analiza directamente la estructura de gasto del presupuesto ejecutado 1998 de la DGC y E de la provincia de Buenos Aires. Desde la DGC y E parten todas las directivas para la conducción de la educación provincial y en 1998 gastó más de \$ 3.000 millones que equivalen al 30% del presupuesto de la provincia.

Para estimar la ineficiencia la autora excluye del gasto total aquel correspondiente a la finalidad Cultural, que representa el 1,31% del presupuesto ejecutado. Luego considera como costos reales de mantenimiento y funcionamiento u operación de los establecimientos escolares de todas las ramas de enseñanza a los siguientes: sueldos de los docentes titulares,

provisionales y suplentes, tanto de los cargos como de las horas de cátedra y del personal directivo de los establecimientos; sueldos de los porteros; sueldos del personal que compone los gabinetes psicopedagógicos; pago de salario familiar, beneficios y compensaciones, asistencia social al personal y beneficios y compensaciones de todo el personal mencionado anteriormente; subsidios a los establecimientos privados para el financiamiento de los cargos y las horas cátedra; gastos de funcionamiento de los establecimientos (mobiliario, servicios, etc.); gastos de capital realizados en los establecimientos (infraestructura edilicia). Estos gastos representaron el 89,2% del presupuesto ejecutado para el año en estudio.

Finalmente considera como gastos burocráticos aquellos realizados para el mantenimiento de la estructura administrativa central, los cuales representaron el 9,49% del presupuesto ejecutado. Por último suma a los gastos burocráticos anuales los gastos en suplentes, llegando a que el 18% del presupuesto ejecutado por la Dirección General de Cultura y Educación para 1998 se podrían utilizar más eficientemente. Así, según este método la ineficiencia en el gasto educativo en EGB sería similar a la obtenida con el método anterior.

**Métodos econométricos:** Esta metodología se emplea para obtener una medida general de la eficiencia en la provisión del gasto educativo. La misma consiste en efectuar una regresión en la que la variable dependiente es algún indicador de la eficiencia educativa (como los resultados de los exámenes, la repitencia, etc.) en función de algunas variables consideradas a priori como relevantes (gasto por alumno, educación de los padres, nivel de ingreso, etc.). El valor estimado de la variable dependiente sería el "óptimo" y a toda desviación (sea positiva o negativa) se la considera sub-óptima. Un indicador directo de esta ineficiencia vendría dado por la parte no explicada de la regresión. Así,  $1-R^2$  se considera como indicador de ineficiencia en la provisión del servicio. Análisis de este tipo son efectuados por Llach y otros (1999) y por Porto y otros (2000).

El primer autor efectúa dos tipos de regresiones. En la primera se regresan variables consideradas representativas de los resultados educativos (como la tasa de repitencia, la de sobreedad, la de retención, etc.)<sup>25</sup> sobre

dos variables explicativas: el capital humano acumulado (que refleja el nivel educativo de los padres, de los maestros y de la población en general) y el gasto por alumno (medida de los insumos escolares). Estas regresiones se efectúan para un conjunto de países y para las provincias argentinas, tanto para la educación primaria como secundaria. En ambos casos se trata de un análisis cross-section utilizando datos de la década del noventa. También en ambos casos el  $R^2$  ajustado promedio de las regresiones es aproximado a 0,52 indicando que la ineficiencia llegaría al 48%.

El segundo tipo de regresiones se efectúa sólo para las provincias argentinas y la variable dependiente es el rendimiento individual (resultado de los exámenes de lengua y matemática del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa), mientras que las variables explicativas comprenden a aquellas relacionadas con el contexto (ambiente socioeducativo, características del centro educativo, etc.), con los inputs (instalaciones, personal, etc.), con el proceso educativo (clima, cultura, etc.) y con el producto (desarrollo de la organización, reputación institucional, etc.). Este tipo de modelos busca determinar el impacto marginal que distintas variables poseen sobre la calidad educativa de los colegios y se calculan para el nivel primario (1993 y 1997) y para el secundario (1997). El  $R^2$  ajustado promedio de las regresiones es aproximado a 0,49 indicando que la ineficiencia llegaría al 51%.

El autor concluye indicando que "es muy probable que el residuo sea una buena medida del margen para las políticas por estar muy asociado a instrumentos utilizables por ellas tales como el marco institucional, los incentivos y la organización de la educación como actividad". De esta manera el residuo "es a la vez una medida de nuestra ignorancia y del margen existente para el diseño de mejores políticas educativas" por lo que sería un buen reflejo de las ganancias potenciales de eficiencia.

Porto y otros (2000) efectúa una regresión que posee el gasto en educación per cápita como variable dependiente y entre las variables independientes se incluyen los alumnos, los cargos per cápita, los establecimiento per cápita, el PIB per cápita, la densidad de población y la población con necesidades básicas insatisfechas. Estos datos corresponden a los municipios de la provincia de Buenos Aires. El  $R^2$  ajustado de esta regresión indica que aproximadamente el 65% de la variación en el Gasto en Educación está explicada por las variables explicativas del modelo por lo que la ineficiencia alcanzaría al 35%.

<sup>25</sup> La tasa de repitencia es la proporción de estudiantes que repiten algún año escolar en un período determinado sobre el total de matriculados en ese mismo año. Por otro lado, la tasa de sobreedad intenta captar la incorporación tardía de los estudiantes o el abandono y posterior reinscripción en el sistema educativo formal. Por último, la tasa de retención es la proporción de estudiantes que empieza el ciclo y llega eventualmente a culminarlo con éxito en algún momento.

Según señalan Gasparini y Pinto (1998) una de las debilidades de este método es que provee una medida global de ineficiencia ya que en un nivel sub-óptimo de gasto se pueden esconder ineficiencias técnicas, asignativas y de escala. Más aún, las diferencias en el gasto per cápita de dos jurisdicciones pueden deberse simplemente a preferencias no observables.

**El método de las fronteras determinísticas no paramétricas:** Este análisis también es efectuado por Porto y otros (2000) para analizar la eficiencia en la provisión del servicio educativo a nivel de los municipios de la provincia de Buenos Aires. Mediante este método se calcula una frontera de resultados que surge de la utilización eficiente de ciertos insumos. El autor utiliza como medida del resultado la nota promedio en las pruebas de Lengua y Matemática de los alumnos que pertenecen a quinto/sexta año de los establecimientos secundarios de la provincia de Bue-

nos Aires para 1998 y como insumos variables representativas del empleo y capital utilizados en la producción de educación (los alumnos por establecimiento, la densidad de población, la población con necesidades básicas insatisfechas, etc.).

Nótese que el concepto de frontera puede indicar tanto las cantidades máximas de producto que es posible obtener a partir de determinados insumos, o bien cuánto podría ahorrarse de insumos para obtener un producto eficiente. El análisis efectuado en el trabajo es el primero, llegándose a que la ineficiencia del sistema provincial llega al 6%. Esto es, si los municipios eliminaran la ineficiencia promedio, podrían obtener, dados sus insumos, un incremento del producto del 6 %.

**Resumen de los métodos:** El Cuadro que sigue resume los niveles de ineficiencia mediante los diferentes métodos y por los diferentes autores.

**CUADRO N° 8**  
**RESUMEN DE LOS METODOS Y SUS RESULTADOS**

Método	Autor	Descripción	Ineficiencia
Métodos comparativos	Llach y otros (1999)	Se compara la estructura del gasto en educación de un país con la de otro país o conjunto.	17%
Análisis de la estructura de gasto	Gómez Peral (2000)	Se analiza directamente la estructura de gasto educativo.	18%
Métodos econométricos	Llach y otros (1999)	Resultados educativos en función del capital humano acumulado y del gasto por alumno	48%
		Rendimiento individual en función de varias variables.	51%
	Porto y otros (2000)	Gasto en educación per cápita en función de varias variables.	35%
Fronteras determinísticas no paramétricas	Porto y otros (2000)	Se calcula una frontera de resultados que surge de la utilización eficiente de ciertos insumos.	6%

Fuente: elaboración propia en base a datos de Llach y otros (1999), Gómez Peral (2000) y Porto y otros (2000).

#### 4.2. ¿CUANTO TIEMPO LLEVA ALCANZAR UNA SITUACION EFICIENTE Y COMO IMPACTARIA ELLO EN LA EVOLUCION DEL GASTO EN EGB?

**Tendencia en el gasto actual de EGB sin ganancias de eficiencia.** A partir de los resultados de la sección anterior se considerará que la ineficiencia en el gasto en EGB puede adoptar dos valores (10% y 20%) y además se supondrá que la misma

se elimina en 5 años. Esto es, se supondrá que un proceso de descentralización del gasto permite generar mejoras que eliminan completamente la ineficiencia en el plazo mencionado.

Para comenzar con el análisis del impacto de las ganancias de eficiencia obsérvese el Cuadro N° 9 donde se expone la tendencia del gasto total de la Dirección General de Cultura y Educación, la del gasto total en EGB y la del gasto efectivo en el mismo concepto (a definir a continuación) para el período 1997-2005.



**CUADRO N° 9**  
**TENDENCIA EN EL GASTO ACTUAL DE EGB**  
(En millones de pesos)

	Ejecutado			Presupuesto	Estimado				
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Gasto de la DGC y E	2.781	3.286	3.637	3.510	3.636	3.767	3.902	4.043	4.188
Gasto Total en EGB	1.148	1.356	1.501	1.449	1.501	1.555	1.611	1.669	1.729
Gasto Efectivo en EGB I (1)	918	1.085	1.201	1.159	1.201	1.244	1.289	1.335	1.383
Gasto Efectivo en EGB II (2)	1.033	1.221	1.351	1.304	1.351	1.400	1.450	1.502	1.556

Nota: (1) supone 20% de ineficiencia sobre el gasto total; (2) supone 10% de ineficiencia sobre el mismo gasto.

Fuente: elaboración propia en base a la Ejecución Presupuestaria de la Dirección General de Cultura y Educación, ejercicios 1997, 1998 y 1999; Contaduría General y Presupuesto Ejercicio 2000 y Ley 12.396.

Desde 1997 hasta 1999 el gasto de la DGC y E corresponde al gasto ejecutado, para el año 2000 es el que figura en el presupuesto y a partir de allí se supuso que crece a una tasa igual al promedio de las tasas de crecimiento de los dos años anteriores (3,6% anual).

Para obtener la serie del gasto total en EGB primero se estimó el gasto total en dicho concepto para el año 1997 (1.148 millones), se observó su participación en el gasto total de la DGC y E para ese año (41,3 %) y luego se aplicó ese ratio al resto de los años.

Por último, el gasto "efectivo" es el gasto total en EGB (definido en el párrafo anterior) menos una ineficiencia del 20% (fila denominada EGB I) y del 10% (EGB II).<sup>26</sup> Se lo denomina "gasto efectivo" porque es el que se supone se destina "efectivamente" a adquirir recursos orientados a satisfacer la provisión del servicio (pago a docentes, material didáctico, etc.)

y no a aquellos usos que podrían evitarse sin alterar la calidad y cantidad de educación. En definitiva este es el gasto relevante para el que no se querría que existan modificaciones y que cualquier propuesta de reforma debería proveer como mínimo.

**Ganancias de eficiencia sin tendencia en el gasto de EGB.** Habiendo definido cómo evolucionaría el gasto total y efectivo en EGB cuando se mantiene la tendencia de crecimiento de los años anteriores, cabe preguntarse qué sucedería si se congela el gasto total en EGB al nivel del año 2000 y a partir de allí comienzan a generarse ganancias de eficiencia (ausentes en el Cuadro anterior). Esto es, si se elimina la tendencia en el gasto en EGB y se incrementa el gasto efectivo mediante reducciones en la ineficiencia, ¿alcanzarían esas ganancias para cubrir el gasto efectivo que surge del Cuadro anterior? Estas preguntas se responden a partir del Cuadro que sigue.

**CUADRO N° 10**  
**GANANCIAS DE EFICIENCIA SIN AUMENTO DEL GASTO**  
(En millones de pesos)

	Ejecutado			Presupuesto	Estimado				
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Gasto Total en EGB	1.148	1.356	1.501	1.449	1.449	1.449	1.449	1.449	1.449
Gasto Efectivo en EGB I (1)	918	1.085	1.201	1.159	1.217	1.275	1.333	1.391	1.449
Diferencia	0	0	0	0	16	31	44	56	66
Gasto Efectivo en EGB II (2)	1.033	1.221	1.351	1.304	1.333	1.362	1.391	1.420	1.449
Diferencia	0	0	0	0	-18	-38	-59	-82	-107

Nota: (1) supone 20% de ineficiencia sobre el gasto total; (2) supone 10% de ineficiencia sobre el mismo gasto.

Fuente: elaboración propia en base a la Ejecución Presupuestaria de la Dirección General de Cultura y Educación, ejercicios 1997, 1998 y 1999; Contaduría General y Presupuesto Ejercicio 2000 y Ley 12.396.

<sup>26</sup> Por ejemplo, el gasto efectivo para 1998 cuando la ineficiencia es del 20% es igual a  $1.356 \cdot (1 - 0,2)$  que otorga el valor de 1.085 millones de pesos.

En la primera fila, el gasto total en EGB posee igual evolución que en el Cuadro N° 9 hasta el año 2000 y a partir de allí se mantiene constante en ese nivel. Se elimina, de esta manera, su tendencia creciente.

El gasto efectivo en EGB I también posee igual evolución que en el Cuadro N° 9 hasta el año 2000. Con posterioridad comienzan las ganancias de eficiencia y se supone que en el año 2001 la ineficiencia se reduce al 16% (recuérdese que era del 20%), al siguiente al 12% y así siguiendo hasta que en el 2005 la ineficiencia se ha eliminado completamente (el gasto total y efectivo se igualan).

Para el gasto efectivo en EGB II sucede lo mismo que en el caso anterior pero ahora las ganancias de eficiencia hacen que la ineficiencia se reduzca al 8% en el 2001 (recuérdese que era del 10%), al 6% en el 2002 y así sucesivamente hasta eliminarla completamente en el 2005, en que nuevamente el gasto efectivo iguala al total. Luego, si bien se ha eliminado la tendencia creciente del gasto total en EGB, las ganancias de eficiencia posibilitan incrementar los gastos efectivos.

Para contestar la pregunta respecto de si las ganancias de eficiencia (sin crecimiento del gasto total) permitirían cubrir el gasto efectivo que surge del Cuadro N° 9 se construyeron las filas denominadas "diferencia". Estas corresponden a los gastos efecti-

vos sólo con ganancias de eficiencia (Cuadro N° 10) menos los del Cuadro N° 9. Por ejemplo, el valor de 16 para el 2001 que figura debajo del gasto efectivo en EGB I del Cuadro N° 10, corresponde a la diferencia entre ese gasto (\$ 1217 millones) y el correspondiente del Cuadro N° 9 (\$ 1201 millones).

Se observa entonces que sólo si la ineficiencia es muy importante (20%) su eliminación gradual permitiría alcanzar un gasto mayor al que se logra con la tendencia actual de crecimiento (la diferencia es positiva). Si la ineficiencia no es tan grande (10%), su eliminación no permite compensar el aumento del gasto efectivo que se da por el crecimiento del gasto total en EGB. De esta manera, los alumnos estarían recibiendo menos horas de clase o menos insumos educativos lo que no sería deseable y haría necesario incrementar el gasto total.

**Ganancias de eficiencia y tendencia en el gasto de EGB.** Dado que cuando la ineficiencia no es muy grande su eliminación no permitiría cubrir el gasto efectivo que surge con tendencia, el paso siguiente es permitir que el gasto en EGB se incremente eliminando la ineficiencia, teniendo en cuenta la restricción de que el gasto efectivo a alcanzar sea igual al que se lograba con la tendencia actual de gasto (recuérdese que este era el gasto para el que no se quería que existan modificaciones). El Cuadro N° 11 presenta los resultados.

**CUADRO N° 11**  
**GASTO EN EGB CON TENDENCIA Y GANANCIAS DE EFICIENCIA**

	Ejecutado			Presupuesto	Estimado				
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Gasto Efectivo en EGB I (1)	918	1.085	1.201	1.159	1.201	1.244	1.289	1.335	1.383
Gasto Total en EGB I	1.148	1.356	1.501	1.449	1430	1414	1.401	1.391	1.383
Ahorro de gasto	0	0	0	0	71	141	210	278	346
Gasto Efectivo en EGB II (2)	1.033	1.221	1.351	1.304	1.351	1.400	1.450	1.502	1.556
Gasto Total en EGB II	1.148	1.356	1.501	1.449	1.468	1.489	1.510	1.533	1.556
Ahorro de gasto	0	0	0	0	33	66	101	136	173

Nota: (1) supone 20% de ineficiencia sobre el gasto total; (2) supone 10% de ineficiencia sobre el mismo gasto.

Fuente: elaboración propia en base a la Ejecución Presupuestaria de la Dirección General de Cultura y Educación, ejercicios 1997, 1998 y 1999; Contaduría General y Presupuesto Ejercicio 2000 y Ley 12.396.

Se muestra en las filas 1 y 4 que el gasto efectivo iguala al del Cuadro N° 9 y por lo tanto tienen incorporada la tendencia de crecimiento. A partir de allí debe determinarse cuál es el nuevo gasto total en EGB que, dada la eliminación gradual de la

ineficiencia, permite alcanzar ese gasto efectivo. El mismo se expone debajo de las filas correspondientes a los gastos efectivos y se calculan de la siguiente manera. Suponiendo una ineficiencia del 20%, el nuevo gasto total en EGB para el año 2001

sería aquel que con una ineficiencia del 16% permite lograr un gasto de \$ 1.201 millones.<sup>27</sup> Para el año 2002, la ineficiencia se reduce al 12% y así sucesivamente hasta que en el 2005 el efectivo iguala al total. Lo mismo es válido cuando la ineficiencia es del 10%.

Dadas esas nuevas sendas de gasto total cabe preguntarse cuáles son los ahorros que se generan por permitir la eliminación gradual de la ineficiencia. Para ello se construyen las filas de “ahorro de gasto”, que corresponden al gasto total en EGB del Cuadro N° 9 (sin eliminación de la ineficiencia) menos el que aparece aquí. Los resultados positivos

indican que a pesar de mantener la tendencia creciente del gasto efectivo, las ganancias de eficiencia permitirían lograr un ahorro de gasto total que va como mínimo desde los 33 millones de pesos en el año 2001 (con una ineficiencia del 10%) hasta un máximo de \$ 346 millones en el 2005, cuando la ineficiencia es del 20%.

Luego, el resultado más importante es que aún manteniendo la restricción de proveer igual gasto efectivo que el que está previsto en la evolución actual del gasto, la eliminación gradual de la ineficiencia permitiría alcanzar importantes ahorros de costos.

---

<sup>27</sup> La cuenta a realizar es  $\text{Gasto Efectivo} = \text{Gato Total en EGB} \cdot (1-0,16)$ . Despejando:  $\text{Gasto Total en EGB} = \text{Gasto Efectivo} / (1-0,16)$  que para el caso es  $1.201 / (1-0,16)$ .

## Capítulo 3

# Otras propuestas de descentralización

Seguidamente se exponen algunas de las sugerencias que se han efectuado para reformar el sistema educativo de Argentina. Las mismas se dividen entre aquellas que no se dirigen a una provincia especial y son más generales, por lo que se las considera propuestas nacionales y las que estudian la situación particular de la provincia de Buenos Aires. En ambos casos se hace especial énfasis en los aspectos de descentralización y para tener una idea más precisa respecto del resto de la propuesta pueden consultarse los trabajos originales.

### 1. PROPUESTAS DE REFORMA A NIVEL NACIONAL

#### 1.1. LA PROPUESTA DE FIEL (1993)

El diagnóstico de FIEL respecto de la educación indica que: hay una baja calidad en el servicio ofrecido; se necesita expandir el nivel medio de la educación; hay una excesiva burocratización del sistema (falta de autonomía de las escuelas); poca participación de la comunidad (no hay información para controlar la prestación); e inflexibilidad laboral docente.

Para corregir estos problemas se plantea descentralizar el sistema (que implica una mayor adaptación a las necesidades locales y mayor control comunitario) e implantar mecanismos de mercado que estimulen la competencia entre unidades.

El primer punto implicaría transferir las escuelas preprimarias, primarias, secundarias y técnicas al nivel de gobierno municipal haciendo que la conducción educacional y financiera se concentre en ese nivel. Las escuelas decidirían libremente el destino de los recursos que obtienen entre insumos, sueldos o ampliando la propuesta educativa mediante la incorporación de nuevas asignaturas (programación presupuestaria) y además diseñarían las actividades educativas anuales. En cuanto a los gastos que implican la expansión de la capacidad edilicia, si se trata de nuevos inmuebles deberían ser decididos por el municipio mientras que si es una expansión de una obra ya existente (o una refacción) la responsabilidad sería de las autoridades de la escuela.

En la escuela, los docentes, padres y representantes municipales formarían un Consejo Escolar con el

objetivo de participar en las decisiones que hacen a su accionar. El personal de la escuela no tendría estabilidad en su cargo y el municipio establecería los lineamientos generales para los esquemas de remuneración.

La competencia entre unidades se estimularía ya que el financiamiento de la educación según la oferta sería reemplazado por un apoyo por alumno, es decir, subsidiando la demanda. Este financiamiento sería compartido: la mayor parte le correspondería a la Nación en cumplimiento de su responsabilidad de garantizar una educación mínima común en todo el país; el resto sería financiado por las provincias y municipios y estos últimos podrían incrementar tal asignación con recursos propios en cumplimiento de las políticas que se planteen autónomamente.

El gobierno nacional y las provincias deberían fijar el marco legal general, así como los contenidos mínimos comunes para la zona de incumbencia y ambos niveles también deberían prestar asistencia técnica a los municipios.

El nuevo diseño del sistema, al depender más estrechamente de las decisiones que adopten los usuarios, permitiría el control de quienes han hecho la elección de educarse. Sin embargo, se requiere que los organismos municipales también instrumenten controles y auditorías de gestión y que evalúen los resultados educativos que obtienen las distintas escuelas integrantes del sistema. El primer tipo de evaluación sería sobre los contenidos y métodos de enseñanza y un segundo mediante la realización de exámenes padronizados a los estudiantes. Este segundo permitiría a los padres contar con información sobre la calidad educativa que se está ofreciendo y así poder elegir otra escuela o presionar por una mejor educación. Además sería un instrumento fundamental para la formulación de políticas.

#### 1.2. LA PROPUESTA DE LLACH Y OTROS (1999)

Los autores sostienen que debe realizarse una reforma profunda de la organización y financiamiento del sistema para poder poner al alcance de todos los actores sociales una educación de calidad que redunde en una mayor equidad.

A partir de allí se propone, por un lado, incrementar la cantidad de recursos asignados a la educación, especialmente hacia las escuelas y colegios pobres y con el objetivo de incrementar paulatinamente los salarios docentes. Parte del incremento de recursos se lograría con una reasignación del gasto desde usos ineficientes y burocráticos hacia funciones más directamente relacionadas con la educación (salarios, insumos, equipamiento, etc.).

Esta propuesta la combinan con otra tendiente a modificar la organización de ese sistema como un todo, reestructurar las escuelas y cambiar el clima institucional y la identidad de escuelas y colegios, realzando el papel de los directores y generando un nuevo sistema de incentivos para los maestros. En este último punto se plantea un nuevo contrato docente donde mejores remuneraciones se basen en el presentismo y en mejores resultados.

Se propone además hacer más transparente el sistema educativo, haciendo que las pruebas de calidad sean censales y públicas para todos los niveles educativos, que los contenidos de las pruebas se sistematicen y que se aumente gradualmente su exigencia, extendiendo su alcance.

En cuanto a la descentralización educativa propiamente dicha se plantea cambiar el centro de poder desde las burocracias centrales hacia las escuelas y familias.

Las escuelas tendrían así mayor autonomía tanto en la gestión de los recursos como en las prácticas pedagógicas. El director pasaría a ser más importante porque estaría a cargo del manejo del presupuesto de las escuelas y aprobaría o no los contratos docentes. Se propone un contrato para el director de renovación periódica y con parte de la remuneración basada en resultados (aumento en los puntajes de las pruebas de calidad, número de alumnos, alumnos regulares, etc.). En lo concerniente a los contenidos de la educación, debería perfeccionarse el esquema actual de contenidos básicos comunes nacionales y provinciales, dando en ese marco la mayor libertad posible para introducir innovaciones.

Con relación a las familias, se propone que su participación vía las asociaciones de padres sea gradualmente obligatoria, incluso con poder de veto sobre algunas cuestiones a determinar.

Los directores de escuelas reportarían directamente a las autoridades educativas superiores, sin intermediarios lo que obligaría a los ministerios a dedicarse a sus tareas principales. Así, deberían cumplir cuatro funciones: 1) Monitorear permanentemente la calidad educativa. 2) Cuidar especialmente aquellas escuelas que muestran sistemáticamente malos resultados. 3) Promover la

extensión de la educación a todos los sectores sociales. 4) Controlar el cumplimiento de los contratos firmados con cada director.

### 1.3. LA PROPUESTA DE TEIJEIRO (2000)

Según el autor, el desafío para la política educativa es revertir la ineficiencia del sistema y aumentar la calidad educativa, afianzando simultáneamente el objetivo de igualdad de oportunidades educativas con el propósito de reducir las brechas educativas y de ingreso de las generaciones jóvenes. Para ello se propone actuar sobre las regulaciones curriculares, la medición de la calidad educativa, el financiamiento, la regulación institucional, el régimen laboral docente y la formación docente. Aquí se resaltarán sólo aquellos aspectos más vinculados al problema de la descentralización y a la libertad de elección.

Con relación a la medición de la calidad educativa propone que sea un instrumento esencial para mejorar la información de los padres sobre la calidad educativa de los colegios entre los que puede optar y que la administración del proceso de medición sea realizada por una entidad independiente, para garantizar la objetividad y utilidad del instrumento.

En cuanto al financiamiento sostiene que hay que incrementar la cantidad de recursos destinados a la educación (públicos y privados), mejorar su distribución entre provincias, sectores económicos y segmentos educativos, y proveer de un esquema de incentivos para una mejora de la calidad educativa. En el último punto propone que las escuelas compitan sobre la base de mejoras de la calidad para lo cual se propone cambiar el actual financiamiento por nómina salarial por un financiamiento basado en la cantidad de alumnos. Este tendría dos componentes: uno destinado a gastos corrientes (las escuelas podrían destinarlo a gastos salariales o de funcionamiento) que sería discriminatorio en función del segmento poblacional y del nivel educativo que atienden; y uno destinado a compensar gastos de infraestructura, sea inversiones en terrenos o edificios (para financiar obras o adquisiciones o para garantizar préstamos obtenidos para los mismos fines).

En cuanto a la regulación institucional sostiene que la mejora de la calidad educativa requiere un cambio substancial del actual régimen escolar basado en la planificación centralizada hacia un régimen basado en la autonomía de decisiones de la escuela, en un contexto de reglas de juego con incentivos apropiados para la eficiencia, la competencia y la calidad educativa. Así, la educación pública apoyada financieramente por el estado podría ser atendida

indistintamente por tres tipos de instituciones escolares: *Escuelas públicas autónomas*, que responderían a la figura jurídica de una entidad pública no estatal autogestionada; *Escuelas públicas de administración privada*, que responderían a la figura de un contrato de concesión de la administración de la escuela pública autogestionada, otorgado a una asociación civil o fundación privada sin fines de lucro; y *Escuelas privadas reguladas*, que deberían constituirse bajo la forma de asociaciones civiles o fundaciones privadas sin fines de lucro.

Para las escuelas públicas autónomas la propiedad del inmueble sería transferida gratuitamente por la provincia o el municipio, según sea el propietario actual, a la institución autónoma a crearse. El órgano máximo de dirección de la institución sería la Asamblea de Padres (o el municipio en su falencia). Los estatutos especificarían qué decisiones quedarían sujetas a aprobación de la asamblea de padres. Estas deberían incluir como mínimo los cambios en la política de cobros de aranceles, cambios en la política de admisión de alumnos, la aprobación de cualquier contrato de concesión de la administración o cesión definitiva del colegio a una institución privada, las decisiones de inversión en infraestructura y la obtención de préstamos para tal fin. El régimen institucional propuesto permitiría una máxima flexibilidad para que la oferta educativa se adecue a las realidades del contexto y a las preferencias de los padres.

En cuanto al régimen laboral docente se propone que las autoridades de cada escuela tengan la capacidad de decidir la dimensión de su plantel profesional, así como la contratación, remoción y nivel remunerativo de cada docente. La estabilidad laboral y la remuneración por antigüedad (o cualquier concepto que implique la fijación de valores remunerativos mínimos) debería ser eliminada. La escuela tendría que tener la flexibilidad de negociar compensaciones por localización, dedicación, mérito y cualquier otro atributo, en la magnitud y por el tiempo que resulte conveniente para cada caso particular.

Con esta propuesta se pretende que la política educativa responda fundamentalmente al interés de los padres y alumnos lo que implica el derecho a elegir el tipo de educación que desean, el derecho a ser informados sobre la calidad relativa de los colegios entre los que pueden optar y el derecho a una oferta educativa diversificada.

También se pretende que los actores del proceso educativo enfrenten los incentivos apropiados para la excelencia: los alumnos deben enfrentar un sistema exigente, con premios y castigos adecuados al

esfuerzo académico; los docentes deben estar motivados con sistemas remunerativos que premien la capacidad y el esfuerzo; y las escuelas deben estar forzadas a competir como si estuvieran en un mercado libre, a través de la mejora de sus resultados educativos, para lo cual deban renovar y mejorar continuamente sus planteles docentes y hacer un uso eficiente de sus recursos económicos.

#### 1.4. LA PROPUESTA DEL MINISTERIO DE EDUCACION

Durante el transcurso del año 2000, el gobierno nacional (a través del ex Ministro de Educación Juan Llach) comenzó las negociaciones con las provincias y con los sindicatos docentes para realizar una nueva reforma en el sistema educativo que iba a denominarse Segundo Pacto Federal Educativo. Esta propuesta incluía seis ejes:

- Jerarquizar la función docente;
- Lograr equidad en la educación;
- Mejorar la calidad, mediante un instrumento para la evaluación de la calidad educativa;
- Continuar con la reforma de la enseñanza secundaria;
- Dar mayor autonomía a las escuelas;
- Llevar adelante una reforma administrativa.

El objetivo del pacto en cuanto a la equidad proponía en primer lugar, que para el año 2003 la totalidad de los niños de 5 años estarían matriculados en la educación inicial; y en segundo lugar que para el año 2007 la totalidad de los niños de entre 6 y 14 años estarían inscriptos en la EGB.

Este plazo de implementación de 7 años se financiaría con la creación de un fondo especial de \$ 1.060 millones anuales, compuesto por los \$ 660 millones del incentivo docente y por otros \$ 400 millones (para infraestructura) que aportaría la Nación. Además de estos recursos el pacto procuraba que todas las jurisdicciones se comprometieran a asignar a la educación básica un porcentaje del incremento de los ingresos de la coparticipación federal. Se buscaba así un incremento constante en los recursos destinados a la educación, evitando que las provincias sustituyan gasto propio por los mayores recursos que iban a recibir mediante el fondo.

Con este fondo se iba a obligar a las provincias signatarias a efectuar reformas administrativas para ganar en eficiencia. Así, se planteaba que si las provincias distribuían de una manera más adecuada sus recursos y reducían los gastos burocráticos, se aho-

rraría una cantidad que incrementaría los recursos que necesitan las escuelas.

Un punto importante fue la negociación con las provincias para que los sueldos docentes dependan del nivel de capacitación alcanzado y de la calidad en el desempeño frente al aula y no de la antigüedad y el presentismo como sucede en la actualidad. Ese desempeño docente iba a ser medido por el Ministerio de Educación (a través de un ente apartidario que iba a denominarse Agencia para la Calidad de la Educación) que se dedicaría a tomarles evaluaciones periódicas a los docentes con el objetivo de ver cuánto saben realmente los maestros sobre los programas de estudio que enseñan a sus alumnos. A partir de allí se pretendía comparar los resultados con el promedio de otros países.

## **2. PROPUESTAS DE REFORMA DEL SISTEMA EDUCATIVO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

### **2.1. LA PROPUESTA DE GOMEZ PERAL (2000)**

Según la autora durante el último siglo, Argentina experimentó una notoria expansión de la cobertura educativa a cambio de una declinante calidad en la enseñanza. Para poder incrementar esa calidad habría que vencer impedimentos que surgen de organizaciones administrativas y financieras estáticas e inhabilitadas para adaptarse al cambio que la sociedad requiere.

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

Especialmente con relación a la mayor descentralización del sistema educativo propone que la mayor parte de la autoridad debe estar en el ámbito escolar y que las reglas centrales sean mínimas. Con reglas generales claras y concretas en temas tales como currícula básica, longitud del día escolar, cantidad de horas de clase anuales, períodos de vacaciones, régi-

men de ausencias, etc., debería haber una gran libertad para crear la clase de escuela que cumpla mejor con las necesidades del entorno en donde se sitúa.

Se debería otorgar mayor poder en la toma de decisiones a las escuelas, tanto en el ámbito directivo, administrativo como financiero y pedagógico. De esta manera, las decisiones de administración de recursos financieros, de elaboración del presupuesto anual de recursos y gastos, de planeamiento de recursos humanos, de desarrollo de prácticas pedagógicas y educativas innovadoras, etc., se realizarían en donde tiene lugar el hecho educativo y en el ámbito local al cual pertenece el alumno. Se daría una interrelación entre cada centro educativo y su entorno socioeconómico y cultural específico lo que permitiría que se adapte al nivel socioeconómico de su población escolar.

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

Por ello, cada escuela debería ser lo suficientemente libre como para moldear su currícula y tener su propia visión educativa, en atención a las características de la sociedad actual, desarrollada, tecnológica y pluralista en valores y en ideologías. Se propone entonces armar verdaderos centros educativos dentro de las escuelas, logrando un sentimiento de pertenencia del docente al establecimiento y de participación activa de toda la planta de personal docente en el proyecto educativo y curricular de la propia escuela.

### **2.2. LA PROPUESTA DE BLANCO (1995)**

La propuesta se orienta básica y fundamentalmente a una descentralización administrativa y presupuestaria a nivel de escuelas (Unidades Escolásticas) lo que llevaría a que la mayor parte de las actividades administrativas que hoy se encuentran centralizadas tanto a nivel de la DGC y E como de Consejos Escolares, pasen a ser realizadas por las escuelas. Tal esquema de descentralización apunta prioritariamente a lograr conectar la ejecución del servicio con el proceso de presupuestación y seguimiento.

Según se resalta en la propuesta, la descentralización administrativa a través de la escuela como unidad de gestión presenta la virtud de ser éste el estamento más cercano a la prestación del servicio. Al mismo tiempo, esta estrategia permitiría que sean las escuelas mismas las que administren sus recursos lo que incentivaría una utilización racional, ya que todo ahorro redundaría en beneficio de las mismas. A partir de allí se propone la necesidad de dotar a la escuela de un aparato administrativo adecuado, como así también de una planta funcional que incluya personal docente como administrativo.

Sin embargo, también se reconocen las falencias de tal propuesta. Bajo este esquema subsiste uno de los peligros de la descentralización administrativa, ya que el organismo central mantendría la responsabilidad financiera y el control de todo el sistema educativo provincial mientras que las escuelas conservarían el poder de gasto. Esta separación entre responsabilidad financiera y acto administrativo, combinado con controles demasiado flexibles podría provocar un crecimiento excesivo del gasto.

Además, se propone que parte de las tareas sean asignadas a una instancia intermedia (a nivel de unidades intermedias descentralizadas) lo que implicaría dividir las tareas a ser descentralizadas a fin de asignar unívocamente cada una de ellas a los distintos niveles de descentralización. El criterio a seguir que se propone es pasar a una instancia administrativa inferior a la central (unidades intermedias a definirse) sólo aquellas actividades en las que las economías de escala existen o son cuantitativamente importantes y dejar en las escuelas aquellas actividades que no presenten economías de escala y aquellas actividades que permitan una participación activa de la comunidad en lo referente al servicio educativo como así también un control comunitario sobre la gestión de la escuela.

En el marco de esta alternativa la responsabilidad sobre la ejecución del servicio educativo se transfiere en parte a unidades descentralizadas de nivel intermedio, y en parte a la escuela. No obstante, en el trabajo se aclara que la responsabilidad última sobre la provisión del servicio educativo la debe asumir el estamento que lo financia, o sea el gobierno provincial.

### **3. UNA COMPARACION DE LAS PROPUESTAS**

En primer lugar debe mencionarse que si bien todas las propuestas son más generales que la propia descentralización, ésta constituye una parte esencial de las mismas como mecanismo de incrementar la participación y control del sistema educativo por parte de la sociedad.

A partir de allí, tanto las propuestas a nivel nacional como las particulares para la provincia de Buenos Aires postulan efectuar un proceso descentralizador con especial énfasis en las escuelas y en algunos casos se propone introducir mecanismos de mercado que generen competencia entre las escuelas locales ya sea mediante el subsidio a la demanda (FIEL, Teijeiro) o por una mayor información que facilite la elección de los padres (Teijeiro), e instaurando sistemas de incentivos para los profesores (Llach, Teijeiro). Se pretende así que las escuelas posean mayor poder de decisión respecto del destino de los fondos en términos de insumos, sueldos, re-facciones, etc.

El resultado que ello conllevaría sería la desaparición de los niveles educativos intermedios como los Consejos Escolares porque ya no tendrían razón de ser. Por el contrario, en la propuesta que aquí se efectúa no se plantea un cambio en la estructura organizativa del sistema educativo por las razones que ya fueron enunciadas. Así, no se obligaría en un primer momento a que las escuelas adopten nuevas responsabilidades aunque se deja librada esa decisión al Consejo Escolar, que posee una mejor capacidad para evaluar si una escuela determinada está en condiciones de realizar las funciones que implican una mayor descentralización.

Sin embargo, un área donde parecería haber una mayor coincidencia es en las funciones que terminaría desempeñando el órgano central (la DGC y E). En este caso, en casi todas las propuestas se sostiene que el poder central debe limitarse a fijar el marco bajo el que debe desarrollarse el sistema educativo, emitiendo las normativas generales, asegurando el acceso a la educación y controlando la calidad educativa.



## Capítulo 4

# Instrumentación<sup>28</sup>

Habiendo presentado los lineamientos principales de la propuesta descentralizadora y habiéndola comparado con otras propuestas existentes el paso siguiente consiste en instrumentarla. Este es uno de los puntos a los que no se le suele prestar atención en tales procesos pero es de fundamental importancia para una aplicación exitosa. Seguidamente se presentan algunos de los problemas más importantes que suelen surgir y se expone cómo debería actuarse al respecto. Para hacer más dinámico el planteo de la sección los problemas se exponen en forma de preguntas.

### 1. ¿EXISTE UNA VISION COMPARTIDA ENTRE LOS CENTROS DE PODER SOBRE LA NECESIDAD DE LA DESCENTRALIZACION?

Para que la descentralización sea exitosa los centros de poder deben compartir la visión de que la reforma vale la pena. Ello debe darse en primer lugar entre los principales partidos políticos porque cuando diversos partidos luchan por lograr que su versión particular de la reforma sea adoptada, el resultado final es a menudo una ley abstracta y diluida. Lo importante entonces es que los diversos partidos políticos negocien una estrategia de descentralización amplia que sea identificada con objetivos más generales y no con el partido que se encuentra en el poder (esto fue lo que sucedió en España en 1978).

En segundo lugar, las instituciones claves del sector público a nivel nacional, regional y local deben poseer una visión compartida de la reforma. Si ello no sucede, las instituciones públicas más poderosas (como las entidades legislativas y los Ministerios de Hacienda y Educación) presionarán por configurar la forma y contenido de la reforma en base a sus propias visiones y necesidades.

Por último, los padres y los miembros de la comunidad local deben apoyar la descentralización lo suficiente como para comprometer el tiempo, la energía y los recursos adicionales requeridos para que tenga éxito. El problema que se enfrenta es que la ciudadanía local frecuentemente desconoce lo que

se espera de ella o cuáles son los beneficios que supuestamente se obtendrían. Esta falta de conciencia local es bastante común en las naciones con largas historias de gobierno centralizado.

### 2. ¿QUIEN CONTROLA EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION?

El punto principal aquí es quién controla el proceso de descentralización: los gobiernos centrales que deben decidir lo que desean transferir o los gobernadores o intendentes que deben determinar lo que están dispuestos a recibir. Si el gobierno central intenta trasladar funciones a los niveles subnacionales, difícilmente sean aceptadas por lo que en la práctica la descentralización no generará los beneficios que se le suelen atribuir. Lo importante entonces es que los acuerdos de poder compartido a nivel nacional/regional/municipal son más eficaces cuando las condiciones de la transferencia se negocian en lugar de ser impuestas.

### 3. ¿COMO DEBEN ENFRENTAR LOS GOBIERNOS A LAS ASOCIACIONES GREMIALES DE PROFESORES?

La probable oposición de las asociaciones gremiales de profesores poderosas constituye uno de los problemas centrales enfrentados por las reformas de descentralización en cualquier país. Esta oposición se basa en el temor al hecho de que la descentralización quiebre la negociación colectiva, reduzca el poder de los profesores y por lo tanto, tenga como consecuencia una disminución de los sueldos y un empeoramiento de las condiciones laborales. Estas oposiciones tendrán lugar cuando el gobierno gana en tanto que la asociación gremial pierde y por lo tanto, el proceso generará grandes conflictos y enfrentará importantes barreras. Luego, para obtener el apoyo a la descentralización por parte de las asociaciones gremiales de profesores se debe crear una situación donde ambos ganen, con la intención de mejorar las condiciones y la calidad de la educación para todos los participantes, incluidos los padres, los estudiantes y los profesores. En Chile, por ejemplo, en los años noventa se desarrolló una Ley de

<sup>28</sup> Esta sección se basa principalmente en Hanson (1997).

Profesores (Estatuto Docente) que considera un sueldo mínimo, capacitación profesional, estabilidad laboral, remuneraciones adicionales por antigüedad, reconocimiento de las calificaciones profesionales y beneficios por trabajar en áreas difíciles.

#### **4. ¿CUALES SON LAS ESTRATEGIAS DE LA DESCENTRALIZACION FINANCIERA?**

Es bueno que los gobiernos locales soporten algún grado de responsabilidad financiera por la educación. Suponiendo que existe la capacidad de movilización de los recursos en los niveles inferiores (por ejemplo, a través de la autoridad tributaria), un grado razonable de responsabilidad por la descentralización financiera puede ser saludable para el desarrollo de la educación. Simplemente, cuando los gobiernos regionales y locales invierten sus propios recursos, tienden a prestar mayor atención a la manera en que se gasta el dinero.

Otro enfoque que podría aplicarse es el del crecimiento en el sistema educacional, tal como la contratación de un mayor número de profesores, el financiamiento de nuevas construcciones o la compra de mayor cantidad de equipo pedagógico. La idea es que el gobierno central continuaría transfiriendo una suma fija a las regiones y municipalidades, pero las regiones y municipalidades tendrían que financiar el crecimiento del sistema educacional (este sistema se introdujo en Colombia a comienzos de los años noventa).

#### **5. ¿ES LA DESCENTRALIZACION PROGRESIVA O LA DESCENTRALIZACION “DE UNA SOLA VEZ” LA MEJOR ESTRATEGIA?**

Casi siempre, los políticos y los legisladores educacionales se ven atraídos por el modelo de descentralización aplicado a todas las regiones a la vez, debido a la posibilidad de un cambio rápido y radical. Sin embargo, la complejidad de un programa de descentralización (a menudo unida a la falta de experiencia en el proceso, a la distribución desigual de los recursos humanos y materiales y a la existencia de infraestructura regional tanto débil como sólida) hace extraordinariamente difícil implementar esta estrategia de manera exitosa.

De esta manera, la autoridad debiera ser transferida a las regiones, municipalidades o escuelas particulares sólo después de que éstas cumplan pruebas de capacidad específicas, tales como habilidad financiera, capacitación o participación de la comunidad, en lugar de descentralizar todas las áreas en forma simultánea, independientemente de su capacidad.

Para ello puede ser útil, en un primer momento, dejar que cada municipio decida libremente incorporarse al proceso. Esto llevaría a que aquellos que sean más capaces de enfrentar tal proceso lo hagan voluntariamente debido a las ganancias que obtendrán. A su vez, también puede pensarse en aplicar algunas experiencias piloto (en municipios grandes, chicos y medianos) que enseñen los problemas y posibles soluciones que se van generando en la aplicación de tal proceso.<sup>29</sup>

#### **6. ¿CUANTO TIEMPO LLEVA DESCENTRALIZAR UN SISTEMA EDUCACIONAL?**

La descentralización no se crea aprobando una ley. Por el contrario, debe ser construida superando una serie de desafíos tanto a nivel local como central, por ejemplo, cambiando las conductas y actitudes establecidas durante largo tiempo, desarrollando nuevas habilidades, convenciendo a quienes están en el centro y disfrutan ejerciendo el poder que lo entreguen a otros, permitiendo y a veces estimulando a las personas a asumir riesgos creativos, promoviendo y recompensando las iniciativas locales y manteniendo la continuidad de la reforma de descentralización aun cuando cambien los gobiernos.

En consecuencia, las naciones deben pensar en términos de años más que semanas o incluso meses para ver los resultados. El mayor plazo es particularmente relevante en el caso de las naciones con infraestructuras administrativas regionales y/o locales débiles. En el caso de España, las competencias educacionales se transfirieron a las últimas regiones en 1997 o 1998 bajo un programa de descentralización que fue iniciado en 1978.

---

<sup>29</sup> En España, por ejemplo, se ha aplicado un *método progresivo*. Aquí se adoptaron trayectorias rápidas, medianas y lentas en el programa de descentralización donde las regiones que siguen las trayectorias más lentas aprendieron lecciones valiosas de las experiencias de aquellas que siguieron la trayectoria rápida.

## Capítulo 5

### Conclusión

Los gobiernos de los más variados países del mundo han llevado adelante procesos de descentralización educativa con el objetivo de alcanzar una pluralidad de objetivos (desarrollo regional homogéneo, mayor democratización, aumentar el control local, mejorar la calidad de la educación, etc.).

En el caso de Argentina, la descentralización adquirió un ímpetu especial a partir de comienzos de la década del noventa momento a partir del cual se ha avanzado en otorgar nuevas funciones a las provincias aunque poco se ha avanzado en incrementar el rol de los municipios. Dado que es de esperar que ese proceso continúe, el presente trabajo presentó una propuesta concreta de descentralización del gasto en EGB desde el gobierno central hacia los municipios de la provincia de Buenos Aires.

Para ello, en primer lugar se presentaron las experiencias internacionales en materia de descentralización de las que se extrajeron algunas lecciones importantes para la propuesta: el problema con un sistema descentralizado es que produce diferencias regionales en el sistema escolar (en términos de los sueldos de los profesores, los gastos por alumno, los materiales pedagógicos y el mantenimiento de las instalaciones físicas). Allí también se resaltó que no sólo existen inconvenientes de una descentralización completa del gasto sino que también podían surgir algunos al descentralizar la recaudación impositiva, como la transferencia de la tecnología de recaudación, la pérdida de economías de escala en la recaudación, etc.

A pesar de ello se sostuvo que no debía entenderse que la descentralización sea mala per se, sino que al efectuar un proceso descentralizador debían aprovecharse las ganancias que origina pero cuidando los aspectos distributivos. En base a ello y para el caso particular de la provincia de Buenos Aires se propuso entonces no avanzar, en un primer momento, hacia una descentralización total de gastos educativos e impuestos hacia los municipios.

Así, la propuesta concreta plantea mantener, al menos en el corto y mediano plazo, la estructura actual de gasto y financiamiento conservando el mecanismo de transferencias entre municipios pero introduciendo un esquema en el que puedan obtenerse ganancias de eficiencia mediante la descentralización de ciertas funciones. Para ello se propuso un financiamiento compartido (mixto) donde parte del financiamiento es de libre disponibilidad mientras que el

resto es un gasto condicionado. El primer componente lleva a que los gobiernos locales posean un mayor poder de decisión.

Seguidamente y con el objetivo de evaluar qué organismo debe ser el encargado de llevar adelante la ejecución de la política educativa se resumió la forma en que está constituido el actual sistema educativo provincial donde se expusieron las principales funciones de los Consejos Escolares y de la Dirección General de Cultura y Educación.

A partir de allí se expuso la nueva división de funciones educativas sosteniéndose que la descentralización debía efectuarse hacia algún organismo intermedio (como los Consejos Escolares) ya que ello no implicaba modificar la actual estructura del sistema educativo y además se sostuvo que una descentralización de este tipo no impedía que cada organismo intermedio decida otorgar amplias facultades a las escuelas de sus distritos ya que son ellos los que mejor facultados se encuentran para hacerlo. Aún así se recomendó que la descentralización no se de en forma rápida ya que debe llevarse adelante un fortalecimiento previo de los Consejos mediante la incorporación de personal capacitado para realizar las nuevas funciones que implica la descentralización.

Bajo la nueva división de funciones, el gobierno provincial conservaría la responsabilidad financiera y sobre el sistema educativo en su conjunto, pero transferiría la responsabilidad y la toma de decisiones referentes a las funciones administrativas y al control de personal a los Consejos Escolares.

Dado que la teoría tradicional sostiene que la descentralización trae aparejada importantes ganancias de eficiencia se procedió a evaluar el impacto que ello posee sobre la evolución del gasto educativo. En particular, en un primer momento se presentaron distintas estimaciones sobre la ineficiencia en la provisión del servicio educativo para pasar con posterioridad a estimar los ahorros de costos generados en su eliminación. Así se estimó que las ganancias de eficiencia permitirían lograr un ahorro de gasto total que va como mínimo desde los 33 millones de pesos en el año 2001 (con una ineficiencia del 10%) hasta un máximo de \$ 346 millones en el 2005, cuando la ineficiencia es del 20%.

A continuación se expusieron y compararon algunas de las sugerencias que se han efectuado recientemente para reformar el sistema educativo de Argenti-

na, dividiéndose entre aquellas que no se dirigen a una provincia especial y son más generales y las que estudian la situación particular de la provincia de Buenos Aires. La conclusión básica fue que las propuestas a nivel nacional y provincial postulan efectuar un proceso descentralizador con especial énfasis en las escuelas lo que conllevaría la desaparición de los niveles educativos intermedios mientras que la propuesta que aquí se efectúa no plantea un cambio en la

estructura organizativa del sistema educativo por las razones que fueran enunciadas en el cuerpo del trabajo.

Para finalizar se expusieron varios lineamientos que parece necesario tener en cuenta al momento de instrumentar una propuesta descentralizadora ya que éste es uno de los puntos a los que no se le suele prestar atención en tales procesos pero es de fundamental importancia para una aplicación exitosa.

## Anexo 1

**CUADRO A.1**  
**PROVISION Y FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION Y LAS DISTINTAS**  
**EXPERIENCIAS INTERNACIONALES**  
 (Cuadro resumen)

	Alemania	Venezuela	México	Chile	Canadá	USA	Nueva Zelanda
Provisión	Responsabilidad pura de los länder	Gobierno federal	El proceso descentralizador educativo comenzó en la primera mitad de la década del setenta y consistió en la transferencia de funciones hacia los gobiernos estatales. Sin embargo, muchos de estos esfuerzos de descentralización fueron poco efectivos o profundos y consistieron sólo en cambios legales superfluos. Sólo a principios de la década del noventa se dio el mayor paso en tiempos recientes hacia la descentralización o "federalización" de la educación básica.	El proceso de transferencia general de funciones hacia los municipios comenzó en la segunda mitad de la década del setenta. Las funciones educativas comenzaron a transferirse a comienzos de la década siguiente. Estas medidas se complementaron en los noventa con un plan para atender a las escuelas más atrasadas y con un programa para mejorar la infraestructura y los insumos escolares mediante concursos de proyectos entre escuelas.	Por voluntad constitucional: responsabilidad provincial	Descentralizada	Centralizada
Financiamiento	Federal: 9% Estatal: 72% Local: 19%	Federal: 72% Estatal: 21% Local: 7%	1991 Gasto Federal: 78,2% Gasto Estatal: 16% Gasto Municipal: 0,3% Gasto de Particulares: 5,5%	1999* Gasto Federal: 84% Gasto Estatal: 16%	El 15,8% del gasto total es financiado por el gobierno central.	Provincial: 78% Federal: 6,2% Estatal: 48,3% Local: 45,5%	Federal: 100%

Nota: \* Calculado en base a SEP (1999).

Fuente: elaboración propia.

## Anexo 2

**CUADRO A.2**  
**GASTO DE LIBRE DISPONIBILIDAD Y CONDICIONADOS**  
**EN LOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA**

	Base tributaria (1) (Miles de pesos) (I)	Gasto Total Municipal (2) (Miles de pesos) (II)	Recaudación Descentralizada (financiación descentralizada) (3) (Miles de pesos) (III = I*0,3)	Alicuota Suplementaria (4) (IV)	Recaudación Centralizada (V=IV*I) (V)	Financiación Centralizada (5) (Miles de pesos) (VI=II-III)	Transferencia (VII=V-VI)	Grado de Descentralización (En porcentaje) (VIII=III/II)
<b>Gran Buenos Aires-Nivel alto</b>								
San Isidro	6.699.298	21.421	20.093	0,25%	16.463	1.329	15.134	94%
Vicente López	6.289.175	18.862	18.862	0,23%	14.532	0	14.532	100%
<b>Gran Buenos Aires-Nivel intermedio</b>								
Avellaneda	4.317.647	18.724	12.949	0,27%	11.613	5.775	5.838	69%
General San Martín	4.760.721	22.551	14.278	0,23%	10.719	8.273	2.446	63%
Húrlingham	1.558.681	8.568	4.675	0,22%	3.465	3.894	-429	55%
Ituzaingó	1.662.209	9.366	4.985	0,19%	3.100	4.381	-1.281	53%
Lanús	5.673.133	24.415	17.015	0,18%	10.010	7.401	2.609	70%
Lomas de Zamora	5.424.577	36.844	16.269	0,20%	10.978	20.575	-9.597	44%
Morón	4.645.725	18.026	13.933	0,18%	8.246	4.092	4.154	77%
Quilmes	4.656.869	31.391	13.967	0,20%	9.348	17.424	-8.076	44%
San Fernando	1.573.361	10.675	4.719	0,25%	3.892	5.956	-2.064	44%
Tres de Febrero	4.188.267	17.270	12.561	0,21%	8.799	4.708	4.090	73%
<b>Gran Buenos Aires-Nivel bajo</b>								
Almirante Brown	3.742.111	30.732	11.223	0,21%	7.999	19.509	-11.510	37%
Berazategui	1.988.791	18.477	5.965	0,25%	4.927	12.513	-7.586	32%
Esteban Echeverría	1.995.048	14.430	5.984	0,20%	4.077	8.447	-4.369	41%
Ezeiza	846.300	6.008	2.538	0,30%	2.560	3.469	-909	42%
Florencio Varela	1.607.725	21.303	4.822	0,23%	3.666	16.481	-12.815	23%
Jose C. Paz	1.257.717	13.508	3.772	0,22%	2.823	9.736	-6.913	28%

*Continúa*

**CUADRO A.2**  
**GASTO DE LIBRE DISPONIBILIDAD Y CONDICIONADOS**  
**EN LOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA**

Continuación

	Base tributaria (1) (Miles de pesos) (I)	Gasto Total Municipal (2) (Miles de pesos) (II)	Recaudación Descentralizada (financiación descentralizada) (3) (Miles de pesos) (III = I*0,3)	Alicuota Suplementaria (4) (IV)	Recaudación Centralizada (V=IV*I)	Financiación Centralizada (5) (Miles de pesos) (VI=II-III)	Transferencia (VII=V-VI)	Grado de Descentralización (En porcentaje) (VIII=III/II)
La Matanza	10.400.794	69.680	31.194	0,20%	21.291	38.486	-17.196	45%
Malvinas Argentinas	1.823.602	13.295	5.469	0,24%	4.341	7.826	-3.484	41%
Merlo	3.044.432	25.298	9.131	0,18%	5.572	16.167	-10.595	36%
Moreno	2.372.246	24.270	7.115	0,25%	5.910	17.155	-11.245	29%
San Miguel	1.922.715	15.182	5.767	0,24%	4.693	9.416	-4.722	38%
Tigre	2.670.887	18.667	8.011	0,28%	7.401	10.656	-3.255	43%
<b>Gran Buenos Aires-Partidos Periféricos</b>								
Escobar	1.291.446	12.074	3.873	0,32%	4.071	8.201	-4.130	32%
General Rodríguez	551.973	4.116	1.655	0,48%	2.629	2.461	168	40%
Marcos Paz	252.643	2.754	758	0,42%	1.071	1.996	-926	28%
Pilar	1.803.925	14.610	5.410	0,37%	6.723	9.200	-2.477	37%
Presidente Perón	246.977	3.620	741	0,37%	925	2.879	-1.954	20%
San Vicente	316.495	3.013	949	0,54%	1.715	2.064	-349	32%
<b>Grandes Centros del Interior</b>								
Bahía Blanca	3.527.985	17.058	10.581	0,20%	7.063	6.477	586	62%
Berisso	566.099	5.382	1.698	0,25%	1.436	3.685	-2.249	32%
Ensenada	443.574	2.976	1.330	0,40%	1.770	1.645	125	45%
General Pueyrredón	11.295.022	35.728	33.876	0,24%	26.633	1.852	24.782	95%
La Plata	7.375.568	33.086	22.121	0,18%	13.473	10.965	2.508	67%
<b>Centros Medianos</b>								
Azul	744.732	6.398	2.234	0,60%	4.482	4.165	317	35%
Balcarce	532.589	4.322	1.597	0,86%	4.600	2.725	1.875	37%
Bragado	408.592	3.296	1.225	0,62%	2.532	2.070	462	37%

Continúa

**CUADRO A.2**  
**GASTO DE LIBRE DISPONIBILIDAD Y CONDICIONADOS**  
**EN LOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA**

*Continuación*

	Base tributaria (1) (Miles de pesos) (I)	Gasto Total Municipal (2) (Miles de pesos) (II)	Recaudación Descentralizada (financiación descentralizada) (3) (Miles de pesos) (III = I*0,3)	Alicuota Suplementaria (4) (IV)	Recaudación Centralizada (V=IV*I)	Financiación Centralizada (5) (Miles de pesos) (VI=II-III)	Transferencia (VII=V-VI)	Grado de Descentralización (En porcentaje) (VIII=III/II)
Campana	734.230	5.909	2.202	0,44%	3.253	3.707	-454	37%
Chacabuco	507.059	3.349	1.521	0,71%	3.609	1.828	1.781	45%
Chivilcoy	686.753	4.748	2.060	0,48%	3.309	2.688	620	43%
Coronel Rosales	532.597	3.928	1.597	0,27%	1.453	2.330	-877	41%
Junín	1.578.863	6.207	4.735	0,12%	1.880	1.472	409	76%
Luján	776.428	5.850	2.329	0,40%	3.096	3.522	-426	40%
Mercedes	515.545	4.401	1.546	0,35%	1.805	2.854	-1.049	35%
Necocheá	1.621.351	6.543	4.863	0,41%	6.726	1.680	5.046	74%
Olavarría	1.180.750	9.122	3.541	0,45%	5.325	5.581	-256	39%
Pehuajó	498.111	4.054	1.494	0,72%	3.563	2.560	1.003	37%
Pergamino	1.257.342	7.280	3.771	0,50%	6.298	3.509	2.789	52%
San Nicolás de los Arroyos	1.309.500	9.635	3.927	0,24%	3.162	5.707	-2.546	41%
San Pedro	465.733	4.154	1.397	0,50%	2.343	2.757	-415	34%
Tandil	1.211.543	7.358	3.634	0,49%	5.920	3.724	2.196	49%
Tres Arroyos	886.945	5.568	2.660	0,53%	4.739	2.908	1.831	48%
Zárate	721.305	6.062	2.163	0,34%	2.446	3.899	-1.453	36%
<b>Moderadamente Rurales</b>								
Bartolomé Mitre	346.658	2.118	1.040	0,64%	2.228	1.078	1.150	49%
Baradero	311.270	2.456	934	0,62%	1.927	1.522	405	38%
Benito Juárez	262.217	2.324	786	0,94%	2.460	1.538	922	34%
Bolívar	381.544	3.849	1.144	0,66%	2.523	2.704	-181	30%
Cañuelas	316.478	3.394	949	0,60%	1.902	2.445	-543	28%
Chascomús	326.756	4.526	980	0,73%	2.401	3.546	-1.145	22%
Colón	234.938	1.781	705	0,77%	1.812	1.077	736	40%

*Continúa*



**CUADRO A.2**  
**GASTO DE LIBRE DISPONIBILIDAD Y CONDICIONADOS**  
**EN LOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA**

Continuación

	Base tributaria (1) (Miles de pesos) (I)	Gasto Total Municipal (2) (Miles de pesos) (II)	Recaudación Descentralizada (financiación descentralizada) (3) (Miles de pesos) (III = I*0,3)	Alicuota Suplementaria (4) (IV)	Recaudación Centralizada (V=IV*I)	Financiación Centralizada (5) (Miles de pesos) (VI=II-III)	Transferencia (VII=V-VI)	Grado de Descentralización (En porcentaje) (VIII=III/II)
Dolores	199.141	2.330	597	0,37%	739	1.733	-993	26%
General Alvarado	971.352	3.046	2.913	0,41%	3.952	133	3.819	96%
General Madariaga	165.571	2.256	497	0,65%	1.072	1.759	-687	22%
Las Flores	197.390	2.630	592	0,59%	1.168	2.038	-870	23%
Lincoln	539.258	4.887	1.617	1,01%	5.472	3.270	2.202	33%
Lobos	305.384	3.024	916	0,51%	1.548	2.108	-561	30%
Nueve de Julio	631.621	4.229	1.894	0,69%	4.356	2.335	2.021	45%
Saladillo	246.328	2.836	739	0,54%	1.323	2.097	-774	26%
Salto	402.226	2.404	1.206	0,74%	2.963	1.198	1.765	50%
San Antonio de Areco	245.440	1.873	736	0,64%	1.564	1.137	428	39%
Veinticinco de Mayo	395.928	4.219	1.187	0,92%	3.636	3.032	604	28%
<b>Predominantemente Rurales</b>								
Ayacucho	241.772	3.187	725	1,02%	2.477	2.462	15	23%
Brandsen	178.231	2.008	535	0,62%	1.096	1.473	-377	27%
Capitán Sarmiento	156.167	1.123	468	0,62%	965	655	311	42%
Carlos Casares	249.319	2.158	748	0,74%	1.834	1.410	423	35%
Coronel Dorrego	266.054	2.675	798	1,02%	2.705	1.877	829	30%
Coronel Pringles	283.171	2.943	849	0,89%	2.510	2.094	416	29%
Coronel Suarez	463.657	4.136	1.391	0,72%	3.337	2.745	591	34%
Exaltación de la Cruz	238.988	1.657	717	0,55%	1.315	940	375	43%
General Belgrano	163.248	1.490	490	0,69%	1.122	1.000	122	33%
General Las Heras	121.400	1.238	364	0,61%	745	874	-129	29%

Continúa

**CUADRO A.2**  
**GASTO DE LIBRE DISPONIBILIDAD Y CONDICIONADOS**  
**EN LOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA**

*Continuación*

	Base tributaria (1) (Miles de pesos) (I)	Gasto Total Municipal (2) (Miles de pesos) (II)	Recaudación Descentralizada (financiación descentralizada) (3) (Miles de pesos) (III = I*0,3)	Alícuota Suplementaria (4) (IV)	Recaudación Centralizada (V=IV*I)	Financiación Centralizada (5) (Miles de pesos) (VI=II-III)	Transferencia (VII=V-VI)	Grado de Descentralización (En porcentaje) (VIII=III/II)
General Lavalle	40.642	973	122	1,84%	748	851	-103	13%
Gonzales Chaves	153.462	1.843	460	1,22%	1.865	1.383	482	25%
Magdalena	127.406	2.044	382	0,71%	904	1.662	-758	19%
Maipú	91.902	1.431	276	0,79%	730	1.155	-425	19%
Mar Chiquita	325.030	2.228	975	0,54%	1.754	1.253	501	44%
Monte	129.424	1.728	388	0,74%	964	1.339	-376	22%
Patagones	212.809	4.791	638	0,66%	1.413	4.152	-2.740	13%
Punta Indio	99.116	840	297	0,83%	822	543	278	35%
Ramallo	424.202	2.379	1.272	0,72%	3.066	1.107	1.959	53%
Rojas	366.731	2.062	1.100	0,90%	3.290	962	2.328	53%
Saavedra	220.054	2.291	660	0,73%	1.612	1.631	-19	29%
Salliqueló	80.158	743	240	0,55%	442	502	-60	32%
San Andrés de Giles	200.251	2.071	601	0,71%	1.422	1.470	-48	29%
Trenque Lauquen	462.520	4.545	1.387	0,79%	3.649	3.158	491	31%
<b>Exclusivamente Rurales</b>								
Adolfo Alsina	247.074	2.795	741	1,01%	2.501	2.054	448	27%
Alberti	153.363	1.210	460	1,07%	1.634	750	884	38%
Carlos Tejedor	162.308	1.982	487	1,05%	1.704	1.495	209	25%
Carmen de Areco	152.261	1.299	457	0,93%	1.409	842	566	35%
Castelli	71.234	1.266	214	0,87%	622	1.052	-430	17%
Daireaux	184.043	2.241	552	0,99%	1.821	1.689	132	25%
General Alvear	95.677	1.711	287	1,15%	1.105	1.424	-320	17%
General Arenales	212.759	1.478	638	0,79%	1.686	840	846	43%

*Continúa*

**CUADRO A.2**  
**GASTO DE LIBRE DISPONIBILIDAD Y CONDICIONADOS**  
**EN LOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA**

*Continuación*

	Base tributaria (1) (Miles de pesos) (I)	Gasto Total Municipal (2) (Miles de pesos) (II)	Recaudación Descentralizada (financiación descentralizada) (3) (Miles de pesos) (III = I*0,3)	Alicuota Suplementaria (4) (IV)	Recaudación Centralizada (V=IV*I)	Financiación Centralizada (5) (Miles de pesos) (VI=II-III)	Transferencia (VII=V-VI)	Grado de Descentralización (En porcentaje) (VIII=III/II)
General Guido	43.312	928	130	1,30%	563	798	-236	14%
General La Madrid	170.106	1.853	510	1,16%	1.978	1.343	635	28%
General Paz	90.791	1.407	272	0,62%	561	1.135	-574	19%
General Pinto	127.226	1.401	382	1,52%	1.929	1.019	909	27%
General Viamonte	221.531	2.048	664	0,86%	1.897	1.384	514	32%
General Villegas	405.313	3.801	1.216	1,29%	5.228	2.585	2.643	32%
Guaminí	167.882	1.951	504	1,14%	1.916	1.447	469	26%
Hipólito Yrigoyen	105.444	1.189	316	1,13%	1.195	873	322	27%
Laprida	129.920	1.466	390	0,90%	1.165	1.076	89	27%
Leandro N. Alem	164.772	1.555	494	0,95%	1.564	1.061	503	32%
Lobería	321.811	2.897	965	1,38%	4.437	1.932	2.505	33%
Navarro	115.672	1.915	347	0,78%	897	1.568	-671	18%
Pellegrini	81.240	930	244	1,24%	1.003	686	317	26%
Pila	77.229	1.240	232	1,22%	940	1.008	-68	19%
Puán	209.065	2.426	627	0,89%	1.851	1.799	52	26%
Rauch	153.736	2.196	461	0,89%	1.374	1.735	-361	21%
Rivadavia	226.877	2.013	680	1,10%	2.488	1.333	1.155	34%
Roque Perez	99.288	1.390	298	0,84%	833	1.092	-259	21%
San Cayetano	118.881	1.171	357	1,31%	1.553	814	739	30%
Suipacha	92.518	1.203	277	0,80%	740	926	-185	23%
Tapalqué	103.121	1.733	309	1,07%	1.103	1.424	-321	18%
Tordillo	16.716	584	50	1,47%	246	534	-289	9%
Tornquist	137.955	1.821	414	1,15%	1.587	1.408	179	23%
Tres Lomas	76.828	662	230	0,86%	658	432	226	35%

*Continúa*

**CUADRO A.2**  
**GASTO DE LIBRE DISPONIBILIDAD Y CONDICIONADOS**  
**EN LOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA**

*Continuación*

	Base tributaria (1) (Miles de pesos) (I)	Gasto Total Municipal (2) (Miles de pesos) (II)	Recaudación Descentralizada (financiación descentralizada) (3) (Miles de pesos) (III = I*0,3)	Alícuota Suplementaria (4) (IV)	Recaudación Centralizada (V=IV*I)	Financiación Centralizada (5) (Miles de pesos) (VI=II-III)	Transferencia (VII=V-VI)	Grado de Descentralización (En porcentaje) (VIII=III/II)
Villarino	194.473	4.526	583	0,86%	1.673	3.943	-2.269	13%
Florentino Ameghino	89.222	1.163	268	1,40%	1.247	896	352	23%
<i>Otros Partidos de la costa (5)</i>								
La Costa	1.959.701	3.480	5.878	0,22%	4.400	-2.398	6.798	100%
Monte Hermoso	212.165	320	636	0,28%	601	-316	917	100%
Pinamar	618.053	1.021	1.854	0,31%	1.892	-832	2.724	100%
Villa Gesell	614.080	1.491	1.842	1,37%	8.420	-351	8.771	100%

Nota: (1) Es la valuación total (urbano más rural) del impuesto inmobiliario. (2) Es el gasto en EGB que en la actualidad se hace en cada municipio. (3) Es la aplicación de la alícuota mínima (0,30%) correspondiente al municipio de Vicente Lopez aplicada a la valuación total municipal. Si bien existen menores alícuotas para los municipios de la costa, estas no se consideraron por no ser representativo. (4) Son las alícuotas del inmobiliario actuales menos la alícuota mínima. (5) Los partidos de la costa poseen una alícuota descentralizada menor a la mínima considerada aquí, lo que los lleva a tener un financiamiento centralizado negativo. Es por ello que el gasto descentralizado verdadero para ellos será el que aparece en la tabla más el gasto centralizado (negativo).

Fuente: elaboración propia en base a Dirección Provincial de Rentas (MEPBA); Dirección de Planeamiento (DGCyE); Boletín Informativo de la Dirección de Estadística de la Provincia de Buenos Aires de 1996 y Ejecución Presupuestaria 1997.

## Anexo 3

### CUADRO A.3 FUNCIONES DE LOS CONSEJOS ESCOLARES

Área Personal
<p><i>Sub-Area Docente</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Registro de Títulos</li><li>- Ingreso a la Docencia</li><li>- Cobertura de cargos docentes</li><li>- Movimiento de Personal</li><li>- Asignaciones Familiares</li><li>- Licencias</li><li>- Contralor</li><li>- Reconocimientos de Servicios</li></ul>
<p><i>Sub-Area Administrativa</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Inscripción para cobertura de cargos de personal de servicio y Registro de aspirantes</li><li>- Designación de porteros suplentes</li><li>- Distribución de personal de servicio</li><li>- Abandono de cargos</li><li>- Pedido de Juntas Médicas</li><li>- Licencias</li><li>- Abandono de cargos.</li><li>- Denuncias</li></ul>
Área Administración Contable
<p><i>Administración y manejo de fondos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Distribución de recibos-cheques.</li><li>- Registro de firmas autorizadas</li><li>- Distribución de cheques</li><li>- Rendición de cuentas de fondos</li><li>- Asientos Contables</li><li>- Reclamo de haberes y cobro</li><li>- Devolución de cheques, solicitudes de reliquidación</li><li>- Viáticos, registro de comisiones</li><li>- Rendición de pasajes oficiales</li><li>- Tramitación de servicios públicos</li><li>- Pago de seguros</li></ul>
<p><i>Patrimonio:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Censo de bienes y muebles</li><li>- Altas y bajas</li><li>- Recuento físico</li><li>- Transferencias</li><li>- Asociaciones Cooperadoras:</li><li>- Trámite de reconocimiento y renovación de Comisiones Directivas</li><li>- Control de su administración y desenvolvimiento</li><li>- Derivación al organismo competente de denuncias o comprobación de transferencias</li></ul>

*Continúa*

**CUADRO A.3**  
**FUNCIONES DE LOS CONSEJOS ESCOLARES**

**Continuación**

<b>Área de Apoyo Técnico Administrativo</b>
<p><b>Matrícula:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Información estadística actualizada</li><li>- Control de planillas</li><li>- Edificios Escolares:<ul style="list-style-type: none"><li>- Información actualizada sobre necesidades de construcciones, ampliaciones y refacciones de edificios</li><li>- Cesión, donación, compra, alquiler, expropiación de inmuebles</li><li>- Ocupación de casas-habitaciones</li><li>- Cesiones transitorias de locales escolares</li><li>- Padrinazgo de establecimientos</li><li>- Contrataciones para obras de refacciones</li><li>- Consorcios</li></ul></li></ul>
<p><b>Servicios Alimentarios:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Determinación de necesidades y prioridades de Comedores, merienda reforzada y copa de leche</li><li>- Distribución y compra de materiales para Comedores</li><li>- Mobiliario, material didáctico, útiles.</li><li>- Determinación de necesidades.</li><li>- Distribución de los materiales que reciben</li><li>- Reproducción o elaboración de documentos</li><li>- Becas. Solicitudes para su otorgamiento</li></ul>

Fuente: Blanco (1995).

## Bibliografía

Álvarez Mendiola G.: “Sistema Educativo Nacional de México”. Secretaría de Educación Pública y Organización de Estados Iberoamericanos, México D. F. 1994.

Anales de Legislación Argentina: “Ley provincial de educación”. Boletín Informativo N° 6. 1995.

Blanco V.: “Sistema Educativo Bonaerense. Diagnóstico de la Situación Actual y Propuesta de un Nuevo Esquema de Funcionamiento”. Tesis Final de la Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de La Plata, Junio. 1995.

Carciofi R.; Cetrángelo O. y Larrañaga O.: “Desafíos de la Descentralización. Educación y Salud en Argentina y Chile”. CEPAL. 1996.

Fernández R. y Rogerson R.: “Education Finance Reform and Investment in Human Capital: Lessons from California”, *Journal of Public Economics*, Vol. 74, N° 3, Diciembre. 1999.

FIEL: “Hacia una Nueva Organización del Federalismo Fiscal en Argentina”. 1993.

Fisher y Papke: “Local Government Responses to Education Grants”, *National Tax Journal*, N° 1, Marzo. 2000.

Garrido Pérez J.: “La descentralización educativa en Alemania. El “Neocentralismo”, los “Länders” y las autoridades locales”, *Trimestre Fiscal*, Año 17, N° 56, Guadalajara, México, Octubre-Diciembre. 1996.

Garrido Pérez J.: “La Descentralización Educativa y el Estado Venezolano”, *Trimestre Fiscal*, Año 17, N° 56, Guadalajara, México, Octubre-Diciembre. 1996.

Gasparini L.: “El Financiamiento de la Educación Primaria y Secundaria en Estado Unidos y Canadá”. Serie de Estudios Fiscales N° 18. Convenio Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires - Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata. Septiembre. 1995.

Gasparini L. y Pinto S.: “Medidas de Eficiencia Relativa en el Sector Público Local: un Resumen Crítico de la Literatura y una Aplicación al Sector Educativo”. Serie de Estudios Fiscales N° 67. Convenio Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata – Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. 1998.

Gómez Peral G.: “Una alternativa de reforma para el sector educativo en la Provincia de Buenos Aires”. Tesis Final de la Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de La Plata, Enero. 2000.

Hanson M.: “La Descentralización Educativa: Problemas y Desafíos”. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe. Partnership for Educational Revitalization in the Americas N°. 9, Noviembre. 1997.

Llach J.; Montoya S. y Roldán F.: “Educación para Todos”. IERAL. 1999.

Merino Juárez G.: “Las Transferencias Federales para la Educación en México: Una Evaluación de sus Criterios de Equidad y Eficiencia”. *Trimestre Fiscal*, Año 20, N° 68, Octubre-Diciembre. 1999.

Porto A.; Garegnani L.; Moccero D. y Rumi C.: “Evaluación de una política de descentralización fiscal”. Trabajo presentado en el Quinto Seminario Internacional sobre Finanzas Federales. La Plata, Junio. 2000.

SEP: “Perfil de la educación en México”. Extraído de la página de la Secretaría de Educación Pública de México ([www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx)). 1999.

Teijeiro M.: “Una Educación para el Siglo XXI. Una Propuesta de Reforma”. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) y Centro de Estudios Públicos (CEP). En impresión. 2000.