



Trayecto formativo para equipos técnicos

SISTEMAS DE INFORMACIÓN,
EVALUACIÓN Y FINANCIAMIENTO
DE LA EDUCACIÓN

MATERIALES DE CLASE 02



Ministerio de Educación,
Cultura, Ciencia y Tecnología
Presidencia de la Nación

Organização
de Estados
Ibero-americanos
Para a Educação,
a Ciência
e a Cultura



Organización
de Estados
Iberoamericanos
Para la Educación,
la Ciencia
y la Cultura



Escuela de Gobierno
de Política Educativa

Autoridades

Presidente de la Nación

Mauricio MACRI

Vicepresidenta de la Nación

Marta Gabriela MICHETTI

Jefe de Gabinete de Ministros

Marcos PEÑA

Ministro de Educación

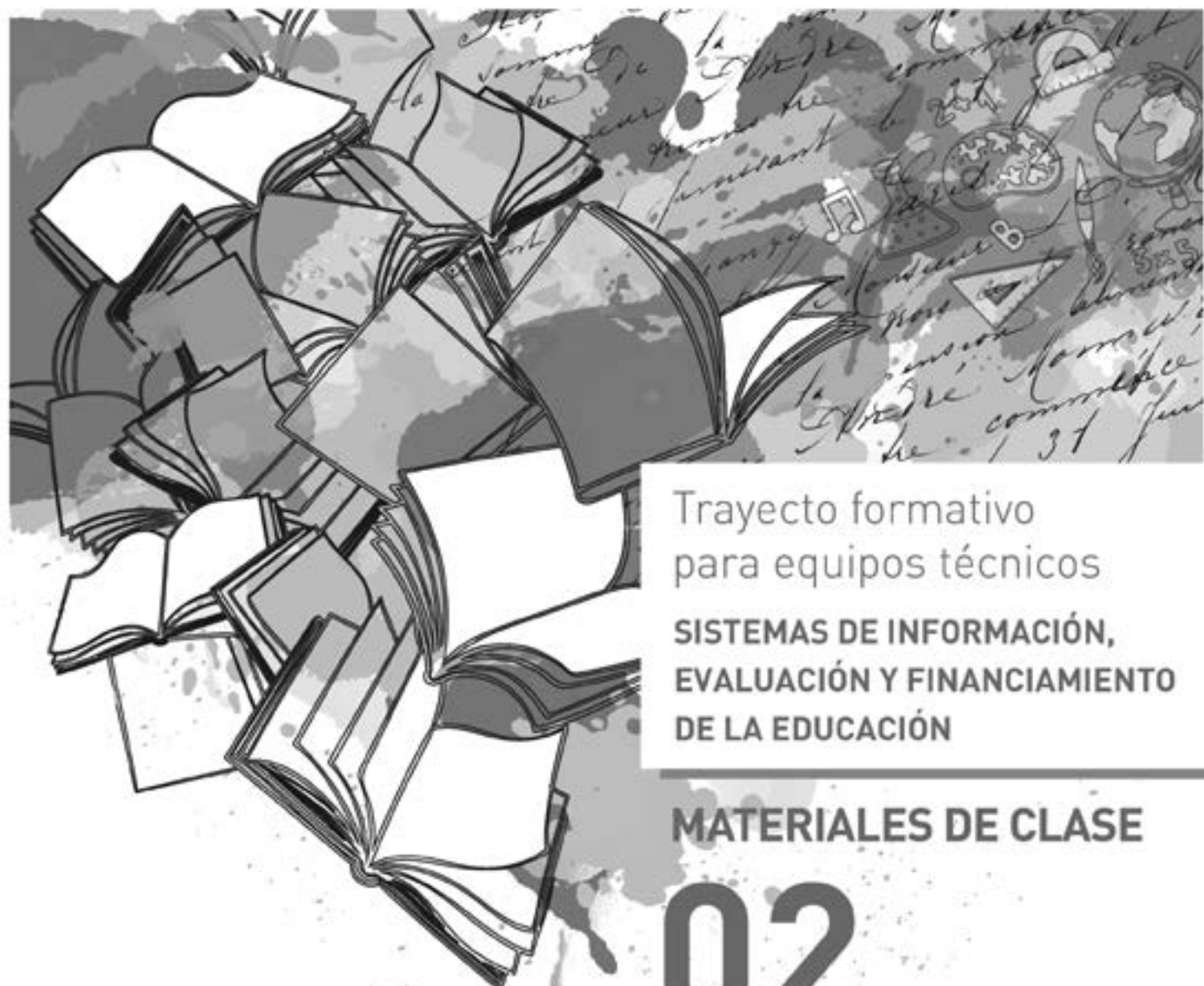
Alejandro FINOCCHIARO

Secretaria de Innovación y Calidad Educativa

María de las Mercedes MIGUEL

Directora Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas

Inés CRUZALEGUI



Trayecto formativo
para equipos técnicos

**SISTEMAS DE INFORMACIÓN,
EVALUACIÓN Y FINANCIAMIENTO
DE LA EDUCACIÓN**

MATERIALES DE CLASE

02



Ministerio de Educación,
Cultura, Ciencia y Tecnología
Presidencia de la Nación

Organización
de Estados
Iberoamericanos
Para la Cooperación
y el Desarrollo



Organización
de Estados
Iberoamericanos
Para la Educación,
la Ciencia
y la Cultura



Escuela de Gobierno
de Política Educativa

La Escuela de Gobierno de Política Educativa se crea en el año 2016 con el propósito de favorecer procesos de planificación y gestión de políticas educativas jurisdiccionales y federales, que tengan como finalidad mejorar las trayectorias y los aprendizajes de los estudiantes.

En este marco, la presente serie reúne los contenidos y las actividades de cinco trayectos desarrollados en la plataforma nacional de este programa durante el año 2019.

NOTA SOBRE GÉNERO Y LENGUAJE

El uso de un lenguaje que no discrimina por género es una de las preocupaciones del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. Sin embargo, con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar simultáneamente las formas masculina y femenina para visibilizar la existencia de ambos géneros, se ha optado por emplear la tradicional forma genérica en el masculino establecida como norma por la Real Academia Española.

DESARROLLO DEL CONTENIDO DE LAS CLASES

COORDINACIÓN GENERAL:

Inés Cruzalegui
Natalí Savransky

COORDINACIÓN TÉCNICA:

Nancy Montes
Lilia Toranzos

AUTORES:

Nancy Montes (Clase 1)
Nancy Montes y María Sangiácomo (Clase 2)
Lilia Toranzos (Clase 3)
Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo, Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas (Clase 4)
Rafael Selva (Clases 5 y 6)

EDICIÓN:

Daniela Peralta

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Karina Actis
Juan Pablo Rodríguez
Coralía Vignau

Introducción

Los sistemas educativos enfrentan hoy la necesidad de transformarse para responder a una sociedad en permanente movimiento. El desafío de fortalecer la calidad e inclusión educativa para todos los niños, niñas y jóvenes en estos contextos, requiere de políticas basadas en evidencia, construidas a través de procesos de diálogo, concebidas para su contextualización y apropiación institucional, y diseñadas para su mejora continua y sustentabilidad.

Con el propósito de favorecer procesos de planificación y gestión de políticas educativas orientadas por estos criterios, la Secretaría de Innovación y Calidad Educativa creó, en el año 2016, la Escuela de Gobierno de Política Educativa.

Esta iniciativa se constituye como un espacio de formación continua para funcionarios, decisores y equipos técnicos de los Ministerios de Educación nacional y provinciales de la Argentina. Su objetivo principal es potenciar las capacidades técnico-políticas de estos perfiles para el diseño, implementación y evaluación de intervenciones educativas prioritarias en nuestro país. A su vez, busca promover oportunidades de cooperación e intercambio entre los equipos jurisdiccionales, que favorezcan el aprendizaje, la colaboración y la construcción federal de respuestas innovadoras y pertinentes.

Para llevar adelante estos objetivos, la Escuela de Gobierno implementó una amplia variedad de trayectos de formación y acompañamiento en alianza con distintas organizaciones, con el apoyo inicial y sostenido durante estos años de la Organización de los Estados Iberoamericanos (OEI). Entre 2016-2019, se desarrollaron 23 trayectos de formación virtual y semi-presencial, con más de 2.000 participantes. Estos trayectos abordaron contenidos, capacidades y herramientas concretas vinculados a la planificación estratégica situacional, los sistemas de información, evaluación y financiamiento educativo, las políticas de innovación y de desarrollo curricular, entre otros. También se llevaron adelante trayectos específicos para acompañar y fortalecer políticas centrales de esta gestión: la Secundaria Federal 2030, Aprender Conectados, los Planes Operativos Anuales Integrales (POAI) y el Fortalecimiento de la Formación Docente Inicial.

Los perfiles y equipos participantes han valorado significativamente esta experiencia en todos los casos. Se la destaca como un aporte a la reflexión sobre la propia práctica; al desarrollo profesional; a la profundización del análisis colectivo sobre nuestros desafíos educativos y sus soluciones posibles; y al fortalecimiento de la articulación y coordinación al interior de equipos jurisdiccionales y entre ellos, ya que los espacios de formación propuestos son también espacios de intercambio.

En este marco, la presente serie, reúne los contenidos y las actividades de cinco trayectos desarrollados en la plataforma nacional de Escuela de Gobierno de Política Educativa durante el año 2019:

1. Políticas Educativas-Marcos normativos, diseño e implementación.
2. Sistemas de información, evaluación y financiamiento de la educación.
3. El desarrollo curricular como estrategia formativa en el marco de la secundaria 2030.
4. Innovación en los sistemas educativos.
5. Determinación y análisis de costos para el diseño de políticas educativas.

Estos trayectos abarcan temáticas estratégicas para pensar y construir políticas educativas jurisdiccionales y federales, que tengan como finalidad mejorar las trayectorias y los aprendizajes de los y las estudiantes.

Este material se pone a disposición tal como fue trabajado durante los trayectos, para ampliar su alcance y permitir que se constituya en una herramienta de trabajo y consulta para todos los equipos técnicos y decisores de política educativa de nuestro país.

Índice

MÓDULO 1

Sistemas de información, evaluación y productos de la investigación

CLASE 1 Información básica o de contexto para la definición de políticas o programas 7

CLASE 2 Sistemas de información, indicadores que organizan el punto de partida y de llegada de las acciones y objetivos..... 17

CLASE 3 Evaluación de políticas y programas: diagnóstica, de procesos, resultados e impacto 27

MÓDULO 2

Aspectos relativos al financiamiento y administración de la educación

CLASE 4 Principales tópicos involucrados en el financiamiento educativo..... 37

CLASE 5 Los recursos destinados al sector educativo 63

CLASE 6 Costos y su aplicación en el planeamiento educativo 85

A stylized illustration of a pile of books, rendered in a light blue line-art style, located in the upper left corner of the page.

CLASE 1

Información básica
o de contexto para la
definición de políticas
o programas

MÓDULO 1

Sistemas de información, evaluación
y productos de la investigación

Información básica o de contexto para la definición de políticas o programas

¿Desde qué ámbitos se producen estadísticas sociales y educativas? De acuerdo a la Ley 17.622/68, la competencia nacional para la producción de estadísticas está a cargo del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) que, a través de los censos de población, encuestas permanentes de hogares y de algunos revelamientos complementarios indaga en aspectos relevantes o de interés para las políticas sociales en general y sobre todo para el sector educativo en particular.

Los censos de población y las encuestas a hogares permiten tener acceso a la información sobre la población según su condición de asistencia al sistema educativo. Esto posibilita el análisis de trayectorias educativas para diferentes generaciones, el cálculo de las tasas de escolarización

y las brechas o distancias entre diferentes ámbitos (rurales y urbanos) o de sectores sociales (a través de indicadores proxy¹, como los quintiles de ingreso o el clima educativo de los hogares o las líneas de pobreza y/o NBI. Aporta también una relación entre estudios y acceso a puestos de trabajo, información que suele considerarse necesaria para identificar a los distintos grupos poblacionales alcanzados por el derecho más básico a la educación, el acceso.

Las tasas de asistencia son uno de los principales indicadores que tienen como fuente de información a los censos y encuestas permanentes de hogares. Según los dos últimos censos de población, la asistencia de los principales grupos de edad alcanzados por la obligatoriedad, es la siguiente:

Cuadro N° 1. Tasas de asistencia por año censal según grupos de edad. Argentina, años 2001 y 2010.

Grupos de edad	2001	2010	% de variación
3 y 4 años	39,1	55,2	41,1
5 años	78,8	91,4	15,9
6 a 11 años	98,2	99,0	0,8
12 a 14 años	95,1	96,5	1,5
15 a 17 años	79,4	81,6	2,7

Fuente: Elaboración propia en base a censos de población, INDEC.

Este cuadro habilita muchas lecturas posibles. ¿Cuáles son los grupos que tienen una asistencia próxima a la considerada universal? En orden decreciente: para el año 2010, el grupo de 6 a 11 años (alcanzado por la obligatoriedad de la ley 1420, de fines del siglo XIX); el grupo de 12 a 14 años, comprendido por la obligatoriedad que estableció la Ley Federal de Educación en 1993 y le sigue en importancia el grupo de 5 años, cuya obligatoriedad también fue establecida por esa misma ley. Finalmente, los grupos que aún restan ser incorporados, los de 15 a 17 años y los de 3 y 4 años.

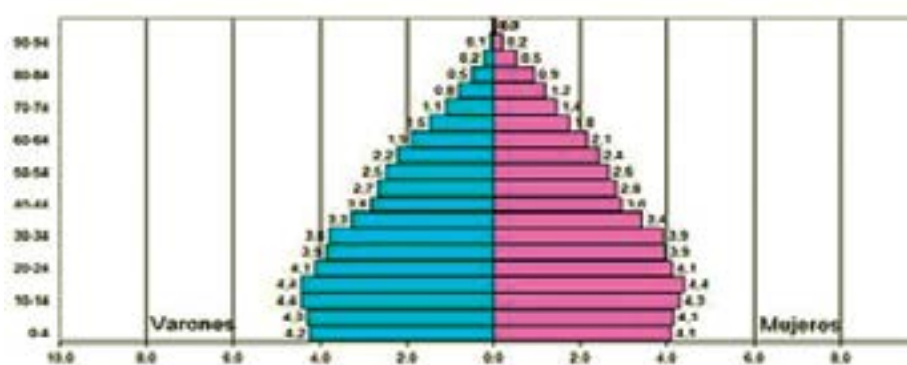
Otra lectura posible podría hacer foco en aquellos niveles o ciclos que requieren mayores esfuerzos para avanzar en la escolarización: el porcentaje de variación entre los años 2001 y 2010 da cuenta del gran avance en materia de educación inicial, siguiendo la definición de políticas de ampliación de la obligatoriedad de las salas de 3 y 4 años.

Otra análisis potencial se centra en la relación con la educación primaria que alcanza tasas de asistencia del 99,8 %, según datos del último censo de población. Sin embargo, y a pesar de que el nivel primario tiene cobertura casi com-

pleta, ese “casi” implica a un total de 41.754 niños y niñas que, en el año 2010, tenían entre 6 y 11 años y no asistían a un establecimiento educativo. De ellos/as, el 54% eran varones y un 37 % vivía en la provincia de Buenos Aires. Aún los niveles que consideramos alcanzaron una cobertura universal, tienen todavía grupos que han quedado marginados. Esta misma información territorializada permite identificar qué áreas es necesario intervenir para que esos grupos puedan ser alcanzados por el derecho al acceso a un nivel de enseñanza.

La demografía es la disciplina que estudia el comportamiento de las poblaciones en dos de sus atributos: su composición o estructura y su dinámica. En relación al primer aspecto, permite cuantificar y describir el tamaño de la población, así como su distribución por sexo y grupos de edad. Las pirámides de población sintetizan esa información. En tanto, los sistemas educativos tienen por objetivo llegar al conjunto de los habitantes de determinados grupos de edad, en especial los alcanzados por la educación obligatoria. Esa información es el primer insumo para dar cuenta del alcance o cobertura de la educación en cada país, en cada provincia, en cada departamento, localidad o fracción censal.

Gráfico N°1. Pirámide de población. Argentina, año 2010.



Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

En el **Gráfico 1**, el eje vertical presenta los grupos etarios (quinquenales) que organizan la distribución de la población por edades y, el eje horizon-

tal, articula la distribución por sexo. A la derecha las mujeres, a la izquierda los varones. La base de la pirámide representa a quienes tenían en el

año 2010 hasta 4 años y, en la cúspide, se figura a quienes tenían 95 años y más.

La dinámica de la población se manifiesta en los nacimientos, en las defunciones y en las migraciones; todos comportamientos que explican los crecimientos, los descensos y/o la estabilidad de las poblaciones vistas como conjuntos. Estos “movimientos” permiten estimar cómo se comportará la población en un futuro próximo, lo que permite hacer proyecciones de población

(este último elemento debe ser siempre considerado cuando se planifica una oferta educativa en el tiempo).

Por ejemplo, la creación de un jardín debería considerar, además de la demanda no cubierta y conocida (listados de espera, falta de vacantes, etc.), la estimación relativa al aumento de niños y niñas de 45 días a 5 años en los próximos 10 años (información que es elaborada de modo regular por las oficinas estadísticas).

Cuadro N° 2. Proyecciones de población. Grupos de edad seleccionados. Años 2010, 2020 y 2030.

Años / Grupos de edad	0 a 4 años	15 a 19 años
2010	3.571.540	3.559.813
2020	3.712.989	3.506.525
2030	3.574.195	3.761.433

Fuente: INDEC, Dirección de Estadísticas Sectoriales en base a “INDEC. Estimaciones y proyecciones de población 2010-2040. Total del país”. Serie Análisis Demográfico N° 35. INDEC. Buenos Aires, 2013.

El **Cuadro N° 2** presenta la población estimada de los grupos etarios que aún resta incorporar a los niveles de enseñanza inicial y secundario (en particular, el ciclo superior). Según las proyecciones para los años 2020 y 2030, frente a un primer crecimiento para el grupo de 0 a 4 años para el 2020, se observa un posterior decrecimiento hacia el año 2030. De modo que el pico más alto de población a escolarizar se dará en los próximos dos años. En cambio, si focalizamos sobre el grupo de 15 a 19 años, la estimación tiene una dinámica inversa: una baja poblacional para los próximos años que luego se modifica hacia el año 2030. Esta información permite pensar en agendas diferentes y en términos de qué cantidad de aulas, establecimientos y cargos docentes deberían disponerse para los próximos 10 años. Todo esto considerando también los niveles de utilización de los establecimientos existentes, dado que, por ejemplo, existen salas con más de 25 alumnos/as y otras con muchos menos niños y niñas participando. Ese análisis será

diferencial según se trate de ámbitos urbanos en los que existe oferta de esos niveles de enseñanza o bien, estemos en presencia de localidades pequeñas o de ámbitos rurales.

Recientemente, y a partir de la información censal oficial, se elaboró un Índice de Contexto Social y Educativo (ICSE) que permitió identificar áreas geográficas con mayor número de población no escolarizada de nivel inicial, utilizando como fuente de información el último censo.

El **Ministerio de Educación, Ciencia, Cultura y Tecnología de la Nación** es el responsable de las estadísticas sectoriales, según la ley nacional reseñada.

La estadística en el campo educativo se remonta a los inicios del sistema escolar, Sarmiento de puño y letra reclamaba el envío de “*la cantidad de niños educándose...*”. El primer censo educativo se realizó en 1883.

Imagen N° 1. Facsímil del documento del primer censo educativo argentino, realizado en Argentina. Año 1883.



Fuente: Archivo General de la Nación Argentina.

En los últimos 30 años, en nuestro país, se pasó de relevar las estadísticas de manera centralizada desde ese organismo (acompañando los procesos de descentralización) a un proceso de definición conjunta y consensuado con las jurisdicciones sobre los contenidos mínimos del Relevamiento Anual, organizando definiciones en torno a un glosario común y a la conformación de un sistema de indicadores acordado centralmente pero de ejecución descentralizada, acompañando los cambios en el gobierno del sistema educativo.

La Ley de Educación Nacional del año 2006 (capítulo III, art. 95) señala cuáles son los campos temáticos sobre los que se debe relevar información y plantea posición respecto de la difusión individualizada de datos por establecimiento y por individuos (estudiantes o docentes), no permitiendo la publicación de *rankings* con resultados que otros países promueven. Ese artículo esta-

blece los siguientes tópicos que serán objeto de relevamiento de información y de evaluación:

Art. 95, Ley 26.206: “Son objeto de información y evaluación las principales variables de funcionamiento del sistema, tales como cobertura, repetición, deserción, egreso, promoción, sobre edad, origen socioeconómico, inversiones y costos, los procesos y logros de aprendizaje, los proyectos y programas educativos, la formación y las prácticas de docentes, directivos y supervisores, las unidades escolares, los contextos socioculturales del aprendizaje y los propios métodos de evaluación”.

En estos 30 años se pasó también de la existencia de tres momentos anuales de relevamiento a uno solo, al 30 de abril. Desde 1996 a la fecha esta serie de información se mantiene invariable. También se modificaron los modos de relevamiento, desde una sistematización manual hacia la gradual informatización y digitalización de los recursos de información. Es muy reciente el proceso de carga de información vía web. En otro sentido, también se organizó un área profesionalizada allí donde antes se llevaba a cabo una tarea más asociada a aspectos administrativos.

Además de las estadísticas continuas que relevan la matrícula, las secciones, los establecimientos y los cargos docentes, desde el área responsable de la producción de información (hoy Dirección de Información y Estadística Educativa) se realizaron operativos censales específicos sobre docentes (años 1994, 2004 y 2014), sobre edificios escolares (1998 y 2008-2010) y sobre establecimientos rurales (RER 2005, 2006 y 2009).

Los instrumentos utilizados, los glosarios y la información relevada está disponible en diferentes formatos en:

<https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/educativa>



La Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas tiene también un área que produce investigaciones, estudios y análisis de la información producida. Las series publicadas pueden consultarse en:

<https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/investigaciones>



Estos estudios suelen utilizar los datos producidos por los relevamientos estadísticos pero también es habitual que realicen entrevistas o trabajos de campo en establecimientos, o análisis de normativas o evaluación de políticas específicas para caracterizar las temáticas que abordan. Pueden encontrarse informes que describen algún nivel de enseñanza y sus principales políticas, la educación rural, el perfil de los directivos y los supervisores tomando como insumo la información de los censos docentes realizados, la educación de jóvenes y adultos, el régimen académico y su implementación en algunas jurisdicciones. La investigación es así un componente relevante de los sistemas de información con los que cuentan las provincias y el Estado nacional para describir los sistemas educativos pero también para identificar particularidades de la implementación de las políticas.

Como hemos señalado, esta serie de datos que pueden ser comparados en el tiempo permiten dar cuenta del crecimiento de los principales niveles de enseñanza, de los sectores de gestión y las modalidades en que se organiza nuestro sistema educativo.

La última información publicada en los Anuarios estadísticos toman como fuente al Relevamiento Anual año 2017. Presentamos a continuación la serie de datos correspondiente a los últimos 5 años. El **cuadro N°3** presenta información de todos los niveles de enseñanza y modalidades, de ambos sectores de gestión. También incluye otras ofertas como la formación profesional y los talleres de la educación especial

El país tenía en el año 2017, al 30 de abril unos **12.734.813** estudiantes asistiendo a algún nivel del sistema educativo. La educación común contiene al grupo más importante, a un 89 %. La educación especial y la educación de adultos, como se verá en el primer y en el segundo cuadro son ofertas con otro volumen de estudiantes, menor, pero también con otras dinámicas. Se trata de ofertas que en su gran mayoría están a cargo del estado 75% para la educación especial y 90 % para la educación de adultos) y que tienen una mayor estabilidad o menor crecimiento.

Cuadro N° 3. Años 2012-2017: Sistema Educativo: Educación Común y modalidades. Educación Especial y Educación de Jóvenes y Adultos, Argentina.

Alumnos por año de relevamiento según nivel educativo

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total	12.108.740	12.181.972	12.358.248	12.536.492	12.683.910	12.734.813
Común	10.795.510	10.875.285	10.988.786	11.132.889	11.287.588	11.389.209
Inicial	1.610.845	1.652.657	1.687.543	1.733.374	1.765.405	1.798.831
Primaria	4.875.006	4.830.712	4.813.398	4.816.692	4.814.965	4.822.602
Secundaria	3.541.961	3.598.898	3.633.992	3.680.507	3.746.170	3.791.310
Superior no universitario	767.698	793.018	853.853	902.316	961.048	976.466
Especial	131.625	129.349	128.966	124.829	115.917	113.134
Inicial	25.634	24.783	23.723	22.569	21.960	20.390
Primaria	63.034	60.339	59.234	57.125	54.456	53.456
Secundaria	13.706	14.219	14.784	17.166	15.337	39.288
Talleres de Ed. Integral	29.251	30.008	31.225	27.969	24.164	
Adultos	1.181.605	1.177.338	1.240.496	1.278.774	1.280.405	1.232.470
Primaria	204.701	185.048	194.007	176.956	171.859	145.435
Secundaria	519.140	525.708	539.490	554.900	555.997	537.498
Formación Profesional	457.764	466.582	506.999	546.918	552.549	549.537

Fuente: Relevamientos Anuales 2012 a 2017. DICEE. Ministerio de Educación de la Nación.

Los relevamientos garantizan la comparabilidad a través de los años, toda vez que capturan la informa-

ción manteniendo definiciones, cobertura (respuesta de todas las instituciones) y la misma periodicidad.

Cuadro N° 4. Años 2012-2017: Sistema Educativo: Educación Común y modalidades. Educación Especial y Educación de Jóvenes y Adultos, Argentina.

Alumnos del sector de gestión estatal por año de relevamiento según nivel educativo

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total	8.866.480	8.887.435	9.019.206	9.126.011	9.234.937	9.241.332
Común	7.696.658	7.727.446	7.792.829	7.873.814	7.992.265	8.048.294
Inicial	1.073.669	1.099.407	1.120.813	1.152.532	1.175.768	1.197.879
Primaria	3.630.055	3.576.695	3.541.490	3.523.465	3.513.250	3.511.648
Secundaria	2.519.724	2.555.140	2.579.098	2.597.819	2.642.838	2.666.611
Superior no universitario	473.210	496.204	551.428	599.998	660.409	672.156
Especial	103.469	101.282	100.455	95.655	88.278	85.006
Inicial	22.182	21.528	20.769	19.742	19.166	17.824
Primaria	49.245	46.678	45.337	43.284	40.381	39.191
Secundaria	9.698	10.448	10.675	12.172	10.779	27.991
Talleres de Ed. Integral	22.344	22.628	23.674	20.457	17.952	
Adultos	1.066.353	1.058.707	1.125.922	1.156.542	1.154.394	1.108.032
Primaria	202.485	183.455	192.472	175.344	170.367	143.984
Secundaria	466.757	473.389	489.710	500.917	505.038	489.130
Formación Profesional	397.111	401.863	443.740	480.281	478.989	474.918

Para acceder a la información completa, desagregada para todas las provincias se puede consultar:
<https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/anuarios>

Además de la información que da cuenta de las principales variables del sistema educativo (unidades de servicio, matrícula, cargos), las áreas de estadística producen indicadores que dan cuenta de los procesos educativos: la repitencia, la promoción, la terminalidad, el abandono son algunos de los tópicos que permiten describir las condiciones en que los estudiantes transitan por los establecimientos.

Pueden consultarse también los resultados del operativo **Aprender**, implementado desde la Secretaría de Evaluación Educativa desde el año 2016. Los últimos datos publicados corresponden al **Aprender 2018**. Presentamos a continuación un cuadro resumen que da cuenta del alcance de los operativos realizados en los últimos años, cuya información completa está disponible en el siguiente link:

<https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-educativa>



Cuadro N° 5. Resumen de los operativos “Aprender” según niveles, disciplinas, años y tipo de relevamiento realizado.

	2016		2017	2018
Nivel Primario	3 años	6 años	6 años	6 años
Lengua	Muestral	Censal	Censal para todas las disciplinas y Muestral para 4to grado Producción escrita narrativa	Censal
Matemática	Muestral	Censal		-
Ciencias Sociales	-	-		-
Ciencias Naturales	-	-		-
Nivel Secundario	2/3 años	5/6 años	5/6 años	-
Lengua	Muestral	Censal	Censal	-
Matemática	Muestral	Censal		-
Ciencias Sociales	-	Censal	-	-
Ciencias Naturales	-	Censal	-	-

Fuente: Elaboración propia en base a informes nacionales publicados por la Secretaría de Evaluación, años 2016 a 2018.

Hay tres aspectos que creemos de relevancia destacar en estos operativos:

- Han generado materiales de difusión en diferentes formatos y con acceso público no solo de los resultados de aprendizaje sino también de las dimensiones relevadas en los cuadernillos complementarios que permiten realizar cruces interesantes con información relativa al clima institucional y a las trayectorias de los estudiantes.
- Han generado informes específicos, por ejemplo, referidos a los establecimientos ubicados en áreas rurales, ofreciendo un análisis de las condiciones de escolarización en el plurigrado que colabora para conocer los resultados que esa organización de aula hace posibles, no solo en términos de aprendizajes sino también de espacio de reconocimiento por la cercanía entre docentes y estudiantes.
- Han incorporado como cruce de relevancia a los datos publicados las condiciones sociales y educativas que el ICSE ha puesto a disposición, presentando resultados en una dimensión de relevancia como es la que da cuenta de desigualdades sociales y territoriales.

La evaluación (de aprendizajes, de políticas, de programas, de instituciones toda vez que se proponen esquemas de autoevaluación) es también un componente de relevancia que agrega información sobre los sistemas educativos, sus instituciones y los sujetos que los integran, como se verá más adelante, en la tercera clase de este módulo.

Seleccionamos a continuación algunos datos que resultan de interés para caracterizar algunos tópicos que se desprenden de la captación de datos de estos operativos, retomando dos de los tres puntos que elegimos destacar.

En los siguientes links se podrá explorar diferentes recursos de información:

- **Sistema Abierto de Consultas:**

<http://aprenderdatos.educacion.gob.ar/>



- **Plataforma Interactiva de Datos:**

<https://www.argentina.gob.ar/educacion/concelosresultadosaprender2016>



- **Simulador Evaluaciones:**

<https://simuladorevaluaciones.educacion.gob.ar/>

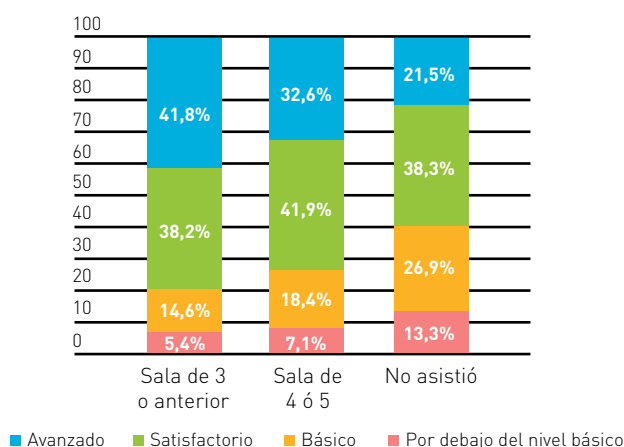


Como muchas investigaciones han precisado y las/os especialistas y docentes que trabajan en el nivel inicial han planteado, la asistencia temprana a jardines de infantes mejora notablemente la trayectoria escolar posterior. Según la información publicada sobre los resultados de **Aprender**

2018 para el nivel primario, los mejores resultados los alcanzan quienes concurren a sala de 3 años o asistieron al ciclo de jardín maternal. En cambio, quienes no asistieron al nivel inicial obtienen porcentajes muy por debajo de lo satisfactorio en las evaluaciones de lengua.

Gráfico N° 2. Pruebas “Aprender” 2018.

Lengua



Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/aprender2017>

Al analizar los niveles de desempeño en Lengua según asistencia al nivel inicial, se observa que cuanto más temprana es la asistencia, mayor es el porcentaje de estudiantes en los niveles “Satisfactorio” y “Avanzado”, y menor el de estudiantes “Por debajo del nivel básico”. Lo mismo sucede cuando se compara entre estudiantes que asistieron al nivel inicial.

Entre los estudiantes que asistieron a la sala de 3 o anterior, un 41,8 % se ubica en el nivel “Avanzado”; este porcentaje se reduce a un 32,6% entre quienes asistieron a partir de sala de 4 o 5; y a un 21,5% entre quienes no asistieron.

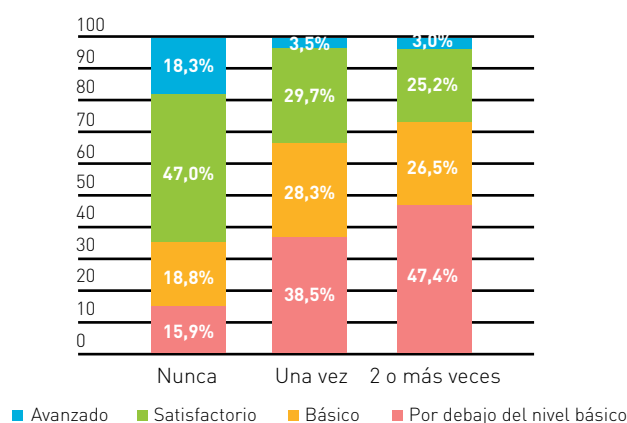
La tendencia inversa se observa al analizar el porcentaje de estudiantes “Por debajo del nivel básico”.

Según el operativo **Aprender 2017** para el último año del nivel secundario la repitencia no tiene efectos positivos en el rendimiento de los estudiantes. Como se ve en el gráfico que se pre-

senta a continuación, quienes han acumulado 2 repitencias o más tienen los niveles más altos de resultados por debajo del nivel básico en lengua y matemática.

Gráfico N° 3. Pruebas “Aprender” 2017.

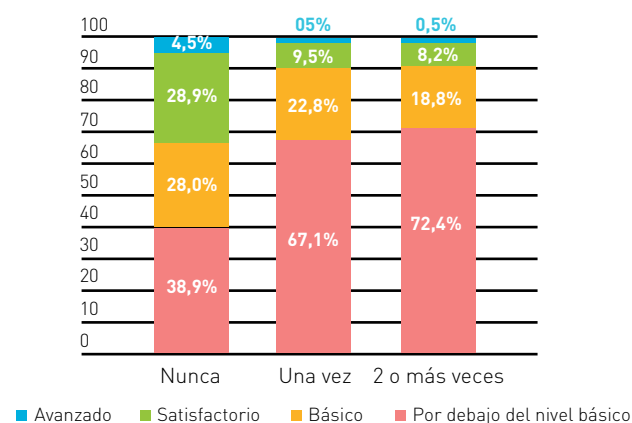
Lengua



Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/aprender2017>

Este gráfico analiza el nivel de desempeño en Lengua según la repitencia en primaria (declarada por los estudiantes).

Matemática



Este gráfico analiza el nivel de desempeño en Matemática a la luz de la repitencia en primaria (declarada por los estudiantes).

Actividad propuesta

- Compartir en el foro las dudas o reflexiones que el texto de la clase les haya provocado.
- Señalar algún aspecto que haya resultado más novedoso o menos frecuente.

¹ Se llama “indicador proxy” o “indirecto” a aquel que aproxima o facilita la medición de un objeto cuya definición es compleja y/o requiere de un conjunto de variables para su completa composición.

A stylized illustration of a pile of books, rendered in a light blue line-art style, located in the upper left corner of the page.

CLASE 2

Sistemas de información, indicadores que organizan el punto de partida y de llegada de las acciones y objetivos

MÓDULO 1

Sistemas de información, evaluación y productos de la investigación

Sistemas de información, indicadores que organizan el punto de partida y de llegada de las acciones y objetivos

Queremos iniciar esta segunda clase desplegando algunos aspectos conceptuales relativos a los sistemas de información y a los indicadores.

Los sistemas de información se constituyen a partir de la producción de datos y de resultados de evaluaciones e investigaciones que buscan dar cuenta de manera exhaustiva de una realidad determinada que se busca describir o desplegar en sus diferentes aspectos con el fin de comprenderla y, fundamentalmente, con el objetivo de poder intervenir sobre ella (sobre todo cuando esta producción se realiza desde ámbitos estatales vinculados a la definición e implementación de políticas).

En el caso del sistema educativo es vasta la producción de información que busca dar cuenta de su funcionamiento y resultados, algo de lo cual se presentó en la primera clase.

La conformación de un sistema de información en nuestro país es el producto del lugar que tiene el Estado como coordinador y regulador del sistema educativo. Esa función le impone promover, a través de distintos organismos, la producción y análisis de información estadística, así como de investigación y evaluación de calidad a fin de dotar, a aquellos en los que recae la definición de las políticas educativas de herramientas para la toma de decisiones.

En el campo educativo, han sido las áreas de planeamiento de los ministerios las responsables de producir y de generar información estadística que permitiera cuantificar y describir al sistema educativo. Se habla de “sistemas de información” toda vez que resulta posible y deseable la articulación entre los componentes que se relevan o la complementariedad de las partes que lo integran. Por ejemplo, toda vez que los establecimientos son “unidades” de observación o captación de datos, es posible reunir toda la información (estadística, cualitativa, administrativa, etc.) que existe sobre ellos. Lo mismo puede decirse de los sujetos sobre los cuales se relevan los distintos tipos de datos, ya sean docentes o estudiantes, o los legajos que suelen reunir diferente tipo de recursos (datos personales, información sobre las trayectorias –profesionales o escolares–, cuestiones relativas a los desempeños, documentación). Todo este conjunto permite dar cuenta de diferentes aspectos de la vida de las personas.

La información que se produce en áreas sociales y educativas, además de obedecer a pautas locales o nacionales (como las que describimos también en la primera clase), está regulada por organismos internacionales como UNESCO y OECD y, en el ámbito regional, la CEPAL y el MERCOSUR EDUCATIVO. Estos ámbitos generan definiciones técnicas y operaciones que organi-

zar los modos de contar y categorizar a sus poblaciones. Estos modos acompañan obviamente los cambios y problemas que los sistemas educativos enfrentan.

Toda definición responde también a los modos de pensar y de nombrar que tienen las sociedades. Estas categorías se van revisando a medida que se amplía y se diversifica la realidad que se pretende describir. Las definiciones son también construcciones vinculadas a un contexto, a una temporalidad, por eso requieren reajustes y actualizaciones.

Es requisito de la producción de datos la exhaustividad, la pertinencia y la relevancia de los mismos al definir su construcción. Cuando se piensa de qué manera relevar algún aspecto de la realidad educativa se debe tener en cuenta que cada variable debe cumplir con estos atributos. Así también los datos a captar desde la gestión deben guardar relación con el diseño, evaluación y ajuste de estrategias de intervención concreta sobre las problemáticas indagadas.

El relevamiento de información puede adquirir distintas formas según el universo que pretenda abarcar o el tipo de fenómeno que se busque medir. Por ejemplo, hay relevamientos de tipo censal que captan los atributos de todo el universo que se quiere observar; o muestrales, donde la selección de un conjunto de casos considerados representativos presupone que se da cuenta del universo del que forma parte, y puede mostrar entonces el comportamiento del todo, aunque solo se hayan relevado algunos casos seleccionados.

El resultado de un relevamiento censal es, pues, una serie de datos que dan cuenta de una magnitud en referencia a un universo determinado. Por ejemplo, la matrícula, la cantidad de secciones o de unidades educativas. En el caso del sistema educativo, estas y otras variables son relevadas anualmente a través del Relevamiento Anual desde 1996, permitiendo su evolución a través del tiempo.

Sin embargo, existen otros universos para los cuales también se han construido dispositivos aplicados a lo largo del tiempo que permitieron, además, relevar las características de esos mismos universos y mirarlos sincrónicamente. Por ejemplo, los relevamientos sobre docentes realizados a nivel nacional en 1994, 2004 y 2014. Describen características demográficas, de distribución por niveles, de sectores de gestión e incluso algunas dimensiones sobre aspectos relativos a su trayectoria profesional.

Todos estos relevamientos tienen un nivel de desagregación máximo que es el establecimiento educativo, lo que permite trabajar con estos datos de manera combinada ya que la unidad de análisis es la misma. Se agregan los datos geográficamente a nivel distrital, provincial y nacional, permitiendo distintos niveles de análisis y comparación.

Un sistema de datos como este permite también la construcción de series históricas dando cuenta de la evolución de las variables al nivel de los territorios (total país, jurisdicciones, departamentos, localidades, establecimientos). Algunos de los datos pueden disociarse también por sección o división.

Es necesario cuidar el trabajo con datos, pero también lo es el lograr trascenderlo, a través de procesamientos que sinteticen, integren y den valor a los datos: esos procesamientos permiten construir información pertinente y significativa. Este desarrollo representa también el pasaje de la construcción de datos a la producción de información. De este modo, podría afirmarse que la información selecciona, organiza y relaciona los datos, permitiendo localizar, dimensionar, comparar y mostrar tendencias para caracterizar una situación.

Dentro del sin número de datos que se tiene sobre el sistema educativo **los indicadores** son los más requeridos y utilizados para describir o explicar alguna dimensión educativa o bien dar cuenta de algún aspecto de ella.

El **indicador** es una herramienta de observación y de análisis construida para poder captar algún aspecto de la realidad, en este caso la educativa. Su origen subjetivo, hace del indicador un objeto de definiciones y decisiones políticas, a la vez que su utilización también es política, en el sentido amplio del término (Sauvegeot, 1999).

Los indicadores brindan además información que permite comparar o ver tendencias que resultan útiles para realizar diagnósticos de algún aspecto en el sistema educativo. Ofrecen, desde una perspectiva general, datos específicos que reconocen el análisis de una situación dada para poder planificar, decidir, sobre algún aspecto que constituya objeto de análisis.

Deben, por otra parte, brindar una descripción del sistema educativo que permita tener una visión de conjunto, seguir la evolución a lo largo del tiempo, y poder captar desigualdades o diversidades entre grupos por diferencias geográficas o sociodemográficas. También identificar problemas y medir su magnitud, además de brindar información para el monitoreo y evaluación del funcionamiento del sistema educativo.

Un indicador debería informar al menos sobre alguno de estos aspectos, siguiendo a Martínez Rizo (2013):

- Los logros del sistema educativo para obtener ciertos resultados; el indicador se liga a los objetivos y es un punto de referencia para medir los avances.
- Algunas características que se relacionan con los resultados; el indicador tiene así un valor predictivo, porque su modificación traerá consigo otros cambios.
- Rasgos centrales del sistema educativo, o problemas, para entender cómo funciona.
- Problemas o aspectos relevantes para la política educativa que apoyen o den sustento a la toma de decisiones.

Los indicadores deben proveer información en contexto, permitir realizar análisis de tendencias y poder proyectar situaciones futuras.

Deben ser capaces de brindar información para el monitoreo y la evaluación, siendo la primera una acción permanente y la segunda un momento en el tiempo.

Ya constituye una fórmula aceptada decir que un indicador es “una medida de resumen, sintética”. Se trata de “*construcciones, basadas en observaciones, normalmente cuantitativas, que dicen algo acerca de un aspecto de la vida social...*” (Situación y Evolución Social. Rediseño del sistema de indicadores sociodemográficos. INDEC, 1997).

“Es todo dato empírico –ya sea cualitativo o cuantitativo– recogido de forma sistemática en relación con unas metas o procesos que permitan estimar la productividad y/o funcionalidad de un sistema”. (Material de trabajo de talleres de capacitación de la provincia de Buenos Aires).

“Venimos utilizando los términos indicador e índice para referirnos a aspectos cuantitativos de los conceptos. En efecto, los indicadores son los elementos cuantitativos que sirven para medir un concepto. Los años de escolaridad, el nivel de ingresos y el tipo de ocupación son los indicadores con los que Warner operativizó el concepto de status social. La combinación ponderada de los valores que toman cada uno de los tres indicadores forman un índice que tomará valores numéricos concretos, con los que operará estadísticamente el investigador”.

(García Ferrando, Socioestadística, pág. 34).

Un indicador es así la expresión de una medida que asume algún aspecto o atributo de las poblaciones bajo estudio o análisis. La idea de “proxy” también colabora para establecer la entidad del indicador. Por ejemplo, quienes estudian el abandono escolar, sin tener a mano el listado completo de los estudiantes que abandonan las escuelas en un determinado nivel de enseñanza (con sus correspondientes causas), trabajarán con el “porcentaje de salidos sin pase” como

indicador válido para analizar el abandono si es que quieren hacer un análisis cuantitativo sobre datos secundarios disponibles (por ejemplo, las estadísticas continuas en el sector educativo). O bien podrán trabajar también con las respuestas muestrales o censales a la pregunta *¿Por qué abandonó la escuela?* si se está ante la posibilidad de censar o encuestar a los individuos en sus hogares para conocer los motivos del abandono.

La primera cuestión a considerar cuando se trabaja con indicadores es precisar qué aspecto se necesita medir. La segunda es definir “operacionalmente” ese aspecto o concepto. De esta manera queda “acotada” la lectura del fenómeno a la potencialidad (o limitación) del indicador.

Hay otros factores que intervienen en la selección de los indicadores adecuados. En términos de Alejandro Morduchowicz:

“... los indicadores no son solo medidas estadísticas que informan sino que, también, permiten construir nuevas visiones y expectativas. Por eso el cuidado con que deben desarrollarse y presentar tanto sus alcances como limitaciones. Es decir, su selección y uso no son neutros desde una perspectiva de las políticas públicas. En otras palabras, como se puede ver, los indicadores tienen tanto una dimensión técnica como política.”

Es importante destacar que el indicador es una propuesta de interpretación de la realidad que se quiere conocer. Por ello, no se puede pretender a través de los mismos tener una visión acabada de la realidad tal cual es. Aportan el marco referencial cuantitativo de fenómenos que tienen componentes cualitativos, en consecuencia, debe interpretarse los solo como referencias macro que manifiestan diferencias, las que deben ser exploradas con la incorporación de elementos cualitativos que puedan no solo aportar para la explicación sino, fundamentalmente, para la comprensión del fenómeno en toda su magnitud y complejidad...”

(Morduchowicz, “Los indicadores educativos y las dimensiones que los integran”. IIPE-Unesco, Septiembre 2006).

Un poco de historia

En las ciencias sociales el concepto de “indicador” aparece a mediados del siglo XIX en los escritos de algunos positivistas de habla francesa (Villermé, 1840 y Quetelet, 1869). También Durkheim habló de *indices extérieurs* para simbolizar fenómenos morales (1893-1893). Ya en el siglo XX Lazarsfeld codifica este uso distinguiendo entre indicador e índice, este último como combinación de indicadores.

Teniendo en cuenta estos aspectos es difícil pensar que un solo indicador puede hablar de distintas dimensiones de la realidad educativa. Es por ello que en general se recurre a un sistema de indicadores, más que a uno de manera aislada.

Cuando hablamos de **sistema de indicadores** no nos referimos a un conjunto de indicadores que se analizan juntos, sino a un sistema, lo que supone un conjunto de relaciones, una estructura que tiene un propósito claro. La diferencia entre un indicador y un sistema de indicadores es que el primero remite a un aspecto de la realidad observada, mientras que el sistema de indicadores abarcaría varios aspectos y las relaciones entre ellos. Para poder abordar el análisis de una realidad compleja como la educativa, los sistemas de indicadores aportan información sobre varios aspectos potenciando la capacidad interpretativa.

Como plantea Shavelson... sea que se trate de estadísticas simples o compuestas, un indicador singular difícilmente podrá proporcionar información útil sobre fenómenos tan complejos como los educativos. Los sistemas de indicadores se diseñan por lo general para generar información más amplia y precisa. Pero debe precisarse que un sistema de indicadores es más que una simple colección de estadísticas. Idealmente, un sistema de indicadores mide diversos componentes del sistema educativo, y ofrece también información sobre cómo inte-

ractúan los componentes singulares para producir el efecto de conjunto. En otras palabras, el conjunto de la información que ofrece un sistema de indicadores es más que la suma de sus partes.

En nuestro país existe un sistema de indicadores educativos propuesto por el Ministerio de Educación de la Nación que constituye el Sistema de Información para la Gestión Educativa (SIGE), que abarca diferentes aspectos de la realidad educativa. Estos indicadores buscan dar cuenta del contexto demográfico y socioeconómico, de los recursos con los que cuenta el sistema ya sean físicos, humanos, financieros, organizacionales. También incluye indicadores de proceso como acceso y flujo, o bien de resultados como egreso y logros académicos e impacto.

Este sistema de indicadores responde a una tipología que los define como indicadores de insumos, de acceso y de producto y de resultado. Este enfoque corresponde a lo que Sauvageot define como “sistémico”, es decir, considera que la educación es un sistema que en un contexto dado se nutre de insumos o recursos, realiza una serie de procesos y produce resultados.

En este punto y para avanzar sobre el uso de la información educativa es importante señalar la distinción entre un **sistema de información** y un **sistema de indicadores**. El primero remite a todos los datos del sistema expresados de manera exhaustiva, mientras que el segundo es una selección de datos en referencia a una teoría, un marco conceptual que define relaciones entre variables para explicar algún fenómeno, entenderlo o monitorearlo.

El uso principal de los indicadores, de los sistemas de indicadores, ha sido y es proporcionar un diagnóstico del sistema educativo que permita su conocimiento, y brinde herramientas para el planeamiento.

Cualquier intervención en el sistema supone realizar un diagnóstico pensado como un análisis del sector que brinda conocimiento sobre el es-

tado del sistema y provee de herramientas para definiciones de política educativa y para monitorear la implementación de planes y programas a partir de la construcción de líneas de base.

El diagnóstico debería contemplar el análisis del contexto donde se inscribe el sistema educativo, el acceso y permanencia de los alumnos, la eficiencia interna del sistema en términos de trayectorias educativas, la equidad en la distribución de los recursos y resultados, los costos financieros y la gestión.

Según se trate de un análisis de todo el sistema o de algún aspecto donde se define intervenir, el diagnóstico puede circunscribirse a alguna dimensión en particular, o podrá tener una delimitación geográfica que defina su alcance.

Al respecto del **contexto**, es esperable que el análisis tenga en cuenta indicadores de tipo macroeconómico, demográfico y sociocultural, proveyendo de datos que permitan caracterizar fundamentalmente en qué contexto se inscribe la población sujeto de intervención por parte del sistema.

La medición de diferentes aspectos de la educación

Muchos de los conceptos que habitualmente utilizamos como parte de la “jerga o sentido común” con el que realizamos afirmaciones tienen detrás complejidades y dimensiones múltiples que requieren ser desagregadas. Por ejemplo, hablar de “calidad educativa” suele asociarse a “resultados en las pruebas de evaluación” sin más. Sin embargo, se trata de un concepto polisémico que requiere ser organizado en dimensiones para no reducir el todo a una de sus partes. Este proceso se llama “operacionalización” y permite transparentar cómo estamos definiendo eso que nombramos como “calidad”.

Existe cierto consenso acerca de que el concepto de **calidad educativa** es el que gobierna la mirada sobre el sistema educativo y su diagnóstico, definiendo distintas dimensiones que componen

este término, que hacen al funcionamiento del sistema y sus resultados. Podríamos leer muchas metas sociales y educativas bajo esta clave.

Veamos dos ejemplos: en el año 2010 todos/as los jefes/as de Estado de la región firmaron un conjunto de metas y objetivos llamados *Metas Educativas 2021 “La educación que queremos para la generación de los bicentenarios”*, considerando que a partir de 2010 la mayoría de los países celebraba 200 años desde la promulgación de su independencia política. La Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) tuvo la responsabilidad de liderar ese proceso. Cada meta quedó asociada a un indicador de logro que permitiría monitorear y medir su punto de partida y sus avances. De esta manera, se establecieron diferentes rangos de llegada para los años 2015 y 2021, considerando la heterogeneidad de situaciones y de posiciones de los diferentes países que integran la región.

El conjunto de metas y la descripción más exhaustiva de todo el proceso puede consultarse en este link:



<https://www.oei.es/Educacion/metas2021/presentacion>

Una de las actividades que proponemos está vinculada a estas metas y nos permitirá analizar qué se entiende por calidad educativa y cuáles son los grupos de población priorizados en esos objetivos de políticas para la región.

Algunas de las dimensiones que “miden” la calidad educativa son:

- **Eficacia:** refiere al **acceso y permanencia** de los alumnos en el sistema. Da cuenta de la cobertura en cada nivel y tipo de educación, de cuánta población en edad de asistir a la escuela efectivamente lo hace, y si permanece en ella. Los indicadores más utilizados son: tasa de alfabetización, tasas neta y bruta de acceso, tasas bruta y neta de matrícula, tasa de matrícula por edad específica, porcentaje de matrícula por sector de gestión.
- **Eficiencia:** dimensión que refiere a la trayectoria educativa de los alumnos. Se denomina entonces **eficiencia interna**. Los indicadores más utilizados son: tasas de promoción, repitencia, sobreedad y abandono. La eficiencia nos habla de la relación entre insumos y resultados. También puede hacer referencia a la **eficiencia externa** entendida como el impacto de la educación en la sociedad medida a través de la relación entre la inversión en educación y los resultados en cuanto a egresos y adecuación de la educación al desarrollo social y económico.
- **Equidad:** definida en función de la distribución de recursos y resultados en relación a las disparidades de género, geográficas, socioeconómicas que pueden determinar diferenciales en el acceso, la permanencia y el egreso de los alumnos en el sistema. Los indicadores más utilizados son análisis de **brechas**, índices de paridad u otros indicadores ya mencionados abiertos según un grupo determinado de población.

El diagnóstico se completaría con el análisis de los costos y el financiamiento de la educación y de la capacidad de gestión del sistema.

Costos y financiamiento: es el análisis del gasto público según tipo de educación, nivel, tipo de gasto y las diferentes fuentes de financiamiento. Los indicadores habitualmente utilizados son porcentajes del presupuesto público (corriente y de capital) dedicado a la educación, gasto público en educación como porcentaje del PBI, porcentaje del gasto público dedicado al pago de salarios, gasto público por alumno, importancia relativa de diversas fuentes de financiamiento, gasto de las familias en educación, etc.

Gestión del sistema: refiere al análisis de la capacidad y las características de los recursos humanos de las diferentes estructuras de administración del gobierno, para llevar adelante la gestión de los servicios educativos. Los indicadores serían por ejemplo, porcentaje de personal con perfil acorde a sus tareas, porcentaje de oficinas con equipamiento necesario para llevar a cabo sus funciones.

Otras herramientas para el análisis y el diagnóstico son los **Índices**. Un índice es una medida sintética que integra la información de distintas dimensiones, indicadores y umbrales en un solo valor resumen. Para llegar a esta medida agregada es necesario establecer definiciones en torno a una estructura de ponderaciones con respecto a los indicadores involucrados en el índice, o sea la contribución de cada uno al valor total.

Existen muchas medidas sintéticas que buscan dar cuenta de ciertas características de la población basadas en información censal. Para el ámbito educativo se ha venido trabajando en la construcción de índices que permitan una aproximación al contexto del sistema educativo. El índice de contexto social de la educación (ICSE) es una de esas medidas, recientemente se utilizó para presentar los resultados de las pruebas **Aprender** (ver documento disponible en la bibliografía).

Otra herramienta que se integra al análisis del sistema educativo es la producción de **información georreferenciada**. La construcción de mapas permite mostrar la distribución espacial de variables y realizar consultas geoespaciales de variables asociadas, referidas a la población, a los establecimientos educativos, o cualquier indicador que pueda representarse espacialmente a partir de contar con las coordenadas que permitan ubicarlo geográficamente.

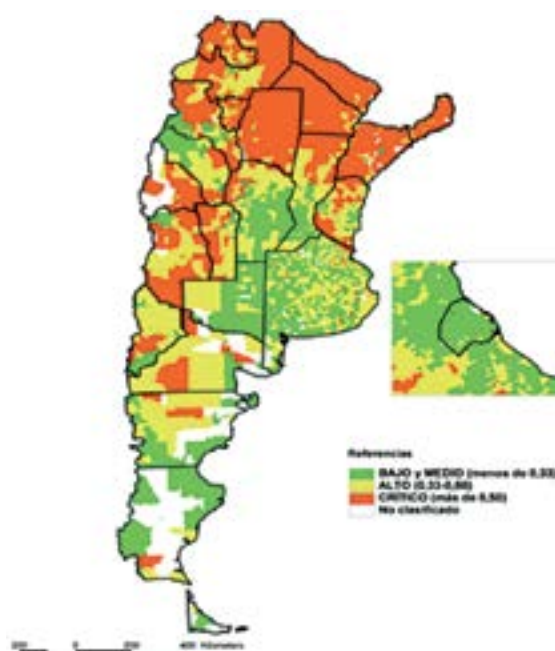
Un sistema de información geográfica (SIG) se diferencia de otros sistemas de información en que no solo contiene datos alfanuméricos sino que además permite la delimitación espacial de cada uno de los objetos geográficos. Trabaja con cartografía y bases de datos a la vez, mostrando la forma definida en el plano y los atributos temáticos asociados.

La producción de este tipo de datos, junto a la propuesta de su análisis y difusión, se inscribe en la perspectiva que piensa un modelo integral de información educativa, dando cuenta también de lo espacial, posibilitando así identificar

cuestiones clave respecto a la distribución de los recursos, o las características sociodemográficas de la población, en la medida en que se vincula esta dimensión con aquellas estrictamente educativas.

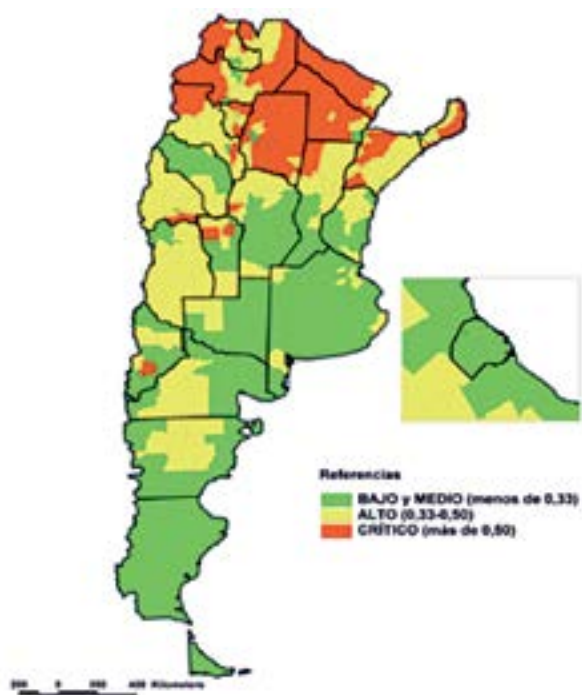
La información georreferenciada ha permitido por ejemplo “mapear” el ICSE proveyendo otras lecturas posibles de los datos construidos para las jurisdicciones, los departamentos y las fracciones censales.

Gráfico N°1. Fracciones censales: nivel de vulnerabilidad según ICSE de la población de 3 a 17 años. Total País. Año 2010.



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010.

Gráfico N°2. Fracciones censales: nivel de vulnerabilidad según ICSE de la población de 3 a 17 años. Total País. Año 2010.



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010.

Uso y análisis de la información para la gestión

Consideraremos como uno de los elementos que obstruye o posibilita el acceso a recursos de información (y por tanto, la posibilidad de utilizarlos para la toma de decisiones) las condiciones de **lecturabilidad** de los materiales que se ponen a disposición de funcionarios, directivos, supervisores, investigadores, etc. que son producidos desde las áreas de planeamiento o desde organismos internacionales dedicados al seguimiento o monitoreo de acciones en el campo educativo.

¿Por qué hablar de lecturabilidad?

La lecturabilidad se refiere a la posibilidad de comprensión de un texto a partir de sus contenidos, su forma de presentación y la familiaridad del lector con estos aspectos. Para algunos especialistas, la

lecturabilidad es la posibilidad de que un texto sea entendido por un lector determinado, al facilitar la relación de su estructura con los conocimientos y aptitudes del sujeto para apropiarse del contenido. Moles la define como “la aptitud de un texto para ser leído rápidamente y comprendido con facilidad”. Es necesario hacer la distinción que en el idioma inglés existe entre *legibility & readability* y la menos trabajada entre nosotros entre “legibilidad y lecturabilidad”. Que algo sea legible no quiere decir que sea comprensible. En el ámbito de producción de información, es válido preguntarse qué sucede con los datos, gráficos e indicadores que no pueden ser comprendidos por un lector no habituado a la lectura de datos estadísticos. Dicho de otra manera, si un gráfico/mapa/cuadro resulta tan complejo para su interpretación, ¿será conveniente insistir en su difusión?

La información estadística disponible permite mensurar y describir aspectos de los sistemas educativos y de las instituciones que muchas veces entran en colisión con opiniones, prejuicios o impresiones. Lejos de ser “datos objetivos” se construyen en diálogo con diferentes intersubjetividades y solo tienen sentido, en el marco de la gestión educativa, cuando se utilizan asociados a la necesidad de identificar problemáticas que requieren abordajes informados, fundados. A más recursos de información participen de la construcción de la mirada sobre alguna problemática específica (resultados de evaluaciones, informes de investigación, observaciones), mayores probabilidades tendremos de componer eso que queremos comprender o sobre lo cual necesitamos intervenir.

Bibliografía

- **Diniece** (s/f). Sistema Nacional de Indicadores Educativos. Manual metodológico de indicadores educativos. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.
- **García, F.** (1985). *Socioestadística*. Ed. Biblos. Buenos Aires, Argentina,
- **Martínez Rizo, F.** (2013). “Los sistemas nacionales de indicadores como instrumentos de transparencia: limitaciones y posibilidades”. En: *Revista Participación Educativa*, Vol. 2 N° 3, 2013; pp. 67-74.

- **Morduchowicz, A.** (2006). *Los indicadores educativos y las dimensiones que los integran*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- **OEI-Ministerio De Educación.** (2017). Índice de Contexto Social de la Educación (ICSE). Utilización de la información censal para la clasificación de pequeños territorios en base a una aproximación multidimensional a las condiciones de vida como marco para la política educativa.
- **Sauvageot, C.** (1999). *Indicadores para la planificación de la educación. Una guía práctica*. París: IIPE-UNESCO.
- **Shavelson y otros.** (1987). *Indicator system for monitoring mathematics and science education*. Rand Corporation. Sta. Monica, Ca, EE.UU.

Actividad 2

Les pedimos que lean el conjunto de metas generales y específicas del programa “Metas 2021”, del siguiente resumen que hemos elaborado.

Identifiquen de qué modo se “operacionaliza” o se traduce el término “calidad educativa”.

Luego, les pedimos que escojan alguna temática de su interés y señalen si hay algún grupo poblacional, minoritario o específico que sea mencionado como priorizado.

A stylized illustration of a pile of books, rendered in a light blue line-art style, located in the upper left corner of the page.

CLASE 3

Evaluación de
políticas y programas:
diagnóstica, de
procesos, resultados
e impacto

MÓDULO 1

Sistemas de información, evaluación
y productos de la investigación

Evaluación de políticas y programas: diagnóstica, de procesos, resultados e impacto

Presentación

Esta clase se propone hacer un recorrido sintético sobre los principales aspectos vinculados con la evaluación de políticas, programas y proyectos. Su intención es ofrecer un panorama sobre cuestiones conceptuales y metodológicas involucradas en todo proceso de evaluación y que suponen un conjunto de decisiones asociadas.

Por su parte, esta clase también supone la conclusión del **Módulo 1** del presente curso que implica completar la mirada propuesta inicialmente sobre los sistemas de información educativa. Las acciones de evaluación en su conjunto constituyen un tipo de dispositivo particular que produce información sobre diferentes aspectos del quehacer educativo; por ello, el propósito de este tramo es promover la construcción de una visión que tienda a integrar la evaluación, la información estadística y la producción de investigación educativa.

Evaluación de políticas, programas y proyectos

En primera instancia y a modo introductorio cabe señalar que durante el desarrollo de la clase nos referiremos de modo genérico a la evaluación de proyectos; sin embargo, se reconocen como objetos diferentes a las políticas, los programas y los proyectos¹. Esta separación permite suponer también disímiles requerimientos en materia de evaluación.

A pesar de ello, la literatura especializada tiende a destacar el reconocimiento de los aspectos comunes presentes en todo proceso de evaluación y reservar para el momento de diseño (de la evaluación) específicamente el ajuste del mismo, atendiendo a los diferentes niveles de complejidad, amplitud y profundidad que adquiera/n la/s intervenciones que son objeto de evaluación.

Al emprender la evaluación de un proyecto, se espera obtener información acerca del desempeño de las acciones que se lleven adelante para de esta manera alcanzar los objetivos planteados. Se podrá por su puesto evaluar el diseño del mismo, su implementación, los resultados obtenidos y/o los impactos alcanzados. Sea cual fuere el alcance de esta tarea, evaluar siempre supone “entrenar la mirada” y aplicar las técnicas de indagación a las que se sumará también un juicio a partir del cual el evaluador ofrecerá recomendaciones en función de los resultados y el momento en que se encuentre el proyecto.

Evaluar, entonces, es producir evidencia empírica que permita construir juicios acerca del desempeño de las acciones previstas para alcanzar los objetivos. Constituye un insumo básico para guiar la toma de decisiones acerca de la continuidad de esas mismas acciones, o bien, orientar la iniciativa de emprender ajustes que garanticen la calidad del proceso, sus resultados e impactos esperados.

Desde esta perspectiva podría decirse que, evaluar, es emprender un camino de sucesivas decisiones metodológicas dentro de un proceso permanente de indagación y de valoración del diseño, así como también de la implementación y los efectos de un proyecto. Todo esto integrado como parte de la gestión exhaustiva del mismo durante todas sus etapas.

Dentro del ámbito específico que nos ocupa, nos referimos a la evaluación de proyectos educativos como “un conjunto de acciones planificadas que tienen por objetivo la transformación de las prácticas educativas en tanto la misma constituye una valiosa oportunidad de cambio y mejora de la educación”.

Actualmente, se desarrolla una amplia variedad de experiencias de diferente alcance y capacidad transformadora por lo que existe la necesidad de favorecer los procesos de seguimiento, valoración, ajuste y fortalecimiento institucional y profesional de los actores educativos involucrados.

1. ¿Qué y para qué evaluar en programas y proyectos educativos?

En todo proceso de evaluación deben estar presentes cuatro elementos claramente definidos: **el objeto evaluado**, es decir, el programa o proyecto sobre el que se espera emitir un juicio; **el referente o criterios**, pautas o patrones de deseabilidad respecto a los cuales llevar a cabo la comparación/contrastación del objeto evaluado; **una estrategia o procedimiento sistemático**, mediante la cual se recolecta y analiza la información obtenida; por último, **una definición clara sobre los propósitos que persigue la evaluación**, es decir, qué tipo de consecuencias se espera derivar a partir de los resultados de la misma.

Un modo posible de iniciar esta discusión sobre qué evaluar en el proyecto o programa/objeto, es considerar que todo proceso de evaluación pretende construir respuesta a algunas preguntas. La naturaleza de esos interrogantes definirá en gran medida el perfil y características de la evaluación a llevar a cabo. En general, al pensar en

la evaluación de programas y proyectos, la preocupación más frecuente es conocer si los mismos alcanzan sus objetivos y si logran llegar con sus acciones a la población a la que están destinadas. En muchos casos suele indagarse sobre la relación entre los costos y los resultados, pero esta prerrogativa suele ser menos frecuente en el terreno de los proyectos educativos a gran escala.

Es posible distinguir tres tipos diferentes de preguntas de evaluación. Y para ello, es importante tener en cuenta cuál de ellas debiera prevalecer en el momento de inicial del diseño de una evaluación. Veamos:

1. Preguntas descriptivas: son las que buscan comprender las características de las intervenciones. Suelen ser directas y permiten ordenar de algún modo la información sobre las actividades, insumos, productos, beneficiarios, efectores, etc. involucrados en el programa o los proyectos. Estos interrogantes generan evaluaciones donde prevalece la intención de sistematizar lo realizado en el marco de un programa o proyecto y de proveer una visión ordenada del mismo, con frecuencia, por ejemplo, al cierre de una etapa.

2. Preguntas normativas: intentan comparar las acciones, efectos o resultados del programa/proyecto respecto a objetivos, metas (o estándares en el caso de que los hubiere). Este tipo de preguntas moviliza, a su vez, a todo un conjunto de reflexiones sobre el propio diseño del programa/proyecto y su formulación (incluso cuando esto no sea especial objeto de evaluación, dado que la mirada atenta sobre los efectos debiera provocar esa revisión). Este tipo de interpelaciones genera la mayor parte de las iniciativas en materia de evaluación donde, además, prevalece la intención de dar cuenta de los resultados de las acciones propuestas.

3. Preguntas relacionales o causales: tratan de identificar los cambios producidos atribuibles a la intervención del programa/proyecto. Con frecuencia, esto supone una comparación en el tiempo o una comparación entre poblaciones similares con y sin intervención —algo que genera bastante polémica cuando se trata, por ejemplo, de programas/proyectos educativos de carácter

masivo o universal—. Este tipo de preguntas promueve las evaluaciones cuyos diseños son más complejos, dado que, en el ámbito del sistema educativo, la realidad que se procura capturar es sumamente compleja y en ningún caso las relaciones causales son lineales o simples.

Respecto a los propósitos, es decir “el para qué”, pueden reconocerse varios posibles y la definición precisa del mismo constituye uno de los aspectos centrales en el logro de una evaluación significativa desde el punto de vista de la información que produce y las orientaciones para futuros cursos de acción.

No obstante, es posible identificar algunas funciones posibles no necesariamente excluyentes, tales como: la retroalimentación y la mejora del programa/proyecto ejecutados o en ejecución. Este último punto pone en evidencia una de las características centrales de la evaluación que es la que debe constituirse en una situación de aprendizaje, a partir de la propia experiencia y, además, promover el incremento de la calidad de las intervenciones y a su vez detener la atención en todos aquellos aspectos que se suponen críticos para el logro de los resultados.

Otra función posible es la de la rendición de cuentas, ya sea tanto a los decisores políticos, a la opinión pública, a los agentes financiadores, a los propios beneficiarios o a los implicados indirectamente en el programa/proyecto.

Un punto a resaltar es también el desarrollo de evaluaciones con el fin de sistematizar los aportes técnicos, teóricos y metodológicos de experiencias desarrolladas que contribuyan a ejemplificar, ilustrar e iluminar posibles acciones futuras, constituyendo así una suerte de revisión de experiencias orientadoras.

Por último, también es posible identificar al diagnóstico como uno de los propósitos posibles de la evaluación de programas y proyectos, aunque menos frecuente ya que supone la posibilidad de identificar anticipadamente factores con incidencia clara en el éxito del desarrollo de las intervenciones propuestas lo que debiera permitir el ajuste del diseño de las mismas.

En síntesis, las evaluaciones deben ser de utilidad para quienes las desarrollan y deben contribuir a incrementar el conocimiento sobre los modos de gestionar, implementar, desarrollar y diseñar programas/proyectos.

2. La dimensión temporal de la evaluación ¿Cuándo se evalúa?

Como se señaló al inicio de este texto, la evaluación debe estar prevista desde la planificación del proyecto y debería comenzar incluso antes de que se inicien las acciones, generando así una instancia de evaluación durante la fase de diseño del proyecto. Existe, además, una dimensión temporal de la evaluación que debe tomarse en cuenta y que permite obtener información en distintos momentos del desarrollo de las actividades.

En la etapa de planificación del proyecto, la evaluación es esencial para definir el problema a resolver, para seleccionar y precisar el foco de la evaluación, para conocer el escenario o contexto en el que tendrá lugar la implementación y para elaborar en forma precisa los objetivos del mismo. Las evaluaciones de esta etapa suelen llamarse “ex-ante” o de “factibilidad”. En el ámbito educativo, este es un tipo de evaluación poco frecuente, ya que la propia naturaleza de las intervenciones educativas –consideradas de indiscutible carácter positivo y, con frecuencia, con expectativas de universalización– inciden en la no promoción de este tipo de evaluaciones. Por ejemplo: ¿quién duda del carácter positivo de distribuir libros escolares? ¿O de la necesidad de implementar instancias de desarrollo profesional docente? Una evaluación ex-ante no pondría en cuestión este carácter positivo y beneficioso de las líneas de acción propuestas, pero sí centraría la mirada en aspectos tales como:

- Valorar cuáles son las mejores condiciones para que estas intervenciones tengan éxito y alcancen los resultados esperados.
- Estimar qué otras condiciones deben acompañar estas acciones además de las previstas.
- Buscar quiénes debieran ser los diferentes beneficiarios en las sucesivas etapas de la intervención.

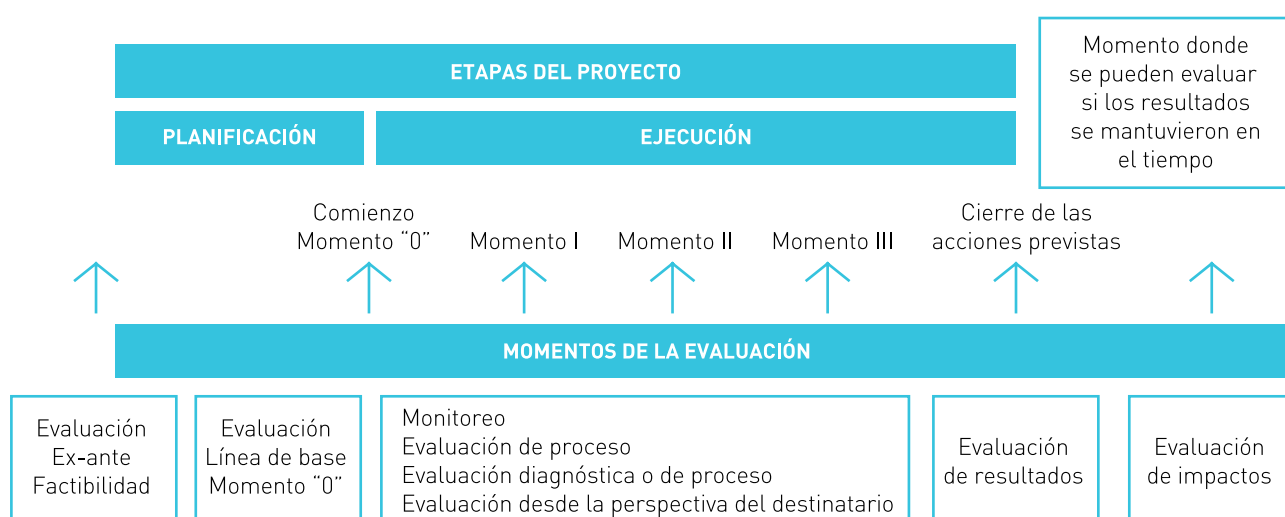
- Examinar qué otras acciones concurrentes son necesarias para alcanzar algunos de los objetivos propuestos y modificaciones sensibles en términos de mejora, entre otras.

Las evaluaciones que se desarrollan inmediatamente antes de su implementación se denominan genéricamente “Línea de Base” o “Punto Cero”. Su objetivo es recopilar y sistematizar la información que da cuenta del punto de partida del proyecto con el propósito que se constituya en una referencia que mida los cambios producidos por las acciones realizadas a partir de la implementación del proyecto y, además, releve de qué modo operan sobre los beneficiarios directos. Actualmente, se percibe un interés creciente por el desarrollo de este tipo de evaluaciones, hecho que posibilita la incorporación de aspectos metodológicos que enriquecen este tipo de diseños en un espacio complejo como lo es el educativo. Las líneas de base difícilmente sean “puras” (en el sentido que es poco probable que se logre captar la situación de un espacio educativo en el que hay ausencia total de intervenciones). Sin embargo, el desafío consiste en construir un punto o situación de referencia *ad hoc* que permita valorar los cambios producidos en un determinado tiempo.

Las evaluaciones que se llevan a cabo durante la etapa de ejecución del proyecto tienen como propósito llevar a cabo el seguimiento y monitoreo² del curso de las acciones. Cuando se efectúan cortes temporales durante el desarrollo del proyecto suelen llamarse “Evaluaciones intermedias” y se les da el nombre de “momento I, II, III” y así sucesivamente. De esta manera, se ordenan lógicamente y ordenadamente los resultados en relación con la evolución del proyecto.

Finalmente, aquellas evaluaciones que se llevan a cabo una vez finalizado el plazo previsto de ejecución se proponen valorar los efectos del proyecto en el corto y mediano plazo (resultados e impactos). En general, se denomina “Evaluación de resultados” a la medición que se ejecuta al momento del cierre del proyecto y, “Evaluación de impacto” –o ex-post–, cuando pasado un período se pudo captar información sobre si los cambios se mantuvieron en el tiempo y qué efectos finales produjeron sobre la población destinataria, cuán estables o estructurales son esos cambios (siempre en relación con los objetivos más generales del proyecto).

A continuación, se presenta un esquema que sintetiza los momentos y contenidos de las evaluaciones en las diferentes etapas de un proyecto:



Tipos de evaluación según quien evalúa

Un aspecto relevante en la definición de las características de cualquier proceso de evaluación se concentra en la definición de quién es el responsable

de llevar adelante la evaluación y cuál será posición relativa respecto al proyecto evaluado. Si nos colocamos en la perspectiva de los que llevan adelante la evaluación, podemos identificar a la evaluación como “interna”, “externa”, “mixta o participativa”.

La **evaluación interna** es la realizada por los integrantes del proyecto y suele incluirse como una forma de seguimiento permanente. Las experiencias de auto-evaluación son el formato más frecuente de este tipo de evaluaciones.

La **evaluación externa** es llevada a cabo por profesionales o expertos que no participan del proyecto y, su distancia con la gestión del mismo, puede ser variable. Estos son los casos donde interviene un equipo de supervisión, o un organismo de gestión central o bien un equipo de expertos locales o internacionales.

Los dos tipos de evaluación –interna y externa– aportan importantes contribuciones. La externa aporta objetividad e independencia, mientras que, la interna, permite profundizar en función del conocimiento de la gestión y del desarrollo del proyecto. En este sentido, la conformación de equipos mixtos resulta ser muy valiosa, combinando la técnica que brindan los equipos externos y el acompañamiento del equipo que lleva adelante el proyecto.

La **evaluación participativa o mixta** es otra modalidad posible, menos extendida en el ámbito de los proyectos y programas educativos y más en el

caso de proyecto sociales. En este caso, la evaluación incluye en la gestión a los propios destinatarios del programa o proyecto. Esta modalidad es más frecuente en proyectos que desde su propio diseño han tenido un componente participativo.

3. El ciclo de la evaluación de un programa o proyecto

La evaluación supone un proceso que también atraviesa por diferentes etapas: una de diseño o planificación, una de ejecución o trabajo de campo, otra procesamiento y análisis de la información recolectada y una ulterior de presentación de resultados. Solamente luego de atravesar esta secuencia puede darse paso a la toma de decisiones.

Cada una de estas etapas en el desarrollo de una evaluación demandan un conjunto importante de decisiones ya sean tanto conceptuales como metodológicas. Cabe apuntar que, en la práctica, y durante el desarrollo de un proceso de evaluación, siempre está presente una suerte de tensión entre “lo posible” y “lo deseable”. Por lo tanto, es muy relevante tener en cuenta cuáles serán los criterios que orientan las decisiones en cada una de las etapas de la evaluación.

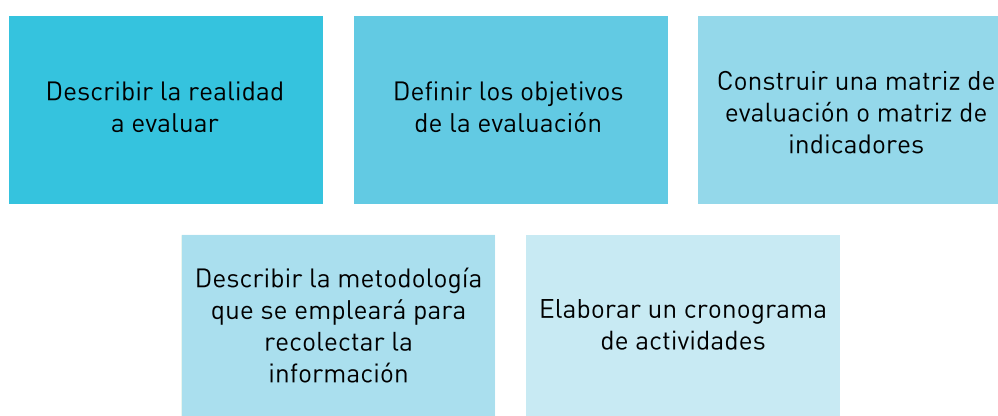


El diseño de la evaluación no es otra cosa que la planificación de la misma. Para ello, es aconsejable elaborar una “propuesta de evaluación”, es decir, un documento que permita registrar y ordenar el plan de trabajo que se realizará, los objetivos que se esperan alcanzar, la metodología para obtener la información necesaria, los controles de calidad que se aplicarán para validar la información, así como un cronograma para las tareas planificadas. Una de las primeras cuestiones a considerar es el conocimiento del proyecto que se ha de evaluar.

Resulta de vital importancia conocer las carac-

terísticas del proyecto que se ha de evaluar. Las mismas pueden estar formalizadas en un documento o no, pero, al momento de diseñar la evaluación, deben conocerse claramente. Si no existe proyecto formal, será parte del proceso de evaluación redactar una breve descripción de los objetivos, reconstruir los antecedentes de evaluaciones anteriores –si los hubiera–, para luego finalmente definir el momento y el alcance de la evaluación que se decida emprender.

Al momento de pensar el diseño de una evaluación se deberán contemplar los siguientes aspectos:



A continuación se hacen consideraciones, en particular sobre algunos de estos aspectos.

Los objetivos de la evaluación: una vez definido qué se va a evaluar, es necesario determinar qué pretende el estudio, es decir, enunciar claramente los objetivos de la evaluación. Estos propósitos indicarán qué información se espera obtener en relación a cada componente del objeto de análisis. Los objetivos, además, son propuestas que orientan las acciones. Por lo tanto, una evaluación puede tener el objetivo de diagnosticar, valorar los resultados, rendir cuentas, revisar, etc.

Sin embargo, y más allá de los objetivos puntuales, la evaluación aporta siempre información que contribuye a la toma de decisiones orientadas a la mejora del proyecto en cuestión.

La construcción de la matriz de evaluación: esta constituye la tarea más importante en la etapa del diseño de la evaluación. Representa además un mapa del proceso de evaluación que sintetiza de modo ordenado todas las decisiones que se adoptaron en términos conceptuales y metodológicos en el marco de la evaluación que se diseña. Veamos:

DIMENSIONES / EJES / COMPONENTES	PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	VARIABLES	INDICADORES	FUENTES DE INFORMACIÓN	INSTRUMENTO

Las dimensiones o componentes son los diferentes aspectos, los grandes temas que integran el programa/proyecto que es objeto de evaluación, las preguntas son los interrogantes que se pretende que –respecto de cada aspecto– la evaluación logre responder. Las variables e indicadores³ son los modos en que cada uno de estos aspectos o ejes son operacionalizados hasta la unidad mínima de información que pueda ser captada por los instrumentos. Finalmente, la identificación de las fuentes de información –pri-

marias o secundarias– completan esta hoja de ruta.

Las técnicas de recolección de información: una vez definidos los indicadores a relevar se debe seleccionar el mejor modo posible de hacerlo. Para ello se dispone de variadas técnicas con sus correspondientes instrumentos de recaudación. En general, se suele utilizar una variedad de fuentes de información y de técnicas de relevamiento. Entre las más frecuentes pueden mencionarse las siguientes:

TÉCNICA	TIPO DE INSTRUMENTO
Entrevista en profundidad	Guía de pautas
Grupo de indagación o Grupo focal	Guía de pautas
Encuesta	Cuestionario
Observación	Listas de cotejo
Análisis de documentos	Registros escolares, otros documentos
Portafolios	Portafolios
Comprobación	Prueba (Oral / escrita / actuación)

El análisis de la información

El momento del análisis ha sido descripto por algunos autores como “el momento de soledad del evaluador”. Una vez recabada la información –luego de las visitas en terreno, leído el material documental, contabilizadas las cifras y repasadas las notas en las entrevistas– es el momento en el que se intenta dar respuesta a la pregunta que motivó la evaluación. Esto es, sintetizar la cuantiosa información que por diferentes vías o fuentes describe y explica lo visto, escuchado o conocido sobre la situación a evaluar (Nirenberg, 2008).

La tarea es transformar caudales de información en nuevo conocimiento. Para ello se debe transitar por descripciones y explicaciones sobre cómo fueron produciéndose los acontecimientos, qué resultados se alcanzaron y compararlos con las acciones planificadas. Se unen también las percepciones de los evaluadores sobre lo observado, las intuiciones (los significados que disparan

esas percepciones) y los datos en un nuevo conocimiento (Nirenberg, op.cit.). Independientemente del tipo de información que se obtenga, la guía principal del análisis será siempre determinada por las preguntas de evaluación.

El informe de evaluación

El informe de evaluación debe formar parte de una estrategia de comunicación de resultados, en sentido amplio, solo en la medida en que los destinatarios conozcan los resultados y los comprendan, será posible que la evaluación pueda constituirse en un insumo que contribuya a la mejora.

Aspectos tales como la identificación de las diferentes audiencias, la consideración de diversidad de formatos posibles y contenidos del informe de evaluación, constituyen también decisiones significativas en términos de las consecuencias, uso y aprovechamiento que se logre de los resultados obtenidos.

En síntesis, y más allá de estas decisiones, todo informe debería ser: **conciso**, con una estructura ordenada que facilite su comprensión; **completo**, con toda la información requerida para que los destinatarios adopten decisiones requeridas; **significativo**, es decir, relevante desde el punto de vista de los problemas que son objeto de indagación y **claro**, en lo referente a las descripciones, ejemplos y explicaciones que ofrece.

Monitoreo de programas y proyectos

Tal como se señaló anteriormente, algunos autores proponen la consideración de las acciones de monitoreo diferenciadas de las de evaluación incluso en el caso que estos procesos tengan lugar durante el desarrollo del programa/proyecto del que es objeto de trabajo.

Desde una concepción amplia de evaluación –valorándola como una reflexión sobre la acción a partir de procesos sistemáticos de recolección y análisis de información con el fin de formular juicios valorativos fundamentados que orienten decisiones en términos de mejora de las acciones– el monitoreo es un tipo particular y no necesariamente un proceso de naturaleza diferente.

Se denomina “monitoreo” al seguimiento que se realiza durante la ejecución de un programa/proyecto y, como tal, se constituye en un valioso instrumento de gestión que permite revisar en forma sistemática y en períodos cortos de tiempo los aspectos sustantivos del programa o proyecto en cuestión. En este sentido, construye una mirada evaluativa continua muy cercana a la acción y que tiene como propósito servir de insumo para generar u orientar decisiones para optimizar los procesos que despliega el programa o proyecto, detectar señales de alarma, identificar causas y posibles soluciones frente a situaciones problemáticas.

El punto clave para el diseño del dispositivo de seguimiento y monitoreo es la construcción de un sistema de indicadores lo suficientemente sensibles para que capten los aspectos centrales vinculados con los objetivos del programa.

En todos los casos, es menester definir junto con los indicadores, las fuentes de información primarias y secundarias y la periodicidad con que se recolectará la información requerida.

Usos posibles de los resultados de evaluación

Si bien frecuentemente el diseño y la implementación de los procesos de evaluación insumen todos los esfuerzos y recursos disponibles, una etapa no menos importante es la vinculada con la promoción del uso y aprovechamiento de los resultados obtenidos.

El mayor valor de las acciones evaluativas reside en el carácter retroalimentador de estos procesos. Por ese motivo, los resultados de toda evaluación tienen como finalidad última integrarse como insumos centrales en nuevos procesos de planificación y diseño de políticas, programas y proyectos educativos.

A partir de esta metodología, es viable desplegar posibles usos de los resultados de evaluación en función siempre de las diferentes audiencias interesadas (decisiones políticos, referentes involucrados, beneficiarios directos e indirectos, actores del sistema educativo, financiadores, etc.) y del sentido y dirección de las decisiones previstas como efecto de la evaluación.

Asimismo es factible también identificar lo que se denomina “uso activo” (Rebollo Izquierdo, 2016) cuando se asumen decisiones directas sobre el programa/proyecto a partir de los resultados de la evaluación (por ejemplo, continuar o interrumpir, modificar un programa o curso de acción); “uso conceptual” cuando se prevé la modificación de actitudes o posiciones de los actores sobre determinados aspectos de un programa/proyecto que ha sido objeto de evaluación. En tercer término y por contraposición, se identifica un “uso simbólico” como aquel que está asociado a la consideración de la evaluación y sus resultados como parte del cumplimiento de ciertos requisitos formales y no como un proceso sistemático de reflexión sobre la acción.

Bibliografía complementaria

- **CEPAL.** (2004) *Formulación, Evaluación y Monitoreo de Proyectos Sociales*. División de Desarrollo Social.
- **Cohen, E. y Franco, R.** (1991). *Evaluación de Proyectos Sociales*. Ed. Siglo XXI. México D.F. México.
- **Comité Conjunto de Estándares para la Evaluación Educativa.** (1998). *Estándares para la Evaluación de Programas*. Bilbao, España.
- **Di Virgilio, M. M. y Solano, R.** (2012). *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. CIPPEC y UNICEF. Buenos Aires, Argentina.
- **Jefatura de Gabinete de Ministros.** (2016). *Manual de base para la evaluación de políticas públicas*. Programa de Evaluación de Políticas Públicas, Jefatura de Gabinete de Ministros y Ministerio de Modernización. Buenos Aires, Argentina.
- **Gómez Serra, M.** (2004). *Evaluación de los servicios sociales*. Ed. Gedisa. Madrid, España.
- **House, E. y Howe, K.** (2001). *Valores en evaluación e investigación social*. Ed. Morata. Madrid, España.
- **Ministerio De Desarrollo Social.** (1999). *Sistema de Información. Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales. Gestión Integral de Programas Sociales orientada a Resultados*. Banco Mundial y UNESCO.
- **Nirenberg, O.; Brawerman, J. y Ruiz, V.** (2003). *Evaluar para la transformación*. Ed. Paidós. Buenos Aires, Argentina.
- **Nirenberg, O.; Brawerman, J. y Ruiz, V.** (2003). *Programación y Evaluación de Proyectos Sociales*. Ed. Paidós. Buenos Aires, Argentina.
- **OEI.** (2013). *Manual para la evaluación de proyectos de inclusión de TIC en educación*. Ibertic. Buenos Aires, Argentina.
- **Rebollo Izquierdo, E y otros.** (2016). *Guía operativa de evaluación de la acción comunitaria*. Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP) - Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). Barcelona, España.

1 Políticas públicas: conjunto de objetivos, decisiones y acciones concretas que realiza el Estado con el fin de resolver problemas identificados como prioridades. Son herramientas para transformar la realidad y se encarnan y hace efectivas a través de programas y proyectos (Programa de Evaluación de Políticas Públicas: 2016).

Programa: es un conjunto de proyectos que siguen objetivos comunes y que se distinguen por estar destinados a diferentes poblaciones y/o utilizar distintas estrategias de intervención (Programa de Evaluación de Políticas Públicas: 2016).

Proyecto: Es la mínima unidad de asignación de recursos que, a través de un conjunto articulado de procesos y actividades, se proponen uno o varios objetivos específicos orientados a transformar una situación de la realidad, disminuyendo o eliminando un déficit, o solucionando un problema (CEPAL: 2004).

2 Cabe señalar que algunos autores enfatizan la diferencia entre las acciones de monitoreo propiamente dichas y las evaluaciones intermedias, atribuyéndole al monitoreo un carácter más descriptivo en términos del tratamiento de la información y simple en cuanto al diseño del dispositivo; reservando los procedimientos y resultados más analíticos para las evaluaciones intermedias. En esta misma clase recorreremos algunos de los elementos que caracterizan los procesos de monitoreo.

3 Tener en cuenta los contenidos desarrollados en la **Clase 2** sobre este tema.

A stylized illustration of a pile of books, rendered in a light blue line-art style, located in the upper left corner of the page.

CLASE 4

Principales tópicos
involucrados en
el financiamiento
educativo

MÓDULO 2

Aspectos relativos al financiamiento
y administración de la educación

Principales tópicos involucrados en el financiamiento educativo

1. Financiamiento Educativo

Los mecanismos de provisión y financiamiento del sector educativo se encuentran relacionados con la organización institucional de cada país, pero en particular, del propio sistema educativo: la provisión puede ser organizada a través de instituciones de gestión estatal o privada. Los recursos que se emplean pueden provenir del sector público o privado y se generan con independencia de la forma de provisión del servicio. De hecho, en la Argentina, confluyen ambos sectores en la provisión de los recursos requeridos por las escuelas que cubren los años de escolaridad obligatoria.

1.1 Modelos de financiación: oferta vs. demanda

En relación con el financiamiento educativo se pueden distinguir dos modelos básicos: los de subvención a la oferta y los de subvención a la demanda¹. En América Latina, los modelos dominantes son los de oferta, donde las administraciones centrales asignan recursos de manera directa a los establecimientos en función de las características prevaletentes, tanto físicas como organizacionales o pedagógicas. Para la distribución de los recursos suelen emplearse diversos criterios: históricos, incrementales o de insumos empleados. No obstante, la asignación de recursos a la oferta ha motivado diversos cuestionamientos, principalmente por la falta de

planificación de la oferta en cuanto a su extensión y cobertura espacial.

Los países más desarrollados que sostienen modelos de subvención a la oferta –ya sean históricos o por insumos– han incorporado paulatinamente criterios de asignación de recursos per-cápita, valiéndose de un instrumental matemático bastante sofisticado como para contemplar tanto las necesidades de los establecimientos como del alumnado.

El sistema de asignación de fondos a la oferta que se focaliza en la población atendida –PCF (*Per Cápita Financing*) muestra similitudes con el esquema de financiación a la demanda. Tanto en uno como en otro, continúa siendo la administración central la responsable de proveer los fondos que financien la cobertura de la población escolar. Siempre sobre la base de una medición objetiva de la cantidad de recursos requeridos por alumno.

Solamente dos países en América Latina –Colombia y Chile– optaron por aplicar criterios de asignación de recursos per-cápita. En Colombia, aunque sobre la base del modelo de subvención a la oferta, los recursos se distribuyen entre los distintos entes, departamentos, municipios y distritos especificando una asignación por alumno estimada con un monto base (según relación de costo del alumno por docente) y un monto adicio-

nal que se fija evaluando el grado de dispersión geográfica, ruralidad e incidencia de la enseñanza primaria y secundaria en el total.

En nuestro país, la Ley de Financiamiento Educativo (LFE N° 26.075), sancionada en diciembre de 2005, no modifica el modelo de financiación en base a mecanismos de subvención a la oferta.

1.2 Planificación y presupuesto

La planificación estratégica involucra la capacidad de determinar un objetivo, asociar recursos y acciones destinadas a acercarse a él y examinar los resultados de esas decisiones, teniendo como referencia el logro de metas predefinidas².

El proceso de planificación estratégica a cargo de una organización requiere identificar factores exógenos (situación económica del país, cambios demográficos y culturales, políticas públicas vigentes, etc.), factores endógenos (misión de la institución, sus objetivos y metas, programas y proyectos) y su relación con las restricciones presupuestarias³. Martínez Nogueira⁴ plantea que una de las condiciones que debe satisfacer el planeamiento es su articulación con el presupuesto. De lo contrario, la independencia de su formulación con respecto a la preparación o análisis presupuestario lleva a una disyunción entre el planeamiento y la gestión.

La mayor parte de las finalidades públicas de un gobierno requieren la ejecución de acciones que se traducen en transacciones económicas y financieras: “el presupuesto es la expresión, en términos financieros, de lo que el gobierno pretende llevar a cabo en un período determinado, por regla general, un año”. Se constituye así en un instrumento útil para la programación económica y social, al reflejar la política presupuestaria para el sector público⁵.

Cada dependencia u organismo público, lleva a cabo un conjunto de acciones necesarias para lograr un objetivo concreto. Para ello se requiere conocer, con la mayor precisión posible, la naturaleza y cantidad del bien o servi-

cio que provee a la comunidad. El presupuesto tiene que formularse y expresarse de una forma tal que permita a cada una de las personas responsables del cumplimiento de los objetivos concretos, encontrar en él una verdadera “guía de acción” que minimice cualquier necesidad de decisiones improvisadas⁶.

2. Técnicas de presupuestación

Existen distintas técnicas o procedimientos para confeccionar un presupuesto público. Las más utilizadas en nuestro país han seguido de cerca procesos similares encarados en los países latinoamericanos.

Hasta la década de 1960 se utilizó la técnica denominada “tradicional” en la que el presupuesto era un listado de gastos asignados a las instituciones, clasificados por su naturaleza y objeto. El “presupuesto tradicional” tenía implícita la concepción del “Estado mínimo”, en el cual el presupuesto era una herramienta útil solo para asignar y controlar el uso de los recursos financieros asignados a instituciones públicas⁷.

Ya a mediados de esa misma década, se produjo un quiebre en el desarrollo y uso de las técnicas presupuestarias, originado básicamente por el concepto de que era necesario contar con un Estado con políticas activas y promotor del desarrollo económico, para el cual el presupuesto era una herramienta del sistema de planificación. El uso de esta técnica implicaba pasar de “*un presupuesto donde se reflejaba lo que el Estado gastaba, a un presupuesto que debería expresar lo que el Estado hace con los recursos asignados*”⁸.

La nueva técnica se denominó “presupuesto por programas”, y tuvo como propósito inicial contar con un mecanismo técnico que posibilite vincular objetivos, metas y políticas establecidas en los planes de desarrollo con objetivos, metas y políticas presupuestarias. Es decir, se introdujo el concepto de las relaciones insumo-producto como expresión de los procesos productivos públicos y, por lo tanto, como criterio para asignar recursos reales y financieros.

Como expresa Makón (2008), la debilidad y falta de vigencia de la planificación en América Latina, la débil conceptualización de las características metodológicas de esta técnica (especialmente en lo que se refiere a la definición de indicadores de producción, resultados e impacto), la falta de una visión inter-sistémica que relacione el presupuesto en sus diversas etapas con los otros sistemas administrativos (recursos humanos, compras, contrataciones, tesorería, contabilidad, etc.) llevó a que la utilización de esta nueva técnica no lograra cumplir con las metas planteadas. Se siguió, fundamentalmente, asignando recursos en el presupuesto en base a ejecución de años anteriores y a los requerimientos adicionales planteados por los organismos.

A inicio de la década de 1980, y como una forma superadora de la técnica del presupuesto por programas, se promovió la instrumentación del “presupuesto base cero”. Esta técnica parte de la premisa de que, cuando se formula un presupuesto, hay que revisarlo en su totalidad. Se basa en la crítica de que los presupuestos se realizan sobre la base de años anteriores, a los que se introducen modificaciones marginales (Bolívar, 2001)¹. No obstante, tuvo escasa vigencia debido a la complejidad que presentaba en cuanto a la disponibilidad de información y por haberla concebido como una alternativa al presupuesto por programas y no como un mecanismo complementario, útil para fijar prioridades (Makón, 2008)². Por otro lado, se contempló su instrumentación en momentos de gran debilidad de los sistemas de planificación.

En los últimos años, y como una forma de superar las falencias mencionadas, se ha venido desarrollando conceptualmente –y en efecto se está aplicando en algunos países de la región– una técnica denominada “presupuesto por resultados”. Esta presenta elementos adicionales a los que emplea la técnica del presupuesto por programas. Retoma una de sus características centrales, como el proceso presupuestario que obliga a expresar las relaciones insumo-producto, pero enfatiza el

desarrollo metodológico de los indicadores de impacto o resultado, la determinación de relaciones causales entre los resultados a obtenerse, los bienes y servicios a producirse y los recursos reales y financieros a utilizarse. El modelo de gestión por resultados, coloca el acento en las acciones estratégicas a desarrollar para lograr resultados previamente comprometidos en función de los cuales se determinan los recursos y productos necesarios (Makón, 2008).

Finalmente, y si bien no corresponde a una técnica de presupuestación, en la actualidad algunos países han puesto en práctica una forma de programación que es el “presupuesto plurianual”. El mismo tiene un carácter informativo y cubre un período de tres años. Este presupuesto se elabora considerando las proyecciones macroeconómicas y macrofiscales debidamente compatibilizadas. El mecanismo para su elaboración es semejante –aunque más simplificado– que el presupuesto anual al que, a su vez, constituye el primer año del presupuesto plurianual (Bolívar, 2001)³.

En relación a este tipo de presupuesto se menciona que en el sector educativo, donde la implementación de proyectos y acciones y sus respectivos resultados requieren de plazos más extensos, es de suma importancia incorporarlo como un instrumento de la planificación estratégica del sector. Es una herramienta que posibilita prever distintas proyecciones del financiamiento considerando los gastos futuros, los cuales estarán asociados a metas y/o acciones. A la vez, permite conocer con anticipación el efecto de nuevas políticas y programas en cuanto a su incidencia en ejercicios presupuestarios futuros.

3. El gasto público. Clasificaciones

En línea con el Clasificador Nacional Presupuestario, cuya estructura no muestra diferencias sustantivas con la clasificación empleada por cada jurisdicción, el gasto se puede agrupar según:

- **Finalidad-función:** la clasificación responde al tipo de servicio que el Estado brinda (justicia, educación, desarrollo de la economía). Se trata de la clasificación que mejor refleja las decisiones en materia de política económica.
- **Carácter económico:** gastos corrientes y de capital. Su distinción radica en que las erogaciones de capital suponen un cambio en los activos del sector público.
- **Objeto del gasto:** se centra en el tipo de bien o servicio en el que el Estado invierte sus recursos (por ejemplo: remuneraciones, intereses de deuda, adquisición de equipos, etc.). Es uno de los criterios de clasificación más aplicado para desagregar el gasto en educación.
- **Ubicación geográfica:** establece la distribución espacial de la acción del Estado.
- **Fuente de financiamiento:** las erogaciones se clasifican según el tipo de recurso que lo financia. La principal clasificación es aquella que distingue entre fuentes internas (tesoro, transferencias internas, recursos propios) y externas (créditos y transferencias).

Además de estas clasificaciones, también se emplean en la órbita nacional aquellas que responden a categorías programáticas, institucional y por tipo de moneda. El detalle de cuentas y subcuentas está en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional, sexta edición actualizada 2016:



<https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/manuales/clasificador16.pdf>

define que el Ministerio de Educación nacional tendrá, entre otras funciones, aquella orientada a “contribuir con asistencia técnica y financiera a las provincias y a CABA para asegurar el funcionamiento del sistema” (art. 115º, inc. e). Por su parte, la misma norma indica que las provincias y CABA deben “...financiar el sistema educativo en su jurisdicción, según sus particularidades sociales, económicas y culturales” y “...realizar los aportes correspondientes a las instituciones educativas de gestión privada...”.

Con el objetivo de que el Gobierno Nacional dispusiera de recursos adicionales para el financiamiento de políticas educativas específicas, la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075/2005 (LFE) previó un aumento de la inversión proporcionalmente superior en el nivel nacional que en el conjunto de las provincias: el art. 4º estableció que Nación aportaría un 40 % del monto adicional necesario para aumentar la participación en el PIB.

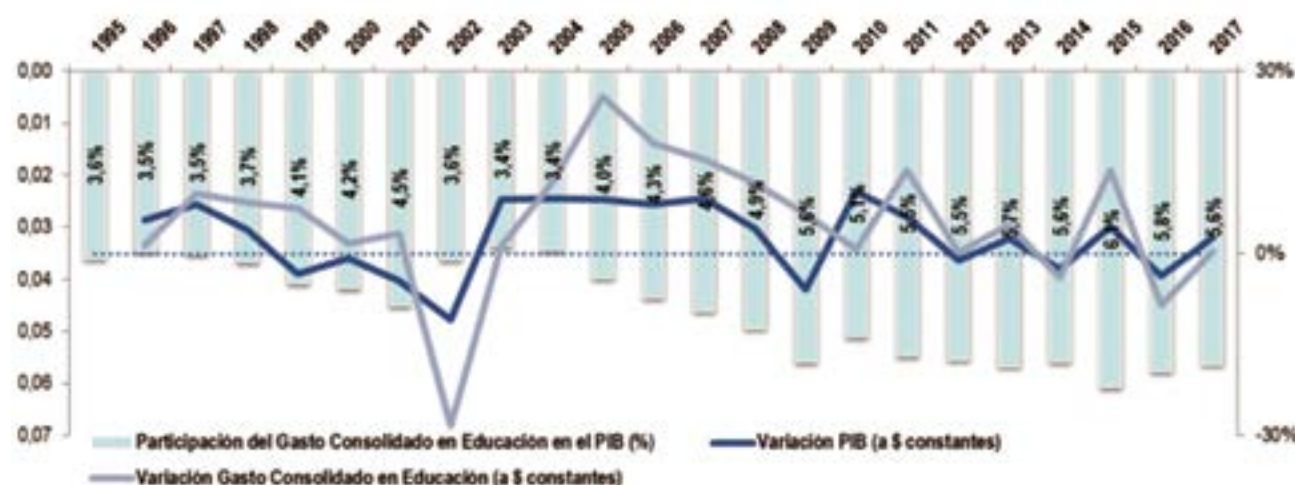
En las últimas dos décadas (1995-2016), el gasto consolidado en educación (GE) mostró un comportamiento disímil, afectado en particular por los vaivenes económicos que se sucedieron a lo largo del período bajo análisis. Si bien su participación en el producto bruto interno verificó –al margen de las condiciones macroeconómicas imperantes–, un paulatino ascenso.

4. Análisis de la inversión en educación

4.1 El gasto consolidado en educación

Desde el punto de vista del financiamiento de la educación, la transferencia de servicios educativos realizada en la década de 1990 estableció la conformación actual del sistema educativo argentino: el nivel nacional concentra la educación universitaria y el provincial se ocupa de manera directa de la educación obligatoria y la formación docente. En este sentido, la Ley de Educación Nacional (LEN)

Gráfico N°1. Evolución del gasto consolidado en educación y su relación con el Producto Bruto Interno. Período 1995-2017 –a pesos constantes de 2017–.



Fuente: CGECSE/DNPPE/SlyCE/MECCyT en base a información suministrada por los Gobiernos Subnacionales, la Dirección de Presupuesto/SsCA/MECCyT, la Contaduría General de la Nación, Ministerio de Hacienda e INDEC.

El gráfico que se presenta indica la relación entre el ritmo de actividad económica (tasa real de crecimiento del PIB) y el gasto consolidado en educación, distinguiéndose tres períodos:

- **Un primer subperíodo** (1995-1999) con caída de actividad económica sostenida que no se refleja automáticamente en el nivel de inversión en educación. Durante estos años, regía la Ley Federal de Educación que explicitaba en su art. 61° que el nivel de inversión debía aumentar un 50 % para resultar equivalente al 6 % del PIB.

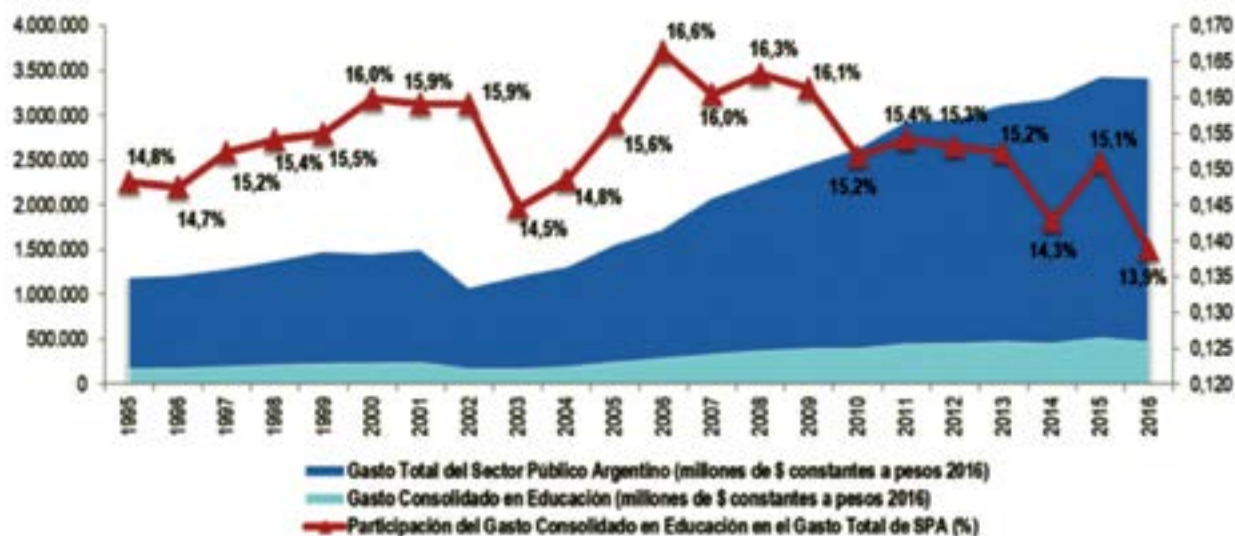
- **Un segundo subperíodo** (2003-2007) durante el cual se registran tasas de crecimiento del producto extraordinarias de entre 8 % y 9 % durante 5 años consecutivos. En ese lapso, la inversión en educación experimenta variaciones reales superiores a las del producto. Parte de este comportamiento, obedeció a la sanción de leyes –Ley de Educación Técnica Profesional y Ley de Financiamiento Educativo– que hicieron explícito el crecimiento gradual del gasto consolidado en educación en los subsiguientes años.

- **Un último subperíodo** (2009-2017), caracterizado por fluctuaciones en el ritmo de actividad económica en presencia de tasas de inflación, situación que contribuyó a que el gasto en educación en términos reales también resultara fluctuante.

Este gráfico pone de manifiesto varias cuestiones a considerar: la necesidad de una economía en crecimiento para inyectar recursos adicionales al sector, necesidad de disminuir ineficiencias como fuente de obtención de recursos adicionales, la identificación de ineficiencias en otros sectores del Estado a fin de acercar recursos adicionales y, en todos los casos, la importancia de celebrar acuerdos que acompañen y aseguren dicha reasignación de recursos en el sector.

Puede evaluarse la trayectoria de la proporción del gasto público total destinado a educación, indicador contemplado en la LFE, en el siguiente gráfico:

Gráfico N°2. Gasto Total del Sector Público Argentino, Gasto Consolidado en Educación y Participación del Gasto consolidado en educación en el Gasto Total. Período 1995-2016.



Fuente: CGECSE/DNPPE/SlyCE/MECCyT en base a información suministrada por los Gobiernos Subnacionales, la Dirección de Presupuesto/SsCA/MECCyT, la Contaduría General de la Nación, Ministerio de Hacienda.

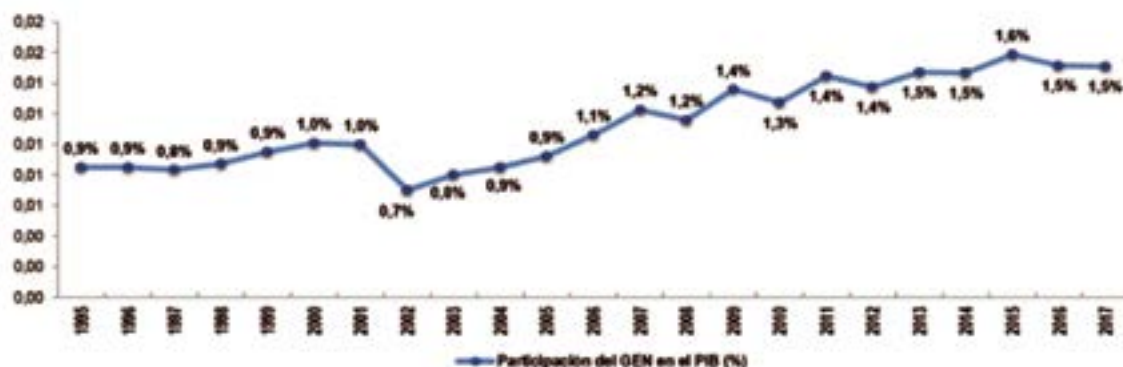
La lectura del **Gráfico N°2** indica que, cuando la actividad económica desciende, la proporción de la inversión en educación respecto del gasto total aumenta. Esta relación se comprueba entre los años 2000 y 2002, con guarismos que se ubican en torno al 16 % del gasto público total. Encuentra un mínimo en 2003 (14,5 %) y, a partir de allí, el nivel de participación crece dos puntos porcentuales en razón del importante impulso de la inversión en educación que genera un contexto macroeconómico extremadamente favorable, sumado al respaldo de la normativa vigente sobre esa materia.

Sin bien la LFE preveía un crecimiento del orden del 50 % en cuanto al indicador “participación del gasto en el PIB”, la imagen indica que produjo un aumento de la inversión en todos los sectores del Estado.

En los puntos siguientes, se desagregará el gasto consolidado en educación en sus principales componentes: la proporción que corresponde al Gobierno Nacional y aquella que responde a los gobiernos jurisdiccionales, a fin de conocer con mayor profundidad el alcance de cada nivel de gobierno en el financiamiento de la educación.

4.2 El gasto nacional en educación

Gráfico N°3 Participación del Gasto Nacional en Educación (GEN) en el Producto Bruto Interno Período 1995-2017.



Fuente: CGECSE/DNPPE/SlyCE/MECCyT en base a información suministrada por las Jurisdicciones Provinciales, la Dirección de Presupuesto/SsCA/MECCyT, CGN/Ministerio de Hacienda de la Nación, Oficina Nacional de Presupuesto/Ministerio de Hacienda, e INDEC/Ministerio de Hacienda.

Dentro del Estado nacional existen varios organismos que realizan erogaciones en educación siendo el más importante el Ministerio de Educación Nacional (MEN)¹². El **Gráfico N° 4** que se adjunta a continuación permite identificar tres situaciones: hasta la sanción de la LFE, el MEN tuvo una participación promedio del 86 % en el GEN, proporción que disminuyó durante los años

más fuertes de inversión. Dicha caída no necesariamente significa que hubo menos recursos para el sistema de educación obligatoria y formación docente, aunque ello sucedió. De esta manera la pérdida de participación podría obedecer al crecimiento significativo de algún programa orientado a la misma población objetivo radicado en otro ministerio.

Gráfico N°4. Participación del Gasto del Ministerio de Educación Nacional en el Gasto Nacional en Educación Período 1995-2017.



Fuente: CGECSE/DNPPE/SlyCE/MECCyT en base a información suministrada por las Jurisdicciones Provinciales, la Dirección de Presupuesto/SsCA/MECCyT, CGN/Ministerio de Hacienda de la Nación, Oficina Nacional de Presupuesto/Ministerio de Hacienda.

En 2011, por ejemplo, la pérdida de participación del MEN obedeció a la irrupción del Programa Conectar Igualdad, bajo jurisdicción de ANSES, que alcanzó una participación del 11 % en dicho año y que se reiteró en 2013. En 2015, por su parte, se explica por la asignación del Programa PROGRESAR³ a la función educación.

El gasto del MECCyT según rubros

En el caso del ministerio nacional, las inversiones en educación se concentran en las transferencias y dentro de estas, en aquellas orientadas a financiar erogaciones corrientes. Para ilustrar, se presenta la estructura porcentual por rubro observada en cada uno de los últimos

diez años (y que no es diferente a la vigente hace varios años atrás).

El rubro transferencias concentra los montos destinados al sistema universitario nacional así como también el volumen destinado a contribuir con el financiamiento de los sistemas educativos jurisdiccionales de manera directa, la implementación de ciertas políticas educativas priorizadas por el Gobierno Nacional, entre otros.

Estos resultados dan cuenta de la existencia de equipos técnicos pequeños en el ministerio nacional por lo que se supone, como contraparte, equipos técnicos fortalecidos en las estructuras ministeriales jurisdiccionales.

Cuadro N° 1. Erogaciones del MEN según principales rubros.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Personal	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Bienes de consumo y Servicios no personales	1%	2%	1%	1%	1%	2%	2%	2%	1%	1%	1%
Transferencias	98%	97%	98%	98%	98%	97%	96%	96%	97%	96%	96%
Bienes de Uso	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	1%	2%	1%	2%

Fuente: CGECSE/DNPPE/SlyCE/MECCyT en base a información suministrada por la Dirección de Presupuesto/SsCA/MECCyT.

Cuadro N° 2. Ejecución Presupuestaria del Ministerio de Educación de la Nación. Período 1993 a 2018 por trienios. Estructura porcentual.

Apertura de Rubros		1995-1997	1998-2000	2001-2003	2004-2006	2007-2009	2010-2012	2013-2015	2016-2018
Educación obligatoria y formación docente	Infraestructura y equipamiento	6%	3%	2%	2%	1%	2%	3%	2%
	FONID (Fondo Nacional de Incentivo Docente (1))	0%	10%	13%	20%	17%	13%	9%	13%
	EDucación Obligatoria y formación docente	8%	9%	9%	6%	6%	5%	8%	5%
	Educación Tecnológica	1%	0%	0%	1%	2%	3%	3%	1%
Educación universitaria	Educación Superior (1)	56%	47%	50%	41%	46%	54%	56%	54%
No imputable por nivel	Sin discriminar	14%	8%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Total Jurisdicción ME		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Notas:

(1) Excluye el Fonid de Universidades.

(2) Incluye a la Comisión Nacional de Acreditación Universitaria - CONEAU. Incluye el Programa 26 Actividad 6 "Salud". E incluye el Fonid destinado a docentes que se desempeñan en colegios dependientes de las universidades.

Fuente: CGECSE/DNPPE/SlyCE/MECCyT en base a información suministrada por la Dirección de Presupuesto/SsCA/MECCyT.

La desagregación del presupuesto ejecutado por grandes rubros –y subrubros– indica la existencia de cierto intercambio entre FONID y Universidades ya que cuando uno aumenta su participación, el otro subsector disminuye. Solo no se observa esta característica en los primeros trienios, los cuales presentan mayor problemas de imputación (ver la caída de los gastos “no imputables por nivel”), hecho que se relaciona con la transferencia de servicios educativos realizada a mediados de la década de 1990.

Para cerrar el análisis del gasto a cargo del Ministerio nacional se presentarán las principales líneas de inversión por provincia.

Transferencias del gobierno nacional a las jurisdicciones educativas

En el año 2017, las transferencias del gobierno nacional a las jurisdicciones educativas involucra-

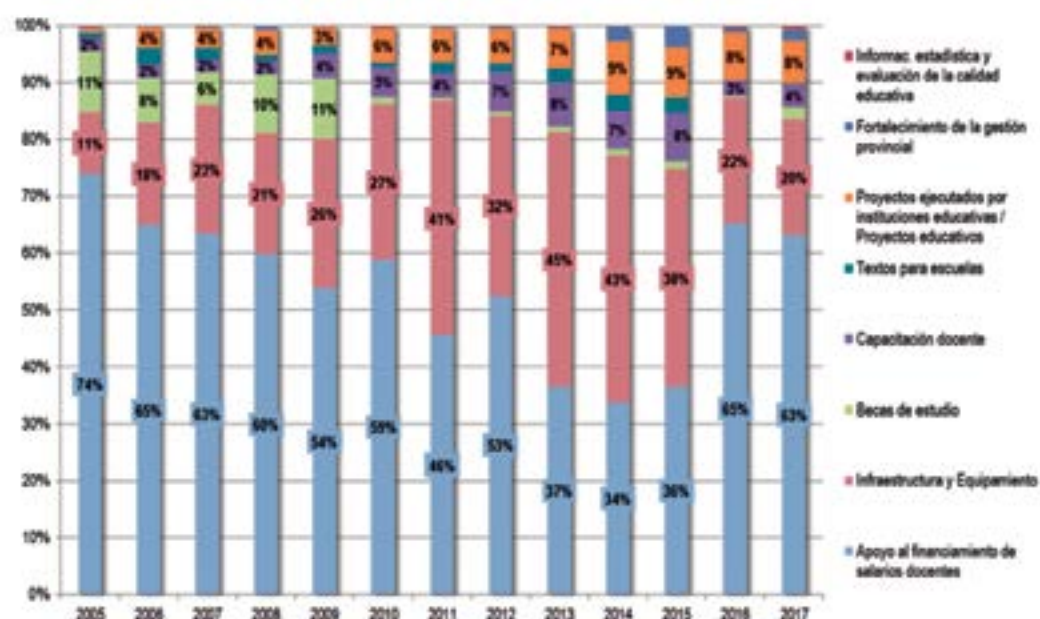
ron un total de \$ 37.265 millones de pesos. Esto implicó, en relación a los fondos transferidos en el 2005 (\$24.471 millones), un aumento del 52 %.

Los fondos transferidos pueden agruparse en ocho principales finalidades:

1. Apoyo al financiamiento de salarios docentes (63 %).
2. Infraestructura y Equipamiento (20 %).
3. Becas de estudio (2 %).
4. Capacitación docente (4 %).
5. Textos para escuelas (0,1 %).
6. Proyectos ejecutados por instituciones educativas (8 %).
7. Fortalecimiento de la gestión provincial (1,9 %).
8. Información estadística y evaluación de la calidad educativa (1 %).

Entre 2005 y 2017, cada uno de estos destinos tuvo una incidencia cambiante en relación al total de las transferencias. Fue así como los fondos para

Gráfico N° 5. Transferencias del Gobierno Nacional según destino de inversión.
Período 2005-2017.



Fuente: CGECSE/DNPPE/SlyCE/MECCyT en base a información suministrada por la Dirección General de Administración y Gestión Financiera/SsCA/ MECCyT, Dirección General de Unidad de Financiamiento Internacional/SsCA/MECCyT, Subsecretaría de Equidad y Calidad/SE/ MECCyT, Programa Conectar Igualdad y Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

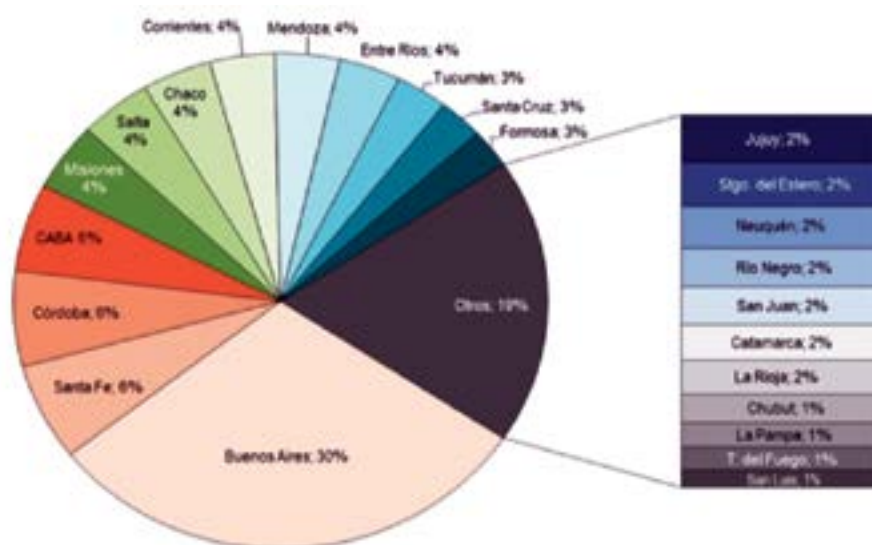
el financiamiento del salario docente comprobaron una elevada participación relativa en el 2005 (74 %) y en el 2016 (65 %), mientras que en otros años (2013 y 2014) representaron apenas al 34 % del total. Gran parte de este comportamiento obedeció a la caída real de estas partidas en ese bienio, para reasignar mayores fondos a las transferencias en infraestructura, cuyo pronunciado aumento posibilitó que las inversiones edilicias absorbieran alrededor del 44 % del total de los fondos transferidos en aquellos años.

En cambio, las transferencias con destino a “Becas” fueron declinando a lo largo del pe-

ríodo. Cabe señalar que habiendo involucrado al 11 % del total en el 2005, su peso relativo retrocede a partir del 2010 debido a la creación del Programa Asignación Universal por Hijo y el carácter de incompatibilidad de ese beneficio con cualquier otro tipo de prestación contributiva.

Una situación opuesta ocurre con “Capacitación docente”, “Proyectos educativos” y, en menor medida, con “Textos para escuelas”, ya que mientras en 2005 representaron 4 % del total, su peso relativo se eleva hasta el 20 % en 2015, para luego descender al 12 % en el 2017.

Gráfico N° 6. Distribución de las transferencias del Gobierno nacional a las jurisdicciones educativas en porcentaje – Año 2017.



Fuente: CGECSE/DNPPE/SlyCE/MECCyT en base a información suministrada por la Dirección General de Administración y Gestión Financiera/SsCA/ MECCyT, Dirección General de Unidad de Financiamiento Internacional/SsCA/MECCyT, Subsecretaría de Equidad y Calidad/SE/ MECCyT, Programa Conectar Igualdad y Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

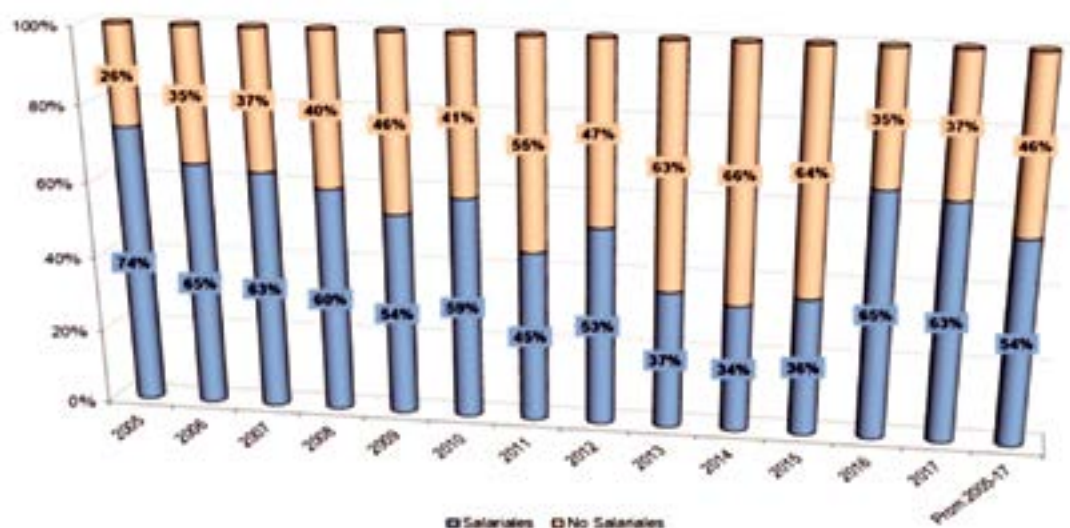
Acorde con las diferencias estructurales de los subsistemas educativos en términos de población escolar, costos diferenciales según localización y relación alumnos por docente, los fondos transferidos varían entre las 24 jurisdicciones del país. Como es de esperar, la provincia de Buenos Aires detenta el 30 % de las transferencias, mientras que las 12 jurisdicciones que absorben entre un 3 % y 6 % de los fondos acumulan al 51 % de las transferencias totales, en

cambio las 11 jurisdicciones restantes incluyen al 19 % del total.

Transferencias salariales y no salariales

Las transferencias del Gobierno Nacional a las jurisdicciones educativas priorizaron el destino salarial. En efecto, a lo largo de estos trece años (2005-2017) este tipo de transferencias promedian al 54,4 % del total.

Gráfico N° 7. Evolución de la composición de las transferencias salariales y no salariales 2005-2017.



Fuente: CGECSE/DNPPE/SlyCE/MECCyT en base a información suministrada por la Dirección General de Administración y Gestión Financiera/SsCA/ MECCyT, Dirección General de Unidad de Financiamiento Internacional/SsCA/MECCyT, Subsecretaría de Equidad y Calidad/SE/ MECCyT, Programa Conectar Igualdad y Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

Solamente en cuatro años –2011, 2013, 2014 y 2015– las transferencias no salariales superan en cuantía a las salariales. Este desenvolvimiento obedece básicamente al impacto que tuvo el entonces denominado Plan Conectar Igualdad (y en menor medida, el ex Plan Nacional 700 escuelas) en el nivel de transferencias imputadas a infraestructura y equipamiento. Este ítem logra más que duplicar los fondos asignados en el 2011.

En cuanto a las transferencias para contribuir con el financiamiento de los salarios docentes, el virtual congelamiento del monto que se distribuía por cargo en concepto de incentivo (desde diciembre de 2011, hasta julio de 2015, el monto por incentivo docente mantuvo el mismo valor) frente a otras líneas de acción cuyos valores unitarios se actualizaban cada año, determinó una pérdida de participación de los aportes para salarios respecto del volumen total de los recursos transferidos. Después de ese período, se dinamizan las transferencias de índole salarial en

concepto de FONID por actualización del monto unitario, movimiento al alza que más que compensa el cambio de criterio para el cálculo de los fondos a transferir por el Fondo de Compensación Salarial.

4.3 El gasto provincial en educación

Una mirada a los últimos treinta años revela tres períodos en términos de inversión provincial en educación:

- La etapa previa a la transferencia de servicios educativos de la década de 1990, durante la cual, la inversión provincial fue del orden del 2 %.
- La absorción de los servicios transferidos significó un aumento de la contribución del nivel provincial en el financiamiento de la educación, ascendiendo la participación en el PIB a alrededor del 2,7 %.
- El crecimiento posterior, sustentado en las leyes LFE y LEN, derivó a una inversión promedio entre el 3,7 y 3,8 % del PIB.

Gráfico N°8. Participación del Gasto Provincial en Educación (GEP) en el Producto Bruto Interno. Período 1995-2017.



Fuente: CGECSE/DNPPE/SlyCE/MECCyT en base a información suministrada por las Jurisdicciones Provinciales e INDEC/Ministerio de Hacienda.

El crecimiento de la inversión provincial observado en la última década sucedió en un contexto de crecimiento global del gasto público provincial. Dicho aumento de las erogaciones en educación sucedió en el marco de definiciones en el sistema educativo que requerían mayores recursos como el aumento de los años de estudio requeridos para acceder al título de docente de grado (que se extendió de 3 a 4 años), la obligatoriedad de la educación secundaria (3 años más de carácter obligatorio) y del nivel inicial desde los 4 años (1 año más). A pesar de estas mayores exigencias para el sistema, la matrícula creció, entre 2005 y 2017, a una tasa promedio interanual del 1,1 %, si se consideran conjuntamente a los alumnos que asisten a establecimientos de gestión estatal y de gestión privada.

La vinculación entre estas dos variables claves del sistema educativo indica que la inversión por alumno de gestión estatal creció a una tasa promedio interanual del 4,5 % para el conjunto de las provincias, con una variación acumulada del 70 % en términos reales. Más allá de la contundencia de este indicador, que nos obliga a reflexionar acerca de cómo financiar los “pendientes” del sistema, se trata de un instrumento que no es suficiente para conocer los costos del sistema y contribuir con la evaluación de diversas propuestas de política educativa. Es neces-

rio avanzar en la desagregación de los insumos que lo integran.

A fin de profundizar en el conocimiento de los componentes de la inversión en educación, y teniendo en cuenta las clasificaciones del gasto revisadas/ mencionadas en el punto 3.2., se presentará la inversión provincial en educación según fuentes de financiamiento y clasificación económica.

Identificación de las fuentes de financiamiento del gasto provincial

A efectos de considerar todas las fuentes de financiamiento que a la fecha contribuyen con la inversión jurisdiccional en educación, al gasto provincial presentado en el punto anterior le sumaremos las transferencias no automáticas del Gobierno Nacional, concentrando la inversión en los últimos doce años.

Las principales fuentes de financiamiento seleccionadas para esta presentación comprenden: el tesoro provincial y otros recursos jurisdiccionales, la afectación específica de recursos coparticipables (presente en las 24 jurisdicciones) y las transferencias no automáticas (TNA) del Gobierno Nacional. Es sabido que se trata de una presentación acotada ya que no se desagregan todas las fuen-

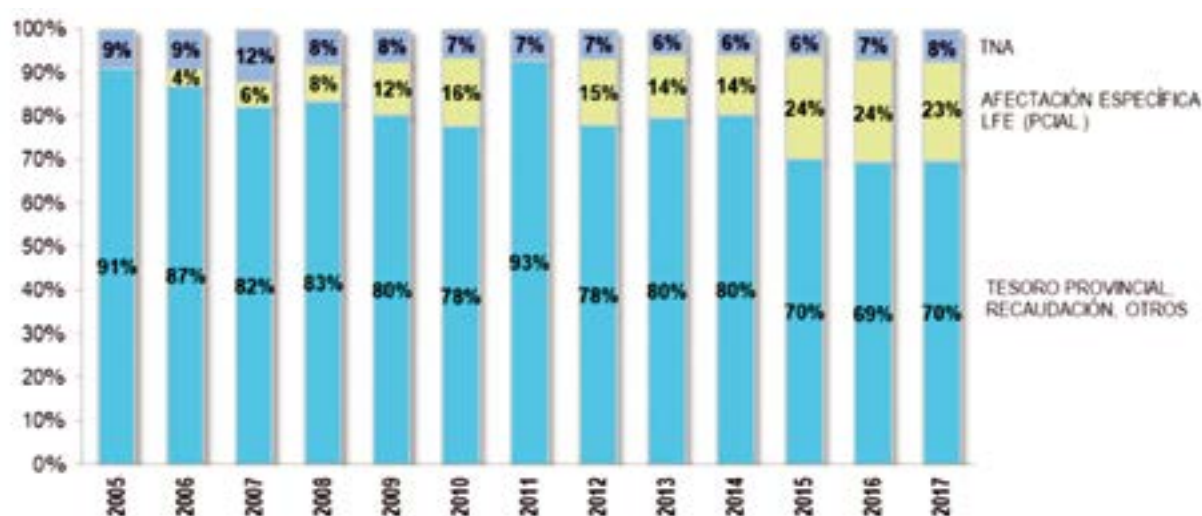
tes, por ejemplo, no se aclara si las jurisdicciones disponen de financiamiento externo, recursos por legados, impuestos provinciales específicos afectados al financiamiento del sector, entre otros. Sin embargo, la misma se considera apropiada para realizar un primer acercamiento al gasto teniendo en cuenta este tipo de clasificación.

Los resultados son concluyentes: el sistema de educación obligatoria y de formación docente se financia con los recursos que los gobiernos jurisdiccionales asignan al sector. En efecto, las transferencias no automáticas del gobierno nacional explican alrededor del 8 % del gasto total jurisdiccional. Se observa esa relación a pesar de que el total de recursos transferidos ha aumentado, aunque ha sucedido en una menor proporción que las erogaciones provinciales. En efecto, para el conjunto de las jurisdicciones, el gasto total creció a una tasa interanual nominal del 31 % mientras que las TNA lo hicieron al 29 %. La preponderancia que tienen las transferencias salariales en el total explica la pérdida de participación observada entre los años 2013 y 2015, así como la recuperación en los últimos dos años de la serie.

El origen de la afectación específica se remonta a la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo; la norma N° 26.075 incorpora en el artículo 7° y por el plazo de cinco años una asignación específica de recursos coparticipables destinada a educación. Dicho monto anual de la afectación es el equivalente al 60 % del incremento de la participación del gasto consolidado en educación, ciencia y tecnología en el PIB, según surge del segundo sumando de la fórmula expresada en el artículo 5° de la Ley. El cálculo de la afectación específica determina qué monto⁴ se deduce del total de recursos coparticipables¹⁵ para que sean destinados a educación. Esta deducción significa que, en lugar de que ese monto sea de libre disponibilidad para la jurisdicción (o sea que las autoridades jurisdiccionales decidan sobre la aplicación de esos recursos) deben asignarse en cambio al financiamiento de la educación de modo específico en acuerdo con los equipos nacionales.

Si bien inicialmente el artículo 7° fijó que dicha afectación se implementara hasta el año 2010 inclusive, en las leyes anuales de presupuesto fue prorrogada su vigencia, incluso en el ejercicio en curso (la excepción es el año 2011 en el que no hubo aprobación del presupuesto).

Gráfico N° 9. Participación de fuentes de financiamiento seleccionadas en el gasto educativo jurisdiccional total. Período 2005-2017.



Fuente: CGECSE/DNPPE/SlyCE/MECCyT en base a ejecuciones presupuestarias provinciales, Dirección de Contabilidad y Finanzas, Dirección de Presupuesto y Dirección General de la Unidad de Financiamiento Internacional/SsCA/MECCyT.

Es muy importante considerar que para la determinación de la afectación anual se utiliza como base de cálculo la variable PIB, razón por la cual el aumento de la participación de esta fuente de financiamiento en el gasto total provincial a partir del año 2015 responde al cambio de base de cálculo del PIB. Para entender el impacto de dicho cambio de base revisaremos los resultados del año 2013. En ellos pueden observarse puntualmente el monto anual de la afectación 2013, calculada cuando aún estaba vigente el PIB base 1993, la misma ascendió a \$21.643 millones de pesos. No obstante, si se actualiza dicho cálculo con los nuevos datos de PIB, la misma debería haber sido de \$44.828 millones de pesos, lo que equivale a un incremento del 107 % respecto de su valor original. Debido a que la afectación abarca un porcentaje de los recursos coparticipables resulta imprescindible evaluar el impacto que tiene el incremento de la misma en dichos recursos. Si se analiza la relación entre ambas variables, se observa que en 2013 se afectó un 13 % de la coparticipación. Utilizando la nueva serie de PIB la misma hubiera afectado un 26 % de los recursos coparticipables, es decir el doble.

Por último, de continuar en los próximos años con esta afectación específica, tal como está definida a la fecha, una proporción cada vez mayor de los recursos coparticipables se irá absorbiendo, que afectará a cada gobierno jurisdiccional según su participación en la afectación específica total y en la participación de la misma jurisdicción en el total de los recursos coparticipables. Cuanto mayor sea la primera y cuanto menor la segunda, mayor será la incidencia de los fondos afectados en el total disponible.

Podemos cerrar este punto reconociendo que hemos avanzado en dirección a diferenciar el esfuerzo de un nivel de gobierno y de otro; sin embargo, aún no se ha obtenido un buen indicador para estimar costos para aplicación de alternativas de política educativa.

El gasto provincial según el criterio de clasificación económica. Principales apartados

En el apartado referido al gasto nacional en educación se advirtió la relevancia que tiene el rubro transferencias y, al analizar su composición, se identificó que la mayor parte de las erogaciones –y por ende del presupuesto– se destinan al pago de salarios docentes.

El gasto anual en educación está dominado por las erogaciones corrientes que son aquellas que se inician y finalizan en cada ciclo presupuestario. Usualmente, se dice que se trata de insumos que se consumen en su totalidad en el ejercicio fiscal. Si bien el sistema educativo actual demanda recursos suficientes para que cada niño participe del entramado de enseñanza/aprendizaje a lo largo de 14 años –considerando solamente los años de educación obligatoria–, la mayor parte de los insumos empleados en cada año pueden imputarse en su totalidad a ese período, replicándose en cada ejercicio presupuestario mientras se mantenga el vínculo contractual.

En el caso de los presupuestos provinciales, el rubro que concentra la mayor proporción de las partidas presupuestarias es el gasto en personal, su participación en el total ha sido de entre el 77 % (2011) y el 81 % (2016) para el conjunto de las provincias. Este rubro de gasto comprende los costos laborales (remuneraciones brutas, contribuciones patronales, asignaciones familiares, contratos de locación de servicios) de todos los trabajadores del sistema de educación obligatoria y formación docente, siendo el régimen docente el que mayor proporción absorbe (en 2017, por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires explica el 83 % del gasto en personal).

De allí la importancia que asume conocer la desagregación del principal componente del gasto en educación, factor de costos ineludible cuando se revisan algunos de los objetivos de la LEN no alcanzados como la extensión de la jornada y la mejora del nivel secundario en cuanto a escolarización, egreso y calidad en todos los ámbitos

del país. En este sentido, los presupuestos resultan limitados y por ello, como se verá luego, en el caso de las provincias se recurre a fuentes de datos adicionales que resultan insumos de las ejecuciones presupuestarias.

El segundo rubro en importancia es el que incluye las transferencias de fondos a los establecimientos educativos de gestión privada subvencionados, partida presupuestaria que para el total provincial ascendió al 12 % en 2017 y que no ha cambiado en los últimos años. Sin embargo, al observar este rubro por provincia, se observa una gran dispersión por cuanto las proporciones oscilan entre 4 % y 22 %, y tan solo siete provincias explican el 77 % del gasto en subvenciones. Esta gran variabilidad responde al desarrollo del sector privado en cada jurisdicción y, sobre todo, a su vínculo con el presupuesto público e incluye cantidad de cargos docentes subvencionados, porcentaje subvencionado por cargo, localización de la oferta subvencionada y criterios de registración presupuestaria. En cuanto a los criterios de registración, se considera que debe ser tenido en cuenta dado que en al menos algunas jurisdicciones, los cargos docentes subvencionados al 100 % se liquidan en la administración provincial y se registran como gasto en personal, sobreestimando el peso del principal rubro.

En conjunto, el gasto en personal estatal más las subvenciones a cargos docentes con desempeño en gestión privada explican entre el 70 % y el 96 % del gasto total. El menor porcentaje se presenta en San Luis, provincia que en los últimos años viene realizando inversiones de capital de magnitud por parte del Ministerio de Infraestructura. Excepto esta provincia, San Juan y Ciudad de Buenos Aires, en el resto de las jurisdicciones estos rubros explican, como mínimo, el 86 % del total.

Dado que el principal componente está constituido por recursos humanos, factor imprescindible para que suceda el proceso de enseñanza y aprendizaje, el gasto en educación se caracte-

riza por su “inflexibilidad a la baja”. No sería el caso de las tres jurisdicciones citadas en el párrafo anterior, pues se asume que existen otros vínculos contractuales, distintos de los que comprenden a los recursos humanos, que podrían revisarse ante una fuerte contracción económica, pero en las provincias en que el 95 % y más del gasto total se explica por la partida personal, un contexto de fuertes restricciones económicas asume un cariz crítico, como sucede en Buenos Aires, Jujuy, Tierra del Fuego, Tucumán, Santa Cruz y Santa Fe, o como ya sucedió en esas provincias y por ello la preponderancia del rubro personal. Ante fuertes restricciones presupuestarias recobra visibilidad la necesidad de revisar la asignación de recursos inter-sistema, evaluando la existencia de fuentes de recursos que podrían obtenerse si se identifica algún tipo de ineficiencia. Por ejemplo, una revisión de los tamaños de las secciones independientes en los niveles primario y secundario, por establecimiento y por turno de funcionamiento, indicó algunas ineficiencias en dos sentidos: en Santa Fe y Entre Ríos se identificó que es factible reducir la cantidad de secciones sin afectar el lugar al que asisten los alumnos y también en Buenos Aires y Tucumán se reconoce la necesidad de aumentar la cantidad de secciones.

En la mayoría de las provincias el inciso “transferencias” se explica por el monto de las subvenciones a la educación de gestión privada, sin embargo, en algunas jurisdicciones se registran otro tipo de erogaciones como Plan Integral de Educación Digital y becas estudiantiles en el caso de CABA, Plan de Inclusión Educativa, Escuela Pública Digital y aportes a universidades en San Luis (provincias cuya ejecución por categoría programática facilita la identificación de estas iniciativas). Estas inversiones resultan relevantes si se observa el presupuesto educativo neto del gasto en recursos humanos y por ello mismo, requieren trascender la imputación presupuestaria a fin de identificar si se trata de erogaciones que incrementan el patrimonio escolar o no, si se trata de programas a término, entre otros aspectos relevantes.

Por último, las erogaciones de capital no presentan un comportamiento uniforme en todas las jurisdicciones: en algunas, la inversión no ha superado el 5 % del total en todos los años (Buenos Aires y Santa Fe); en otras, se advierte un crecimiento de la participación en el total que luego decrece, por lo que se identifica un subperíodo de inversión en capital escolar (Chubut y Santiago del Estero) y algunas han mantenido una participación significativa durante los doce años que se están presentando (Formosa, San Juan y San Luis). Llegado este punto debemos recordar que se están incluyendo todas las fuentes de financiamiento disponibles (nacional y jurisdiccionales) y que además del Ministerio de Educación se incluye el área de infraestructura, que en general depende de otra autoridad ministerial.

A manera de síntesis:

- Para el conjunto de las provincias, entre 2005 y 2017, el gasto en personal explica entre el 78 % del total.
- Por su parte, las subvenciones a la educación privada rondan 13 %.
- Las erogaciones de capital insumen un 5 %.
- Y los bienes y servicios no personales, que incluyen recursos tan variados como material didáctico, elementos de oficio, gastos de transporte escolar, pago de servicios públicos, 3 %.

El gasto provincial según niveles educativos

Una de las clasificaciones que interesa aplicar es aquella que distingue entre niveles educativos. Se trata de una apertura del gasto relevante sobre todo en un sistema con necesidades diferenciadas por nivel. Sin embargo, no resulta sencilla. En primer lugar, el gasto nacional puede dividirse claramente entre educación universitaria y educación obligatoria y formación docente, pero no es factible desagregar al interior de educación obligatoria; la apertura presupuestaria actual permite identificar obras de infraestructura para el nivel inicial, pero no se puede identificar en su totalidad las inversiones nacionales destinadas a nivel de formación

docente y técnica por cuanto se incluyen en dos programas presupuestarios (INET e INFD). Por su parte, las jurisdicciones emplean distintas técnicas de formulación presupuestaria entre las cuales predominan las clasificaciones por programas e institucional.

La clasificación del gasto por apertura programática permite, en general, diferenciar grandes agregados por niveles. Por otra parte, si las direcciones de nivel constituyen una institución presupuestaria también es factible su identificación. En otros casos, resulta una colaboración significativa la disponibilidad del gasto clasificado según finalidades, funciones y subfunciones, siendo esta última apertura la más importante para identificar niveles. Por ejemplo, en el caso de San Luis, las subfunciones diferencian los cuatro niveles educativos. En cambio, en Santa Fe y Salta, mantienen agregados los niveles inicial y primario por una parte y secundario y superior por otra. Este punto nos lleva a otra cuestión: la que consiste en precisar acerca de cómo se resuelve la imputación presupuestaria por nivel educativo cuando un establecimiento ofrece más de un nivel. Por ejemplo, las escuelas primarias que incluyen salas del nivel inicial dentro de su oferta educativa o los colegios normales que ofrecen los cuatro niveles. No sabemos cómo se resuelve, pero suponemos que el gasto se imputa al nivel al que corresponde el cargo directivo, se trata de un tema difícil de resolver porque ¿con qué criterio imputaríamos los gastos de dirección y gestión del establecimiento que son comunes a todos los niveles? Estas aclaraciones resultan necesarias para que, por ahora, demos a esta clasificación el carácter indicativo y no concluyente del gasto por nivel.

La revisión del gasto por nivel en los últimos 15 años indica cierta estabilidad de estos grandes agregados, los niveles inicial y primario explican el 45 % del gasto total, el nivel secundario un 37 % y 5 % el entonces llamado superior no universitario y queda un porcentaje importante, superior al 10 % que no puede asignarse por nivel.

Las limitaciones de la información que provee el presupuesto requieren, como ya fue señalado, recurrir a otras fuentes de datos a fin de lograr mayor precisión en la identificación de los costos con los que opera el sector. En relación con este punto, los próximos componentes del trayecto contribuirán en este sentido.

Principales Indicadores de financiamiento

- **Gasto en educación respecto del PIB:** se trata del mejor indicador para reflejar el esfuerzo que realiza la sociedad a través del gasto público para dotar de recursos al sector. Si bien la búsqueda de una inversión equivalente a un 6 % del PIB descansa en algún estudio no conocido, como ya fue señalado, desde la década de 1990 se inscribe en las normas del sector. Dado que el denominador comprende al valor total de la producción de bienes y servicios de la economía, es útil su contraste con grandes agregados como el gasto consolidado, gasto nacional y gasto jurisdiccional, perdiendo “nitidez” si se quiere vincular con la inversión en educación de cada provincia.

- **Gasto en educación respecto del gasto público total:** indicador que refleja la proporción del presupuesto ejecutado que se destina a educación. Puede calcularse tanto para el consolidado Nación + Provincias, para cada nivel de gobierno y por jurisdicción. En general, cuando se calcula este indicador por jurisdicción debe recordarse que confluyen decisiones del gobierno nacional y de los propios gobiernos jurisdiccionales, por lo que se sugiere elaborar el indicador con todas las fuentes de financiamiento pero también con fuentes provinciales.

- **Gasto corriente en educación/Total recursos corrientes:** entendiendo que las erogaciones de capital entrañan decisiones de inversión extraordinarias, un indicador adecuado para evaluar la proporción de recursos anuales que demanda el sistema, consiste en contrastar solo los gastos corrientes, para los que se debe contar con financiamiento en el año, con la capacidad de

recaudación del Estado, dejando de lado operaciones de venta de activos y/o de obtención de créditos que también se asumen como operaciones especiales para la obtención de recursos y que se vinculan de manera directa con el financiamiento de las erogaciones de capital.

- **Gasto por alumno total y por nivel:** para la elaboración de este indicador se prescinde de las subvenciones al subsistema de gestión privado, por cuanto resultaría un indicador distorsivo ya que no tendría en cuenta los costos totales en el caso de los alumnos que asisten a establecimientos de gestión privada. Se puede elaborar tanto para el total del sistema como por nivel educativo.

- **Gasto por alumno de gestión estatal respecto de los recursos fiscales por habitante:** indicador que señala el volumen de recursos que se destina a cada alumno por cada recurso que aporta el habitante. En los casos en que resulta superior a 1, indica que se está priorizando el sector por encima de otros sectores que financia el Estado.

Anexo: Gasto en educación en cada jurisdicción

Gráfico N° 10. Gasto Educativo en Personal

(Incluye transferencias del Ministerio de Educación, del Ministerio de Planificación Federal, y del Programa Conectar igualdad).

En millones de pesos corrientes.

JURISDICCIÓN	PERSONAL												
	2006	2008	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
BUENOS AIRES	5.318,7	8.963,7	8.969,9	12.820,8	18.051,8	18.340,3	25.422,5	31.877,1	38.322,8	50.125,8	75.875,1	88.106,3	122.879,8
CABA	1.106,4	1.581,9	1.988,4	2.445,8	2.942,7	3.841,5	4.754,7	5.886,3	7.529,8	10.042,1	13.480,5	18.072,2	22.781,3
CATAMARCA	224,0	321,3	414,6	588,8	678,0	790,3	1.046,6	1.284,4	1.672,2	2.182,1	3.264,8	4.290,4	5.487,4
CHACO	486,9	627,3	927,7	1.395,8	1.681,8	1.895,9	2.860,8	3.427,8	4.182,9	5.603,8	7.981,3	11.998,2	14.940,7
CHUBUT	380,5	458,9	590,6	734,3	871,2	1.145,3	1.483,5	1.848,8	2.665,3	3.988,1	5.546,7	7.495,9	9.838,5
CORDOBA	856,9	1.218,6	1.583,7	2.329,3	2.812,9	3.443,9	4.800,2	5.987,2	7.755,8	10.444,7	14.927,9	19.583,6	24.309,5
CORRIENTES	347,7	428,8	587,8	834,9	962,8	1.282,3	1.888,6	2.414,3	3.067,8	4.081,3	5.326,8	7.804,1	9.798,7
ENTRE RIOS	485,1	613,8	824,9	1.151,2	1.388,8	1.899,8	2.378,3	3.031,9	3.781,7	5.274,8	7.411,8	10.148,5	12.824,3
FORMOSA	237,7	321,5	401,7	521,4	784,0	987,1	1.311,9	1.821,4	2.054,9	2.718,7	3.787,8	5.095,1	6.844,9
JUJUY	352,0	468,3	646,5	832,3	1.032,9	1.238,8	1.681,6	2.119,8	2.753,9	3.631,2	5.338,4	6.843,7	8.337,4
LA PAMPA	180,3	242,4	328,0	468,1	573,9	744,1	1.019,6	1.334,6	1.764,2	2.371,4	3.191,3	4.318,3	5.402,3
LA RIOJA	182,8	224,2	311,0	430,4	567,0	690,3	906,4	1.204,2	1.500,1	1.907,5	2.574,3	3.477,4	4.444,6
MENDOZA	849,3	818,8	1.122,3	1.442,1	1.791,4	2.191,1	3.147,5	4.106,7	5.449,6	7.088,8	10.348,9	12.801,1	15.730,9
MISIONES	354,9	454,1	584,0	740,3	923,6	1.242,1	1.755,6	2.336,5	3.055,9	4.248,6	6.127,0	8.886,5	10.873,0
NEUQUEN	436,4	563,5	775,8	1.210,2	1.458,9	1.830,8	2.143,2	2.750,4	3.366,4	4.984,2	7.730,2	10.443,3	13.516,2
RIO NEGRO	334,2	444,0	570,4	737,8	878,4	1.086,8	1.602,2	2.140,7	2.862,8	3.830,0	5.536,9	7.437,8	9.288,5
SALTA	340,2	423,9	590,5	784,1	958,2	1.165,8	1.623,6	2.044,2	2.405,8	3.037,7	4.500,5	6.027,7	7.572,4
SAN JUAN	257,2	347,7	458,1	584,5	688,0	828,8	1.003,0	1.353,8	1.779,1	2.423,3	3.189,5	4.506,4	5.987,5
SAN LUIS	157,5	187,8	248,5	307,4	345,6	424,7	630,4	736,3	924,5	1.451,5	1.718,7	2.573,5	3.730,9
SANTA CRUZ	186,7	234,1	418,8	712,9	784,1	873,7	1.384,2	1.891,8	2.862,8	3.877,8	4.881,8	6.426,9	8.871,8
SANTIAGO	1.086,3	1.499,8	2.058,5	2.810,9	3.526,6	4.268,5	6.205,7	7.862,8	9.815,8	12.825,7	16.779,7	22.385,0	28.548,1
Sgo DEL ESTERO	328,1	441,9	538,5	667,3	792,0	1.011,3	1.352,8	1.872,7	2.635,3	3.538,9	5.406,8	7.771,4	9.891,1
TIERRA DEL FUEGO	176,4	238,5	311,4	401,8	488,2	587,9	888,8	1.078,9	1.459,9	2.148,7	2.838,1	3.783,0	4.439,5
TUCUMAN	434,1	575,6	794,3	1.109,8	1.385,8	1.749,8	2.447,4	3.117,7	4.165,9	5.284,9	7.320,0	9.555,7	11.987,8
TOTAL	14.880,1	18.824,9	25.978,8	38.355,1	44.313,8	53.052,7	73.318,2	82.447,8	117.361,1	158.680,8	225.267,1	298.681,1	375.586,3

Aclaraciones del gasto educativo en la Provincia:

- Datos provisorios sujetos a revisión.
- Incluye aquellos gastos financieros con Transferencias No Automáticas del MECCyT, en base a información suministrada por la Provincia. En los años en los que no se informa se imputó según datos obrantes en la Dirección de Contabilidad y Finanzas/SSCA/ME y UFI/SSCA/MECCyT.
- Se incluyen las Transferencias No Monetarias efectuadas en el marco del Programa Conectar Igualdad.
- Se incluyen los gastos en infraestructuras financiados con el Fondo Federal Solidario.
- Se incluyen a partir del año 2005 los montos transferidos en concepto de infraestructura en el marco del "Programa Nacional 700 escuelas" y "Más escuelas" a cargo del Ministerio Nacional de Educación de la Nación y del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.
- No se incluyen erogaciones correspondientes a la función Cultural.
- No incluye el gasto ejecutado en concepto de servicio alimentario.
- A partir de 2005 se incluye, en el caso de la provincias que lo informan, el gasto en infraestructura escolar de otros organismos.

Fuente: CGECSE/DNPPE/SiyCE/MECCyT en base a ejecuciones presupuestarias provinciales, Dirección de Contabilidad y Finanzas, Dirección de Presupuesto y Dirección General de la Unidad de Financiamiento Internacional/SsCA/MECCyT.

Gráfico N° 11. Gasto Educativo Jurisdiccional Total

(Incluye transferencias del Ministerio de Educación, del Ministerio de Planificación Federal, y del Programa Conectar igualdad)

En millones de pesos corrientes.

JURISDICCIÓN	GASTO PÚBLICO JURISDICCIONAL TOTAL												
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
BUENOS AIRES	8.704,8	8.660,2	11.056,1	13.787,5	19.497,8	22.507,1	31.842,8	38.137,8	48.158,8	61.306,7	80.798,5	113.817,4	143.671,5
CABA	1.506,8	2.107,0	2.806,7	3.379,0	4.181,3	5.182,9	7.083,4	8.874,1	11.036,9	14.858,7	19.013,4	26.823,2	34.525,7
CATAMARCA	266,5	381,9	501,5	756,3	830,5	954,7	1.316,3	1.806,6	2.056,4	2.709,6	3.841,2	5.268,6	8.947,4
CHACO	589,4	794,5	1.216,5	1.613,0	1.954,6	2.262,2	3.344,9	4.159,7	5.227,4	6.979,9	9.384,7	13.490,9	17.547,2
CHUBUT	445,0	553,3	718,6	947,7	1.109,0	1.462,5	1.940,2	2.416,4	3.196,6	4.708,7	6.427,6	8.853,2	10.961,7
CORDOBA	1.302,1	1.752,3	2.297,3	3.300,8	3.968,8	4.881,4	6.726,4	8.496,2	11.141,1	15.117,2	20.350,8	26.933,6	33.782,1
CORRIENTES	504,3	581,8	779,5	1.077,1	1.221,9	1.500,5	2.443,9	2.968,2	3.625,2	4.962,9	6.580,9	8.385,3	12.204,0
ENTRE RIOS	908,1	773,1	1.090,5	1.488,5	1.814,1	2.295,9	3.295,3	3.890,8	5.257,4	7.112,8	9.837,2	13.157,6	16.313,4
FORMOSA	302,1	437,3	646,8	806,5	1.054,7	1.282,2	1.701,8	2.053,0	2.874,8	3.417,6	4.835,3	6.262,5	7.861,9
JUJUY	398,8	541,4	792,5	1.011,5	1.177,8	1.436,1	2.006,9	2.488,0	3.254,2	4.119,3	6.019,8	7.457,8	8.816,0
LAPAMPA	345,2	312,9	444,1	612,2	722,9	925,8	1.295,2	1.731,6	2.276,3	3.021,1	4.031,0	5.375,7	6.972,9
LARIJA	212,9	278,5	368,5	503,8	684,0	837,3	1.086,0	1.386,0	1.783,2	2.213,9	3.030,6	3.867,9	5.079,1
MENDOZA	797,9	1.040,5	1.387,4	1.833,6	2.246,7	2.686,6	4.075,6	5.079,4	6.675,2	8.827,7	12.474,0	14.911,9	18.981,5
MISSIONES	394,3	537,6	816,3	1.090,3	1.287,3	1.728,9	2.502,6	3.157,7	4.253,6	5.784,4	8.274,5	11.325,9	13.715,3
NEUQUEN	610,0	757,1	907,8	1.440,3	1.862,4	1.861,9	2.519,9	3.251,8	3.988,3	5.895,7	9.103,5	12.016,8	16.286,2
RIO NEGRO	431,5	580,0	712,5	944,6	1.141,7	1.406,0	2.022,2	2.596,1	3.686,9	4.543,4	6.969,5	8.795,6	11.084,6
SALTA	415,2	535,4	723,0	959,0	1.214,0	1.425,3	2.088,9	2.803,6	3.329,5	5.079,2	7.724,7	10.612,7	14.426,2
SAN JUAN	312,3	426,1	604,5	802,3	981,5	1.191,6	1.604,6	1.983,3	2.538,7	3.579,3	5.016,8	6.858,2	8.400,6
SAN LUIS	219,5	281,8	343,7	405,2	480,7	578,0	814,4	1.164,1	1.714,5	2.654,6	3.911,0	5.236,7	6.819,1
SANTA CRUZ	237,8	302,2	571,8	901,9	1.546,3	1.276,4	1.721,2	1.974,9	2.581,8	4.523,7	6.813,9	7.587,3	8.195,3
SANTA FE	1.432,3	1.976,2	2.893,8	3.727,2	4.896,7	5.896,3	8.182,0	9.979,5	12.822,4	16.796,9	22.143,4	29.191,4	37.959,9
SGO. DEL ESTERO	392,2	531,3	685,5	876,0	1.095,0	1.395,5	1.902,0	2.212,8	2.882,9	3.856,5	4.818,6	6.204,6	8.349,5
TIERRA DEL FUEGO	203,1	277,5	416,8	517,6	580,1	710,2	993,4	1.242,8	1.687,7	2.494,5	3.311,6	4.285,7	4.971,7
TUCUMAN	549,2	739,9	1.097,5	1.461,7	1.783,9	2.237,7	3.091,3	3.854,0	5.288,7	6.434,9	8.614,7	11.572,5	13.551,1
TOTAL	19.143,1	25.141,1	33.522,1	48.214,5	56.453,1	67.854,2	96.577,2	117.062,9	151.236,6	200.536,0	282.344,3	379.584,1	489.158,7

Aclaraciones del gasto educativo en la Provincia:

- Datos provisorios sujetos a revisión.
- Incluye aquellos gastos financieros con Transferencias No Automáticas del MECCyT, en base a información suministrada por la Provincia. En los años en los que no se informa se imputó según datos obrantes en la Dirección de Contabilidad y Finanzas/SSCA/ME y UFI/SSCA/MECCyT.
- Se incluyen las Transferencias No Monetarias efectuadas en el marco del Programa Conectar Igualdad.
- Se incluyen los gastos en infraestructuras financiados con el Fondo Federal Solidario.
- Se incluyen a partir del año 2005 los montos transferidos en concepto de infraestructura en el marco del "Programa Nacional 700 escuelas" y "Más escuelas" a cargo del Ministerio Nacional de Educación de la Nación y del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.
- No se incluyen erogaciones correspondientes a la función Cultura.
- No incluye el gasto ejecutado en concepto de servicio alimentario.
- A partir de 2005 se incluye, en el caso de las provincias que lo informan, el gasto en infraestructura escolar de otros organismos.

Fuente: CGECSE/DNPPE/SlyCE/MECCyT en base a ejecuciones presupuestarias provinciales, Dirección de Contabilidad y Finanzas, Dirección de Presupuesto y Dirección General de la Unidad de Financiamiento Institucional/SsCA/MECCyT.

Gráfico N° 12. Gasto educativo Jurisdiccional en Personal

(Incluye transferencias del Ministerio de Educación, del Ministerio de Planificación Federal, y del Programa Conectar igualdad)

En millones de pesos corrientes.

JURISDICCIÓN	PERSONAL												
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
BUENOS AIRES	8.318,7	8.960,7	8.940,9	12.550,6	16.051,6	18.340,3	25.422,5	31.677,3	39.332,4	50.126,4	75.435,3	88.338,5	122.976,4
CABA	1.306,4	1.551,5	1.905,4	2.445,6	2.942,7	3.841,5	4.754,7	5.888,5	7.530,8	10.042,1	13.880,5	18.072,2	22.751,5
CATAMARCA	234,6	321,3	414,6	586,8	679,0	790,0	1.040,5	1.264,4	1.672,2	2.182,1	3.084,8	4.296,4	5.487,4
CHACO	480,9	627,3	927,7	1.395,6	1.981,8	1.995,9	2.885,8	3.437,5	4.182,9	5.933,8	7.561,3	11.506,2	14.940,7
CHUBUT	380,5	458,9	560,4	734,3	871,2	1.140,5	1.483,5	1.946,8	2.685,5	3.988,1	5.540,7	7.835,9	9.428,5
CORDOBA	956,8	1.218,4	1.583,7	2.326,2	2.812,9	3.443,9	4.850,2	5.957,2	7.755,6	10.444,7	14.557,9	19.983,5	24.309,5
CORRIENTES	347,7	428,5	587,6	834,9	952,8	1.252,0	1.688,3	2.414,3	3.857,8	4.081,5	5.325,8	7.604,1	9.798,7
ENTRE RIOS	485,1	653,8	934,9	1.151,2	1.388,6	1.699,0	2.378,3	3.011,9	3.781,7	5.274,6	7.411,8	10.148,6	12.624,5
FORMOSA	237,7	321,5	451,7	621,4	754,0	967,3	1.311,9	1.621,4	2.854,9	2.779,7	3.757,9	5.095,1	6.444,8
JUJUY	350,9	466,3	646,5	820,3	1.002,9	1.226,8	1.681,8	2.119,8	2.750,9	3.051,2	5.336,4	6.643,7	8.937,4
LA PAMPA	193,3	242,4	328,9	469,1	573,9	744,1	1.019,0	1.334,6	1.764,2	2.371,4	3.191,3	4.318,3	5.402,3
LA RIOJA	182,8	224,2	311,6	430,4	583,0	686,0	926,4	1.204,2	1.800,1	1.907,5	2.576,3	3.477,4	4.444,6
MENDOZA	648,3	818,6	1.102,3	1.440,1	1.791,4	2.151,3	3.167,5	4.136,7	5.449,0	7.088,8	10.348,9	12.501,1	16.730,9
MISIONES	364,9	454,1	584,0	763,2	923,6	1.242,3	1.715,6	2.336,3	3.263,8	4.248,6	6.127,9	8.090,0	10.675,0
NEUQUEN	436,4	543,5	775,9	1.210,2	1.458,9	1.636,8	2.143,3	2.750,4	3.366,4	4.964,7	7.750,2	10.445,3	13.616,2
RIO NEGRO	334,2	444,0	570,4	737,6	878,4	1.080,6	1.582,3	2.140,7	2.892,8	3.826,0	5.536,9	7.427,8	9.298,5
SALTA	349,2	423,6	560,5	784,1	958,2	1.150,6	1.623,8	2.044,2	2.405,8	3.937,7	6.899,5	9.937,7	11.672,4
SAN JUAN	257,2	347,7	495,1	664,5	888,5	828,8	1.063,7	1.305,8	1.779,1	2.423,3	3.186,5	4.508,4	5.587,5
SAN LUIS	157,5	187,8	246,5	307,4	345,6	424,7	600,4	739,3	824,5	1.451,5	1.719,7	2.572,5	3.730,9
SANTA CRUZ	188,7	254,1	418,8	712,3	784,1	973,7	1.364,2	1.391,8	2.952,8	3.877,5	4.891,3	6.428,0	8.877,5
SANTA FE	1.086,3	1.499,8	2.056,5	2.810,9	3.526,6	4.296,5	6.265,7	7.802,8	9.415,8	12.026,7	16.770,7	22.386,0	28.548,1
SGO. DEL ESTERO	338,1	441,0	536,5	667,3	793,0	1.011,0	1.352,5	1.672,7	2.836,3	2.328,9	3.406,6	4.770,4	6.861,1
TIERRA DEL FUEGO	136,4	238,5	311,4	461,6	488,2	567,9	666,8	1.046,9	1.469,9	2.146,7	2.876,1	3.763,6	4.438,5
TUCUMAN	434,1	575,6	784,3	1.109,6	1.389,8	1.749,4	2.407,4	3.117,7	4.155,9	5.384,9	7.030,0	9.555,7	11.687,6
TOTAL	16.860,3	19.624,3	25.979,9	36.355,1	44.213,8	53.052,7	73.319,2	92.467,6	117.381,3	156.986,8	223.067,3	294.861,1	375.993,3

Fuente: CGECSE/DNPPE/SlyCE/MECCyT en base a ejecuciones presupuestarias provinciales, Dirección de Contabilidad y Finanzas, Dirección de Presupuesto y Dirección General de la Unidad de Financiamiento Internacional/SsCA/MECCyT.

Gráfico N° 13. Gasto Educativo Jurisdiccional a la Educación de Gestión Privada

(Incluye transferencias del Ministerio de Educación, del Ministerio de Planificación Federal, y del Programa Conectar igualdad)

En millones de pesos corrientes.

JURISDICCIÓN	TRANSFERENCIAS A LA EDUCACIÓN PRIVADA												
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
BUENOS AIRES	968,3	1.223,0	1.323,7	2.144,4	2.695,1	3.134,1	4.588,8	4.525,5	5.695,9	7.542,3	10.776,4	14.423,9	18.190,7
CABA	243,1	349,2	412,4	604,0	797,4	940,9	1.226,4	1.554,5	1.836,0	2.481,9	3.303,7	4.538,4	5.762,7
CATAMARCA	19,8	27,7	40,8	56,2	68,3	86,0	106,4	155,2	187,7	247,5	347,9	499,0	631,0
CHACO	25,3	32,9	46,7	76,6	96,6	129,6	161,3	247,7	332,6	481,8	637,5	1.029,4	1.338,3
CHUBUT	15,3	16,3	36,6	31,5	34,9	44,6	61,5	93,7	139,9	203,9	275,1	346,1	501,7
CORDOBA	316,1	457,8	523,0	761,3	950,2	1.105,8	1.488,5	1.874,4	2.367,6	3.346,1	4.423,2	5.896,5	7.267,5
CORRIENTES	46,8	58,4	80,1	105,4	122,1	150,7	224,3	292,0	365,3	493,9	626,8	880,7	1.187,2
ENTRE RIOS	86,9	111,8	159,4	223,5	267,4	359,9	478,9	574,2	866,9	1.131,3	1.504,0	2.269,1	2.725,0
FORMOSA	8,7	10,7	14,3	20,1	26,0	30,0	47,4	48,9	67,1	89,9	123,8	185,7	374,9
JUJUY	22,2	28,1	50,3	48,3	68,4	73,0	150,9	198,1	254,3	361,5	409,0	511,2	511,2
LA PAMPA	27,4	36,5	47,1	61,9	66,6	89,6	121,1	158,6	205,8	274,2	368,1	489,0	601,7
LA RIOJA	8,8	9,5	14,0	15,1	21,3	34,3	37,8	47,9	57,5	76,9	122,9	157,5	196,4
MENDOZA	99,3	132,0	126,5	185,2	198,0	247,3	374,1	486,3	641,5	865,0	1.186,1	1.523,3	1.906,6
MISIONES	63,3	83,7	114,6	151,6	187,9	240,1	343,6	496,6	637,4	914,8	1.364,9	1.926,4	2.431,0
NEUQUEN	28,8	36,3	48,5	72,5	85,0	92,2	122,7	157,5	191,5	277,8	410,1	539,8	700,5
RIO NEGRO	27,5	36,5	50,9	68,1	70,2	85,2	114,0	176,6	233,8	286,2	448,2	550,0	687,6
SALTA	27,8	32,4	49,1	83,2	94,7	130,7	182,2	182,1	228,9	289,5	448,8	641,5	820,0
SAN JUAN	40,4	54,0	74,7	97,2	121,9	150,7	206,4	275,1	353,6	486,9	662,1	922,0	1.135,9
SAN LUIS	18,9	21,0	39,9	51,9	60,8	77,2	107,8	137,6	180,8	273,8	379,2	495,5	694,5
SANTA CRUZ	26,7	34,3	54,6	92,9	107,9	127,9	177,3	206,5	253,3	421,6	571,2	742,5	858,7
SANTA FE	287,3	394,1	534,5	737,8	923,2	1.122,2	1.616,6	1.994,3	2.462,5	3.229,9	4.227,4	5.688,1	7.238,5
SGO. DEL ESTERO	34,3	44,8	63,1	83,9	114,5	158,0	200,5	266,3	320,4	408,5	553,5	786,0	1.021,4
TIERRA DEL FUEGO	13,9	26,3	36,0	35,8	50,9	48,3	65,3	81,4	107,3	167,2	296,4	300,6	317,6
TUCUMAN	61,1	72,9	122,0	137,4	187,7	238,2	290,8	386,6	448,0	593,9	781,9	1.051,9	1.199,2
TOTAL	2.510,7	3.271,9	4.222,9	5.923,7	7.318,3	8.886,6	11.999,6	15.008,8	18.479,8	24.795,8	34.132,8	46.473,7	58.572,8

Fuente: CGECSE/DNPPE/SlyCE/MECCyT en base a ejecuciones presupuestarias provinciales, Dirección de Contabilidad y Finanzas, Dirección de Presupuesto y Dirección General de la Unidad de Financiamiento Internacional/SsCA/MECCyT.

Gráfico N° 14. Gasto Educativo Provincial en Bienes y Servicios No Personales
(Incluye transferencias del Ministerio de Educación, del Ministerio de Planificación Federal, y del Programa Conectar igualdad)
En millones de pesos corrientes.

JURISDICCIÓN	BIENES Y SERVICIOS NO PERSONALES												
	2006	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
BUENOS AIRES	103.3	209.3	256.3	297.2	326.3	489.3	606.3	696.3	806.1	1.300.4	2.312.6	1.779.9	2.403.2
CABA	63.7	72.3	71.2	110.2	141.9	179.3	236.6	486.3	696.2	1.113.7	1.211.7	2.162.0	1.696.9
CATAMARCA	4.4	8.8	8.8	16.7	13.0	24.3	66.1	46.2	67.9	110.2	126.4	167.5	240.3
CHACO	10.3	13.4	51.9	66.0	96.7	100.8	176.9	234.4	257.4	310.4	402.7	307.5	500.0
CHUBUT	19.8	22.0	26.5	42.4	44.3	62.3	73.8	134.7	132.9	212.8	310.7	306.3	438.9
CORDOBA	47.8	44.4	53.7	110.8	89.4	139.5	169.2	236.9	274.1	406.1	702.7	785.2	1.263.7
CORRIENTES	21.5	21.2	40.9	61.8	39.9	35.5	67.5	85.5	147.6	185.0	274.1	333.2	655.2
ENTRE RIOS	12.5	12.1	13.0	22.5	36.4	53.6	72.8	91.0	167.7	148.9	285.3	184.0	277.5
FORMOSA	6.1	3.9	7.1	9.0	14.8	21.1	26.0	34.1	54.2	89.6	149.3	118.6	164.6
JUJUY	4.3	5.2	6.0	7.9	13.8	18.3	17.0	19.9	32.3	33.6	51.6	13.2	51.6
LAPAMPA	10.0	18.9	24.0	26.9	38.2	53.9	75.3	94.0	162.2	223.2	284.2	260.0	568.3
LARIOJA	7.2	9.0	8.4	12.4	17.2	26.2	34.7	55.9	76.1	91.7	134.0	130.0	265.2
MENDOZA	26.8	26.3	45.8	54.2	81.8	123.2	147.1	165.4	209.9	320.7	380.8	346.6	653.5
MISSIONES	4.7	11.4	13.7	14.8	23.7	35.1	47.2	71.9	124.0	122.5	167.4	101.1	164.2
NEUQUEN	91.3	88.1	112.8	102.8	92.8	133.4	167.9	220.9	261.1	425.2	573.4	681.6	1.310.7
RIO NEGRO	26.8	45.6	36.5	61.5	83.3	130.2	127.6	96.0	131.5	185.9	407.6	321.5	478.0
SALTA	16.7	13.3	22.8	27.0	41.6	54.3	80.8	110.6	152.1	211.3	360.3	246.8	497.3
SAN JUAN	4.3	7.9	18.3	36.0	56.2	70.3	111.9	141.4	184.3	314.0	428.8	454.9	453.6
SAN LUIS	3.7	2.5	4.5	5.4	7.5	10.0	16.6	25.0	56.3	96.5	140.2	154.5	120.0
SANTACRUZ	19.1	20.0	33.1	46.9	61.3	111.3	142.7	124.0	149.2	185.9	248.7	226.4	263.3
SANTA FE	29.0	43.8	52.9	102.2	119.9	141.7	163.3	196.0	264.9	379.8	480.7	556.5	799.7
SGO. DEL ESTERO	9.5	11.3	14.2	17.4	27.0	29.6	35.8	51.3	61.4	80.5	118.9	131.6	174.5
TIERRA DEL FUEGO	9.7	9.1	18.0	9.3	16.7	32.0	30.3	31.5	49.0	66.4	73.1	83.6	126.2
TUCUMAN	8.2	15.0	19.8	21.9	32.1	41.0	53.9	67.4	87.4	86.7	159.9	111.6	180.3
TOTAL	618.6	729.7	907.3	1.256.1	1.496.6	2.113.3	2.799.6	3.520.2	4.671.9	6.730.9	9.740.1	10.053.9	13.719.9

Fuente: CGECSE/DNPPE/SlyCE/MECCyT en base a ejecuciones presupuestarias provinciales, Dirección de Contabilidad y Finanzas, Dirección de Presupuesto y Dirección General de la Unidad de Financiamiento Internacional/SsCA/MECCyT.

Gráfico N° 15. Gasto Educativo Jurisdiccional en Infraestructura
(Incluye transferencias del Ministerio de Educación, del Ministerio de Planificación Federal, y del Programa Conectar igualdad)
En millones de pesos corrientes.

JURISDICCIÓN	INFRAESTRUCTURA												
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
BUENOS AIRES	124.8	171.1	240.0	319.8	330.9	424.7	1.638.0	816.2	2.153.1	2.235.8	2.165.3	1.425.7	1.516.3
CABA	36.3	73.4	105.3	198.6	157.9	247.4	674.3	475.7	663.4	812.5	526.5	1.085.6	2.176.8
CATAMARCA	15.4	20.6	32.1	80.7	56.0	49.6	74.3	94.7	106.7	152.7	172.2	198.4	330.7
CHACO	60.7	63.7	172.4	55.5	63.6	94.5	258.6	150.0	311.3	411.1	563.4	359.2	472.3
CHUBUT	25.5	49.5	106.4	129.1	145.5	196.9	301.9	218.8	202.9	273.4	290.0	320.8	375.8
CORDOBA	18.8	61.6	112.6	67.3	141.2	178.6	403.5	404.4	704.0	873.8	639.5	695.6	855.5
CORRIENTES	78.0	55.5	40.8	27.0	34.0	48.5	260.5	164.9	250.8	197.2	330.1	372.8	526.5
ENTRE RIOS	16.7	27.1	45.1	74.8	121.6	210.0	357.4	222.4	449.1	665.8	576.2	423.4	665.8
FORMOSA	44.0	94.3	164.5	143.4	228.3	231.1	310.8	339.1	362.5	613.1	791.1	868.7	821.7
JUJUY	7.6	25.3	64.7	59.2	47.9	62.0	154.8	119.8	188.8	189.3	246.2	177.7	166.4
LAPAMPA	6.2	13.4	42.3	50.9	30.2	29.9	68.9	132.6	142.0	136.2	166.0	154.0	378.1
LARIOJA	9.7	31.3	32.9	35.0	61.7	62.0	76.0	66.3	137.4	132.9	190.7	98.9	205.8
MENDOZA	6.7	56.6	71.5	98.3	114.4	126.4	334.6	248.9	266.0	299.0	414.1	315.8	467.6
MISSIONES	5.8	17.1	100.9	83.9	108.2	157.0	289.4	175.7	342.1	377.6	428.4	358.8	420.5
NEUQUEN	41.3	57.7	48.5	37.4	15.2	17.8	76.1	107.5	196.6	261.4	350.8	296.9	576.5
RIO NEGRO	36.2	44.6	43.5	67.0	82.2	62.2	120.0	147.3	236.4	153.9	334.9	298.2	324.1
SALTA	16.3	45.2	71.3	51.4	80.3	66.4	192.5	199.2	459.2	628.8	646.5	428.0	952.9
SAN JUAN	6.1	14.9	47.0	79.1	102.3	138.0	210.6	199.2	192.7	307.8	691.9	802.5	1.583.3
SAN LUIS	32.7	30.8	44.2	29.1	33.7	56.5	73.4	246.0	421.0	627.7	571.7	645.4	1.122.5
SANTACRUZ	4.3	13.4	63.8	42.9	82.6	45.7	77.9	67.7	96.3	187.4	172.4	92.4	64.5
SANTA FE	8.4	18.9	31.8	46.8	89.4	158.9	171.1	128.4	473.9	824.8	640.9	470.8	882.5
SGO. DEL ESTERO	14.2	26.5	37.2	80.6	121.3	177.2	297.5	206.8	440.1	699.3	514.1	494.8	502.9
TIERRA DEL FUEGO	1.2	4.3	50.7	10.6	11.5	32.0	46.9	47.1	66.0	112.8	145.8	136.8	83.3
TUCUMAN	37.3	64.8	143.1	119.8	102.4	118.4	186.2	221.3	419.0	348.2	426.6	431.0	480.0
TOTAL	643.8	1.111.7	1.914.5	1.948.5	2.384.6	3.059.5	6.691.6	5.199.6	9.325.5	10.712.0	11.970.1	11.201.8	15.813.8

Fuente: CGECSE/DNPPE/SlyCE/MECCyT en base a ejecuciones presupuestarias provinciales, Dirección de Contabilidad y Finanzas, Dirección de Presupuesto y Dirección General de la Unidad de Financiamiento Internacional/SsCA/MECCyT.

Gráfico N° 16. Gasto Educativo Jurisdiccional por Nivel Educativo
(Incluye transferencias del Ministerio de Educación, del Ministerio de Planificación Federal, y del Programa Conectar igualdad)
En millones de pesos corrientes.

AÑO	GASTO TOTAL EN EDUCACIÓN				
	inicial y PRIMARIO	SECUNDARIO	SUPERIOR (incluye Nivel Universitario)	SIN DISCRIMINAR	TOTAL
2001	49%	36%	5%	10%	100%
2002	46%	39%	5%	10%	100%
2003	47%	37%	5%	11%	100%
2004	49%	35%	5%	11%	100%
2005	47%	36%	5%	12%	100%
2006	45%	36%	5%	14%	100%
2007	46%	34%	5%	15%	100%
2008	45%	35%	5%	15%	100%
2009	43%	37%	5%	15%	100%
2010	42%	35%	5%	18%	100%
2011	45%	37%	5%	13%	100%
2012	45%	38%	5%	12%	100%
2013	43%	40%	6%	11%	100%
2014	44%	38%	5%	13%	100%
2015	44%	37%	6%	13%	100%
2016	46%	37%	6%	11%	100%
2017	45%	37%	5%	13%	100%
Promedio	45%	37%	5%	13%	100%
Mediana	45%	37%	5%	12%	100%

Aclaraciones del gasto educativo en la Provincia:

- Datos provisorios sujetos a revisión.
- Incluye aquellos gastos financieros con Transferencias No Automáticas del MECCyT, en base a información suministrada por la Provincia. En los años en los que no se informa se imputó según datos obrantes en la Dirección de Contabilidad y Finanzas/SSCA/ME y UFI/SSCA/MECCyT.
- Se incluyen las Transferencias No Monetarias efectuadas en el marco del Programa Conectar Igualdad.
- Se incluyen los gastos en infraestructuras financiados con el Fondo Federal Solidario.
- Se incluyen a partir del año 2005 los montos transferidos en concepto de infraestructura en el marco del "Programa Nacional 700 escuelas" y "Más escuelas" a cargo del Ministerio Nacional de Educación de la Nación y del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.
- No se incluyen erogaciones correspondientes a la función Cultura.
- No incluye el gasto ejecutado en concepto de servicio alimentario.
- A partir de 2005 se incluye, en el caso de la provincias que lo informan, el gasto en infraestructura escolar de otros organismos.

Fuente: CGECSE/DNPPE/SlyCE/MECCyT en base a ejecuciones presupuestarias provinciales, Dirección de Contabilidad y Finanzas, Dirección de Presupuesto y Dirección General de la Unidad de Financiamiento Internacional/SSCA/MECCyT.

1 Cetrángolo O. y Curcio J. (2017). "Financiamiento y gasto educativo en América Latina". Serie Macroeconomía del Desarrollo (CEPAL)

2 Bolívar, Miguel Ángel. (2001). *Manual de Finanzas Públicas*. Ediciones de la Universidad Católica Argentina, Buenos Aires.

3 Ibid.

4 Martínez Nogueira, Roberto. (2010). "La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos conceptuales y experiencias", en *Los Desafíos de la Coordinación y la Integralidad de las Políticas y Gestión Pública en América Latina*, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.

5 El sistema presupuestario en la administración nacional de la República Argentina. MECON.

6 Ibid.

7 Makón, M. Pedro. (2008). "La gestión por resultados, ¿es sinónimo de presupuesto por resultados?", en *Revista Internacional de Presupuesto Público* (ASIP), N° 66, Marzo/Abril de 2008.

8 Makón, M. Pedro. "Fortalecimiento del Proceso Presupuestario Público".

9 Op. cit.

10 Op. cit.

11 Op cit.

12 En todos los casos se trabaja con el gasto del Ministerio imputado en la función educación.

13 Bajo jurisdicción del entonces Ministerio de Trabajo.

14 El artículo 8° de la Ley N° 26.075 especifica qué variables se tienen en cuenta para determinar el monto a afectar por jurisdicción.

15 Ley 23548 y otros recursos de distribución automática.

16 Ley 23.548 y otros recursos de distribución automática.

A stylized illustration of a pile of books, some open and some closed, rendered in a light blue line-art style against a solid blue background.

CLASE 5

Los recursos
destinados al
sector educativo

MÓDULO 2

Aspectos relativos al financiamiento
y administración de la educación

Los recursos destinados al sector educativo

Los recursos destinados al sector educativo

En la Argentina, la responsabilidad del Estado sobre la educación se encuentra distribuida principalmente entre 25 entidades: la Nación y las 24 jurisdicciones subnacionales (23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). La configuración actual de esta distribución es el resultado del proceso de transferencia de los servicios educativos completado a principios de la década de 1990. En ese período, se estableció que la gestión y el sostenimiento del sistema educativo en sus niveles inicial, primario, secundario y superior no universitario es competencia de las provincias y la Ciudad Autónoma de la Ciudad de Buenos Aires. El nivel nacional, por su parte, quedó como responsable del nivel universitario y de la implementación de políticas que tiendan a fortalecer la equidad y justicia distributiva en todos los niveles del sistema educativo argentino (Ver Anexo 1).

El contexto

El incremento del gasto educativo en la última década (Ver Clase 4) no fue un hecho aislado, sino que sucedió en un contexto de crecimiento de la economía. Este factor, junto con la inclusión de nuevos gravámenes y la administración de los aportes personales del régimen previsional por parte de la ANSES, incidieron en un incremento

considerable de los recursos públicos (la presión tributaria se incrementó más de 6 puntos del PIB desde 2004¹). A la mayor presión tributaria (nacional y provincial) se sumaron como recursos adicionales (no tributarios) las transferencias del Banco Central y ANSES en concepto de utilidades contables (por el efecto devaluatorio de la moneda) y de rentas por las inversiones del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), respectivamente. Estas alcanzaron aproximadamente 2 % del PIB en 2015.

De este modo, se pudieron destinar mayores recursos al sector educativo minimizando los conflictos por la necesidad de priorizar en el agregado este rubro del gasto por sobre otros, dado que el aumento del gasto educativo hasta 2015 se produjo en el marco de un aumento generalizado del gasto público. Hoy, con el fin de cumplir con metas de reducción del déficit fiscal (al mismo tiempo que se persigue la disminución de la carga tributaria y se eliminó el financiamiento mediante transferencias del BCRA al TN), la cuestión de las fuentes de financiamiento vuelve a ser preeminente. A la vez, los conflictos por esos recursos se incrementan.

Los recursos

Los recursos públicos destinados a la educación provienen principalmente de los impuestos. Algunos impuestos son percibidos directamente

por las jurisdicciones, y se denominan **recursos propios o de origen provincial**. Otros son recaudados por el gobierno nacional, y una parte de estos es distribuida a las provincias a través del sistema de Coparticipación Federal y sus leyes complementarias. A estos últimos, se los conoce como **recursos de origen nacional**.

De esta manera, la obtención de recursos para la educación no universitaria se organiza bajo la misma lógica que el financiamiento del resto del sector público provincial. De este modo, los recursos dependen en gran medida de lo que ocurra a nivel macroeconómico con la recaudación de impuestos como de definiciones de orden político en ambos niveles de gobierno involucrado, el nacional y el provincial. A su vez, a nivel provincial, los fondos que financian la educación compiten con los necesarios para cubrir los demás gastos del funcionamiento del Estado en otros sectores.

Recursos nacionales

En el último período hubo cambios legales muy relevantes con relación a la distribución de recursos entre Nación y provincias. Los más importantes están relacionados con la devolución gradual de la precoparticipación del 15% destinada a la ANSES, el Consenso Fiscal del año 2017 y otros decretos que modificaron el esquema de distribución automática de recursos entre provincias. Estos no afectaron a todas las jurisdicciones de la misma manera, haciéndolas participar de forma heterogénea en el crecimiento total de la coparticipación.

Estos recursos provienen de los impuestos nacionales y su distribución es regulada por la **Ley de Coparticipación Federal de Impuestos** (CFI) y las sucesivas normas legales y pactos fiscales². Bajo una premisa orientada a la solidaridad y equidad, este sistema se basa en la capacidad de recaudación fiscal de las jurisdicciones y permite a la vez realizar transferencias desde los gobiernos con mayor capacidad fiscal hacia otros con menor capacidad de recaudación.

Este sistema de Coparticipación Federal de Impuestos fija la distribución, entre las jurisdicciones subnacionales, de los recursos tributarios (impuestos) recaudados por el Estado Nacional bajo el siguiente esquema:

- Un porcentaje asignado a cada uno de los dos niveles de gobierno (nación y las jurisdicciones) que se denomina **Distribución Primaria**.
- Un porcentaje asignado a cada una de las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires denominado **Distribución Secundaria**.

La distribución primaria descansa sobre la elección de una solución aceptable para ambos niveles de gobierno.

En cuanto a la distribución secundaria, fue la resultante de consideraciones objetivas (técnicas) y del consenso entre las partes (políticas).

El Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos actual, establecido por la Ley 23.548, está vigente desde enero de 1988, y con rango constitucional desde 1994 y, en general, de distribución automática para cada uno de los niveles de gobierno. A lo largo de los años de vigencia de esta ley, diversas medidas, acordadas por la Nación y las jurisdicciones a través de leyes complementarias, modificaron la masa (recursos) disponible para la Coparticipación.

http://www.cfi.gov.ar/docs/LaberintoCoparticipacion_version2018.pdf



Los fondos correspondientes a la distribución secundaria destinados a las 24 jurisdicciones deben ser girados por el gobierno nacional de forma automática, por lo que las transferencias monetarias realizadas por este concepto son consideradas **transferencias automáticas**. Una vez transferido al tesoro provincial queda en manos de cada uno de los gobiernos provinciales, quienes lo ejecutan según sus prioridades presupuestarias a excepción de los casos en que están reglamentadas **afectaciones específicas** de los fondos coparticipados. La Educación es uno de esos casos.

Respecto de los recursos destinados a Educación, resulta necesario hacer mención a la **Ley de Financiamiento Educativo** (LFE) N° 26.075, sancionada en 2005, que estipuló una pauta de incremento en la inversión en educación, ciencia y tecnología hasta alcanzar 6 % del Producto Bruto Interno (PBI) en 2010, especificando la participación del gobierno nacional y de cada una de las jurisdicciones en el aumento de este esfuerzo. Asimismo, la ley estableció una serie de metas educativas que los recursos adicionales contribuirían a alcanzar. La LFE favoreció que se priorizara la inversión nacional en educación.

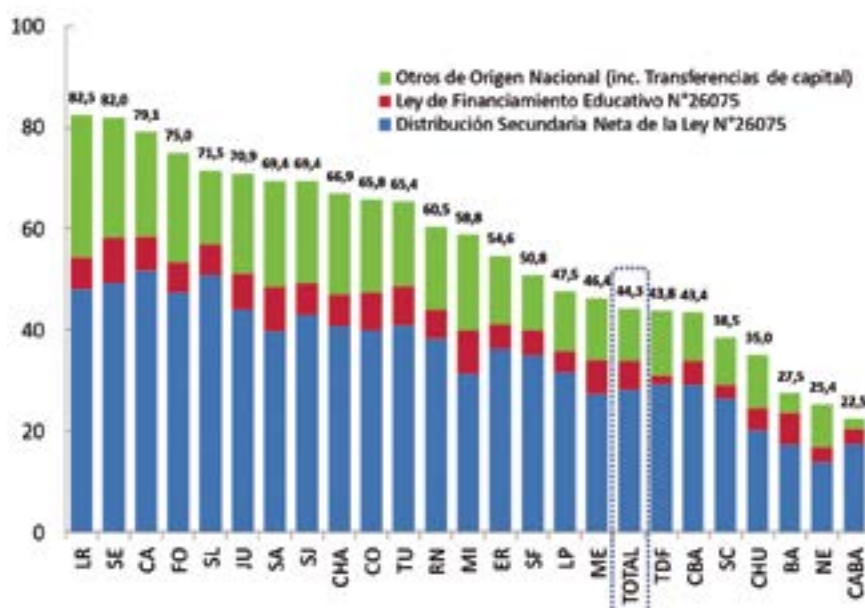
En la LFE se estableció, a partir del año 2006, una asignación específica de recursos coparticipables con la finalidad de garantizar condiciones equitativas y solidarias en el sistema educativo nacional. Sin embargo, a pesar de que la LFE posibilitó un gran aumento en el financiamiento del sector, no logró disminuir las desigualdades en la inversión, ya que los mecanismos previstos no resultaron suficientes para compensar la inequitativa distribución de recursos fiscales entre las jurisdicciones (Ver Anexo 2). Las metas provinciales se fijaron en base a la inversión inicial del año 2005, de modo que se mantuvieron las inequidades de partida.

Una tercera fuente de ingresos para financiar los sistemas educativos provinciales son las **transferencias no automáticas**. Son aquellas erogadas desde el nivel nacional hacia las provincias para el financiamiento de políticas educativas por cada administración de gobierno³. Su distribución queda a criterio de las autoridades del gobierno nacional.

En la actualidad, la dinámica establecida para la definición y realización de estas transferencias gira en torno a la elaboración de **Planes Operativos Anuales Integrales** (POAI) por parte de las provincias. El financiamiento de los POAI se implementa mediante fondos rotatorios que el nivel nacional transfiere a medida que las provincias van ejecutando los fondos transferidos previamente. Desde el nivel nacional se exige por parte de las provincias la rendición de los fondos transferidos.

En definitiva, las necesidades de financiamiento de cada provincia varían de acuerdo con sus capacidades de generación de recursos como del tamaño de su población y del gasto a financiar. A estas heterogeneidades entre provincias se las conoce como desequilibrio horizontal y hacen que el esquema de coparticipación federal de impuestos resulte un componente clave del financiamiento del gasto provincial, del cual el sistema educativo es uno de sus principales componentes.

Gráfico N°1. Recursos de origen nacional sobre el total de recursos de las provincias, año 2017, en %.



Fuente: Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.

Los ingresos de origen nacional representan en promedio el 44,3 % de los recursos con que cuentan las provincias y CABA. No obstante, se observa una gran disparidad entre ellas, ya que en 15 jurisdicciones estos cubren más del 50 % del total de los ingresos y en cuatro de ellas, La

Rioja, Santiago del Estero, Catamarca y Formosa, el 75 % o más de los recursos totales (ver Gráfico 1). En tanto, CABA, Neuquén, Buenos Aires y Chubut son las que presentan menor proporción de recursos de origen nacional sobre el total de recursos.

Gráfico N°2. Recursos tributarios de origen nacional sobre gasto total de las provincias, año 2017, en %.



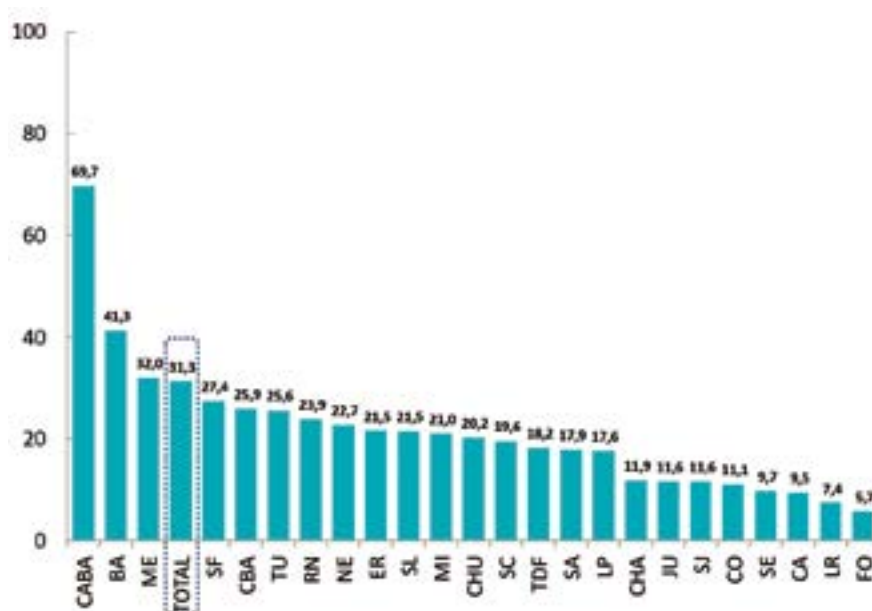
Fuente: Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.

La importancia de los recursos tributarios nacionales resulta evidente si se considera su relación con el gasto total de las jurisdicciones. En efecto, en 11 jurisdicciones los recursos de origen nacional cubren hasta 50 % del total de gasto y en las provincias de Santiago de Estero y Catamarca ese porcentaje aumenta hasta más de un 70 % del gasto (ver Gráfico 2). Como es de esperar, se observa una fuerte correlación entre ambos gráficos, dada la relación entre ingresos y gastos que existe en cada una de las jurisdicciones.

Recursos propios (provinciales)

Los recursos propios de los estados subnacionales están compuestos principalmente por recursos tributarios (impuestos que recaudan las provincias⁵), no tributarios (regalías) y de capital. Su participación dentro del total de ingresos provinciales varía según la jurisdicción, hay provincias que presentan un grado de autofinanciamiento tal que les permite mantener cierta independencia frente a la variación de los ingresos de origen nacional.

Gráfico N°3. Recursos tributarios propios sobre total de recursos de las provincias, año 2017, en %.



Fuente: Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.

Desde la perspectiva de su estabilidad temporal y cuantitativa, los más importantes son los tributarios. La baja participación dentro de los ingresos totales que presentan estos recursos en promedio (solo 3 jurisdicciones, CABA, Buenos Aires y Mendoza, recaudan más del 30 % de sus ingresos –ver Gráfico 3–) ilustra sobre la dependencia de los tesoros provinciales de los ingresos provenientes de otras fuentes (principalmente de la Nación).

Además, su cuantía permite comprobar que una merma en, por ejemplo, los recursos tri-

butarios nacionales (sea ésta producto de una caída del nivel de actividad o de reducciones de impuestos), encontraría a la mayor parte de las provincias frente a un serio problema de financiamiento de sus gastos porque la magnitud de los recursos propios impediría compensar esa disminución. A esto nos referimos cuando hablamos sobre la imposibilidad de considerar los distintos ingresos como alternativos entre sí.

Existen diferencias entre las jurisdicciones, a su vez, respecto de si tienen que solventar los gas-

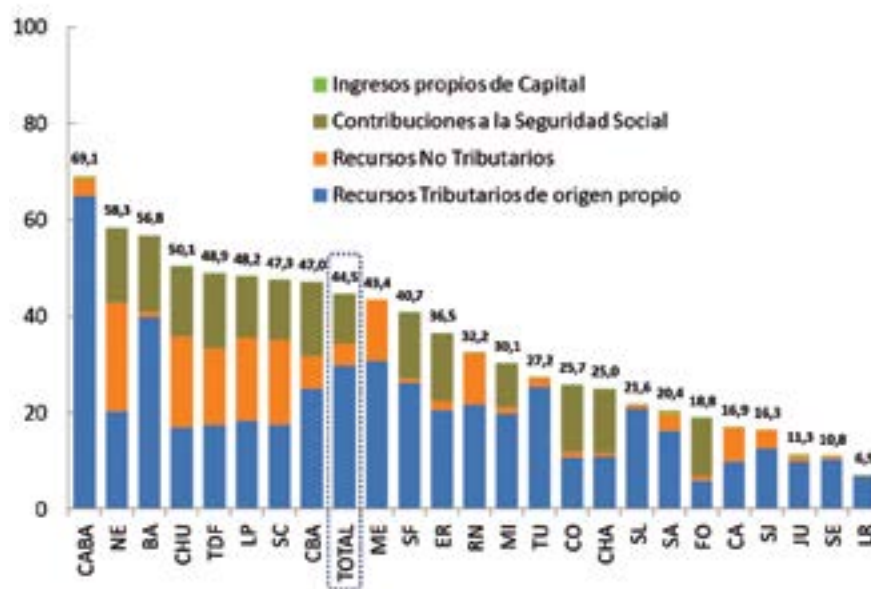
tos de cajas previsionales propias o no. Así, en aquellas que no transfirieron las cajas previsionales a la Nación, se registra entre sus ingresos la recaudación por aportes y contribuciones a la seguridad social (así como entre sus gastos las prestaciones previsionales).

Contemplando esto y los ingresos no tributarios, son 13 las jurisdicciones que financian con recursos propios de la provincia más del 30% de sus gastos totales, 4 de ellas lo hacen en más del 50% (ver Gráfico 4).

¿Efectos igualadores del sistema de transferencias?

Hasta aquí se exploraron las disparidades de los ingresos de las jurisdicciones. Uno de los mayores desafíos de los sistemas educativos descentralizados es definir el papel que deben jugar los gobiernos centrales. Los provinciales, estatales o municipales son los responsables directos del desempeño escolar. Sin embargo, los gobiernos centrales tienen la función central de resolver o, al menos, atenuar las paridades regionales en caso que existan.

Gráfico N°4. Recursos propios sobre gasto total de las provincias, año 2017, en %.

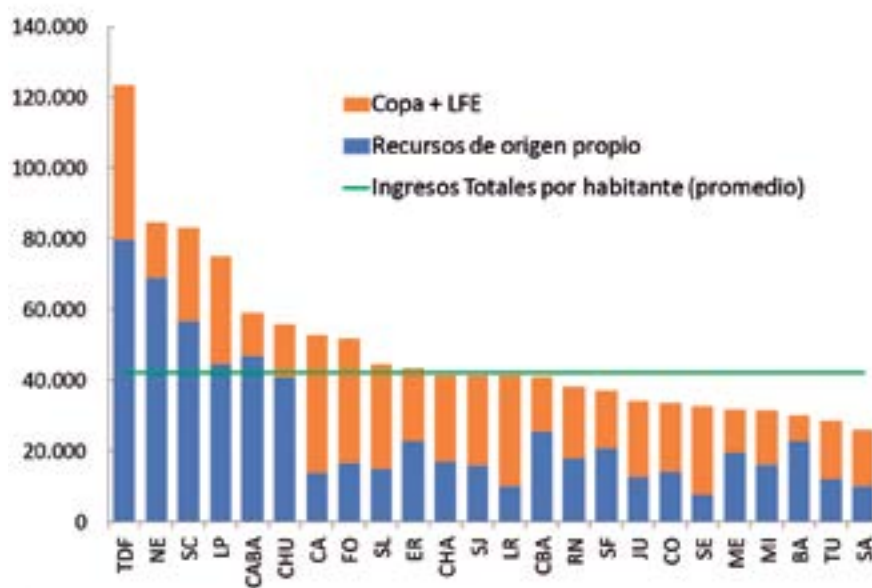


Fuente: Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.

Solamente el gobierno central posee la capacidad⁶ de disminuir esas desigualdades. Esto va más allá del federalismo. Se trata de las razones mismas que justifican la intervención estatal en el sector. Si la educación fuera totalmente privada, solo accederían quienes

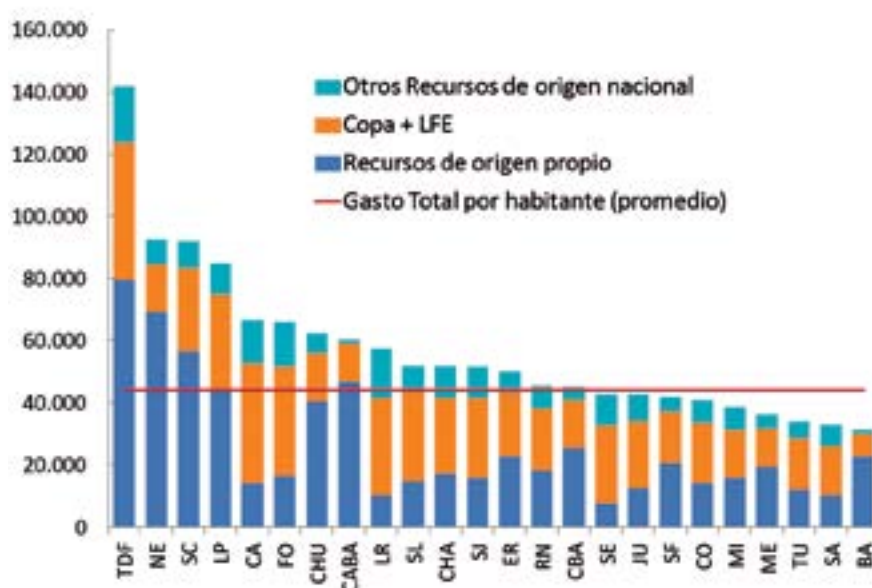
pueden pagarla. De ser así, gran parte de la población quedaría excluida y los riesgos y consecuencias de ello, incluso para quienes sí tienen educación, harían inviable esa sociedad. En un país federal, las regiones más pobres enfrentan ese riesgo.

Gráfico N°5 . Recursos por habitante, año 2017, en pesos \$.



Fuente: Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.

Gráfico N°6. Recursos y gasto promedio por habitante, año 2017, en pesos \$.



Fuente: Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.

En el Gráfico 5 se incluyen, junto a los ingresos propios, las transferencias automáticas y, en el Gráfico 6, se adicionan además las transferencias no automáticas, tanto corrientes como de capital. A su vez, en este último se incluye el gasto público promedio por habitante.

Los datos muestran que, si bien la distribución de los recursos nacionales busca equiparar la capacidad de gasto de los gobiernos provinciales, el sistema de transferencias de Argentina no alcanza a equiparar la posición relativa de cada provincia.

No obstante, de las 24 jurisdicciones, más de la mitad obtiene ingresos que superan el gasto promedio por habitante del conjunto de provincias. En las primeras posiciones se ubican las provincias del sur (con menos habitantes) y en los últimos lugares las provincias de Mendoza, Tucumán, Salta y Buenos Aires (la de mayor tamaño relativo y cantidad de habitantes).

Las provincias patagónicas son las que tienen mayores recursos fiscales por habitante. Tierra del Fuego, Neuquén y Santa Cruz presentan entre 3 y 4,5 veces más ingresos por habitante que Buenos Aires. El origen de estas diferencias se explica tanto por la diferencia en los recursos (tanto de origen nacional como propios) como por las diferentes estructuras poblacionales. De esta manera, la existencia en estas provincias de ingresos por regalías y de mayores bases imponibles, producto de una población de mayores ingresos, las ponen en una situación más aventajada que otras provincias como las del norte, que no tienen esta fuente adicional de ingreso como las regalías y cuya población presenta ingresos menores. En el caso de la provincia de Buenos Aires, resalta además la discrepancia entre la concentración de la población (38,6 %) y su participación en los recursos de origen nacional (18,2 %). La Ciudad de Buenos Aires (CABA) constituye una excepción: es la que mayor participación de recursos propios presenta en relación con sus ingresos totales.

El Presupuesto

El Presupuesto es la expresión financiera anual, con exposiciones sistemáticas a través de los clasificadores normados, donde se establecen las previsiones del gasto público y de los recursos que lo financian. La **Ley de Presupuesto** evidencia cuáles son las líneas de acción de gobierno y quiénes lo ejecutarán, es decir, establece los destinos del gasto y el origen de los fondos que se afectarán para realizar el programa de gobierno.

La elaboración del proyecto de ley de presupuestos está a cargo del Poder Ejecutivo que lo presen-

ta al Poder Legislativo cada año. En esta etapa, no solo se tiene en cuenta los volúmenes de gastos y recursos sino también las prioridades de la realidad socio-económica. Este hecho marca la íntima relación entre el Presupuesto y todos los programas gubernamentales, que se observa a través de la clasificación programática.

En la Ley se determinará cómo se distribuyen los ingresos disponibles en el interior de la Administración en (1) distintas jurisdicciones presupuestarias (los distintos Ministerios, por ejemplo) y otras entidades (como los organismos descentralizados), (2) distintas finalidades y funciones (los recursos pueden ser destinados a finalidades educativas en diferentes jurisdicciones), y (3) otras clasificaciones como programas presupuestarios, actividades e incisos, entre otras⁷.

Para comprender el financiamiento educativo en los términos en los que lo plantea la Ley de Educación Nacional y la Ley de Financiamiento Educativo, es necesario analizar el presupuesto asignado a las políticas educativas destinadas al sistema educativo, que no necesariamente se implementan del propio Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. Por ejemplo, en algunos años, el programa Conectar Igualdad estuvo bajo la órbita de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES).

En la práctica, el Proyecto del Presupuesto es formulado por la Secretaría de Hacienda, sobre una base inicial de proyecciones macro-económicas. Con posterioridad, se realiza el proceso de asignación de partidas con participación de la conducción política que es quien determina las prioridades. Así se formula el proyecto definitivo. Finalmente, se envía al Legislativo junto a un mensaje explicativo de su impacto y contenido para la discusión y sanción en la Cámara.

En general, en la formulación de los presupuestos públicos se sigue el principio de la restricción presupuestaria. La escasez de recursos frente a las numerosas demandas de mayor gasto o inversión

de las carteras del Estado condiciona la asignación de recursos, especialmente en contextos de crisis.

Una vez sancionado, se procede a su promulgación y al inicio del año siguiente se empieza con la etapa de ejecución de los programas y proyectos, que consiste en la afectación de los gastos en personal, contrataciones de bienes y servicios, ejecución de inversiones y liquidación de transferencias que los mismos requieren y del programa de recaudación a través de la administración tributaria y previsional y de otras fuentes de créditos internos y externos, de los recursos necesarios para cumplir con el plan financiero. Con periodicidad mensual, se procede a la exposición de las cuentas públicas de recaudación, erogaciones y resultados en informes de ejecución presupuestaria.

Cabe aclarar que la distribución del presupuesto aprobada por ley presupuestaria año a año (el “**crédito vigente**”) no siempre coincide con la magnitud de los fondos ejecutados efectivamente (el “**crédito devengado**”), puesto que median durante el ejercicio del año fiscal múltiples reasignaciones presupuestarias y casos de *sub* o *sobre* ejecución.

Por último, a través de la Auditoría se comprueba si se observaron las normas establecidas por el proceso de contratación y si la documentación de respaldo de las erogaciones cumple las formalidades requeridas.

El Financiamiento

El presupuesto financiero de la hacienda pública proyecta en términos de dinero las entradas y salidas que presumiblemente ocurran durante un ejercicio. La inscripción de un gasto o de un recurso en los cuadros presupuestarios se inspira en criterios puramente financieros y resultan siempre de una proyección de ingresos y gastos, con lo cual constituyen estos últimos un valor indicativo, un máximo autorizado a gastar, dados los recursos que se supone ingresarán al Tesoro.

Las distintas **Fuentes de Financiamiento** presupuestarias son:

- F11-Tesoro Nacional.
- F12-Recursos propios.
- F13-Recursos con afectación específica.
- F14-Transferencias internas.
- F15-Crédito interno.
- F21-Transferencias externas
- F22-Crédito externo.

Un escenario adverso típico surge cuando lo recaudado por el gobierno no logra cubrir el gasto público. En este contexto, los recursos adicionales pueden surgir de cambios de reglas de recaudación fiscal (mayores impuestos) o de préstamos. Pero, esta última alternativa solo sería recomendada para un tipo de gasto extraordinario (construcción, equipamiento o programas de corta duración).

La vía presupuestaria

El financiamiento público de la educación, se ve reflejado en el presupuesto destinado por el Estado a los distintos niveles educativos.

La primera forma, y la más a mano de todas es, por lo tanto, el aumento de la masa absoluta del gasto educativo por la vía de la asignación de mayores recursos, cuando los hay. Claro que ello tiene un límite que está dado, principalmente, por la disponibilidad de recursos fiscales y las demandas de otros sectores sociales (tales como salud, por ejemplo).

Dadas la participación del gasto educativo dentro del gasto público total y la restricción presupuestaria, un mayor volumen de recursos para educación solo podría hacerse a expensas de la desatención de servicios también considerados prioritarios. Lo cual, como es sabido, no es ninguna solución en el largo plazo. Por eso, si bien constituye la vía más expeditiva para destinar recursos al sector es, quizás también, la menos factible.

El incremento de los impuestos

Desde hace tiempo la tendencia internacional es la de eliminar gravámenes o disminuir la presión

impositiva. Además, en general, cuando esta sube es para cubrir déficits presupuestarios y no para aumentar los recursos en áreas sociales.

Los ingresos fiscales pueden ser clasificados de diferentes maneras. Una de ellas es la que los divide según tengan por destino alguna asignación específica o sean de libre disponibilidad.

No pocas veces se suele reclamar en favor de la asignación de recursos específicos para la educación. Ahora bien, inclusive cuando este tipo de ingresos ha sido tradicionalmente bien visto por la sociedad (frente a la discrecionalidad en la asignación de los recursos, constituye una especie de garantía en lo que a su destino final se refiere), la teoría de las Finanzas Públicas se inclina por su utilización solo para programas con alcance limitado que atiendan objetivos precisos.

En efecto, se entiende que los recursos específicos como fuente única introducen rigideces en las decisiones ya que no permiten reaccionar con dinamismo frente a la coyuntura y, dependiendo de su magnitud, pueden ocasionar sobre o subinversión que, finalmente, termina atentando contra el planeamiento o programación del gasto educativo.

Pero las rentas generales también son fluctuantes y, si disminuyen, los sistemas educativos pueden en ocasiones presentar más dificultades para compensar esa merma de recursos o enfrentar la situación. Este hecho aporta un elemento adicional al consenso sobre la afectación de, aunque sea, una parte de los recursos: para garantizar un flujo monetario mínimo que sostenga la prestación del servicio.

El sector privado

El sector privado contribuye o puede contribuir al financiamiento de la educación por dos vías:

- El gasto de las familias.
- El gasto de las empresas.

El primero comprende desde las vestimentas, útiles y demás materiales escolares tales como los libros de texto, hasta el pago de aranceles para la asistencia a escuelas de gestión privada. Con excepción de estos últimos, el resto de los gastos de las familias son realizados, generalmente también, por aquellas que envían a sus hijos a escuelas de gestión pública.

Naturalmente, la excepción la constituyen los alumnos a quienes el Estado o alguna otra organización –escolar o no– facilita los medios para la adquisición o entrega en forma directa de esos materiales, etc.

En lo que respecta a la contribución de las empresas a la educación básica, su aporte se ha limitado tradicionalmente al padrinazgo de escuelas o al desarrollo de actividades con objetivos focalizados en premios, becas de estudio, etc. (además de la capacitación que puedan ofrecer en sus propios ámbitos de trabajo). Es en este sentido que debe entenderse el creciente interés de las empresas en el desarrollo, como mínimo, de competencias básicas. Esta tendencia concordaría con los cambios en los requerimientos en el mercado laboral. Acompañar, orientar y/o fomentar estas demandas no constituye, como podría pensarse, una dificultad en sí misma. Por el contrario, este tipo de calificaciones serán, probablemente, las más requeridas en los próximos años y omitir esa realidad puede ser un factor generador de inequidad.

Los gobiernos locales

Más allá del grado de centralización que en un momento dado pueda llegar a tener el financiamiento y la prestación del servicio, la búsqueda de mayores recursos por esta vía no solo no garantiza mayores recursos para la educación sino que puede impactar negativamente sobre la equidad regional.

En la medida en que los países tienen áreas geográficas más ricas que otras en su interior, la distinta capacidad tributaria de sus departamentos, municipios o localidades determinaría una posibi-

lidad diferente de proveer recursos para el sector. De hecho, esto ya sucede en aquellos países en donde los gobiernos locales no solo tienen a su cargo brindar el servicio sino que también contribuyen con parte de sus rentas a financiarlo.

La provisión local de educación ha sido largamente debatida en distintas disciplinas. En lo que atañe a la economía, el eje problemático es el conflicto que se suscita entre la eficiencia y la equidad.

Como es sabido, si en última instancia algo sustenta la centralización educativa es su capacidad de imprimir mayor equidad. Las disparidades económicas regionales imprimen posibilidades diferentes de financiar (por la vía de impuestos) un servicio, por ejemplo, el educativo. Por eso, en estructuras federales o descentralizadas debe intervenir un nivel de gobierno superior para mitigar esas diferentes capacidades tributarias que imprimirían diferencias materiales en la oferta educativa según el lugar donde le hubiera tocado nacer o vivir a los alumnos.

Por su parte, si también en última instancia algo sustenta la descentralización educativa, es su capacidad de imprimir mayor eficiencia (que sería la expresión y consecuencia, en términos económicos, de la hipotética mayor participación y democratización de las decisiones, etc.). No poco de lo que se dijo sobre la descentralización educativa perdió de vista que los acuerdos y divergencias derivaban –la mayoría de las veces en forma implícita– de la posición que se tuviera respecto de una u otra dimensión de análisis.

Quizás el país que más activamente encaró este punto en las últimas décadas fue EE.UU. Con su larga tradición de litigios encarados por los particulares a los distritos escolares a partir de la probable inconstitucionalidad ante la ausencia de igualdad de oportunidades del servicio estatal, ese país se vio obligado a desarrollar fórmulas y mecanismos para compensar las disparidades locales. En general, el servicio ofrecido por el Estado debería respetar la igualdad de oportunidades respecto de la riqueza, las condiciones socioeconómicas, lugar de nacimiento, etc.

Esto no impide que, si el nivel de gobierno encargado de prestar el servicio, decidiera ejercer una mayor presión tributaria sobre sus habitantes para asignar más recursos, no lo pueda hacer. En todo caso, de lo que se trata es de igualar capacidades tributarias para garantizar un mínimo nivel de gasto por alumno dentro de un país.

Ahora bien, recordemos que en este punto se está considerando a la descentralización como una forma de acercar más recursos dada la dificultad de los niveles estatales que antes tenían el financiamiento de la educación bajo su responsabilidad. Desde esta perspectiva, una política de este tipo no contribuiría a aliviar las arcas fiscales. Así, se volvería al problema de origen que era la dificultad de aportar más dinero al sistema.

En el mejor de los casos, y solo si es que ello sucede, posiblemente el proceso concluya con un aumento de los recursos pero no por los motivos originariamente propuestos sino por la necesidad de atenuar las disparidades producidas. Pero, de hecho, Martín Carnoy y Claudio de Moura Castro habían tipificado las reformas educativas latinoamericanas según sus objetivos, y una de esas clasificaciones ubicaba a aquellos países que las habían emprendido según si hubieran estado impulsadas por motivos de financiamiento... pero no para aumentar los recursos sino, precisamente, para disminuirlos.

La efficientización del gasto

Al mismo tiempo que se “mide” el gasto en educación, resulta importante mirar la eficiencia del mismo. Conceptualmente, cuando se habla de la posibilidad de efficientizar el gasto como pauta de financiamiento para la educación, se está aludiendo a la presunción de que los recursos se encuentran subutilizados o mal utilizados. Por eso, se suele proponer el empleo de insumos más económicos, el uso de aquellos que mejoren la relación costo-efectividad, la mejora de la eficiencia interna, la reasignación del gasto intra-sector y la mejor organización de la oferta escolar.

A título ilustrativo, imaginemos dos países iguales en todos los aspectos (remuneraciones, gasto público, matrícula, etc.) pero cuya única diferencia es el nivel de repitencia de los estudiantes. Este último factor supone la existencia de un sobregasto derivado de esa condición, en un país con un gasto idéntico al del otro en el que se promueve al 100 % de estudiantes de un curso en un año lectivo.

Concretamente, “eficiencia” como concepto es la relación entre lo que actualmente se logra y lo que podría haberse alcanzado, dada la disponibilidad de recursos. La eficiencia es un concepto relativo al contexto y situación de que se trate. Un ejemplo sencillo lo constituiría el caso de una escuela rural de solo un aula en la que se dictan varios cursos al mismo tiempo y con pocos alumnos. Si es imposible obtener una relación mejor (tanto cuantitativa como cualitativa) con los recursos destinados al sistema, la misma es técnicamente eficiente.

No es este el único ejemplo sobre posibles concepciones erróneas de la (in)eficiencia educativa. Se suele creer que el alto porcentaje de los salarios docentes dentro del presupuesto del sector constituye un indicador de ineficiencia o de mala asignación del gasto. Sin embargo, como se dijo más arriba, en la medida en que la tecnología para la prestación del servicio consiste principalmente en la interacción de personas (docentes y alumnos), la proporción del gasto no puede ser otra que la que manifiestan los diferentes sistemas educativos.

Suele requerirse de los análisis de costos que, al menos, permitan relacionar los insumos utilizados con los resultados alcanzados y por comprender. Aquí es donde los criterios de efectividad tienen particular significación. Si, por ejemplo, lo que se desea es lograr la eficiencia económica, sin estos criterios no se puede evaluar el desempeño ni relacionar los resultados con los costos en orden de lograr dicha eficiencia.

No obstante, quizás el medio más viable para la efficientización del gasto, sea en su dimensión

técnica, tomando como dados los diferentes parámetros y modelos pedagógicos y organizacionales vigentes. Es decir que, en lugar de investigar la función de producción, correspondería indagar sobre la función de los costos de producir educación. En otras palabras, la agenda de trabajo inmediata consistiría en considerar, por ejemplo, los modelos de organización que se aplican en las provincias y analizar la adecuación de las plantas de personal docente de las escuelas a los parámetros definidos en las Plantas Orgánicas Funcionales (POF).

Esto sirve solamente para dar un ejemplo. Sin embargo, las dimensiones sobre las que habría que avanzar son numerosas y atañen a la faceta de la administración propiamente dicha del servicio (análisis del gasto en servicios públicos, de las tareas pasivas en condiciones de jubilarse, de las incompatibilidades horarias, de la percepción de haberes por parte de personal que ya no se encuentra en servicio, etc.). El desconocimiento del grado de eficiencia del gasto educativo no necesariamente se deriva de una desatención o descuido deliberado del problema sino que, directamente, no se ve. Por eso hay situaciones en las que correspondería referirse a “**filtraciones en el gasto**” en el sentido que se desconoce o no se puede precisar con exactitud.

A pesar de ello, existe cierto consenso sobre las posibilidades de generar ahorros de recursos para la educación por la vía de imprimir una mayor eficiencia en su asignación, los cuales podrían destinarse a otros gastos usualmente postergados.

Esto último conduce a otro problema muy común y que atañe a los procesos de planeamiento y presupuestación de los gastos. En principio, la inercia es dominante: no se programa en función del futuro sino de los gastos incurridos en períodos pasados. En esto incide significativamente la rigidez del gasto educativo, lo cual condiciona la posibilidad de incrementar los insumos no salariales y las necesidades de programación presupuestaria.

A su vez, esto genera un círculo vicioso de ineficiencias en la medida en que la rigidez del gasto, las

normas legales que pautan las condiciones laborales y salariales docentes, etc., quitan al sistema su capacidad autorreguladora cuando los recursos con que se financia varían (en uno u otro sentido).

El financiamiento externo

Esta modalidad suele ser marginal en comparación con la necesidad de recursos sectorial. Su destino suele ser el financiamiento de infraestructura, equipamiento y gastos salariales no tradicionales (tales como reformas en la administración, asistencia técnica, capacitación, etc.).

Desde esta perspectiva, su aporte se hace necesario en la medida que en el sistema nunca alcanzan los recursos para esos fines. Adicionalmente, en un contexto de puja interministerial por los recursos públicos, las cláusulas de contrapartida locales pueden ser, en algunos casos, provechosas ya que comprometen a los respectivos gobiernos a destinar partidas presupuestarias a su cumplimiento (es decir, por la primera vía comentada).

El rol de los Organismos Multilaterales de Crédito en la financiación de Programas y Proyectos de Desarrollo de los países miembros es el de combatir la pobreza y fomentar la equidad social por medio de programas adaptados específicamente a las coyunturas locales. Estas organizaciones, por lo general, establecen sus objetivos de asistencia dentro de lo que denominan políticas de financiamiento donde definen sectorialmente las prioridades que se atenderán en un período plurianual y establecen las condicionalidades que deberán observar quienes quieran ser asistidos.

A partir de acuerdos que se plasman en un documento con los países, que adoptan distintas denominaciones de acuerdo al organismo: Documento País, Asistencia Estratégica al País, etc., se establece una línea de cooperación financiera donde se identifican sectores y actividades a ser asistidos.

A continuación se mencionan los principales organismos:

El Fondo Monetario Internacional

La idea de crear el Fondo Monetario Internacional, también conocido como el “FMI”, se planteó en 1944 en una conferencia de las Naciones Unidas celebrada en Bretton Woods (New Hampshire, EE. UU.), cuando los representantes de 45 gobiernos acordaron establecer un marco de cooperación económica destinado a evitar que se repitieran las desastrosas políticas económicas que contribuyeron a provocar la “Gran Depresión” de la década de 1930.

Al ingresar al FMI, cada país miembro aporta cierta suma de dinero, que se denomina cuota, como una especie de aporte por afiliación. Estas contribuciones cumplen diferentes fines. En primer lugar, constituyen un fondo que la institución puede utilizar para conceder préstamos a los países miembros que tengan dificultades financieras. En segundo lugar, son la base para determinar la cantidad de recursos que cada país miembro puede solicitar en préstamo o el monto de las asignaciones periódicas que puede recibir en DEG. Cuanto mayor sea la cuota que se le asigna a un país, mayor es la suma que puede solicitar en préstamo cuando lo necesite. Por último, determinan el número de votos de los países miembros.

El propio FMI fija la cuota correspondiente, las más altas a los países más ricos, que se revisan y pueden elevarse o reducirse de acuerdo a las necesidades del FMI y la prosperidad económica del país miembro.

Ante la solicitud de un país miembro, el FMI por lo general otorga un préstamo en el marco de un “acuerdo”, que estipula las políticas y medidas específicas que el país convino en poner en práctica para resolver su problema de balanza de pagos.

El país, en consulta con el FMI, elabora el programa económico que sirve de base para el acuerdo y lo presenta en una “carta de intención” al Directorio Ejecutivo de la institución. Una vez que el Directorio aprueba el acuerdo, el préstamo se entrega normalmente en desembolsos periódicos a medida que se va ejecutando el programa.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

El BID se fundó en 1959 para apoyar el proceso de desarrollo económico y social en América Latina y el Caribe. Hoy, es la principal fuente de financiamiento multilateral en la región (luego del FMI). Este organismo ofrece soluciones para afrontar los retos del desarrollo a través de alianzas con gobiernos, empresas y organizaciones de la sociedad civil.

El BID presta recursos financieros y otorga donaciones. Con calificaciones triple-A, el banco toma empréstitos en mercados internacionales a tasas muy rentables, permitiéndole estructurar préstamos con tasas de interés competitivas para sus clientes en sus 26 países miembros prestatarios. Además, comparte sus investigaciones y ofrece asesoría o asistencia técnica para apoyar áreas fundamentales como la educación, la reducción de la pobreza y la actividad agropecuaria.

El BID trabaja directamente con los países para combatir la pobreza y fomentar la equidad social por medio de programas adaptados específicamente a la coyuntura local. Con la participación de los gobiernos y el sector privado, procura lograr un crecimiento económico sostenible, aumentar la competitividad, modernizar las instituciones públicas y fomentar el libre comercio y la integración regional. Concede, además, préstamos a gobiernos nacionales, provinciales y municipales y a instituciones públicas autónomas.

Cada proyecto financiado por el BID pasa por una serie de etapas que se conoce como el “ciclo del proyecto”. Se trata principalmente de la preparación, la aprobación, la ejecución, la terminación y evaluación. Generalmente, la idea de un proyecto surge de un plan nacional del país o de un diálogo con las autoridades del país y se inicia la etapa de preparación con la presentación del perfil del proyecto en el Banco.

El organismo multilateral desembolsa sus préstamos a medida que el proyecto avanza y el prestatario incurre en obligaciones relacionadas con su ejecución. La Representación del banco en el país prestatario supervisará el proyecto de

acuerdo a las instrucciones derivadas de la propuesta de préstamo y del contrato respectivo.

Después de cumplida la ejecución de un proyecto, las Representaciones del Banco en los países y los prestatarios crean, conjuntamente, los Informes de Terminación de Proyecto en tres meses contados a partir de la terminación del mismo.

El BID ha sido históricamente el principal socio multilateral para el desarrollo de Argentina, con un promedio de aprobaciones anuales recientes de US\$1,4 miles de millones. La cartera activa actual con el sector público es de más de 50 operaciones por un monto aprobado cercano a los US\$10 mil millones, un saldo por desembolsar de aproximadamente US\$4 mil millones y se encuentra distribuida así: 60 % en proyectos dirigidos a promover el crecimiento y la competitividad (transporte, energía, ciencia y tecnología, desarrollo rural y agropecuario, turismo), 30 % promueven el desarrollo social (agua potable y saneamiento, educación, salud, desarrollo social y desarrollo urbano) y un 10 % la mejor gobernabilidad (modernización del aparato del Estado, gestión fiscal, seguridad ciudadana).

En la página del organismo se encuentra el listado de proyectos y los documentos de aprobación de los mismos.

<https://www.iadb.org/es/paises/argentina/un-vistazo-los-proyectos>



El Banco Mundial

El Banco Mundial es una fuente de asistencia financiera y técnica para los países en desarrollo de todo el mundo. No es un banco en el sentido corriente. Esta organización internacional es propiedad de 186 países miembros y está formada por dos instituciones que desempeñan funciones distintas pero colaboran: la Asociación Internacional de Fomento (AIF) que ayuda a los países más pobres del mundo y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) que centra sus actividades en los países de ingreso mediano y los países pobres con capacidad crediticia. En conjunto, ofrecen préstamos con bajas tasas de

interés, créditos sin intereses y donaciones para una gran variedad de propósitos, que incluyen inversiones en educación, garantías, productos de gestión de riesgos y servicios analíticos y de asesoramiento.

El BIRF se fundó en 1944 y fue la primera institución del Grupo del Banco Mundial. Con una estructura similar a la de una cooperativa, el BIRF es propiedad de sus 186 países miembros, que lo administran en beneficio propio.

Con asesoramiento y asistencia financiera del banco, el prestatario lleva a cabo distintos estudios y prepara documentación detallada relativa al proyecto. Posteriormente evalúa los aspectos económicos, técnicos, institucionales, financieros, ambientales y sociales del proyecto. Una vez que las partes acuerdan los términos del préstamo o crédito, el proyecto se somete a la aprobación del Directorio Ejecutivo del banco.

El prestatario se encarga de la ejecución del proyecto y, a tal efecto, realiza contrataciones mediante un proceso que se ajusta a las normas del banco sobre adquisiciones. El personal del Banco Mundial supervisa periódicamente el proyecto para cerciorarse de que los fondos del préstamo se utilizan para los fines previstos, teniendo en cuenta las debidas consideraciones en materia de economía, eficiencia y eficacia.

Al término del período de desembolso del préstamo o crédito (entre uno y diez años), el personal de operaciones presenta al Directorio Ejecutivo del banco, con fines informativos, un informe final de ejecución donde se señalan los logros, los problemas y las enseñanzas recogidas a partir del proyecto.

Una vez que el prestamista termina el proyecto, el Grupo de Evaluación Independiente (IEO, por sus siglas en inglés) del banco coteja los resultados con los objetivos originales y evalúa si estos últimos son sostenibles a largo plazo. Además, se elaboran detallados informes de evaluación de impacto, que contienen un análisis exhaustivo de varios proyectos.

En la página del organismo se encuentra el listado de proyectos y los documentos de aprobación de los mismos.

http://projects.bancomundial.org/search?lang=es&searchTerm=&countrycode_exact=AR



CAF - Banco de Desarrollo de América Latina

Antiguamente conocido como Corporación Andina de Fomento (CAF), es un banco de desarrollo que tiene como misión impulsar el crecimiento sostenible y la integración regional en América Latina, mediante el financiamiento de proyectos de los sectores público y privado, la provisión de cooperación técnica y otros servicios especializados. Inició sus actividades en 1970 y sus accionistas son: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela y 14 bancos privados de la región.

El Documento de País (DEP) es el documento clave que enmarca la relación entre el organismo y el gobierno. Es exclusivamente un documento interno. En cuanto a proyectos específicos, se formulan documentos de proyectos, estudios de factibilidad y estudios técnicos que están disponibles al público.

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) es un organismo especializado de las Naciones Unidas. Fue establecido en 1977 con el objetivo de financiar en forma de préstamos y donaciones, proyectos destinados a mejorar la producción de alimentos de los países más pobres con déficit de alimentos y aumentar los ingresos, la productividad y el nivel de nutrición de la población pobre del medio rural.

FONPLATA

Es un organismo multilateral conformado por cinco países: Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, cuya principal misión es apoyar la integración de los países miembros para lograr un desarrollo armónico e inclusivo, dentro y entre las áreas geográficas de influencia de la Cuenca del Plata mediante operaciones de crédito y recursos no reembolsables del sector público.

FONPLATA tiene por objeto financiar la ejecución de estudios proyectos, programas y obras tendientes a promover el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca del Plata y de su área de influencia directa y ponderable. Los proyectos y obras que FONPLATA financia deben contar con estudios previos que demuestren su viabilidad técnica y económica. Efectúa además préstamos a cualquier país miembro, o cualquiera de sus divisiones políticas y órganos estatales, a entidades autónomas, empresas mixtas y empresas privadas de los mismos.

Anexo 1. Federalismo y descentralización educativa

La organización federal de Argentina tiene como consecuencia un complejo ordenamiento jurídico. Constitucionalmente, el Estado nacional no tiene jurisdicción propia para intervenir en la educación primaria en territorio provincial. Por eso, en los cincuenta años que siguieron a la organización nacional, su única participación financiera consistió en dar subsidios con ese fin.

En 1871 se aprobó una ley (Ley N° 463) sustentada en la necesidad de establecer un mecanismo de ayuda que permaneciera en el tiempo y que tuviera relación con el esfuerzo presupuestario de las provincias. Teóricamente, la educación común estaba en sus manos, pero la falta de recursos y organización atentaban contra su expansión haciendo necesaria una ayuda sistemática por parte del gobierno nacional. Por eso, recién con su sanción comenzó a perfilarse el sistema de subvenciones propiamente dicho.

Con un criterio compensatorio con relación a las posibilidades fiscales de cada provincia, la ley y sus reglamentaciones establecieron por primera vez condiciones, formalidades y requisitos para el otorgamiento y control de los subsidios a las jurisdicciones que hubieran organizado la educación con legislación específica. Asimismo, se estableció la fuente de los fondos, que solo po-

drían destinarse a edificios escolares, mobiliario, libros, útiles y sueldos para maestros.

En 1890, dada la necesidad de lograr un mayor compromiso financiero con la educación por parte de las provincias, se sancionó una nueva ley (la Ley N.º 2737), mediante la que se especificó que solo recibirían subvenciones las jurisdicciones que destinasen no menos del 10 % de sus rentas generales al presupuesto escolar. En 1905, el senador Láinez presentó el proyecto de ley que se haría famosa por su nombre (es la Ley N.º 4874) que autorizó a construir escuelas de ese nivel en las provincias que así lo solicitaran. En poco tiempo se edificarían numerosos establecimientos y, en unas décadas, la participación de la matrícula de las escuelas nacionales en las provincias llegaría a significar poco más del 40 % del total. La ley Láinez fue derogada en 1970 (Ley N° 18586) con lo cual ya no se pudieron construir más instituciones primarias nacionales en las provincias bajo esa modalidad.

En 1978 –en pleno Proceso de Reorganización Nacional– se produjo la transferencia definitiva a las provincias de los establecimientos del nivel primario que se encontraban dentro de la órbita del Estado nacional. En 1988, entró en vigencia el actual régimen de Coparticipación Federal de Impuestos y en él se dispuso que la proporción de los impuestos coparticipados que le corresponde a las provincias sea del 56,66 % –que incluiría el mayor gasto por el servicio educativo que venían prestando desde hacía un década– y la del Estado nacional en el 42,34 %.

A mediados del año 1991, sin embargo, se aludió a la necesidad de recortar la parte de la recaudación impositiva coparticipable a las provincias. Ante la imposibilidad de realizar esta operación debido a la resistencia de estas últimas, las autoridades económicas nacionales lograron la vía alternativa de disminuir sus gastos en salud y el resto de lo que le quedaba de la educación no universitaria, transfiriéndolos a esas jurisdicciones.

La Ley N° 24.049 de 1991, mediante la cual se establece la transferencia a las provincias de los servicios educativos que aún dependían del gobierno nacional. La instrumentación del proceso de descentralización de los servicios educativos se llevó a cabo entre 1992 y 1994 mediante la suscripción de convenios de transferencia entre el Estado nacional y cada una de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Posteriormente, la Ley N° 24.195, Ley Federal de Educación, sancionada en 1993 plantea los lineamientos básicos para la transformación de la educación de los niveles primario y secundario. Asigna al Estado el papel de formular las políticas, controlar la calidad educativa y compensar las diferencias, mientras que los servicios educativos dependen de los gobiernos provinciales.

No obstante, el gobierno nacional concentra más de la mitad del gasto público consolidado (54 % en promedio desde 2004), mientras que las provincias ejecutan algo menos del 40 % y los municipios menos del 10 %, en el área educativa, desde la descentralización de los establecimientos educativos, la inversión está concentrada mayormente en las provincias.

La transferencia definitiva de los servicios educativos no universitarios nacionales a las provincias estableció un nuevo correlato en el financiamiento educativo: entre 1980 y 1991, el gasto promedio del gobierno nacional fue descendiendo desde el 48 % hasta un 36 % y luego disminuyó en 1992 drásticamente al 22 %, nivel en torno del cual se mantuvo, con un mínimo en 2001 de 19 %, aproximadamente hasta 2005, a partir de cuando volvió a tener una tendencia levemente creciente para llegar hasta el 25 % de 2015 (Ver Gráfico 7). La nación conservó del gasto social en la previsión social y los servicios económicos (subsidios).

Anexo 2. la fórmula de la ley de financiamiento educativo

Desde el año 2006, en que se promulgó la Ley de Financiamiento Educativo (Ley N° 26.075), la cual establecía que el Gobierno Nacional, los Gobiernos Provinciales y CABA, debían incrementar progresivamente la inversión en educación, ciencia y tecnología entre los años 2006-2010, hasta llegar a éste último año con una participación del 6 % del PBI. Esta ley que establecía la creación del Fondo venció en el año 2010, pero el Ejecutivo nacional decidió prorrogar la vigencia del Fondo Educativo, incluyéndolo en el presupuesto de cada año.

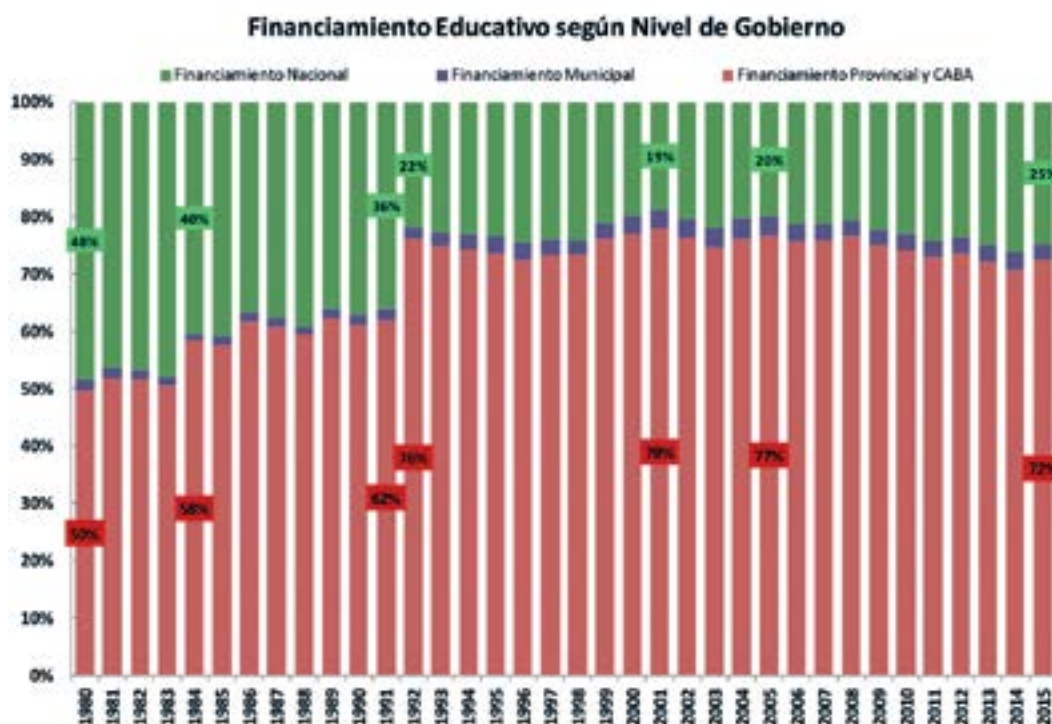
Asimismo, la Ley Nacional dispuso una asignación específica de recursos a ser destinados en educación, y los cuales provienen de la Coparticipación Federal de Impuestos. El cálculo para obtener dicha asignación se obtiene a través de una fórmula que contempla variables como: gasto consolidado en educación 2005, PIB corriente, coeficiente provincial que se calcula en base a la distribución de matrículas, incidencia de la ruralidad y la distribución de la población no escolarizada.

Cada año, el Fondo Federal Educativo (FFE) es incluido en el Presupuesto Nacional, salvo en 2011, año en que fue reconducido el Presupuesto Nacional. Por lo tanto, en el Presupuesto Nacional, Ley todavía vigente para el presente período, se reafirma el FFE y se destaca la finalidad con la que deben destinarse los fondos afectados en el reparto a municipios, quedando establecido, desde 2013, en el artículo 19 de la siguiente manera: “Establécese la vigencia para el ejercicio fiscal 20... del artículo 7° de la ley 26.075, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 9° de la ley 26.206, asegurando el reparto automático de los recursos a los municipios para cubrir gastos estrictamente ligados a la finalidad y función educación”. Para conocer la participación en la distribución entre las jurisdicciones y los montos distribuidos ver:

http://www.cfi.gov.ar/docs/indices_copa_2019.pdf.



Gráfico N°7. Gasto en Educación por nivel de gobierno.



Fuente: Subsecretaría de Programación Macroeconómica – Ministerio de Hacienda.

Anexo 3. El Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID)

Entre las sumas destinadas “específicamente” a la educación una emblemática resultó ser: el Fondo Nacional de Incentivo Docente.

El mismo surgió como “solución” a uno de los conflictos gremiales más duraderos (se inició en abril del año 1997) y, por su forma de implementación, más originales de los últimos lustros en la Argentina⁹. Con el fin de encauzar el problema derivado de la ausencia de recursos para dar fin a la protesta, en julio de 1998 se presentó una propuesta legislativa de un impuesto a los automóviles cuya recaudación, en su totalidad, se debería destinar al pago de un adicional salarial a todos los docentes (estatales y privados de establecimientos subsidiados) del país. El proyecto fue aprobado en noviembre de ese año y promulgado al mes siguiente.

No obstante, el impuesto que originariamente lo nutría tuvo vigencia un solo año y recaudó menos de un tercio de lo esperado, los recursos que lo sustituyeron (el Fondo se vio amenazado en varias oportunidades por falta de financiamiento) tardaron en estar garantizados, las sumas abonadas se encontraron lejos de los reclamos originarios de los docentes y disminuyeron las otras partidas de dinero que el gobierno nacional destinaba para acciones de política educativa propiamente dicha. A su vez, lo único que logró fue colaborar a resolver una cuestión política coyuntural, pero no pudo zanjar el problema estructural de los bajos salarios docentes.

Además, la fórmula de distribución de los recursos entre las provincias no solo no promovía la eficiencia que se enunciaba, sino que estimulaba el comportamiento contrapuesto. Vale la pena usarlo de ejemplo para considerar cuestiones de eficiencia en la distribución de recursos a la que se aludió antes.

Al momento de su implementación, se dispuso que las provincias informarían al gobierno nacional la nómina de docentes para que este calculara los recursos a distribuir en cada jurisdicción y así hacer frente al compromiso asumido. Ahora bien, esta modalidad implicó, en los hechos, legitimar las eventuales ineficiencias que tuvieran las provincias. De ese modo, si la cantidad de docentes excediera a la que normativamente correspondería tener en función de los modelos organizacionales vigentes (por ejemplo, tantos alumnos por curso y, de allí, tantos docentes frente a alumnos), algunas provincias se verían beneficiadas por una mayor cantidad de dinero que la que teóricamente correspondería.

Veamos esto con un simple ejemplo. Consideremos dos provincias, cada una con igual cantidad de alumnos donde la única diferencia es que una presenta mayor relación de alumnos por sección que la otra. Por lo tanto, la cantidad de docentes difiere entre ambas. En este ejemplo, si la distribución se realizara de acuerdo a la matrícula y el monto a repartir fuera un monto fijo, la cantidad de dinero sería la misma para las dos provincias. Por el contrario, si los recursos se distribuyen en función de la cantidad de docentes, a todos les correspondería la misma suma. Este es el criterio que se siguió con el Fondo de Incentivo Docente.

En tal sentido, un criterio de distribución de los recursos basado en la demanda y no en la oferta educativa hubiera sido no solo consistente con las medidas de eficientización que se intentaban promover en paralelo sino más equitativo para aquellas jurisdicciones que realizan un mayor esfuerzo en el financiamiento sectorial y/o asignan sus recursos a áreas sociales haciendo verdaderamente efectiva la redistribución de impuestos de origen nacional.

En la actualidad, el FONID lo perciben todos los docentes en forma mensual y aunque mantiene los mismos reparos desde su origen, se ha ido actualizando y formando parte fundamental del financiamiento que el Estado nacional hace al gasto educativo.

Bibliografía

• **Carnoy, M., y De Moura Castro, C.** (1996). “¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?”. En *Documento de antecedentes para el BID. Seminario sobre Reforma Educativa*. Buenos Aires.

• **Morduchowicz, A.** (2002). *El financiamiento Educativo en Argentina: Problemas estructurales, soluciones coyunturales*. Ed. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. IIPE. UNESCO. Buenos Aires.

Disponible en:

<http://www.buenosaires.iipe.unesco.org/sites/default/files/morduchowicz.pdf>



• **Morduchowicz, A.** (2004). *Discusiones de la Economía de la Educación*. Ed. Losada. Buenos Aires.

Disponible en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001507/150777so.pdf>



• **Morduchowicz, A.** (2008). *El federalismo fiscal-educativo argentino*. Ed. IIPE – UNESCO.

• **Bezem, P., Mezzadra, F. y Rivas, A.** (2014). “¿Se cumplió la Ley de Financiamiento Educativo?”, en *Documento de Políticas Públicas/Análisis* N° 135, CIPPEC. Buenos Aires.

Disponible en:

<https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1331.pdf>



• **Rivas, A. y Dborkin, D.** (2018). “¿Qué cambió en el financiamiento educativo en Argentina?”. *Documento de Trabajo* N° 162. CIPPEC. Buenos Aires.

Disponible en:

https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/02/DT-162-EDU-Financiamiento-educativo_2018-01-VF-2.pdf



-
- 1** Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/presion_tributaria_pbi_2004-2018.xls
 - 2** Los regímenes de coparticipación existen en el país desde 1935 y sucesivas leyes lo han ido modificando.
 - 3** El Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación posee dos programas presupuestarios distribuidos en base a criterios objetivos explícitos (funciones polinómicas de distribución): los ingresos destinados al Instituto Nacional de Educación Técnica (INET), en función de lo establecido por la Ley de Educación Técnico-Profesional, y el Fondo Nacional de Incentivo Docente (FoNID), que considera la distribución de cargos y personas que se desempeñan en las escuelas de cada jurisdicción provincial (Ver Anexo 3).
 - 4** Disponible en: www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/poai
 - 5** Las provincias mantienen bajo su jurisdicción la recaudación de impuestos a la propiedad automotor, propiedad inmueble y a los sellos. No obstante, el 75 % de la recaudación propia de las jurisdicciones subnacionales corresponde al impuesto a los ingresos brutos. Disponible en: <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial/recursos/recaudacion.php>
 - 6** No necesariamente con dinero. Si no lo tiene, también podría impulsar regulaciones (leyes), compromisos, políticas, o acuerdos. O puede, claro está, apelar a todos esos métodos juntos.
 - 7** El Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional ofrece una descripción detallada de estas clasificaciones y su significado. Disponible en: http://capacitacion.mecon.gov.ar/manuales_nuevo/Presupuesto-Clasificador13.pdf
 - 8** El valor del DEG se basa en una cesta de cinco monedas principales: el dólar de EE.UU., el euro, el renminbi chino, el yen japonés y la libra esterlina. El valor del DEG, en términos de dólares de EE.UU., se determina diariamente y se publica en el sitio del FMI en Internet. Se calcula sumando determinados montos de cada una de las monedas de la cesta valorados en dólares de EE.UU., sobre la base de los tipos de cambio cotizados a mediodía en el mercado de Londres.
 - 9** Los docentes levantaron una gran carpa blanca frente al Congreso de la Nación en la Ciudad de Buenos Aires donde quincenalmente un grupo de ellos, provenientes de distintas partes del país, se instalaba e iba alternando un ayuno de protesta que se prolongaría durante más de dos años en forma ininterrumpida en reclamo de una mejora salarial.

A stylized illustration of a pile of books, rendered in a light blue line-art style, located in the upper left corner of the page.

CLASE 6

Costos y su aplicación en el planeamiento educativo

MÓDULO 2

Aspectos relativos al financiamiento
y administración de la educación

Costos y su aplicación en el planeamiento educativo

Introducción y planteos básicos sobre costos en educación

El término “costo” o “costos” es empleado en ámbitos de la producción de bienes y servicios. En general, es definido como “el gasto total incurrido en la producción de un volumen de bienes y servicios”.

Desde el lado económico, este concepto se vincula al análisis del proceso mediante el cual una empresa o industria produce bienes o servicios. Por ejemplo, la producción de computadoras por una empresa requiere de energía, mano de obra calificada y operarios, máquinas-herramientas, un predio-espacio, la compra de componentes, un gasto en el diseño del producto, investigación y desarrollo, y así sucesivamente. A estos costos de producción deberían sumarse los de transporte, distribución, publicidad, etc.

El **análisis de costos** es fundamental porque permite estimar y diagnosticar la posición de una empresa y evaluar las perspectivas a largo y a corto plazo. Una mejor comprensión de los costos y de los factores que los determinan permite identificar un eventual mal funcionamiento del sistema productivo y buscar alternativas que cumplan con los criterios de eficiencia y optimización. Desde un punto de vista práctico, un análisis en este sentido permite a una empresa fijar

un precio minorista de sus productos a la luz de sus valores de producción.

Una ventaja secundaria del análisis de costos es que sirve de punto de partida para una **mejor asignación de recursos**, es decir, para reducir al mínimo los gastos con el fin último de maximizar la ganancia. Una compañía prepara su balance en términos de ingresos y egresos después de haber identificado cada fuente de ingresos y partida de gastos realizados durante el ejercicio financiero. Sobre la base de este análisis financiero, la empresa evaluará su umbral de rentabilidad y planificará sus inversiones futuras. Cabe observar que los costos pueden expresarse ya sea en términos monetarios (en cuyo caso reflejarán el monto volcado a la producción) o en términos reales (que dan una indicación de los recursos físicos gastados en producción, es decir, predio, materias primas, energía, personal, horas trabajadas, etc.).

Los conceptos de costos en educación

En términos económicos, es posible analizar la educación como un servicio o como la producción de un activo intangible: la adquisición de conocimientos y determinados *know-how*. Impartir educación implica la movilización de predios, muebles, mano de obra y el consumo de papel, libros, etc.

Los recursos físicos y humanos movilizados para la educación se pueden expresar en términos financieros. Por lo tanto, **el concepto de costos es aplicable a la educación**. Las unidades de producción son las escuelas, cuyos recursos financieros provienen del Estado, las autoridades locales, los padres y las iniciativas del sector privado que se gastan o invierten para la producción de un servicio: la provisión (el derecho) de educación.

Pero el **análisis económico de la educación** difiere del análisis de la producción de una empresa o industria, por varios motivos. El primero tiene que ver con la definición de producto final de la educación. La adquisición de conocimientos es un concepto difícil, cuando no imposible, de cuantificar con exactitud, sin mencionar además la contribución que el aprendizaje hace a los patrones de pensamiento y comportamiento de quienes lo reciben. Por razones prácticas, la “producción” de un sistema educativo a menudo se expresa en términos de la cantidad de alumnos a quienes se les enseña, o bien, por la cantidad de títulos educativos otorgados –lo cual de ninguna manera refleja adecuadamente el servicio efectivamente provisto–.

La segunda razón es que la educación no es, en la mayoría de los casos, una mercancía, es decir, no es un servicio que se “vende” a sus consumidores (alumnos o estudiantes) sino que constituye un derecho garantizado por leyes nacionales e internacionales y su costo es, en gran medida, sufragado por los poderes públicos. Consecuentemente, el análisis económico de la educación tiene tanto que ver con su financiación pública o privada como con los costos productivos de las escuelas.

La tercera distinción es que, a diferencia de una empresa o industria, la finalidad de la educación no es la de maximizar la ganancia, sino la de asignar sus recursos lo más eficazmente posible. El Estado sufraga los costos del sector educativo, no para sacar una ganancia, sino para asegurar el desarrollo de los individuos y la sociedad en su conjunto. Su objetivo es el de satisfacer las

necesidades de la comunidad: la preparación de los jóvenes para vivir en sociedad, la adquisición de las habilidades ocupacionales requeridas por una actividad económica y la capacitación de la población para ocupar cargos de mayor responsabilidad, así como también la satisfacción de las necesidades individuales, dándole a cada uno el nivel de educación general más alto posible.

El suministro de educación como servicio exige recursos humanos y materiales (recursos reales) que pueden expresarse en términos de recursos financieros.

La aplicación de los conceptos económicos a la educación permite analizar los recursos financieros asignados a los sistemas educativos. Aquí se analizan los distintos conceptos de costos y gastos y cómo se los puede adaptar al ámbito de la educación.

Costos monetarios y costos de oportunidad

Los **costos monetarios** (o gastos) corresponden a las sumas efectivamente pagadas para adquirir todos los recursos humanos y físicos necesarios para llevar a cabo las actividades. Cuando se trata de las actividades educativas, el gasto monetario corresponde al pago de salarios (tanto del personal docente como no docente) y el costo de los edificios, el mantenimiento, el equipamiento y la gestión escolar.

Por su parte, la idea implícita en el concepto de los **costos de oportunidad** es que en el caso de cualquier inversión, la suma invertida no se puede utilizar para otras oportunidades de inversión o gasto inmediato. Por ejemplo, el tiempo que los estudiantes pasan en seguir sus estudios más allá de la edad mínima fijada para dejar la escuela tiene distintas consecuencias desde el punto de vista de las oportunidades de lucro cesante:

1. Priva al mercado laboral de mano de obra efectiva y esto se refleja en una pérdida de capacidad productiva y, consecuentemente, en la merma de la riqueza generada por un país.

2. Al mismo tiempo, priva al estudiante y a su familia de oportunidades lucrativas, en parte debido al gasto que representa el transporte, matrícula escolar, y tal vez, vivienda. También por la pérdida de ingresos que hubiera generado el estudiante si hubiese empezado a trabajar en vez de seguir estudiando.

3. Finalmente, si los estudios se realizan en otras regiones o países, esta “fuga de cerebros” representa un costo de oportunidad sustancial para la sociedad en su conjunto.

La noción de costo de oportunidad ayuda a explicar la razón por la cual las familias no deseen enviar a sus hijos a la escuela: el costo de oportunidad a corto plazo puede pesar más que las ganancias anticipadas a largo plazo (por ejemplo, la necesidad de contar con adolescentes o jóvenes para tareas de cuidado familiar u otras tareas de ese ámbito).

Para evaluar los costos de oportunidad, hay que contemplar todos los potenciales usos de los recursos humanos y materiales que se movilizan para la educación.

Los costos reales, que incluyen los costos de oportunidad, difieren de los costos (o gastos) monetarios en que los primeros expresan sumas conocidas de antemano y no sumas gastadas por el consumidor de la mercancía o servicio en cuestión. El término gasto monetario se usa cuando el pago financiero se realiza a cambio de un bien o servicio.

Costos privados y costos sociales

Los **costos privados** (o individuales) los cubren los alumnos y sus familias. Ellos son los que tienen que pagar, a cambio de un servicio educativo recibido, por ejemplo:

- Matrícula escolar (menos las becas o donaciones).
- Libros de texto y otros suministros.
- Transporte escolar.
- Uniforme escolar, etc.

Estos rubros constituyen un gasto monetario, al cual hay que agregar el lucro cesante del alumno, para llegar al costo privado.

Los **costos sociales** los cubre la sociedad en su conjunto a cambio de la provisión de educación y capacitación. Por ejemplo:

- Sueldos del personal docente y no docente.
- Otros gastos recurrentes en bienes y servicios (agua, gas, etc.).
- Libros y otros insumos.
- Valor locativo equivalente al gasto de capital para los edificios e instalaciones.

A estos rubros de gasto monetario podemos agregarle el costo real de oportunidad en términos de inversión que debe sufragar la comunidad.

Cabe señalar que en Argentina algunos costos privados son cubiertos por el Estado nacional o las provincias a través de programas especiales con una duración determinada, por ejemplo, los programas de transporte escolar o de textos escolares. Dado este escenario, en estos casos los costos pasarían a la categoría social.

Gasto corriente y gasto de capital

Es imprescindible adoptar un clasificador de gastos. El mismo tiene también función política, pues permite al pueblo y sus representantes juzgar la acción de gobierno y ponderar la atención prestada a las diversas necesidades públicas.

El **gasto corriente** rige para los bienes y los servicios que se usan inmediatamente (como regla, en menos de un año) y cuya adquisición debe renovarse periódicamente. Por ejemplo, los sueldos del personal, los libros de texto, algunos materiales didácticos, la luz, el gas y el agua, etc.

El conocimiento y análisis de los gastos corrientes, que representan una proporción elevada del presupuesto del Estado, deberían permitir aprovechar mejor los recursos y reducir las disparidades entre escuelas.

El gasto de capital se refiere a bienes y servicios que se usan durante un período más prolongado, tales como predios, equipamiento y muebles. Varias generaciones de alumnos se beneficiarán con esta inversión en bienes de capital; porque consti-

tuyen un activo duradero, por oposición a los bienes no duraderos que se consumen en un lapso relativamente breve. No siempre se conoce la vida útil de estos activos, tanto más cuando aparecen innovaciones que acortan dicha vida útil.

Los gastos de capital representan solo una parte de los costos reales de la enseñanza, pero afectan la capacidad de admisión de alumnos y ayudan a hacer corresponder la oferta de vacantes disponibles con la demanda y sobre todo a distribuir el equipamiento de acuerdo a las necesidades.

Costos fijos y costos variables

En términos económicos, los costos fijos, no dependen del volumen de producción. En tal caso, corren por cuenta del productor, cualquiera sea su nivel de actividad; por ejemplo, alquiler, seguro, mantenimiento escolar, el pago de intereses, y otros gastos generales.

Los **costos variables**, en cambio, son aquellos montos que varían en función de la producción. Algunos son proporcionales al volumen de actividad (por ejemplo, los que tienen que ver con el consumo de bienes no durables); otros pueden no ser estrictamente proporcionales, por razones técnicas o financieras; por ejemplo el pago de horas extras a un valor horario superior al de las horas normales. Estos costos aumentan en función de lo producido.

No hay que confundir los costos fijos con los costos de capital. Por ejemplo, algunos costos de capital (muebles escolares, etc.) dependen del número de alumnos y, por lo tanto, pasan a ser costos variables. Por otra parte, ciertos gastos corrientes (sueldo de la directora, por ejemplo) son costos fijos.

Costos totales, promedio y marginales

El **costo total** es la suma de los costos fijos y variables. Las variaciones en este indicador provienen de variaciones en los costos variables. En el ámbito de la educación, el costo total (para una cantidad determinada de alumnos) corresponde al conjunto de costos incurridos para educar a esos alumnos.

El **costo marginal** es el adicional en el que se incurre para la producción de una unidad extra. Este aumento depende del incremento de la producción. En el ámbito de la educación, el objeto del cálculo podría ser, por ejemplo, evaluar el costo de inscribir un alumno adicional en la escuela.

El costo marginal es una noción esencial en el análisis económico de una empresa o industria. Su cálculo permite evaluar inmediatamente el costo de una unidad adicional del producto.

En el ámbito de la educación no es fácil calcular el costo marginal de un alumno adicional a menos que cambiemos la unidad de producción y calculemos el costo de, por ejemplo, 100 alumnos adicionales. En general, en el caso de un alumno adicional, el costo marginal es prácticamente nulo, habida cuenta de las instalaciones existentes; representa solamente algunos insumos adicionales de la clase. Habitualmente es posible incorporar el alumno a una clase existente sin costo adicional.

Por otra parte, en el caso de un grupo de alumnos adicionales, hace falta crear una nueva sección o división (lo cual significa la posibilidad de darle un aula a dicho grupo), y hace falta contratar más personal, etc. Por lo tanto, el costo marginal depende básicamente de la distribución de dichos alumnos entre las diferentes escuelas, y de su capacidad de absorción.

El **costo promedio** o **costo unitario** es el costo global por unidad producida. No obstante, según qué costo unitario uno quiera estimar, es importante elegir las unidades pertinentes.

Frecuentemente, la unidad elegida es el alumno. Su costo promedio representa la suma media gastada en cada alumno. Es un buen indicador de los recursos consumidos por la educación, pero ciertas autoridades consideran que el alumno no es una unidad de producción del sistema que sea satisfactoria, debido a la incidencia de repitentes y abandonos.

Se puede elegir otra alternativa: el costo por alumno que se graduó (es decir, aquel que obtu-

vo un certificado atestiguando que terminó exitosamente su escolaridad). Este es un indicador de la eficiencia del sistema educativo.

Otra unidad interesante es la clase. Los recursos consumidos por la educación tienen más relación con la clase (un docente por clase en las escuelas primarias) que con el alumno. Al igual que el costo promedio por alumno, este es un indicador del uso de dichos recursos.

El análisis de costos educativos

El análisis de costos educativos, entre otras cosas, permite:

1. Testear la factibilidad económica de planes de expansión, propuestas y objetivos.
2. Proyectar futuros niveles de costos educativos.
3. Estimar los costos de políticas alternativas y de reformas o innovaciones educativas.
4. Comparar diferentes cursos de acción que permiten alcanzar los mismos objetivos a efectos de seleccionar el más económico.
5. Mejorar la eficiencia en la asignación de recursos.

El tipo de estudio de costos a encarar dependerá entonces de las preguntas que el analista se haga y la evaluación de políticas y acciones que deban emprenderse. No es lo mismo un análisis diagnóstico sobre la magnitud y distribución del gasto educativo que la necesidad de proyectar costos, por ejemplo, debido a un cambio en la estructura del sistema educativo o del modelo de organización escolar.

Los mecanismos que determinan el gasto educativo comprenden una función de producción más extensa, compleja y comprehensiva de lo que, a primera vista, pudiera parecer.

Para comenzar, podría postularse una sencilla relación funcional según la cual el determinante último del gasto sectorial es la cantidad de alumnos. Esto tampoco demanda una profundización especial: al menos conceptual o idealmente, las relaciones de insumo-producto en educación

son estándares y presentan cierto grado de proporcionalidad respecto de la cantidad de estudiantes (relación alumnos/docentes, alumnos/equipamiento, alumnos/establecimiento y alumnos/curso).

Sin embargo, los costos –sobre todo los del personal docente– difieren entre escuelas. Debe añadirse la gran variedad en la dotación de recursos: a) docentes con distintas funciones –de dirección y administración, frente a curso, de apoyo pedagógico, de apoyo administrativo, etc.–; b) docentes con diferentes años de antigüedad y su correspondiente impacto sobre los salarios; c) una innumerable serie de adicionales –a veces comunes a los cargos y otras relacionados con la particular situación de cada docente–; d) diferente infraestructura edilicia; e) distinto equipamiento; f) diversas fuentes de apoyo a su financiamiento –cooperadoras, subsidios, programas especiales–.

Si el estudio de los factores que explican los costos que ya se verifican en el sector es problemático, la estimación de eventuales costos de desarrollar una acción dada no lo es menos. Esto es así ya que no es posible contar con un patrón o denominador común para expresar cuál es el gasto por alumno que permita definir el costo de la escolarización de una persona.

La complejidad no es menor: el cálculo de los costos escolares no es sencillo, entraña no pocas dificultades metodológicas. Los costos educativos no se determinan por medio de un simple cálculo. En este trabajo, se repasan algunos de los **métodos** más usuales en la estimación de los recursos que se requieren para financiar acciones de política educativa: el empleo del gasto por alumno, los modelos macro-analíticos y los cálculos basados en las necesidades escolares.

A grandes líneas, existen **dos enfoques** diferentes y complementarios para estimar los costos en educación:

Una perspectiva macroeconómica: en donde los costos unitarios se obtienen dividiendo el gasto total o agregado en el sector –general-

mente el que surge de la ejecución presupuestaria— por la cantidad de alumnos. Los datos de base deberían distinguir entre tipos y niveles de educación, entre gastos corrientes y de capital, entre tipos de gastos corriente y entre fuentes de financiamiento.

Una perspectiva microeconómica: en ella los bienes y servicios para los estudiantes se descomponen en ítems que pueden ser costeados en forma independiente. La idea que subyace a esta visión es que los costos unitarios deben componerse por distintos insumos educativos. Estos últimos se relacionan, entonces, con la o las formas en que se provee la educación.

La **proyección de costos**, como la elaboración de un presupuesto supone a grandes rasgos que:

1. Se detectaron los problemas.
2. Se seleccionaron objetivos.
3. Se diseñaron alternativas que fueron analizadas.
4. Se recolectaron los datos.
5. Se realizaron modelizaciones.
6. Se proyectaron recursos.
7. Se desarrollaron análisis de costo-efectividad.
8. Se cuestionaron supuestos.

En otras palabras, presupone que se ha formulado un programa o un proyecto; es decir, que se ha decidido qué se hará, de qué modo, en qué plazos, con cuáles recursos, en qué cantidades y qué (ahora) ha de costearse.

Llegado a un punto que intente ir más allá de lo descriptivo, no es posible ahondar en los costos educativos sin abordar:

1. El destinatario último del servicio, los alumnos.
2. Las características propias de ese servicio.

Las proyecciones macro analíticas

Consideramos que se trata de una macro aproximación cuando el punto de partida y el proceso mismo emplean variables agregadas para la estimación. Los casos emblemáticos son dos: a) los que se apoyan en los costos pasados para

proyectar hacia el futuro y b) aquellos que desarrollan modelos en los que se relacionan variables claves y se observan los distintos escenarios que podrían presentarse a partir del cambio de una o varias de ellas.

Los modelos

Se han desarrollado variados modelos para los sistemas educativos. En primer lugar, se establece un conjunto agregado de factores que influyen en la determinación del financiamiento del proceso educativo. Entre ellos, se pueden señalar: a) la capacidad de generación de ingreso de la economía en el presente; b) el crecimiento esperado de la economía; c) el tamaño actual de la población escolar; d) la proyección de la población en edad escolar; e) el tamaño relativo del gasto público con respecto al PIB; f) la participación (actual y esperada) del gasto educativo dentro del Producto Bruto; g) la cantidad de alumnos por curso; h) el salario de los docentes; e i) los costos de los principales rubros que intervienen en el proceso (infraestructura, subsidios etc.). En segundo lugar, se “juega” con distintos valores para las variables intervinientes y se observan los posibles resultados ante eventuales modificaciones en las mismas.

Su mayor utilidad reside en que son relativamente fáciles de utilizar y en la inmediatez de los resultados que aportan. En tal sentido, quizás el mejor provecho que se puede hacer de ellos es cuando se analiza la factibilidad financiera de una política determinada a comienzos de su formulación. Su mayor desventaja es el carácter general y agregado de la información resultante.

Costeo tradicional: método incremental

Este modo particular de proyectar costos, que adiciona un determinado monto al presupuesto anterior en una determinada partida, o gasto total, se denomina costeo “incremental” (a veces también llamado “inercial”).

Es la forma más tradicional, clásica y popular de estimar el gasto y asegurar una continuidad de

las erogaciones existentes. Es particularmente conveniente y común cuando el grado de precisión en los gastos pasados y la predictibilidad del futuro son suficientemente altos.

Las desventajas del método de presupuestación incremental residen en la naturaleza de su orientación al proceso o los insumos. Su principal presunción es que la estructura de costos y que los gastos realizados en el pasado fueron ambos apropiados y se prescinde de la necesidad de revisión (lo que puede no ser el caso). Con mayor o menor grado de detalle, los presupuestos incrementales clasifican los gastos por línea, ítem o responsables, y facilitan la preparación de borradores estimativos para el período siguiente en base a datos del pasado. No permite fácilmente eliminar ítems obsoletos y realizar ahorros.

El gasto por alumno

Un caso particular del costeo del tipo inercial es el que se refiere al gasto por alumno. En educación es muy habitual recurrir a ese indicador y aplicarlo a escenarios alternativos. Así, si se propusiera, por ejemplo, una política de ampliación de la cobertura en el nivel medio que implicara la incorporación de determinada cantidad de alumnos al sistema, bastaría multiplicar ese costo por esa cantidad de alumnos para proyectar los recursos monetarios que demandaría tal política. En su sencillez estriba su mayor desventaja. No obstante, se lo sigue empleando porque bien se lo puede considerar un piso de los costos de las acciones que involucran aumentos en la demanda.

Pero, lamentablemente, no es posible contar con un patrón o denominador común para expresar cuál es el gasto por alumno que permita definir el costo de la escolarización de una persona. No solo eso, al inicio, se señalaron las diversas formas en que se imparte la enseñanza (distintos niveles, modalidades, tipos de escuelas, etc.) pero las diferencias que explican los dispares costos educativos –de los cuales el costo por alumno es solo la expresión final de múltiples dimensiones, decisiones etc.– son mayores todavía. Porque, una vez más, a pesar de la aparente sencillez de

la función de producción educativa, los atributos de las variables intervinientes en la prestación del servicio son más numerosas.

Estas cuestiones permiten comprender por qué, a pesar del carácter concreto de los costos educativos, no se dispone de un único camino para su proyección y no siempre hay acuerdos sobre cómo estimarlos. Por eso, llegado a este punto del cálculo, se hace necesario recurrir a métodos que tengan en cuenta los distintos componentes que, directa o indirectamente, inciden en el proceso de escolarización.

Las proyecciones micro analíticas

Para cualquiera de las diferentes formas de entender el análisis de los costos de una educación de determinada calidad, se necesita que se identifiquen los recursos a emplear –humanos, materiales, temporales– y luego se consideren sus precios para, recién ahí, poder arribar al costo.

Sintéticamente, la idea que sustenta este enfoque es que toda intervención utiliza elementos que tienen un costo. Si es posible identificarlos, se podrá estimar el costo total de la acción. Este algoritmo requiere que cada acción se describa en términos de los recursos que se necesitan para lograr el resultado esperado.

El primer paso, por lo tanto, es la **identificación de los componentes**. Para facilitar esta tarea, los autores proponen dividirlos en cuatro o cinco categorías principales que tengan características comunes. Deben desagregarse con el suficiente detalle de modo que permitan determinar sus costos. El grado de especificidad con que se describa cada uno dependerá de su participación en el costo total. Por ejemplo, en la estimación de los presupuestos educativos, el gasto en personal debería recibir la mayor atención ya que constituye la mayor parte.

Cuando los rubros se encuentran identificados, se determina el costo de cada uno de ellos. Una vez hallados se suman para obtener el costo total. Este método puede utilizarse tanto para me-

dir los gastos ya incurridos como para evaluar el impacto de medidas o programas que se intenten implementar.

La proyección de docentes

El punto de partida para estimar los docentes necesarios en el futuro es conocer la demanda: no hay otra forma de comenzar. Esta, depende de múltiples factores. Suponiendo que el analista cuenta con los datos necesarios sobre matrícula para calcular los costos, a partir de allí, sus dos insumos principales para conocer las necesidades escolares son:

1. El programa curricular a impartir.
2. El modelo de organización escolar.

A los efectos del financiamiento, lo que interesa no es tanto la cantidad y distribución de las materias a brindar, sino el tiempo destinado a la enseñanza de esas disciplinas. De los distintos determinantes de los costos educativos, los derivados de implementar el **plan de estudios** son los más sencillos de estimar: basta con saber la cantidad de horas de cada caja curricular. Así, frente a distintas alternativas, las diferencias absolutas y relativas de horas de clase señalarían que, todo lo demás constante (salarios docentes, cantidad de alumnos, etc.), un plan, por ejemplo, es más económico o costoso que otro.

El impacto de las **definiciones curriculares** no termina allí. Si existiera un establecimiento con diversas orientaciones –esto suele suceder, sobre todo, en el ciclo orientado del nivel secundario– la necesidad de distribuir a los alumnos según la especialidad por la que hubieran optado implicaría una mayor cantidad de secciones con menos estudiantes cada una y, por lo tanto, se requerirían más docentes. En función de esto

último, la diversificación curricular suele tener menor incidencia o, en el extremo, ser neutral desde una perspectiva de los costos, cuando el establecimiento es más grande y el desdoblamiento de cursos para brindar una oferta más amplia de materias, satisface un mínimo económicamente aceptable de alumnos por curso.

En cuanto a la **organización escolar**, define cómo estará constituido el equipo docente y no docente del establecimiento. A su vez, dicho equipo puede desagregarse según cumpla tareas en el aula –es decir, frente al curso– o forme parte de la dirección y administración de la escuela o bien, realice tareas de apoyo.

Básicamente, para **determinar la cantidad de docentes frente a curso** se debe disponer de la información sobre tres definiciones de política. La primera es el programa curricular y la cantidad de horas que de él se deriva. La segunda, la cantidad promedio de alumnos por curso que tiene o tendrá el o los establecimientos educativos en cuestión. La tercera, por último, es la carga horaria de trabajo de el o los docentes involucrado/s. Para una cantidad dada de alumnos, la interrelación de esas tres dimensiones permitirá determinar cuántos docentes frente a clase se requieren.

Como lo que nos interesa es la comprensión del impacto de las decisiones de política, ilustraremos este punto con un sencillo ejemplo en el que el número de alumnos ya está determinado. Para ello, el cuadro (**Cuadro 1**) que se incluye más abajo muestra una estimación de la cantidad de docentes para cinco hipótesis distintas en las que la magnitud de alumnos de cada una de ellas es la misma y lo que se modifica es la forma en que se combinan diferentes decisiones respecto de las tres variables citadas.

Cuadro N°1. Proyección de docentes requeridos.

Hipótesis	N° de alumnos (en miles)	Tamaño del curso	N° de cursos (en miles)	Horas de clase por curso	Total de horas de clase (en miles)	Total de horas por docente	N° de docentes requeridos (en miles)
	(1)	(2)	(3)=(1)/(2)	(4)	(5)=(3)*(4)	(6)	(7)=(5)/(6)
A	300	30	10	20	200	40	5
B	300	25	12	20	240	40	6
C	300	30	10	36	360	40	9
D	300	30	10	20	200	20	10
E	300	25	12	36	432	20	21,6

Fuente: Morduchowicz, A. (2011): Teoría y práctica de la estimación de costos educativos.

Comencemos por la primera hipótesis, la “A”: como consecuencia de la cantidad de alumnos proyectada y las diferentes decisiones, la cantidad de docentes estimada es de cinco mil (última columna).

Tal como lo muestra la hipótesis “B”: las autoridades decidieron disminuir la cantidad de alumnos por curso y mantener los demás parámetros sin modificar, la consecuencia un incremento de los docentes requeridos.

También es posible imaginar una situación (hipótesis “C”) en la que la cantidad de alumnos por curso sigue siendo la misma que la de la situación inicial pero lo que cambia es la caja curricular. Un aumento de esta sin que varíen las demás dimensiones necesariamente implicará una mayor cantidad de docentes frente a curso.

La hipótesis “D” difiere de la primera en la carga horaria de los docentes: si la decisión es que trabajen menos frente a alumnos, alguien deberá cubrir las horas en las que ya no están en el aula y, por lo tanto, como muestra la última columna, la cantidad de docentes necesarios será mayor.

Por último, la hipótesis “E” considera una situación en la que se combinan los cambios en las tres definiciones de política: bajo este supuesto,

se necesitarán cuatro veces más docentes que en la situación de origen.

Como se puede observar, este sencillo ejemplo resulta poderoso para ilustrar cómo las decisiones de política –hasta las que parecen más irrelevantes o con menores consecuencias para los costos– inciden en los recursos necesarios para prestar el servicio. Pero el ejemplo también es útil para ilustrar que, dado que el grueso del gasto sectorial se destina al pago de los salarios docentes, la medición más apropiada para reflejar su nivel de eficiencia técnica es la relación alumnos por curso.

En nuestro ámbito existe una lectura incorrecta de algunos indicadores para analizar la **eficiencia en la asignación de recursos** al sector a partir de la confusión de algunos indicadores. En lo que a nosotros respecta, en este punto, la falsa percepción podría derivarse de utilizar la relación alumnos por docente en lugar de la relación de alumnos por curso.

A título ilustrativo recordemos que, tradicionalmente, el sistema educativo ha aceptado como estándar una relación de alrededor de 25 alumnos por docente para el nivel primario. Sin embargo, expresado así, este índice ha generado una significativa confusión cuando se aborda el

tema de la eficiencia sectorial. Esa magnitud intenta expresar una relación ideal de cantidad de estudiantes, por ejemplo, por maestro de grado común. En otras palabras, esa relación teórica quiso reflejar la cantidad de estudiantes que debería haber por curso. Pero se desvirtuó de forma tal que el denominador de la relación alumnos/docentes terminó involucrando a todo el personal que se encuadra dentro de esa categoría (directores, secretarios, maestros de materias especiales, etc.) y no solo a los que se encuentran frente al aula.

Por ejemplo, una escuela primaria a la que concurren 250 estudiantes que se hallan distribuidos en diez cursos frente a las que se encuentra un maestro de grado en cada una, arroja una relación de 25 alumnos por curso o, si se quiere, 25 alumnos por docente. Pero si a los efectos de la construcción del indicador sumamos el director del establecimiento, esa relación cae a 22,7 alumnos por docente (250 dividido 11). Si también tiene un vicedirector, la relación es de 20,8 y si, continuando con el hipotético ejemplo, trabajan cinco maestros de materias especiales (música, gimnasia, etc.), el indicador resulta ser de 14,7. No obstante, la carga de alumnos por curso continúa siendo de 25 y, por lo tanto, debe considerarse adecuada y técnicamente eficiente.

Volvamos sobre las diversas hipótesis de nuestro ejemplo: los casos C y D, con una relación de alumnos por docente de 33,3 y 30, respectivamente (resultado de dividir la primera y la última columna), se presentarían como más ineficientes que la A cuando, en rigor, se aplicaron decisiones de política que no alteraron la cantidad de alumnos por clase.

El problema de la **relación alumnos/docentes** residiría, entonces, en la discusión y definición de la pertinencia de la composición de la dotación de los recursos humanos para producir el resultado deseado, es decir, para producir educación. En otras palabras, esta cuestión se deriva de y debe remitirse a otra dimensión: la de la tecnología o ingeniería pedagógica y organizacional.

En un medio en que la homogeneidad en la asignación de recursos es lo usual, estas diferentes cantidades y tipos de cargo, en última instancia, podrían estar constituyendo una de las pocas dimensiones de diferenciación en la oferta del servicio y, desde este punto de vista, más que ser una cuestión objetable, podría significar un aspecto que nos remite a la equidad en esa oferta, a la diversificación curricular, etcétera.

En síntesis, aunque la relación alumnos/docentes constituye el indicador más utilizado para medir la eficiencia técnica, da una medida distorsionada de esa eficiencia, porque el denominador (cantidad de docentes) incluye no solamente al docente frente al aula sino a la totalidad de los docentes de la escuela (director, vicedirector, secretario, maestros de materias especiales, etc.). Por este motivo, es útil expresar el costo en función de **la relación alumnos por curso** o el tamaño de la clase.

Una vez proyectada la cantidad de docentes frente a curso, corresponde estimar el resto del personal que se desempeña en los establecimientos educativos. Para ello, se recurre a las definiciones sobre organización escolar que, estén o no legalmente establecidas, señalan la distribución funcional de cargos en las escuelas. En general, esas definiciones establecen que para cierta cantidad de alumnos es necesaria determinada planta de dirección y administración escolar. Con posterioridad, los docentes incorporados a tal efecto se mantienen estables hasta llegar a otro punto en el que la administración del establecimiento requiere una mayor dotación para hacer frente a este nuevo aumento de la cantidad de alumnos.

Luego, con la información salarial, el cálculo de los costos es más o menos inmediato. Respecto al salario docente, también resulta necesario prever en la estimación el posible impacto de los futuros aumentos salariales al momento de costear. Este es el método más usual para proyectar las necesidades financieras.

Requerimientos adicionales

Si la definición de recursos debe considerar los efectos del contexto y de aquellos factores que están fuera del control de la escuela, con más razón debe garantizarse que todas las acciones que están dentro de su alcance, tengan su financiamiento correspondiente. Aquí ya no se trata (solo) de los requerimientos derivados del currículo estándar que, al menos en teoría, es el piso y punto de partida de las necesidades a cubrir en todas las escuelas.

En este caso, se trata de determinar los recursos para llevar adelante las acciones pedagógicas adicionales que permitan nivelar el punto de partida para que todos los niños y jóvenes puedan tener igualdad de oportunidades para alcanzar un similar punto de llegada.

Para simplificar, supongamos que solamente hay dos establecimientos –A y B– con igual cantidad de alumnos e idénticos currículo y modelo de organización escolar. Por lo tanto, sus costos de funcionamiento de personal docente también lo son. Debido a ello, se asignan \$1000 por estudiante bajo un modelo de capitación. Esa cifra es el costo promedio de brindar el servicio sustentado en el principio de igualdad de recursos. Lo único que distingue a esas escuelas son, ni más ni menos, las condiciones para el aprendizaje de sus participantes. Como en cualquier actividad que requiere de dinero, los costos de producción del servicio serán menores allí donde el contexto sea más propicio y viceversa.

Análisis posteriores concluyen que el costo por alumno que garantiza la igualdad de oportunidades educativas asciende a \$ 800 para el grupo en mejores condiciones que concurre a la escuela A y a \$1200 para los más desfavorecidos de la escuela B.

Con este hipotético y sencillo esquema, la escuela A se beneficiaría con un excedente de recursos ya que los costos unitarios son menores al dinero recibido por cada estudiante. Incluso suponiendo que no se permitiera distribuir utilidades entre el

equipo docente y que se exigiera reinvertirlas en actividades escolares, los alumnos del establecimiento se beneficiarían de todos modos ya que contarían con la posibilidad de acceder a un mayor (y quizás mejor) servicio por la disponibilidad de ese financiamiento adicional al servicio básico de enseñanza.

En la escuela B, la situación es más preocupante. Para que la apropiación de los contenidos básicos sea posible, se deben emprender acciones educativas adicionales cuyo costo es, como se dijo, mayor. Pero la distribución igualitarista generaría un déficit de recursos y, por lo tanto, la posibilidad de adquirir los conocimientos básicos es menor. Como se podrá intuir, el problema no concluye aquí. Al finalizar los estudios, se habrá ampliado la brecha educativa entre ambos grupos de estudiantes: los de la escuela A no solo habrán accedido a los contenidos básicos curriculares sino que además habrán ampliado sus conocimientos y experiencias escolares. En la escuela B, no solo sus alumnos no habrán tenido esta oportunidad –que a esta altura casi constituiría un lujo– sino que ni siquiera habrán tenido la posibilidad de adquirir la totalidad del currículo básico por falta de financiamiento.

Las economías de escala

A primera vista, podría creerse que una escuela de mayor tamaño es más conveniente, desde la perspectiva de los costos, que una más chica. A los ahorros generados por aumentos en el tamaño del establecimiento se los denomina economías de escala. Por ejemplo, solemos encontrarnos con consideraciones de este tipo: una escuela de 1000 alumnos es más económica que dos de 500 ya que por cada biblioteca, laboratorio, espacios para el personal de administración, sala de profesores, etc., que hay que construir en la primera, hay que construir dos en las otras. Desde un punto de vista de los gastos recurrentes, sucede algo similar: dos directores, dos bibliotecarios, etc. Pero esto no necesariamente es de este modo, al menos para todos los tamaños de establecimientos.

Desde el punto de vista de los costos, no es indiferente que se pueda incorporar un determinado cargo a una escuela con pocos o muchos alumnos. Esto es así ya que el costo monetario de ese cargo se distribuye entre menos o más estudiantes incidiendo, de esa manera, en el desempeño de los costos medios de la escuela. Cabe señalar que el costo medio es el costo por unidad producida y, en educación, el más utilizado es el que surge de dividir al costo total por la cantidad de alumnos. Por eso, más comúnmente se lo denomina costo por alumno.

Las funciones de costos implícitas en las definiciones sobre organización escolar señalan los umbrales mínimos y máximos, según el caso, para los que resulta conveniente expandir la escala de operaciones. Lo que implica, a su vez, determinar los puntos en los cuales una reducción o aumento de la cantidad de alumnos se torna aconsejable.

Así, la variación que puedan llegar a tener los costos medios cuando, por ejemplo, se incrementa la cantidad de alumnos que asiste a una escuela no está predeterminada: pueden aumentar, disminuir o permanecer constantes. Esto depende, a su vez, de la combinación o proporción de costos fijos y variables.

Los costos variables son los que fluctúan cuando se modifica el volumen de producción; en el caso educativo, se trata de los gastos que se modifican cuando cambia la cantidad de alumnos de una escuela. En cuanto a los fijos, son aquellos que permanecen constantes a pesar de haber variado la escala de operaciones; nuevamente, en el caso de las escuelas, serían aquellos que deben hacerse independientemente del número de alumnos (por ejemplo, la infraestructura escolar).

No obstante eso, cabe señalar que la definición de costos fijos y variables no es unívoca: costos que en un momento pueden ser fijos, en el largo plazo pueden considerarse variables.

Un ejemplo sencillo puede contribuir a aclarar estos puntos: si a una clase asisten veinte alumnos y el espacio físico y las especificaciones pedagógicas permiten incrementar la matrícula hasta veinticinco sin tener que aumentar la cantidad de docentes frente al curso, la presencia de un alumno más:

a) disminuirá el costo promedio o por alumno ya que el costo total de mantener esa clase permanece invariable y,

b) el costo total permanecerá constante pues la diferencia entre el costo total de tener veintiún y veinte alumnos es cero.

Pero si el número de alumnos aumentase repentinamente y en un momento dado se incorporasen diez chicos más, dado que se excede el límite físico y pedagógicamente permitido (recordemos que habíamos supuesto que era de 25), se debe desdoblar el curso en dos de quince estudiantes cada uno. Debido a ello, se debe incorporar un maestro de grado adicional, etc., que torna más cara la prestación del servicio.

Cabe señalar que al incremento en el costo total derivado de agregar una unidad al total de producto se lo denomina "Costo Marginal". En los análisis y proyecciones de costos puede ser muy relevante conocer a cuánto asciende el adicional que deriva de expandir la matrícula y se obtiene por la diferencia entre el costo total luego de su incorporación y el costo total anterior a la misma.

En definitiva, en cada decisión que eventualmente se adopte, influye (o debería influir) la incidencia que tiene la presencia del personal de dirección, de administración, de apoyo administrativo y docente sobre los costos medios. Por otra parte, lo que se pretende ilustrar es que no existe esa linealidad del tipo "dos establecimientos son más caros que uno". Como siempre, en última instancia, la definición final debería corresponderse con un serio análisis de costo-efectividad en el que se conjuguen todas las variables intervinientes.

A su vez, conforme sean los demás ingredientes, cambiarán los parámetros y formas, pero la

esencia es ésa. A partir de allí, como se dijo, se pueden proyectar los costos totales y por alumno, tipificarlos en función de los distintos niveles, modalidades y/o ámbitos educativos, recurrir a ellos para construir índices de distribución de recursos según sea la composición de la población estudiantil y red escolar, etc.

El listado de ingredientes es un avance en la determinación de los recursos para garantizar el derecho a la educación pero resta un paso más: encontrar los recursos que se hallan asociados a determinados resultados de modo tal que, a partir de los parámetros encontrados, se pueda calcular la función de costos. Básicamente, se dispone de **tres métodos** para ello:

1. El estadístico: este método es el de los análisis de funciones de producción educativa. Se trata de una relación matemática que describe cómo los recursos pueden ser transformados en productos. Los parámetros se obtienen por medio de estudios econométricos. Los estudios de funciones de producción en educación se encuentran entre los análisis más controvertidos y con menos consenso. Se han utilizado más para concluir sobre lo que no impacta en los resultados que para orientar sobre qué sí hacer. No obstante, gracias a ellos, se constató empíricamente que los factores socioeconómicos son centrales al momento de explicar los logros en el aprendizaje.

2. El empírico: más modesto en cantidad de observaciones, aunque más pretencioso en la profundidad de sus indagaciones, este método descansa en la observación de los gastos promedios de otros distritos, sistemas e, incluso, escuelas individuales. El método empírico refleja las prácticas reales. Para ello, tiene en cuenta los costos actuales e históricos. En primer lugar se observan las actividades escolares. Estas se agrupan en diferentes categorías según sean de enseñanza en el curso, de dirección y administración, de apoyo pedagógico, etc. Luego, se analiza el tiempo dedicado a cada una de estas actividades. En el cálculo deben tenerse en cuenta distintos parámetros tales como las condiciones

de trabajo, los salarios y la duración de la jornada escolar. Más tarde, se establece el costo total y por alumno que incluye, por supuesto, material, equipamiento, libros y el resto de los insumos. En rigor, se trata de analizar las escuelas eficaces, observar los recursos que emplean y sugerir, de considerarse pertinente, su réplica en otros establecimientos.

3. Los paneles de expertos: se recurre a la opinión profesional cuando no hay información disponible o se trata de una nueva propuesta que no ha sido experimentada todavía. Aquí interesan las prácticas deseadas. En primer lugar, podrían servir para el desarrollo de escuelas prototípicas ideales. Se comienza por establecer los requerimientos básicos con el objetivo de definir la cantidad de alumnos por clase, las horas semanales, suplencias y el calendario escolar. Después se identifican las tareas que llevan a cabo los docentes y se estima cuánto tiempo se debería destinar a cada una de estas actividades. Una vez conocidas las horas necesarias se obtiene la cantidad de docentes requerida. El próximo paso es obtener el costo: se emplean los diferentes niveles salariales y se multiplica por las horas necesarias. La suma final surge de las definiciones acerca del tamaño del curso, del número de horas de instrucción, de la cantidad de tiempo en que los docentes planifican sus clases, corrigen tareas u orientan a sus alumnos. Luego se estima el costo de los libros, materiales y otros recursos como el personal de mantenimiento, administrativo y de dirección.

Sabiendo que el total previsto a distribuir por este mecanismo entre las provincias asciende a \$ 200.164.677.329 y los días hábiles en el año serán 246,

a. calcular el monto diario que recibirá cada jurisdicción.

b. Discutir formas alternativas de distribución de los recursos.

Actividades vinculadas a las clases del Módulo 2

Jurisdicción	Índices de Participación Anual Ley 26075 de Financiamiento Educativo
Buenos Aires	0,3258
Catamarca	0,0166
Córdoba	0,0733
Corrientes	0,0324
Chaco	0,0373
Chubut	0,0157
Entre Ríos	0,0325
Formosa	0,0213
Jujuy	0,0207
La Pampa	0,0113
La Rioja	0,0130
Mendoza	0,0457
Misiones	0,0383
Neuquén	0,0164
Río Negro	0,0183
Salta	0,0377
San Juan	0,0242
San Luis	0,0146
Santa Cruz	0,0077
Santa Fe	0,0659
Santiago del Estero	0,0346
Tucumán	0,0412
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	0,0036
TOTAL PROVINCIAS	0,9481
TOTAL CABA	0,0519
PROVINCIAS y CABA	1

La Ley de Financiamiento Educativo: En base a los Índices de Participación Anual informados por el Ministerio de Educación de la Nación de la Ley 26.075 de Financiamiento Educativo para el año 2019.

Ejecución presupuestaria

Durante el último año escolar, los gastos de una escuela secundaria fueron los siguientes:

✓ Salarios de los docentes	\$52.300
✓ Salarios del personal administrativo	\$12.500
✓ Salarios del personal de servicio	\$9300
✓ Libros para la biblioteca (obras literarias)	\$1200
✓ Electricidad y agua	\$500
✓ Tablets	\$4000
✓ Insumos de oficina para la administración (papelería)	\$100
✓ Tizas	\$20
✓ Armarios para la oficina de la secretaría	\$600
✓ Manual para los docentes	\$300
✓ Reparaciones menores de la escuela	\$1300
✓ Mantenimiento del edificio	\$200

El gobierno provincial paga el salario de los docentes, personal administrativo y de servicio. También, cubre los costos del mantenimiento y reparación de edificios escolares, los servicios de agua y electricidad, los libros y manuales. Las tablets y los armarios son cubiertos con fondos de financiamiento externo. El resto de gastos se cubre con el arancel escolar que pagan los padres.

Prepare: una tabla de ejecución de gastos públicos que contenga:

- Tipo de gasto (corriente y de capital).
- Fuente de financiamiento (recursos propios y fuentes externas).

Bibliografía

- **Morduchowicz, A.** (2004). *Discusiones de la Economía de la Educación*. Ed. Losada. Buenos Aires, Argentina.

Disponible en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001507/150777so.pdf>



- **Morduchowicz, A.** (2011). "Teoría y práctica de la estimación de costos educativos". *Fineduca, Revista de Financiamento da Educação*.

Disponible en:

<http://www.seer.ufrgs.br/fineduca/article/view-File/24764/23795>



- **Subsecretaría de Planeamiento Educativo.** Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo (CGECSE). Informe Indicativo de Salarios Docentes. Varios números.

Disponible en:

<http://portales.educacion.gov.ar/dpe/costos-educativos-cgecse/gasto-en-educacion/salarios-docentes/>





Ministerio de Educación,
Cultura, Ciencia y Tecnología
Presidencia de la Nación

Organização
de Estados
Ibero-americanos

Para a Educação,
a Ciência
e a Cultura



Organización
de Estados
Iberoamericanos

Para la Educación,
la Ciencia
y la Cultura



Escuela de Gobierno
de Política Educativa