



**TESIS DE GRADO**

**INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**ESQUEMA DE FINANCIAMIENTO EDUCATIVO**  
**MEDIANTE EL USO DE CUPONES**  
**VALORIZADOS**

**Autor: Santiago Pinnel**

**Director de Tesis:**

**Ing. José Luis Roces**

**2007**



## **Descriptor Bibliográfico**

El presente documento incluye una investigación acerca de la viabilidad de implementar el Esquema de Cupones valorizados para el financiamiento de la educación en Argentina. Para lograr esto se hizo un estudio de las evidencias empíricas en aquellos países americanos en los que este esquema de cupones fue implementado usando como referencia principal el caso chileno.



## **Resumen Ejecutivo**

El objetivo del presente documento es investigar acerca de la viabilidad de implementar el Esquema de Cupones valorizados para el financiamiento de la educación en Argentina. Este sistema de financiamiento educativo tiene como objetivo lograr que los recursos destinados a educación se distribuyan en forma más equitativa entre las escuelas, haciendo que sus ingresos sean proporcionales a la cantidad de alumnos matriculados que cada establecimiento educativo tiene, mediante cupones valorizados por alumno.

Esta investigación comprende, en primer lugar, el análisis de los países americanos en donde este modelo fue implementado, es decir, Chile y EE.UU. Se profundizó especialmente en el análisis del caso chileno debido a que la forma de implementación de su esquema de financiamiento, a diferencia del norteamericano, se hizo en forma integrada a nivel nacional. El caso chileno se diferencia asimismo del norteamericano en que presenta una importante evidencia empírica debido a que el esquema de financiamiento chileno fue implementado en la década del 80 mientras que el norteamericano se implementó en la década del 90. Es importante destacar que la evidencia empírica en este tipo de sistemas de financiamiento permite cierto grado de análisis recién cuando el sistema lleva transcurrido varios años desde su implementación.

En segundo lugar se investigó acerca de la situación educativa. Esta investigación consistió en el análisis de los indicadores del sistema educativo argentino, el estudio de los puntos más relevantes de la legislación educativa vigente en Argentina, comprendiendo principalmente al estatuto docente y a la nueva ley de financiamiento educativo y un análisis del presupuesto destinado a la educación.

Luego se diseñó una estructura organizacional capaz de sustentar en forma eficiente al esquema de financiamiento educativo aquí investigado y, seguidamente, se realizó un cálculo del costo por alumno que implicará su implementación en las escuelas de la Capital Federal de la República Argentina con el objetivo de estimar el valor del cupón, que es el eje fundamental de este sistema.

Para concluir el presente trabajo se hizo un análisis de las ventajas y desventajas que plantea el esquema de financiamiento educativo, así como también una valoración de la investigación realizada en las etapas anteriores.



## **Executive Summary**

The main purpose of this project is to analyze an educational program that maximizes public investment in education and to evaluate the possibility of its implementation in Argentina. The objective of this program is to make public spending per pupil equal among all students, by distributing educational public investment in proportion to the number of students each school has, so that schools have an incentive to recruit pupils in order to strengthen their budget.

The first step of this investigation consisted in describing how this program was implemented in American countries, namely Chile and U.S.A. Chilean case is much more important for this study than the American case because it was implemented in the whole country in the 80's. On the other hand, the American experience is not as valuable for the purpose of this project, since the program was partly implemented in the 90's, and is not old enough to make a full analysis.

The second step of the investigation consisted on studying the Argentinean situation. This research was focused in the analysis of information and data of the Argentine education system, the review of relevant issues of the Argentine education regulations in force, comprehending the educational statute law and the new educational funding law together with the analysis of the national education budget.

An organizational structure capable of sustaining this program efficiently was then created, followed by the estimation of the value of each voucher based on the calculation of the educational investment per pupil. The amount of the voucher represents a very important aspect of the program.

To conclude the study, the advantages and disadvantages of the program were described, followed by the conclusions drawn from the previous steps.





## **Agradecimiento**

A mis Padres que me regalaron la educación,



**TABLA DE CONTENIDOS**

<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>2. LAS REFORMAS EDUCATIVAS QUE LLEVARON A CHILE AL ESQUEMA DE CUPONES .....</b>	<b>3</b>
2.1 EL CONTEXTO DEL CAMBIO.....	3
2.2 ELEMENTOS CENTRALES DE LAS REFORMAS.....	6
2.3 RESULTADOS .....	11
2.4 LAS REFORMAS EDUCATIVAS DE LOS GOBIERNOS DEMOCRÁTICOS .....	13
2.4.1 <i>Estatuto Docente</i> .....	13
2.4.2 <i>Financiamiento Compartido</i> .....	14
<b>3. EL ESQUEMA DE CUPONES EN E.E.U.U.....</b>	<b>17</b>
<b>4. SITUACIÓN ARGENTINA .....</b>	<b>21</b>
<b>5. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL .....</b>	<b>25</b>
5.1 UNIDAD COMUNAL .....	25
5.2 MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES .....	29
<b>6. LA DINÁMICA DE LOS RECURSOS.....</b>	<b>33</b>
<b>7 VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL ESQUEMA DE CUPONES .....</b>	<b>35</b>
<b>8 CONCLUSIONES .....</b>	<b>37</b>
<b>9. COMENTARIO FINAL .....</b>	<b>41</b>
<b>10. BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>43</b>
<b>11. ANEXO A: INDICADORES DE EDUCACIÓN ARGENTINA .....</b>	<b>45</b>



## 1. INTRODUCCIÓN

No hay duda de la potencia cultural que representa la Argentina. Su historia es de una riqueza enorme. Pero ha habido una crisis profunda que ha generado grandes dificultades y ha incrementado la brecha entre los distintos sectores sociales. Esto hace que la desigualdad sea uno de los problemas más serios que hoy enfrenta la Argentina. Dicha brecha se hace explícita en materia educativa [Narodowski, 2000].

El problema que se quiere resolver mediante esta tesis de grado es la falta de un esquema de financiamiento educativo eficiente que perdure a lo largo del tiempo y que logre un desarrollo de los recursos utilizados que permita que la Argentina sea un país integrado en materia educativa. Para eso se propone una tesis de grado que estudie un esquema de financiamiento educativo novedoso para Argentina pero con antecedentes en otros países, y que permita establecer líneas de seguimiento para la implementación de dicho sistema.

Tanto la educación básica como toda la educación no universitaria en Argentina es financiada por los gobiernos provinciales quienes son los responsables de financiar, organizar, y supervisar los planteles de recursos humanos de los establecimientos educativos y los gastos de mantenimiento (gastos recurrentes) y proveer la infraestructura necesaria (gastos de inversión en edificios escolares y equipamiento).

De esta manera, los recursos destinados a la educación tratan de asegurar la cobertura de demanda mediante la disponibilidad de plazas. El aseguramiento de la oferta necesaria se realiza habitualmente a través de dos mecanismos: (i) el financiamiento directo y completo de la escuela pública que provee enseñanza en forma gratuita; (ii) transferencias a instituciones privadas (escuelas públicas de gestión privada) mediante subsidios que cubren total o parcialmente el costo de los planteles docentes [Becerra et al., 2003].

Por otra parte El Gobierno Nacional es el responsable de: (a) financiar y regular el sistema de universidades nacionales; (b) supervisar y proveer asistencia para asegurar la calidad en educación básica, mediante la implementación de sistemas nacionales de evaluación, asistencia técnica para la gestión curricular y capacitación; (c) financiar programas compensatorios de desequilibrios regionales y sociales [Becerra et al., 2003].

Por lo tanto los establecimientos públicos no universitarios cubren sus egresos a través de los ingresos que reciben de las provincias sin importar cuantos alumnos tengan, ni el nivel educativo que sus alumnos reciban. Es por eso que no existe ningún tipo de incentivo de los establecimientos para educar más alumnos por más que estén operando con capacidad ociosa. Incluso, tampoco existe incentivo para que los establecimientos brinden una mejor calidad educativa para sus alumnos.

El modelo o esquema de financiamiento que se propone estudiar en la presente tesis de grado se llamará de aquí en adelante esquema de cupones valorizados, y difiere del sistema utilizado actualmente en Argentina.

La diferencia radica en la forma de distribuir el presupuesto educativo. Actualmente en Argentina los establecimientos de educación pública no universitaria reciben el dinero necesario para cubrir sus gastos e inversiones. En cambio el “esquema de cupones valorizados” tiene el objetivo de lograr que los recursos educativos se distribuyan en forma más equitativa entre los establecimientos haciendo depender el ingreso de los establecimientos de la cantidad de alumnos que cada establecimiento tenga matriculado.

La presente investigación propone diseñar una estructura organizacional adecuada para sustentar en forma eficiente el esquema financiero que aquí se hace referencia. Este esquema propone como fuente de financiamiento un sistema de subvención educacional o subsidio por estudiante (subsidio a la demanda), el cual debe cubrir los gastos de operación y de capital de los establecimientos. El propósito de este mecanismo es promover la competencia entre las escuelas, para atraer y retener alumnos, al hacer depender el ingreso de los establecimientos de la elección que efectúen los alumnos y sus familias. El objetivo final buscado con esta competencia es promover una mayor eficiencia y calidad de los servicios educacionales entregados por dichos establecimientos [Aedo & Sapelli, 2001].

La necesidad de un subsidio en educación deriva del importante rol del Estado en el financiamiento educativo, que va atado a la oferta pública de educación. El cupón permite separar esta asociación y limitar el rol del Estado al financiamiento. Se podría preguntar, ¿Por qué el Estado ha de participar en educación? En primer lugar, para garantizar la educación de los niños; en segundo lugar, para resolver problemas de externalidades (mínimos estándares de alfabetización); y en tercer lugar, para asegurar la igualdad de oportunidades entre grupos de diferentes ingresos. Estos objetivos no requieren que el Estado produzca los servicios, sino que se limite a establecer un estándar mínimo y a permitir que, a través de mecanismos de financiamiento, todos tengan acceso a él [Aedo & Sapelli, 2001].

El alcance del modelo que aquí se presenta no tiene límites en cuanto a cuales escuelas es posible su aplicación. Por lo tanto cualquier tipo de escuela tanto pública como privada puede participar del esquema de financiamiento. Es importante distinguir que para el caso de las escuelas privadas el financiamiento del estado a los alumnos que concurren a dichas escuelas es topeado a través del valor del cupón valorizado [Aedo & Sapelli, 2001].

## **2. LAS REFORMAS EDUCATIVAS QUE LLEVARON A CHILE AL ESQUEMA DE CUPONES**

Los únicos países con antecedentes en América de él esquema de cupones para el financiamiento de la educación son Chile y E.E.U.U (únicamente en 11 estados). Es por eso que la experiencia chilena es de gran importancia para la presente investigación.

### **2.1 El contexto del cambio**

Las reformas educativas más significativas se realizaron a partir de 1980. El Ministerio de Educación chileno educaba, en el momento de las reformas, al 80% de los niños y jóvenes que asistían a cursos regulares de educación básica y media impartidos en el país. Previo a las reformas la administración educacional chilena se sobre burocratiza, el aparato del estado se hace cada vez más pesado alcanzando proporciones que no estaban en relación con las necesidades reales del sistema educacional. Esta centralización administrativa se vio acompañada por una centralización regional, produciéndose una distribución de los recursos educacionales, humanos y materiales, que no sólo privilegiaba excesivamente la capital del país, sino que, a la vez, muchas veces asignaba los recursos educacionales de acuerdo a los requerimientos políticos que no siempre correspondían con las necesidades sociales por educación más apremiantes. Las decisiones en el ámbito educativo se definían centralmente; los directores de las escuelas públicas eran nombrados sin consulta a la comunidad, lo mismo ocurría con los profesores, los planes, los programas educacionales, las decisiones de inversión, y la creación de nuevas escuelas. Todo intento de descentralización era abortado por las autoridades nacionales [Beyer, 2000].

Las consecuencias del excesivo centralismo fueron: i) baja calidad educacional y baja eficiencia, evidenciadas por los altos porcentajes de deserción y repetición escolar; ii) bajos sueldos de profesores debido a que la burocracia consumía gran parte del presupuesto; iii) supervisión inadecuada de los administradores de las escuelas y de los profesores; iv) programas de estudios poco flexibles, y no aptos para las necesidades locales; y v) mínima participación de la comunidad en los asuntos escolares. La autoridad educacional dejaba la gestión en las manos de las escuelas, pero sin entregarles el poder de decisión sobre los recursos humanos y financieros. De ahí que una gestión efectiva en la práctica era imposible. Si se considera que hacia 1980 existían 7750 establecimientos fiscales de educación, no parece difícil sostener que las posibilidades reales de supervisarlos eran nulas [Beyer, 2000; Aedo & Sapelli, 2001].

El sistema tampoco contaba con indicadores externos, como exámenes nacionales o auditorías independientes, que les permitieran a las autoridades centrar su atención en escuelas con problemas. Esta puede ser una de las razones por las cuales si bien Chile mantenía un respetable gasto en educación (4.3% del PBI), los resultados no eran los esperables como se muestra en la Tabla 2.1. El desgranamiento (repitentes como

porcentaje de matrículas) y la deserción eran los principales problemas que afectaban a la educación básica. Otras preocupaciones del sistema eran las marcadas diferencias de calidad de la educación chilena, la saturación de los establecimientos ubicados en zonas de alta densidad que obligaba a las escuelas a operar en tres turnos y la baja asistencia de los alumnos a las escuelas. El principal problema era que la asignación presupuestaria a cada establecimiento no se realizaba de acuerdo a parámetros objetivos. Más bien respondía a criterios históricos o al grado de influencia de cada establecimiento. Es por eso que el gasto por alumno podía diferir sustancialmente entre una escuela y otra. [Beyer, 2000].

Indicadores educativos seleccionados en Educación Primaria 1975

	Números de años en educación primaria	Repitentes como % de matrícula	Tiempo requerido para graduarse	Porcentaje que se gradúa
Argentina	7	8.7	9.1	65.7
Chile	8	12.5	11.2	66.7
Costa Rica	6	6.5	7.2	77.1
Uruguay	6	14.0	7.8	88.9
Venezuela	6	2.7	7.8	61.2
Grecia	6	2.9	6.0	97.7
Alemania	n.d.	3.2	n.d.	n.d.
España	n.d.	2.9	n.d.	n.d.

Tabla 2.1. Indicadores educativos seleccionados en Educación Primaria [Beyer, 2000]

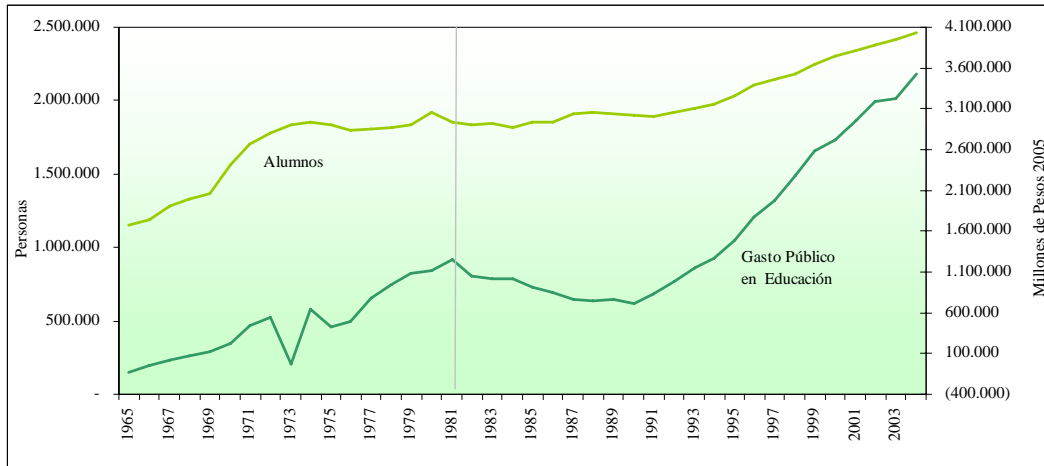
La excesiva centralización no permitía atender con rapidez la demanda mediante un aumento de la capacidad instalada. Las decisiones de inversión, al igual que aquellas referidas a directores y profesores, estaban localizadas en el nivel central, muchas veces insensible a las demandas de la comunidad local [Beyer, 2000; Aedo & Sapelli, 2001].

El gasto en educación por alumno estaba bajo presión porque el sistema educacional chileno se hallaba lejos de consolidarse. Esta presión se venía manifestando desde los 40 cuando comenzó a crecer la cantidad de matrículas. Este número creció a un ritmo sostenido desde los 40 hasta los 70, lo que generaba una gran presión sobre las finanzas públicas agravada por el lento crecimiento de la economía chilena. La elevada inflación de la época y la fuerte contracción económica que sufrió el país en 1974 y 1975 como consecuencia de un severo ajuste fiscal y un deterioro importante de los términos de intercambio redujeron fuertemente el gasto en educación. La evolución del gasto educativo y la evolución de la cantidad de alumnos se pueden apreciar en la figura 2.2 [Beyer, 2000].

Hacia 1980 el gasto en educación comenzó a recuperarse. Sin embargo dado que los logros educacionales del país eran poco satisfactorios y existían deficiencias serias en la gestión educativa, parecía razonable preguntarse si era conveniente seguir allocating



nuevos recursos al sector sin modificar fundamentalmente las formas de organización del sistema educacional chileno. El ordenamiento institucional de la educación a esa fecha no aseguraba necesariamente una educación de calidad y la atención oportuna de la demanda [Beyer, 2000].



1US\$=506.1 Pesos Chilenos

Figura 2.2. Evolución del alumnado chileno y el gasto público en educación [Marcel, 2006]

## 2.2 Elementos centrales de las reformas

En 1980 el contexto educacional llevó al gobierno militar a realizar reformas drásticas en el sistema educativo que siguen vigentes en la actualidad. El primer cambio fue el traspaso de las escuelas fiscales a las municipalidades del lugar en donde se encontraban dichas escuelas. Se transferían los servicios, activos, recursos financieros y de personal desde los organismos públicos a los municipales. Los profesores al momento de traspasarse de los establecimientos fiscales a las municipalidades recibieron un pago equivalente a un mes de remuneraciones por año de servicio [Beyer, 2000].

La transferencia de escuelas a las municipalidades significaba para los municipios organizarse de tal manera de absorber los establecimientos que les eran traspasados. Esta organización se llevó adelante a través del Departamento de Administración de la Educación Municipal (DAEM). Esta unidad surgida en 1980 aún tiene a su cargo la administración de las escuelas. Los empleados de este departamento son en su totalidad funcionarios municipales y a cargo de cada departamento se encuentra un profesor [Beyer, 2000; Aedo & Sapelli, 2001].

La segunda reforma fue el cambio en la manera de asignar los recursos. Estos, históricamente asignados a la escuela, comenzaron a ser asignados a los alumnos. Una escuela podía contar con recursos sólo si los padres decidían enviar a sus hijos a ese establecimiento educacional. Las escuelas comenzaron a recibir un pago mensual por cada alumno que asistía a sus aulas, así fue como el sistema de cupones comenzó a funcionar en Chile. Junto con este cambio en la forma de asignar los recursos, la oferta educacional se desreguló completamente. Se permitió que organizaciones privadas, con y sin fines de lucro, colaboraran en la gestión educacional. Si bien esta colaboración no era un fenómeno nuevo, lo que sí era nuevo, era la autorización para que organizaciones con fines de lucro establecieran con recursos públicos escuelas básicas y colegios medios. El crecimiento de la oferta privada se debió principalmente a este tipo de establecimiento [Beyer, 2000; Aedo & Sapelli, 2001].

De esta manera, la educación en Chile pasó a ser provista por una variada gama de oferentes que incluía escuelas municipales administradas por departamentos municipales, escuelas municipales administradas por corporaciones privadas, escuelas privadas dependientes de la Iglesia Católica o de otras agrupaciones religiosas, escuelas laicas sin fines de lucro y escuelas con fines de lucro [Beyer, 2000].

Los objetivos fundamentales de estas reformas eran: asegurarles a los niños interesados en educarse la posibilidad de hacerlo y elevar la calidad de educación entregada. Antes de 1981 no había seguridad de que los niños que querían educarse pudiesen hacerlo. Podía ocurrir que las escuelas no tuviesen vacantes o que no hubiese escuelas en los lugares en que vivían los estudiantes potenciales, y mientras las autoridades centrales no aportasen los recursos necesarios, las posibilidades de incorporar a los niños en las

escuelas eran remotas. La subvención educacional cambia esta situación. Todo interesado en matricularse en una escuela aportaba recursos al establecimiento en forma automática sin la necesidad de que mediase la intervención de ninguna autoridad central o local. Por lo tanto, en principio nadie que lo deseara quedaba sin estudiar [Beyer, 2000].

Las autoridades de la época también sostenían que las escuelas, obligadas a competir por los recursos, iban a hacer todos los esfuerzos posibles para mejorar la educación. De ahí que se estimaba que la subvención no sólo iba a ayudar a aumentar la cobertura escolar sino que también generaría los incentivos necesarios para elevar la cuestionada calidad de la educación chilena [Beyer, 2000; Aedo & Sapelli, 2001].

El hecho que las escuelas fueran a competir por los recursos significaba que la calidad de educación provista por los establecimientos debía aumentar. Aunque para que esto ocurriera debían suceder dos cosas: Primero que los padres estuviesen debidamente informados de los resultados de los establecimientos a los que concurrían sus hijos, y segundo que los padres estuviesen dispuestos a enviar a sus hijos a los establecimientos de mayor calidad.

Es por eso que un requisito que se tornaba esencial para que las reformas educacionales tuvieran sentido era la presencia de información sobre los logros de las escuelas. En Chile era inexistente un sistema de información de este tipo. Es por eso que los padres eran quienes insatisfechos con los rendimientos de sus hijos los cambiaban de establecimientos [Beyer, 2000].

Una de las críticas principales a las reformas educacionales en Chile, fue la falta de un sistema de información que permitiese tomar las decisiones adecuadas a los Padres a la hora de elegir la escuela. Recién en 1995 comenzó a llegar a los Padres la información acerca de los resultados de las pruebas que se realizaban en las escuelas. Estas pruebas eran llevadas adelante a través del Ministerio de Educación [Beyer, 2000; Aedo & Sapelli, 2001].

De esta manera quedaron en evidencia resultados que marcaban diferencias significativas de rendimiento entre los distintos establecimientos. Aunque estas diferencias no se podían atribuir a las reformas implementadas ya que el nuevo sistema no estaba aún internalizado por los Padres. Y además esta correlación era una herencia del antiguo sistema centralizado de educación, el cual parecía no mostrar ninguna sensibilidad por la mala educación que estaban recibiendo en sus escuelas los niños de nivel socioeconómico más bajo [Beyer, 2000].

Las pruebas de rendimiento también dejaron en evidencia grandes diferencias de logro educativo entre escuelas de un mismo nivel socioeconómico, y entre escuelas privadas y públicas. Esta última diferencia se puede apreciar en la tabla 2.3.

Porcentaje de logro por tipo de educación básica subvencionada En la PER(Pruebas de Evaluación y Rendimiento) de 1984				
	Cuarto Básico		Octavo Básico	
	Castellano	Matemáticas	Castellano	Matemáticas
Fiscal	59.4	53.9	59.6	50.6
Municipal	59.6	53.4	54.4	49.9
Particular	64.8	58.3	58.3	53.5

Tabla 2.3. Porcentaje de logro por tipo de educación, Chile 1984 [Beyer, 2000]

Hacia fines de 1981 la economía chilena comenzó a vivir un proceso de fuerte retroceso económico que impactó fuertemente a la educación. Como se puede apreciar en las tablas 2.4 y 2.5 el gasto público en educación y el monto de la subvención se redujeron significativamente. El ajuste previsto a través de la indexación por inflación para el monto de la subvención por alumno fue suspendido en 1982. El mismo comenzó a ajustarse con el índice de sueldos y salarios del sector público [Bayer, 2000; Marcel, 2006].

Gasto público real en educación 1981-1990 (Base 1982: 100)					
	Total	Parvularia	Básica	Media	Superior
1981	100.2	140.9	93.9	87.4	93.8
1982	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1983	87.8	87.7	78.3	81.9	113.1
1984	85.6	98.0	75.7	84.7	107.7
1985	85.9	114.7	77.3	90.6	99.0
1986	79.9	117.3	76.8	97.5	70.1
1987	75.8	125.1	75.1	85.6	65.5
1988	82.1	132.1	81.8	98.5	66.8
1989	75.6	124.1	74.2	91.8	64.0
1990	71.8	122.1	72.1	84.1	59.2

Tabla 2.4. Gasto Público real en educación 1981-1990 [Beyer, 2000]

Evolución del monto de la subvención 1981-1990  
(Base 1982:100)

	Educación Básica	Educación Media
1981	103	109
1982	100	100
1983	83	83
1984	82	82
1985	76	76
1986	82	82
1987	77	77
1988	75	72
1989	80	77
1990	76	73

Tabla 2.5. Evolución del monto de la subvención 1981-1990 [Beyer 2000]

Comenzó entonces una ola de despidos a docentes en las municipalidades que más sentían el efecto de la recesión. Las presiones sindicales lograron que el gobierno prohíba la medida que estaban tomando las municipalidades con los docentes. De esa manera el déficit en las municipalidades no tardó en llegar. Esta situación obviamente fue avalada por el gobierno central, que contribuyó a financiar dicho déficit. Estaba claro que la competencia por los alumnos se atenuaba con esta medida y afectaba por lo tanto, la esencia del sistema [Beyer, 2000].

A pesar del intento de descentralización, el Ministerio de Educación seguía interviniendo fuertemente en la gestión educativa. A través de circulares que contenían obligaciones o recomendaciones que afectaban principalmente la administración de las escuelas. Algunas parecían ser relativamente inofensivas, como indicaciones respecto de las normas de seguridad con las que debe contar el establecimiento educacional. Otras en cambio eran, desde el punto de vista de la escuela, de su gestión y de su perfil, más complejas de acomodar como, por ejemplo, sugerencias metodológicas, orientaciones disciplinarias, etc. De este modo, no puede dejarse de señalar que si bien las reformas permitieron avances importantes en la descentralización del sistema, en algunos aspectos de su gestión los establecimientos educacionales siguieron seriamente restringidos por el nivel central. Si a este hecho se agrega una competencia entre escuelas severamente limitada por la ausencia de indicadores objetivos de calidad educativa, tenemos un cuadro en el cual el sistema de cupones estaba lejos de ser implementado en su totalidad [Mizala & Romaguera, 1998; Beyer, 2000].

La fuerte caída en el valor real de la subvención, las limitaciones a la competencia y la transmisión de señales confusas respecto del verdadero alcance de la autonomía de los establecimientos educacionales sugieren que el sistema de cupones para la educación estuvo lejos de ser implementado en su total extensión. De ahí que toda evaluación de la nueva organización de la educación chilena más que referirse al sistema de cupones sea

una apreciación de un esquema en transición lleno de restricciones y contradicciones [Mizala & Romaguera, 1998; Beyer, 2000; Aedo & Sapelli, 2001].

## 2.3 Resultados

A pesar de las restricciones y contradicciones que sufría el sistema chileno el principio por el cual funciona este sistema de financiamiento debía mejorar la calidad de la educación. Por una razón muy simple, si el alumno se va de la escuela, ésta deja de recibir recursos. Antes de estas reformas, en cambio, los establecimientos de enseñanza recibían sus recursos directamente desde el nivel central, principalmente a través del pago de los salarios de los docentes. Por lo tanto, no era necesario esforzarse para retener a los alumnos. En las tablas 2.6 y 2.7 figuran los resultados de eficiencia obtenidos donde se puede apreciar que para la educación básica la evolución es positiva [Aedo & Sapelli, 2001].

	Egreso Total %	Retención a 8°/4°	Tiempo Egreso Años
1975-1985	50.3	54.6	12.2
1979-1989	60.3	64.7	10.6
1983-1993	71.3	78.4	10.1
1987-1997	75.9	81.7	9.7

Tabla 2.6. Eficiencia interna del sistema escolar básico chileno [Beyer, 2000]

Chile 1985-2004	
Años	Tasa éxito Total (%)
1985-1995	75.0
1986-1996	75.8
1987-1997	76.7
1988-1998	77.8
1989-1999	78.4
1990-2000	79.8
1991-2001	81.7
1992-2002	83.5
1993-2003	85.9
1994-2004	87.2

Fuente: Ministerio de Educación de Chile

Tabla 2.7. Porcentaje de niños con escuela básica completa según generación

Otros efectos de las reformas fueron la creación de nuevos establecimientos educacionales; los colegios privados gratuitos pasaron en un lapso de 5 años de 1600 a

2600; el aumento de la asistencia estudiantil creció desde un 70% de asistencia promedio previo a la reforma hasta más del 90% luego de las reformas [Beyer, 2000].



## **2.4 Las reformas educativas de los gobiernos democráticos**

A partir de 1990 los gobiernos chilenos mostraron una particular preocupación por la educación. La calidad de la educación ha sido un tema central. A pesar del modelo de financiamiento educacional que regía en el país en los 90, la mejora educacional no fue incentivada a través de la competencia entre las escuelas. La preocupación educacional se ha traducido en una mayor intervención del Estado. Este cambio de enfoque nacía del convencimiento de las nuevas autoridades de que la competencia entre las escuelas para captar mayor cantidad de alumnos no aseguraba por sí sola una educación de calidad [Beyer, 2000].

### **2.4.1 Estatuto Docente**

Uno de los principales problemas que tuvieron y tienen que enfrentar los gobiernos democráticos de Chile son las demandas salariales y laborales de los docentes. Estos forman un gremio poderoso, de carácter nacional y con un fuerte poder de movilización quienes lograron negociar durante la primera administración democrática un Estatuto Docente que estableció beneficios significativos para los docentes del área municipalizada y que, de alguna manera, terminó con el anhelo de la reforma de 1980 de dejar en igualdad de condiciones a todos los establecimientos que recibían recursos públicos, independientemente de su estructura de propiedad. Otras reformas, en cambio, han atacado de manera más directa el problema que afecta a la educación chilena: la baja calidad y la persistencia en las diferencias de logro entre escuelas según el nivel socioeconómico de los alumnos. Para lograr esto se incurrió en un significativo aumento del gasto público en educación [Beyer, 2000].

El gremio de los docentes en Chile era muy organizado tenía una importante influencia política. Una de las principales aspiraciones de los docentes era que se dictara un Estatuto Docente que regulara, por un lado, la carrera del profesor y, por otro, los derechos de los docentes, entre los que se contemplaban especialmente todos los referidos a remuneraciones. En 1991 se estableció el Estatuto Docente que en sus aspectos más relevantes estableció remuneraciones mínimas, asignación por experiencia, derecho al perfeccionamiento profesional y la carrera docente [Beyer, 2000]

De esta manera el Estatuto Docente rigidizó, y rigidiza actualmente, la gestión de los municipios en el área educativa y ha roto la relación alumnos atendidos, recursos recibidos al asignar recursos directamente a los establecimientos educacionales y no por alumno atendido. De hecho una proporción importante de los nuevos recursos allegados a la educación no universitaria se ha hecho al amparo de este Estatuto. Es por eso que ha habido intentos de flexibilizar este Estatuto, pero el costo político para tomar decisiones importantes que permitan mayor flexibilidad ha sido, y es en la actualidad, una decisión que el gobierno no quiso ni quiere tomar [Beyer, 2000].

El Estatuto establece una carrera docente para los profesores de la educación municipalizada. La naturaleza jurídica de las escuelas particulares subvencionadas no hizo posible extender estas disposiciones a esos establecimientos. Dicha carrera acepta la estabilidad en el cargo para los profesores titulares, es decir para aquellos que han sido contratados por medio de un concurso público de antecedentes. Esta estabilidad en la práctica es definitiva porque las causales de despido son sumamente engorrosas. Paralelamente, determina una remuneración básica mínima nacional que se incrementa con la experiencia, cursos de perfeccionamiento, desempeño en condiciones difíciles y responsabilidad directiva técnico-pedagógica. Otro beneficio concedido a los profesores de la educación municipalizada fue un bono de monto fijo mensual denominado Unidad de Mejoramiento Profesional (UMP), que comenzó a pagarse en diciembre de 1993 [Beyer, 2000].

De esta forma, el Estatuto introduce una serie de restricciones que guardan escasa relación con el desempeño de los profesores y menos con los logros educacionales del establecimiento. En estas condiciones es muy difícil generar condiciones apropiadas para potenciar el rendimiento de los estudiantes. Un paso que va en una dirección distinta y que tiene aspectos positivos es la introducción de una subvención por desempeño de excelencia, la que se está pagando a partir de 1996 a los establecimientos educacionales subvencionados de excelente desempeño. Para ello se creó un Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educativos, cuyo objetivo es seleccionar los colegios merecedores de la subvención. Esta selección ocurre cada dos años. Los recursos que se obtienen por esta vía deben ser traspasados en su integridad a los profesionales de la educación. Un 90% debe repartirse entre los profesores en proporción a las horas que trabajan en el establecimiento. El otro 10% debe entregarse a los que se destaquen notoriamente en su desempeño profesional. Los propios establecimientos determinarán la forma en que se distribuyen estos recursos. Durante 1997, los docentes beneficiados recibieron un bono equivalente a 7% de la remuneración promedio anual de estos profesores [Beyer, 2000].

Como se puede ver el Estatuto Docente es otra de las trabas y contradicciones que sufre el actual sistema de financiamiento educativo vigente en Chile. Un esquema de financiamiento que por un lado intenta descentralizar la gestión y la toma de decisiones, a través un sistema de cupones educativos por estudiante, pero al mismo tiempo se contradice en medidas como la del Estatuto Docente que no permiten a los directores de los establecimientos las facultades necesarias para realizar una gestión que permita la optimización de los recursos en busca de una mejor calidad educativa.

#### **2.4.2 Financiamiento Compartido**

Otra reforma en el sistema de financiamiento educativo chileno fue la inclusión del financiamiento compartido. En Chile existía la posibilidad de que los establecimientos subvencionados cobrasen a los padres un monto mensual por alumno. Hasta 1993, esta

posibilidad no se hacía efectiva mayormente porque cada peso cobrado se traducía en un “impuesto” del 40%, en la forma de un descuento de la subvención. Hacia fines de ese año, como parte de una negociación de reforma tributaria, se modificó el modo de cobro de los aportes adicionales. Se estableció que en los establecimientos subvencionados se puede cobrar sin que se aplique un descuento hasta 0,5 Unidad de Subvención Educacional USE. Si se cobra entre 0,5 y 1 USE, el descuento es 10%; 20%, si la mensualidad va entre 1 y 2 USE; y 35%, si el cobro va entre 2 y 4 USE. Por cobros superiores a 4 Unidades de Subvención Educacional (USE) el establecimiento deja de recibir la subvención educacional. Los descuentos constituyen un ahorro fiscal. Se permitió que todos los establecimientos educacionales, con la excepción de los de básica municipal (los establecimientos municipales son los más beneficiados con el estatuto docente, y además reciben recursos de las propias municipalidades y del Fondo Nacional de Desarrollo Regional), se pudiesen adherir a este sistema. La modalidad de financiamiento compartido pretende darles, de alguna manera, una mayor variedad de opciones a las familias que tienen sus niños en escuelas subvencionadas. Los establecimientos particulares pagados a los que asisten el 9% de los niños y jóvenes del país tienen mensualidades que parten de montos que, aproximadamente, se acercan a las 5 USE. Un establecimiento subvencionado promedio (con educación básica y media) recibía, antes del financiamiento compartido, alrededor de 1,5 USE mensuales. Existía, entonces, una brecha de gasto por alumno significativa, la que no tiene mucho sentido si los padres están dispuestos a aportar por encima del bono educacional implícito que reciben [Beyer, 2000; Aedo & Sapelli, 2001].

El financiamiento compartido tiene por objetivo permitir que los padres que están dispuestos a aportar en la educación de sus hijos puedan hacerlo sin tener que enviar a sus hijos a un establecimiento particular. Por otro lado tiene lógica que los padres que estén dispuestos a hacer un mayor esfuerzo por la educación de sus hijos puedan hacerlo aportando recursos adicionales a los que aporta el estado. De esta manera se logran atenuar las diferencias de nivel entre alumnos de establecimientos con distinto tipo de subvención (ver cuadro 3.3). Por otra parte se puede pensar que el financiamiento compartido tiene un doble efecto, ya que ayuda a aumentar la brecha entre aquellos alumnos cuyos padres tienen recursos adicionales a los que realiza el estado, y aquellos alumnos cuyos padres no tienen estos recursos. Es por eso que el financiamiento compartido es un punto de discusión interesante en un esquema de financiamiento que hasta el momento intentaba equilibrar el recurso invertido por alumno. Con este aporte se desequilibra el costo por alumno.

Los argumentos a favor del financiamiento compartido son básicamente dos. El primero como ya se mencionó está basado en la posibilidad de permitir a los padres que estén dispuestos a hacer un mayor esfuerzo por la educación de sus hijos puedan hacerlo aportando recursos adicionales a los que aporta el estado. El segundo tiene que ver con el significado que tiene para el sistema educativo el hecho de que escuelas sin financiamiento compartido puedan competir por los alumnos con aquellas escuelas que

tienen financiamiento compartido o incluso con aquellas escuelas que son particulares. Si bien la competencia de alguna forma es desleal ya que los recursos con los que cuenta una escuela son distintos a los de la otra, la importancia de esta competencia radica en el valor de poder comparar el nivel de los alumnos de las diferentes escuelas generando un incentivo genuino a la mejora por parte de las escuelas de menores recursos. Los autores denominan a esta característica del sistema de vouchers ganancia dinámica del sistema. Que es la mejora de la eficiencia de las escuelas públicas por sentirse presionadas por los niveles de otros establecimientos [Aedo & Sapelli, 2001].

Otras reformas educacionales tuvieron lugar en Chile. En el presente análisis se mencionaron las reformas más relevantes y las más influyentes sobre el sistema de financiamiento educativo en estudio.

### 3. EL ESQUEMA DE CUPONES EN E.E.U.U.

Desde el principio de la década del 90 a la fecha se introdujeron reformas en 11 estados de USA que permitieron el desarrollo del financiamiento a través del esquema de cupones valorizados para muchas escuelas. A pesar de esto en la mayoría de los casos las reformas implementadas no fueron suficientes para permitir que el sistema de financiamiento que aquí se hace referencia funcione con normalidad.

En la ciudad de Milwaukee, estado de Wisconsin, es donde se logró implementar el sistema con menores restricciones. En la década del 90 se introdujeron en la Ciudad de Milwaukee una serie de reformas legislativas que permitieron a las escuelas adherirse a programas de financiamiento a través de cupones valorizados.

A partir de 1990 en Milwaukee las escuelas comenzaron a recibir presupuesto en función de la cantidad de alumnos que tenían matriculados. Por otra parte se crearon comités internos de cada establecimiento con el objetivo de seleccionar a los docentes. De esta manera las escuelas comenzaron a funcionar en forma independiente y descentralizada del gobierno central. Las decisiones acerca del destino del presupuesto pasaron a ser decisiones internas de los establecimientos, así como también la responsabilidad de atraer alumnos para obtener financiamiento. El financiamiento compartido fue otra de las modificaciones que se realizaron en este sistema educativo. A partir de ello, las escuelas públicas comenzaron a competir con las privadas [Gardner, 2002].

La alternativa de financiamiento de las escuelas a partir de los “cupones valorizados” y el financiamiento compartido permitió la independencia y descentralización de los establecimientos que se empezaron a diferenciar unos de otros por la oferta curricular. De esta manera la oferta de escuelas comenzó a presentar una gran variedad de opciones para los padres de Milwaukee. [Gardner, 2002]

La discusión que se plantea actualmente en la Ciudad de Milwaukee está dada por el alcance del sistema de cupones. Muchos sostienen que el sistema de cupones no permite la integración de la clase con menores ingresos. El financiamiento compartido es un beneficio que sólo pueden aprovechar las familias de ingresos medios y altos, produciéndose de esta manera una segregación importante de la clase de menores ingresos con el resto.

La preocupación de las escuelas por atraer alumnos hizo que el sistema educativo mejorara. El mayor impacto lo sufrieron las escuelas públicas, quienes tuvieron que comenzar a competir con las privadas. Si bien los niveles educativos alcanzados por las escuelas públicas quedaron lejos de alcanzar a las privadas, la competencia le permitió a las escuelas públicas ganar posicionamiento, y de esa manera captar más alumnos. En 1990 las escuelas públicas de Milwaukee tenían 97,168 alumnos, mientras que en el

2001 tuvieron 101,744 alumnos. El market share aumentó de 78% en 1990 a 80% en el 2001. Por otra parte el gasto real por alumno como se puede ver en la figura 3.1 aumentó casi 2000 US\$ en 11 años. Esto se debió principalmente a una mayor inversión en las escuelas públicas de Milwaukee (760 MMUS\$ vs. 982 MMUS\$). [Gardner, 2002]

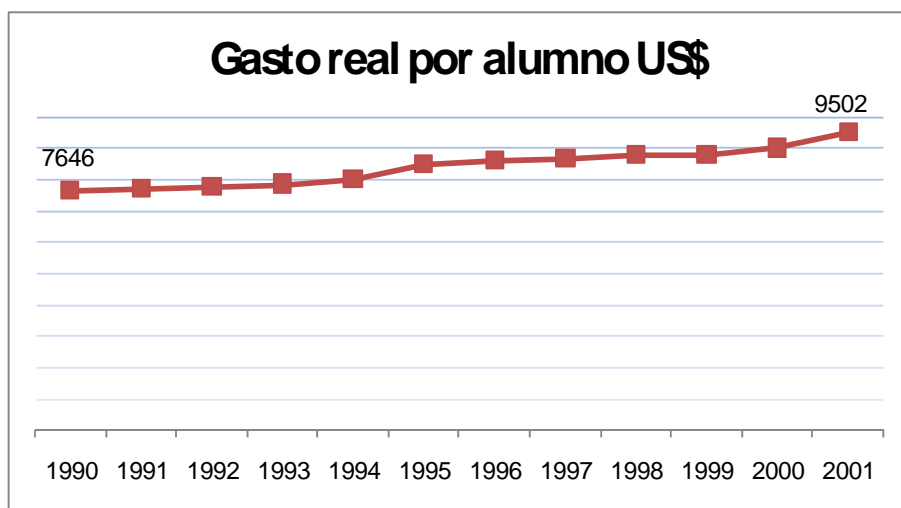


Figura 3.1. Gasto real por alumno en Milwaukee [Gardner, 2002]

Evaluaciones realizadas a los alumnos de escuelas públicas de Milwaukee muestran que hubo una mejora del nivel educativo en 11 de las 15 áreas evaluadas entre el año 1996 y 2000. Esta información se resume en la tabla 3.2.

Evaluaciones en escuelas públicas de Milwaukee

Grado / Materia	Matemáticas	Ciencias	Lectura	Arte	Estudios Sociales
4th	mayor	mayor	igual	igual	mayor
8th	mayor	mayor	menor	mayor	menor
10th	mayor	mayor	mayor	mayor	mayor

Tabla 3.2. Evaluaciones en escuelas públicas de Milwaukee [Gardner, 2002]

Sin duda que el sistema educativo de Milwaukee ha mejorado significativamente desde la implementación del sistema de “cupones valorizados”. Periodistas y expertos en temas educativos coinciden en que las mejoras se deben principalmente a que las escuelas públicas han tenido una respuesta positiva a la competencia. Los directivos

escolares supieron acomodar sus currículas a las necesidades y preferencias de los padres generando también una amplia gama de posibilidades de elegir. En otras palabras las escuelas se pusieron a disposición de las necesidades de los alumnos. Esto acompañado por un mayor costo por alumno fueron las principales causas que explican la mejora en el nivel educativo de la Ciudad de Milwaukee.





#### 4. SITUACIÓN ARGENTINA

En el capítulo anterior se profundizó en las directrices principales que llevaron a Chile a establecer el sistema de “cupones valorizados”.

A continuación se presenta un análisis de la situación educativa Argentina. Es inevitable hacer comparaciones con el sistema educativo chileno cuando se quiere sacar conclusiones acerca de lo efectivo que puede resultar para la Argentina el sistema de financiamiento educativo de “cupones valorizados”.

En el anexo A se adjuntan una serie de indicadores de calidad educativa, que describen la situación educativa actual de la República Argentina.

En la tabla A.1 se puede observar la distribución de la población que asiste a algún establecimiento educativo, dejando en evidencia la cantidad de alumnos que el estado tiene bajo su presupuesto educativo. La educación estatal argentina educa a casi 8 millones de alumnos de diferentes niveles educativos. La tabla A.1 muestra también el grado de privación de los alumnos que recurren a la educación estatal y privada. Se puede observar que de los 8 millones de alumnos que son educados por el estado, casi 5 millones tienen algún tipo de privación material. Esto permite pensar que casi el 60% de los alumnos que recurre a la educación estatal lo hace porque no tiene recursos para obtener una alternativa privada. Por otra parte de los 4.9 millones de alumnos que no tienen privaciones materiales, el 64% elige la educación estatal.

En la tabla A.3 se puede observar la tasa neta de escolarización, que indica que 97.9% de la población entre 6 y 12 años asiste a la escuela primaria. Para el caso de la educación secundaria este número decrece considerablemente, el 71.6% de la población entre 13 y 17 años asiste a la escuela secundaria. La tasa de analfabetismo en la Argentina asciende a 2.6%. Cifra más que alarmante ya que aproximadamente 1 millón de argentinos no sabe leer ni escribir. Estas cifras son más graves si se observa que en la provincia de Chaco el 8% de la población es analfabeta, mientras que en la Ciudad de Buenos Aires el 0.5% de la población no sabe leer ni escribir. Por lo tanto se puede decir que existe una brecha enorme entre las posibilidades educativas de los habitantes del Chaco con respecto a los de la Ciudad de Buenos Aires. El equilibrio entre las posibilidades educativas debe surgir del equilibrio en el gasto por alumno.

Las tablas A.4, A.5 y A.6 muestran indicadores más específicos de la calidad. La tasa de promoción efectiva indica que el 92% de los alumnos terminan la escuela primaria/EGB 1 y 2, mientras que el 1.8% de los alumnos abandonó la escuela primaria/EGB 1 y 2 entre el año 2004-2005. Por otra parte la evolución de la tasa de alumnos repitentes (tabla A.6) indica una tendencia estable en cuanto a la cantidad de alumnos que repiten el año en las escuelas primarias/EGB 1 y 2 de la República Argentina. Es importante

mirar la evolución de estos indicadores si uno quiere conocer la evolución del nivel educativo del país.

La ley de financiamiento educativo que promulgó el gobierno nacional argentino en el año 2006 muestra claramente el interés del gobierno por aumentar el gasto educativo en el corto y mediano plazo. La normativa prevé un aumento del presupuesto educativo del 4 al 6 por ciento desde el año 2006 hasta el 2010. De esta manera en el 2006 el presupuesto educativo creció \$ 962 millones con respecto al año anterior, mientras que para el 2007 se espera un aumento de \$ 511 millones con respecto al 2006. El presupuesto educativo para el año 2007 según lo establecido por la nueva normativa es de \$ 34071 millones, aunque el gasto presupuestado supera lo establecido por la normativa y es de \$ 35648 millones. Según lo establecido por la ley de financiamiento educativo el Estado Nacional es responsable de financiar el 40% del monto establecido por la nueva ley, mientras que es responsabilidad de las provincias financiar el 60% restante [Casanovas, 2007].

A través de la nueva ley de financiamiento educativo el aumento de recursos destinados a la educación es un hecho. El desafío estará en capitalizar esta mayor inversión a través de una mejora significativa en los indicadores de calidad educativa. Y es aquí donde entran en juego la efectividad de los diferentes modelos de financiamiento educativo. El objetivo del gobierno deberá ser tener un sistema de financiamiento educativo tal que cada peso demás invertido en educación signifique una mejor en el sistema educativo.

El peligro del sistema de financiamiento actual de la Argentina es que los establecimientos no sean necesariamente quienes absorban el incremento en la inversión. Por lo tanto una mayor inversión significa mayor interés por parte del gobierno al área educativa, pero no significa necesariamente una mejora para el sistema educativo.

En cambio lo que sistema de financiamiento de “cupones valorizados” propone que cada peso adicional que se invierte se traslade directamente al alumno. De esta manera la inversión adicional del gobierno en materia educativa es absorbida totalmente por los establecimientos. Lo que no significa que los establecimientos traducirán este incremental de inversión en una mejora en la calidad educativa, pero si tiene ventaja con respecto al anterior sistema de financiamiento ya que el establecimiento esta más cerca de la operación del sistema educativo. Por lo tanto será mucho más fácil traducir el incremento en la inversión en una mejora de los indicadores de calidad educativa. En otras palabras lo que se quiere decir es que la inversión más cerca del alumno es más fácil traducirla en una mejora significativa para el alumno. De esto se trata cuando se habla de la importancia en la descentralización en la toma de decisiones que hacen a la gestión educativa. Cuanto más cerca este la gestión del alumno, mayor efecto podrá tener sobre él.

La nueva ley de financiamiento en su artículo número 14 establece criterios objetivos para la distribución de los recursos nacionales entre las provincias, pero aun falta la reglamentación de este artículo para fijar el valor de cada criterio. El objetivo de este artículo es establecer indicadores que permitan fijar criterios de inversión acorde a las necesidades de cada provincia. Esto hace al concepto de equilibrio que no puede quedar de lado cuando se habla de cerrar brechas sociales, y lograr igualdad de oportunidades en el ámbito educativo. El equilibrio deberá ser la tendencia de todo sistema de financiamiento educativo. Aunque conceptualmente sea muy fácil de interpretar, este concepto se hace extremadamente difícil llevarlo a la práctica. Y es aquí donde debe quedar en evidencia la eficacia del sistema de financiamiento educativo. El sistema de “cupones valorizados” lleva a la práctica el concepto de equilibrio a través del valor del cupón por alumno. Al establecer un valor estándar de inversión por alumno el sistema pretende dar a sus alumnos igualdad de posibilidades. Aunque en la práctica esto no ocurra debido principalmente debido a que este sistema establece la posibilidad de financiamiento compartido, lo que permite que un alumno con mayores recursos económicos tenga ventaja en cuanto a las posibilidades de educación. Si bien esta metodología desequilibra el concepto de igualdad de posibilidades, es importante el aporte que el financiamiento compartido tiene sobre el sistema educativo (Ver capítulo 2.4.2, financiamiento compartido).

Cuando se habla de actualidad educativa en la Argentina no se puede dejar de lado a los docentes. El gremio docente en la Argentina es uno de los gremios con mayor fuerza de todo el país. Según cifras del Indec del año 2004 existen en la Argentina 800 mil docentes (tabla A.7) quienes se rigen a través del estatuto docente que entre otras cosas fija los salarios mínimos y da estabilidad en el cargo a los docentes. Actualmente la profesión docente en la Argentina no es reconocida con el mérito que merece. Ser docente en Argentina significa tener un alto nivel de vocación ya que el reconocimiento social y económico para la docencia es prácticamente inexistente.

La única forma de reconocer los méritos de los docentes es distinguiendo los buenos de los malos. La existencia de un sistema de calificaciones y evaluaciones entre los alumnos permitiría reconocer los méritos de los docentes, y así poder premiar a aquellos profesores que realmente lo merezcan. No existe ningún tipo de motivación externa para incentivar a los docentes a mejorar, todos tienen el mismo reconocimiento. Por lo tanto nadie distingue entre los buenos y malos docentes, es por eso que la docencia ha sido desprestigiada socialmente. No importa el sistema de financiamiento que se utilice para la educación, mientras en la Argentina no se valore social y económicamente la labor que realiza el motor principal de la educación será imposible mejorar.



## **5. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL**

El rol del Estado es determinante para definir la probabilidad de éxito o fracaso del modelo. Dentro de este esquema el Estado puede tener un rol subsidiario, según el cual debiera proveer el financiamiento para los cupones, establecer los criterios sobre elegibilidad de los colegios (los requerimientos mínimos que deben cumplir), y promover un funcionamiento eficiente del mercado, proveyendo información a los padres, resolviendo conflictos, regulando y fiscalizando a los colegios [Aedo & Sapelli, 2001].

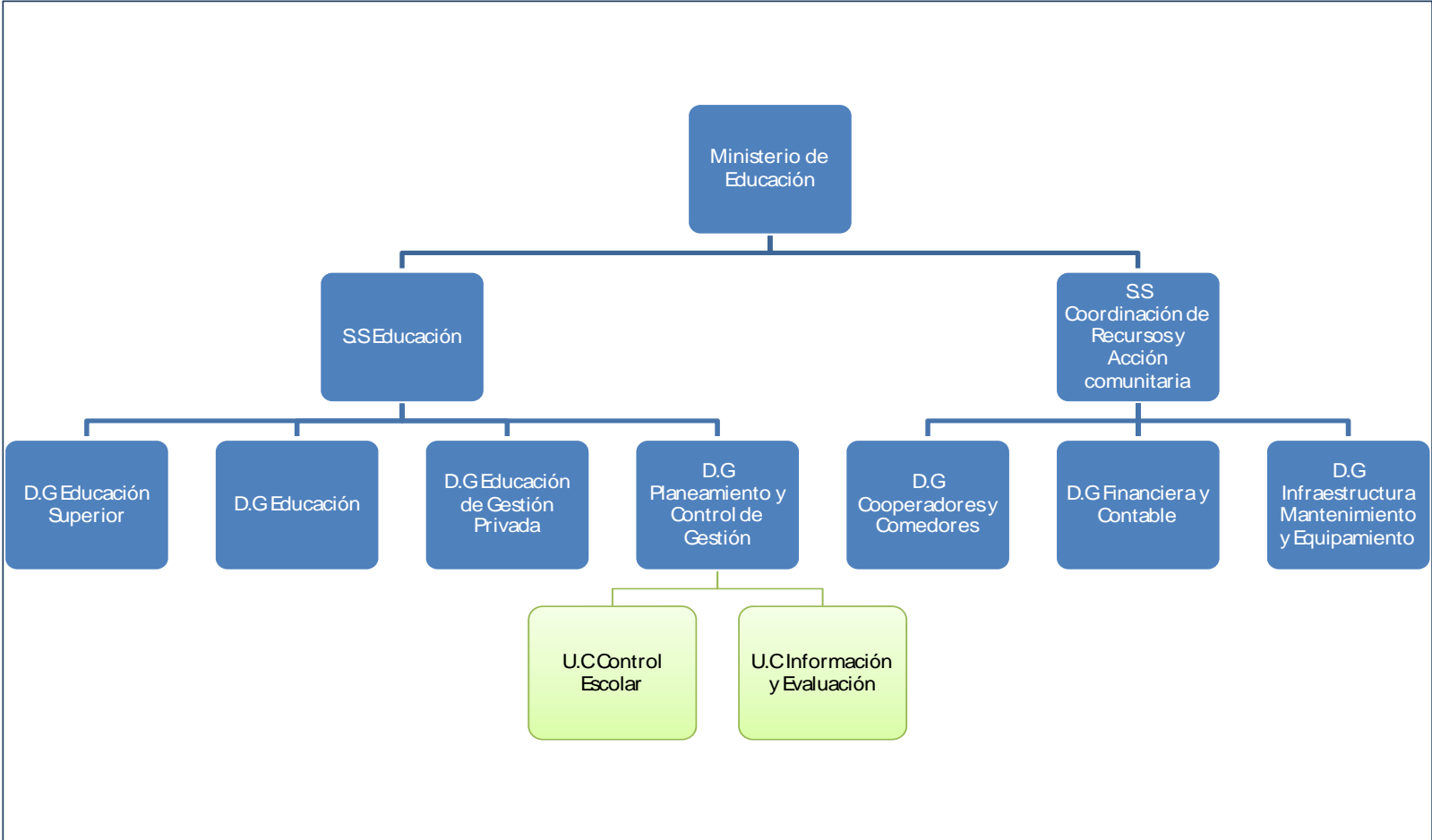
En el caso particular del presente trabajo, el área bajo estudio es la Capital Federal. Es por eso que para modelar la estructura organizacional correspondiente y demás investigaciones se tuvo en cuenta el marco de la Ciudad de Buenos Aires realizando ejemplos de lo que lo que significaría la implementación del “esquema de cupones valorizados” para 2 de las 15 comunas que integran la Ciudad de Buenos Aires.

### **5.1 Unidad Comunal**

Uno de los objetivos de la presenta investigación se basa en la creación de una estructura organizacional capaz de establecer el marco y los recursos necesarios para la implementación del esquema de financiamiento educacional que se propone. Por otra parte la estructura mencionada requiere una adecuación a los organismos existentes que regulan la educación. En este caso el organismo que regula la educación en el área en estudio es el Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires (MECBA).

La estructura organizacional propuesta responde jerárquicamente a la Dirección General de Planeamiento y Control de Gestión, ubicada en la Subsecretaría de Educación que a su vez depende directamente del Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires como se puede observar en el organigrama de la Figura 5.1.

**Estructura propuesta para el Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires**



S.S: Subsecretaría; D.G: Dirección General; U.C: Unidad Comunal

Figura 5.1. Estructura del Ministerio de Educación de la Cuidad de Buenos Aires

En la Figura 5.1 se observa en azul aquellas Subsecretarías y Direcciones que corresponden al actual MECBA, mientras que en verde se puede observar las unidades operativas propuestas.

Previo a la descripción de las unidades propuestas, es importante describir brevemente el funcionamiento administrativo y de gestión política que rige hoy en la Ciudad de Buenos Aires.

En el marco de la ley de descentralización administrativa y política de la Ciudad de Buenos Aires, los 47 barrios de la ciudad pasaron a ser integrados por 15 comunas o unidades de gestión política y administrativa descentralizada con competencia territorial, patrimonial, personería jurídica propia que serán gobernadas por un órgano colegiado de vecinos.

En este marco de gestión administrativa y política comunal es donde se propone encuadrar la estructura organizacional que consta de dos unidades operativas; La Unidad Comunal de Control Escolar y La Unidad Comunal de Información y Evaluación.

#### Unidad Comunal de Control Escolar

La Unidad Comunal de Control Escolar cumple la función de tomar asistencia en todas las escuelas que se encuentren en su comuna.

El pago del cupón por parte del estado depende de que los alumnos estén matriculados o no, y del nivel de asistencia que los alumnos hayan tenido a la escuela en el último trimestre. Aquí surge la importancia de la Unidad Comunal de Control Escolar. La función de esta unidad operativa es validar la información que la escuela brinda acerca de la asistencia del alumnado.

Para realizar este control se propone la implementación de auditorías escolares las cuales consistirán en tomar asistencia al alumnado presente en el día de la fecha de la auditoría. En caso de que la asistencia no coincida con la informada por la escuela se preverán sanciones para los establecimientos. Por otra parte la Unidad de Control Escolar deberá tener actualizada la base de datos con la información acerca de todos los alumnos matriculados en los diferentes establecimientos.

Por lo tanto la Unidad de Control Escolar tendrá a su cargo tanto el control de la asistencia en los diferentes establecimientos, como también el control de la matrícula de los establecimientos.

#### Unidad Comunal de Información y Evaluación

La Unidad Comunal de Información y Evaluación cumple la función de evaluar anualmente los alumnos de la Comuna, consolidar la información por escuelas e informar acerca de los rendimientos promedio de cada escuela perteneciente a la

comuna. Es importante la estandarización de estas evaluaciones ya que todas las escuelas de la Ciudad de Buenos Aires deberán ser evaluadas bajo un mismo criterio.

Un aspecto clave de esta unidad operativa es el manejo de la información. La única forma que el modelo funcione es que los padres de los alumnos tengan pleno conocimiento del nivel académico que brinda cada escuela. Así los padres podrán realizar la elección de la escuela en base a fundamentos tangibles [Beyer, 2000; Aedo & Sapelli, 2001].

Es fundamental que la Unidad Operativa a la que se hace referencia publique la información de manera tal que la misma pueda ser accedida por gente de todos los niveles socioeconómicos. Si existiera una brecha en la recepción de la información, esa brecha se transformará en oportunidades diferentes para los alumnos [Beyer, 2000; Aedo & Sapelli, 2001].

Por lo tanto esta unidad tiene una función vital dentro del modelo. Si esta Unidad operativa fracasa, el modelo fracasará indefectiblemente. El conocimiento de la información es el fundamento de la decisión escolar para los padres o tutores [Aedo & Sapelli, 2001].



## 5.2 Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires

Aparte de las funciones de las unidades comunales, existen otras funciones inherentes al esquema de financiamiento propuesto que deben ser cumplidas a nivel macro, es decir en este caso a nivel Ciudad de Buenos Aires.

A continuación se describirán las otras funciones que deben ser llevadas adelante y que bajo que direcciones operativas estarán a cargo.

### Dirección General de Planeamiento y Control de Gestión

El valor del cupón es el eje fundamental del esquema de financiamiento en estudio. Este debe ser calculado semestralmente por la Dirección General de Planeamiento y Control de Gestión en función a los gastos operativos y de capital que cada alumno representa para las escuelas. Las escuelas participantes de la subvención educacional reciben mensualmente el pago del subsidio de acuerdo a la cantidad de alumnos que tengan, la asistencia a clase de los mismos y al valor que cada cupón tenga por alumno.

A continuación se muestra la investigación realizada acerca del posible valor que puede tomar el cupón para las escuelas en la Ciudad de Buenos Aires.

El cálculo fue realizado a nivel escuela estándar de la comuna, y se recabó la información necesaria para obtener el valor del cupón por alumno correspondiente a dos comunas. Las dos comunas elegidas fueron la número 4 (incluye los barrios de La Boca, Barracas y Nueva Pompeya), y la número 13 (incluye los barrios de Colegiales, Belgrano y Núñez).

El promedio de alumnos en una escuela tipo de la comuna número 4 es de 378, mientras que para la comuna número 13 ese promedio es de 266 alumnos.

Para realizar el costo promedio por alumno se dividió el costo de cada establecimiento en cinco rubros principales. Estos rubros fueron:

a) Sueldos de los Docentes

Se utilizaron los valores de sueldos para los Docentes que figuran en el Estatuto Docente.

b) Sueldos de los Directivos de los establecimientos

Se utilizaron los valores de sueldos para los Directivos de los establecimientos que figuran en el Estatuto Docente.

c) Servicios (comedor, biblioteca, psicólogos, psicopedagogos, limpieza, y otros)

d) Inversiones

e) Costo de las Unidades Comunales

Estas unidades son las que se proponen como estructura fundamental del esquema de financiamiento educativo y son costos particulares de cada comuna. Es decir que cada comuna deberá pagar el costo de cada unidad comunal a través de las escuelas que haya en esa comuna. Es por eso que el costo de la unidad comunal se proratea por cada escuela de la comuna. Estos costos incluyen sueldos del personal comunal y gastos de operación de las comunas.

Es importante aclarar que las escuelas estándares de cada comuna que se consideraron en la presente investigación son escuelas de educación primaria con dos cursos por grado. Por lo tanto se consideró que la cantidad de docentes y directivos que deben tener estas escuelas es la misma. Si bien esto es una simplificación, sería razonable establecer una cantidad de docentes y directivos por curso, y por lo tanto dos escuelas con la misma cantidad de cursos y grados deberían tener una cantidad similar de docentes y directivos.

A continuación se presentan los costos mensuales obtenidos para una escuela estándar de las comunas correspondientes:

Escuelas de la Unidad Comunal N°4  
Barrios: La Boca, Barracas y N. Pompeya

Cantidad de alumnos promedio 378  
Cantidad de escuelas en la Comuna N°4 80

<b>Consolidado Costos</b>	<b>\$/mes</b>
Docentes	45,941
Directivos	15,268
Servicios	24,216
Inversiones	4,780
U.C	90
<b>Total</b>	<b>90,295</b>

<b>Costo mensual por alumno \$/mes</b>	<b>239</b>
<b>Costo anual por alumno \$/año</b>	<b>2,866</b>

Escuelas de la Unidad Comunal N°13  
Barrios: Nuñez, Belgrano y Colegiales

Cantidad de alumnos promedio 266  
Cantidad de escuelas en la Comuna N°13 77

<b>Consolidado Costos</b>	<b>\$/mes</b>
Docentes	45,941
Directivos	15,268
Servicios	19,673
Inversiones	3,660
U.C	93
<b>Total</b>	<b>84,635</b>

<b>Costo mensual por alumno \$/mes</b>	<b>318</b>
<b>Costo anual por alumno \$/año</b>	<b>3,818</b>

Nota: La estructura organizacional a nivel comunal (las 2 unidades comunales propuestas) que se propone para la implementación del sistema en estudio se prorratea a cada escuela de la comuna, y es el valor que figura como U.C.

Las escuelas en estudio son escuelas de educación primaria.

A continuación se presenta un cálculo estimado del costo proyectado promedio por alumno en la Argentina para el 2007. Esta información no es oficial y se adjunta únicamente con el objetivo de dar una referencia a nivel macro de lo que le cuesta a la Argentina cada alumno.

<b>Datos a tener en cuenta (INDEC)</b>	
PBI de la Argentina MM\$	681,412
Inversión esperada en educación MM\$/año(2007)	34,071
Alumnos financiados por el estado	7,952,721
Inversión esperada por alumno \$/año	4,284

Nota: La información corresponde a nivel nacional e incluye alumnos desde educación inicial hasta alumnos de educación superior.

Dirección General de Educación y Dirección General de Educación de Gestión Privada

Tanto la Dirección General de Educación como la Dirección General de Educación de Gestión Privada deben ser las responsables de regular el contenido curricular, el personal docente y los estándares de admisión de las escuelas que le correspondan a cada una de las direcciones.

Dirección General de Infraestructura, Mantenimiento y Equipamiento

Otro área de regulación corresponde al control de infraestructura mínima que deberá cumplir cada escuela de la Ciudad de Buenos Aires. La Dirección General de Infraestructura, Mantenimiento y Equipamiento será la responsable de esta función.

## 6. LA DINÁMICA DE LOS RECURSOS

El proceso natural de la puesta en marcha del esquema de financiamiento que se hace referencia en el presente trabajo implica que sea inevitable que haya establecimientos que sufran la baja de alumnos, mientras que haya otros, que por el contrario, experimenten una suba en el total de alumnos matriculados. El traslado y el movimiento de alumnos de una escuela a otra es lo que hace a la esencia del sistema. Para que esto sea posible es necesario que, además de que exista un flujo de matrículas de una escuela a otra, deba existir un libre flujo de docentes de una escuela a otra para permitir que el cambio en la demanda de cada escuela pueda ser satisfecho con los recursos necesarios que la nueva demanda necesita. Cuando se habla de recursos necesarios además de hacerse referencia al personal docente hay que tener en cuenta el nivel de infraestructura correspondiente para la cantidad de alumnos que el establecimiento tiene matriculado. Por lo tanto cada establecimiento deberá establecer un máximo de matrículas para su capacidad instalada.

La experiencia chilena indica que en 1980, cuando las reformas educativas fueron tales que el sistema educativo chileno comenzó a financiarse a través de los “cupones valorizados” que aquí se hace referencia, no había legislación que prohibiera el flujo de docentes entre una escuela y otra. Esto se debe a que a partir de 1980 el personal docente comenzó a registrarse a través de “las disposiciones del Código del Trabajo”, y en cuanto al sistema previsional y al sistema de sueldos y salarios, se empezó a regir por las normas aplicables al sector privado. Por lo tanto los docentes al momento de puesta en marcha del sistema podían ser despedidos de la misma forma que un trabajador privado.

Por lo tanto cada establecimiento tenía la libertad de conformar su plantilla de docentes de acuerdo a los requerimientos de su demanda, permitiendo el reacomodamiento de los recursos para satisfacer los movimientos de la demanda.

Esto ocurrió hasta 1991 cuando se estableció el estatuto docente, que rigidizó, la gestión de los municipios en el área educativa rompió la cadena “alumnos atendidos-recursos recibidos” al asignar recursos directamente a los establecimientos educacionales y no por alumno atendido. Fue entonces cuando las escuelas no pudieron seguir organizándose a partir de la dinámica de la demanda y muchas comenzaron a operar en déficit. El estado se hizo cargo de él déficit de las escuelas municipales, mientras que muchas escuelas privadas subvencionadas debieron cerrar sus puertas.

La situación que planteaba el sistema chileno en ese entonces es la misma que se plantearía en la Argentina en caso de que el sistema de “cupones valorizados” se implemente. Es por eso de la importancia de la experiencia chilena ante esta situación.

Con el fin de dar solución a este problema, en septiembre de 1995, se introdujeron en Chile una serie de modificaciones aún vigentes al Estatuto Docente entre las cuales se

destaca las posibilidades de traslados a otros establecimientos educacionales municipales de la comuna, ya sea a petición del docente o por adecuación de la dotación; que la Municipalidad o Corporación pudiera realizar adecuaciones en su planta docente en determinadas circunstancias (variaciones en el número de alumnos, modificaciones curriculares, cambios en el tipo de educación que se imparte, fusión de establecimientos educacionales y reorganización de la entidad de administración educacional); las municipalidades pueden establecer incrementos sobre las asignaciones de los docentes, además de asignaciones especiales por incentivo profesional en función al mérito del profesor, las que podrán tener carácter temporal o permanente. Cabe destacar que el criterio utilizado para la reducción de personal está basado en el tipo de relación laboral que mantienen con el municipio o corporación. Así, se procede primero con los que no tienen la calidad de contratados, y después se continúa con los titulares de menor calificación.

## 7. VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL ESQUEMA DE CUPONES

A continuación se presentan las ventajas del sistema de “cupones valorizados” para el financiamiento de la educación:

- La posibilidad de elegir los establecimientos por parte de los padres.
- La competitividad por el alumnado se traduce en un interés genuino por parte de los establecimientos a mejorar la calidad educativa sin incrementar significativamente los costos.
- Aumentar la gama de ofertas como consecuencia de la competitividad de un mercado que busca satisfacer las distintas preferencias de sus “clientes”.
- Permitir a los alumnos cuyas familias son de ingresos medios ingresar a establecimientos de financiamiento compartido, accediendo de esa manera a establecimientos cuya cuota antes era inalcanzable.
- Satisfacer el principio de equidad a través de la diferenciación del cupón.
- Dado el interés de los establecimientos de captar más cantidad de alumnos, los índices de egreso y retención tenderán a mejorar. Este argumento se basa en la experiencia chilena. Ver tabla 2.6.

A continuación se presentan las desventajas del sistema de “cupones valorizados” para el financiamiento de la educación:

Las escuelas con menor alumnado tenderán a desaparecer de no existir un subsidio que las proteja.

- La diferencia en el acceso de la información entre las familias de diferente nivel socioeconómico, genera una posibilidad potencialmente superior para aquellas familias que tengan un mejor acceso a la información pudiendo aumentar la brecha entre los niveles socioeconómicos. Una posibilidad es solucionar esto a través de un subsidio diferenciado de acuerdo al nivel de ingreso de la familia del alumno.
- El financiamiento compartido puede significar para las escuelas de financiamiento único, es decir las de alumnado con menores recursos, una pérdida importante de presupuesto con el pasaje de alumnos al financiamiento compartido. En cuadro A.1 se puede apreciar la cantidad de alumnos que hay en la Argentina en educación privada y en educación pública.





## 8. CONCLUSIONES

El objetivo del presente capítulo es concluir acerca de la viabilidad y efectividad del esquema de financiamiento educativo mediante cupones valorizados.

En el capítulo quinto se presentó la estructura organizacional que sustenta el sistema de cupones valorizados. Se anexó a la estructura actual del Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires dos Unidades Comunales (U.C), encargadas de las funciones vitales del sistema de financiamiento. Si bien las funciones de las U.C ya fueron descritas en el correspondiente capítulo, es importante describir el objetivo último de las unidades que se propone implementar. La idea de realizar Unidades Comunales surge de la importancia del intento de descentralizar las funciones del gobierno en materia educativa. El sistema propone una descentralización en la toma de decisiones del gobierno. De esta manera se intenta a través del sistema de cupones valorizados que el flujo de la información no tenga que llegar necesariamente al gobierno para que haya toma de decisiones. Por un lado será la Unidad Comunal de Información y Evaluación la encargada de brindar a los padres los recursos informativos necesarios para que sepan acerca de los diferentes niveles que presentan las escuelas de la Comuna. Por otro lado será la Unidad Comunal de Control Escolar la encargada de realizar las tareas de auditoría para controlar la gestión de los Directivos Escolares.

Los directivos escolares son quienes tendrán a cargo las decisiones operativas de los establecimientos. Su gestión será controlada por la Unidad Comunal de Control Escolar y evaluada por la Unidad Comunal de Información y Evaluación.

De esta manera el camino recorrido por la información será más corto y más transparente, permitiendo una toma de decisiones adecuada en el momento indicado.

La importancia en la toma de decisiones en el momento oportuno se fundamenta en la posibilidad de actuar ante el problema para intentar que este haga el menor daño posible. En el extremo teórico un problema por el cual se decida instantáneamente una solución nunca causará daño. Es por eso que se destaca la importancia de la descentralización del sistema educativo argentino.

En el capítulo quinto también se presentó un cálculo estimado de cuál es el costo que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires tiene por alumno. El cálculo fue realizado para dos comunas en particular y de lo realizado se puede concluir que el costo por alumno es muy dispar dependiendo de la comuna. Hay una gran dispersión en la cantidad de alumnos por escuela entre las diferentes comunas. Cabe destacar que para el cálculo se tomó en cuenta dos comunas que tienen en sus establecimientos la mayor y la menor cantidad de alumnos dentro de la Ciudad de Buenos Aires. Esto hace que el costo por alumno muestre una gran diferencia entre una comuna y otra.

Lo que propone el sistema de cupones valorizados es eliminar la brecha de costo por alumno, y lograr equidad en el gasto que produce el estado por cada alumno. A través

del sistema que se hace referencia, el Estado estaría gastando lo mismo por cada alumno. Este sentido de equidad es fundamental para equilibrar las posibilidades de educación de dos alumnos de comunas diferentes. La desigualdad de posibilidades en educación es el punto de partida de la brecha social. Un alumno al que se le invierte menos recursos educativos, es un alumno y luego un ciudadano con menos posibilidades que otro. Si estas diferencias las trasladamos a nivel nacional, vamos a encontrar que la brecha se agranda.

A lo largo del presente trabajo se investigó acerca de las diferentes formas de funcionamiento que permite el esquema de cupones. Si bien no se ha presentado evidencia empírica de un país que realmente funcione con un esquema de cupones genuino, la viabilidad del sistema no está en duda. El sistema es viable. Esta afirmación está fundamentada en las experiencias empíricas de Chile y EE.UU. Quedó demostrado que el esquema de cupones puede ser implementado. Dicha implementación se basa en la forma de asignar los recursos educativos por parte del estado. Por lo tanto cualquier estado que se proponga alocar recursos educativos sobre sus alumnos estará utilizando el esquema de financiamiento que se hace referencia. Es por eso que la viabilidad no está en duda, lo que si es cuestionable es la efectividad de este sistema de financiamiento. La efectividad depende del contexto, de los factores en juego de cada país que intente implementar el sistema. Para el caso de Argentina se analizan a continuación cuatro factores que se consideran fundamentales para que el sistema sea efectivo:

i) Económicos: Los factores económicos se componen de los recursos que el estado invierte en educación. El valor del cupón educativo que el estado entrega a cada alumno por medio de este sistema es función del presupuesto educativo. La evolución del valor del cupón es fundamental para que los establecimientos puedan financiarse. El deterioro del presupuesto educativo impacta directamente sobre el cupón que el estado entrega a las escuelas, es por eso que los factores económicos son esenciales en la efectividad de cualquier sistema de financiamiento educativo. Este sistema a diferencia del resto lo que intenta proponer es una mayor eficiencia en el uso de los recursos educativos. Cuando se quieren analizar los factores económicos en juego es importante mencionar el compromiso que tiene el estado argentino de invertir en educación a través de la nueva ley de financiamiento educativo (ver capítulo 4). Esta ley permitiría el crecimiento sostenido del valor del cupón.

ii) Políticos: Los factores políticos se componen de las decisiones de gestión que hacen a la forma de asignar los recursos. La decisión de asignar los recursos económicos a cada alumno es la esencia de este sistema de financiamiento. Pero como se puede ver en el caso chileno y en el norteamericano existen muchas decisiones de gestión que hacen a la efectividad del sistema. El caso chileno es un ejemplo perfecto de cómo las decisiones de gestión fueron influyendo en la forma

de asignar los recursos afectando a la esencia misma del sistema educativo (ver capítulo 2.4). Un factor político clave es la pérdida de poder por parte del estado para con las escuelas, la descentralización significa para el gobierno resignar poder de gestión en el ámbito educativo. Es fundamental que el estado se resigne a perder capacidad de decisión sobre los establecimientos para permitir que las escuelas funcionen como unidades operativas individuales sin restricciones.

iii) Socioculturales: La nueva forma de asignar los recursos educativos que este sistema propone implica un proceso de adaptación de la sociedad a esta nueva metodología. El interés de las escuelas por atraer alumnos se traducirá en que los establecimientos salgan a buscar a los alumnos, e incluso busquen chicos que están fuera del sistema en la actualidad. El flujo de la información acerca de las evaluaciones de performance de las distintas escuelas, implica una comunicación muy fluida entre la unidades comunales de evaluación e información y los padres. Los padres de los alumnos deberán estar informados para poder elegir la escuela para sus hijos.

iv) Institucionales: En este caso el análisis corresponde a la adaptación de las instituciones que van a estar involucradas en el funcionamiento del esquema de financiamiento. En el capítulo quinto se hizo una adaptación de la estructura del Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires para que pueda funcionar con el sistema de cupones. Este análisis pretende simular el marco institucional necesario para adaptar el esquema de cupones. Por otro parte un tema principal a tener en cuenta en la presente investigación, es la adaptación del personal docente al nuevo esquema de financiamiento. En el capítulo 6, La dinámica de los recursos, se estudio la adaptación del personal docente al dinamismo del mercado educativo que plantea este esquema. La adaptación del docente a cualquier sistema de financiamiento educativo es imprescindible para el funcionamiento del sistema. Y más aun cuando en Argentina existe al igual que en Chile un estatuto docente que restringe el uso efectivo de los recursos. Por eso se considera que la propuesta chilena descrita en el capítulo 6, La dinámica de los recursos, para resolver la limitación del estatuto docente es eficaz. Este sistema consiste en movilizar los recursos necesarios dentro de cada municipalidad para poder adaptar los establecimientos de acuerdo a las necesidades de la demanda sin tener que realizar despidos a los docentes por la falta de demanda. Es por eso que se cree que el marco institucional puede ser lo suficientemente flexible para adaptarse al esquema que se propone.

El contexto del esquema de financiamiento depende de los cuatro factores descriptos. El esquema de cupones es sin duda un sistema efectivo para financiar la educación bajo un contexto apropiado. La pregunta es si existe la capacidad de adecuar La República Argentina al contexto necesario. La respuesta que surge de la presente investigación es afirmativa. Esta respuesta se basa en considerar que Argentina es un país

suficientemente dinámico como para adaptar los factores: (i) económicos; (ii) políticos; (iii) socioculturales; (iv) e institucionales al contexto requerido para la implementación del sistema. El marco económico ya fue creado a través de la nueva ley de financiamiento educativo estableciendo un presupuesto que permite un crecimiento sostenido del costo invertido por alumno. Esto significa que existe una preocupación política por priorizar la educación. La clave será convencer a los políticos y a la sociedad que la única forma de lograr el crecimiento sostenido en el largo plazo para la Argentina es educando a **todos** los chicos del país. Y para tener en cuenta a cada chico de la República Argentina se necesita estar cerca de las necesidades de cada uno de ellos. Por eso existe un pleno convencimiento por parte del autor del presente trabajo que una forma efectiva de lograr el acercamiento necesario es a través de la descentralización de la educación. A partir de este concepto es donde los políticos argentinos deberán conscientizarse de que resignar la gestión de los establecimientos es un paso clave para establecer un política educativa dinámica de acuerdo a las necesidades de los chicos. Y de esta manera poder transmitir a la sociedad la importancia de la Institución Educativa, la escuela y cada uno de los docentes, alumnos y directivos que la conforman, como pilar del crecimiento del país.

## **9. COMENTARIO FINAL**

A través de la presente investigación se pretendió dar una alternativa al esquema de financiamiento educativo que rige hoy en Argentina. El esquema que se investigó propone una descentralización de la gestión del Estado en materia educativa.. El objetivo último del presente trabajo es lograr un mayor grado de conciencia por la educación. El tema educativo deber ser el aspecto central del país. La única forma de crecer es educando, y para eso se necesitan políticas educativas que sean capaces de cambiar la educación actual. La principal causa de la segregación social que existe en Argentina es la educación. Es por eso que la única forma de reducir la brecha social que existe es mejorando la educación y dando a todos los chicos las mismas posibilidades. El esquema de financiamiento que se utilice será el medio para lograr el objetivo, pero el fin deberá estar enfocado en la equidad, en permitir que todos tengan acceso a la educación que merecen.



## 10. BIBLIOGRAFÍA

Cristian Aedo y Claudio Sapelli. 2001. *El sistema de vouchers en la educación: Una revisión de la teoría y la evidencia empírica para Chile.*

Harald Beyer. 2000. *Entre la autonomía y la intervención: Las reformas de la educación en Chile* (capítulo en) F. Larraín y R. Vergara. 2000. *La transformación económica de Chile.*

Mario Marcel (Director de Presupuestos de Chile). 2006. *Financiamiento de la Educación en Chile* (Seminario: Modelos de Financiamiento Educativo en América Latina).

Alejandra Mizala y Pilar Romaguera. 1998. *Desempeño escolar y elección de colegios: La experiencia chilena.*

Juan J. Llach y Francisco J. Schumacher. *Escuelas ricas para los pobres. La discriminación social en la educación primaria argentina, sus efectos en los aprendizajes y propuestas para superarlas.*

Marcelo Becerra, Sergio España y Ariel Fiszbein. 2003. *Enfoques sobre la eficiencia del gasto en Educación Básica en la Argentina.* Oficina del Banco Mundial.

Mariano Narodowski. 2000. *Segregación Socioeconómica en el sistema educativo Argentino.*

Laura Casanovas (Cippec). 2007. *Los recursos de educación superan la meta que fija la ley.*

John Gardner. 2002. *How school choice helps Milwaukee public schools.*

Debra Hare Fitzpatrick. 2003. *Providing quality choice options in education.*

Jacob G. Hornberger. 1997. *El compromiso conservador hacia el socialismo educativo.*

Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC). <http://www.indec.mecon.ar/>  
Página vigente al 31/05/2007

Gobierno de la Ciudad de Buenos. <http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/>  
Página vigente al 31/05/2007

Ministerio de Educación de Chile. <http://www.mineduc.cl/>      Página vigente al 31/03/2007

Estatuto Docente, Ciudad de Buenos Aires  
[http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/infoadmin/estatuto\\_docente.php?menu\\_id=18751](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/infoadmin/estatuto_docente.php?menu_id=18751)      Página vigente al 31/05/2007

Florencia Saguier, editorial La Nación. 2007. *Infancia en Venta*. Link: <http://www.lanacion.com.ar/883615> Link vigente al 31/04/2007

Silvia Bacher, editorial La Nación. 2007. *La desigualdad es el mayor desafío para la educación argentina*. Link: <http://www.lanacion.com.ar/889196> Link vigente al 31/04/2007

Laura Casanovas. 2007. Fuertes desigualdades en la inversión educativa que hacen las provincias. Link: <http://www.lanacion.com.ar/906451> Link vigente al 31/04/2007

Editorial La Nación. 2007. *Diferencias por corregir en las escuelas*. Link: <http://www.lanacion.com.ar/906394> Link vigente al 31/04/2007

Mariano de Vedia, editorial La Nación. 2007. La escuela ideal, según los chicos y los maestros. Link: <http://www.lanacion.com.ar/907290> Link vigente al 31/04/2007

Editorial La Nación. 2007. Por una mayor calidad educativa. Link: <http://www.lanacion.com.ar/889166> Link vigente al 31/04/2007

Contactos:

Las siguientes personas fueron fundamentales para el desarrollo de la tesis de grado en cuanto a él aporte de información:

Carolina Velazco, pertenece a un think tank del Ministerio de Educación de Chile.

Rafael Rodriguez, presidente Seminarium, Chile.

Anahí Mastach, asesora pedagógica del ITBA.

María Eugenia Estensoro, diputada.

Jorge Tersoglio, profesor del ITBA.

Marcos Peña, legislador.

María Sol Padín, empleada del Indec.

Patricia Pinnel, presidenta de la fundación Educación y Trabajo, Argentina.



**11. ANEXO A: INDICADORES DE EDUCACIÓN ARGENTINA**

Distribución de la población de 3 a 24 años, que asiste a un establecimiento educativo por Índice de Privación Material de los Hogares (IPMH) y nivel educativo según sector de gestión. Total del país. Año 2001

Nivel educativo y sector de gestión	Total	Índice de Privación Material de los Hogares			
		Con privación convergente	Con privación sólo patrimonial	Con privación sólo de recursos corrientes	Sin privación
<b>Total</b>	<b>10,229,698</b>	<b>2,205,569</b>	<b>769,755</b>	<b>2,370,689</b>	<b>4,883,685</b>
<b>Estatal</b>	<b>7,952,721</b>	<b>2,107,980</b>	<b>675,039</b>	<b>2,028,883</b>	<b>3,140,819</b>
<b>Privado</b>	<b>2,276,977</b>	<b>97,589</b>	<b>94,716</b>	<b>341,806</b>	<b>1,742,866</b>
Inicial/Preescolar	1,327,921	295,350	116,675	267,957	647,939
Estatal	950,296	276,273	96,456	223,091	354,476
Privado	377,625	19,077	20,219	44,866	293,463
EGB1y2	4,416,292	1,295,846	374,005	1,018,478	1,727,963
Estatal	3,582,300	1,252,555	333,881	894,240	1,101,624
Privado	833,992	43,291	40,124	124,238	626,339
EGB3	2,072,771	424,642	160,214	535,076	952,839
Estatal	1,623,431	404,899	142,947	459,457	616,128
Privado	449,340	19,743	17,267	75,619	336,711
Polimodal	1,422,714	165,366	89,775	348,098	819,475
Estatal	1,042,436	152,972	77,989	286,848	524,627
Privado	380,278	12,394	11,786	61,250	294,848
Terciario	280,726	13,500	14,370	55,982	196,874
Estatal	173,130	11,121	10,583	38,432	112,994
Privado	107,596	2,379	3,787	17,550	83,880
Universitario	709,274	10,865	14,716	145,098	538,595
Estatal	581,128	10,160	13,183	126,815	430,970
Privado	128,146	705	1,533	18,283	107,625

**Nota:** el Índice de Privación Material de los Hogares clasifica a los hogares según su situación de privación material considerando dos dimensiones: patrimonial –que tiene en cuenta las condiciones habitacionales- y de recursos corrientes –que considera la capacidad económica del hogar-. La combinación de estas dimensiones define cuatro grupos de hogares: sin ningún tipo de privación, con privación sólo patrimonial, con privación sólo de recursos corrientes y con privación convergente (cuando presentan privación patrimonial y privación de recursos corrientes simultáneamente).

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

Tabla A.1. Distribución de la población de 3 a 24 años que asiste a un establecimiento educativo por índice de privación de materiales de los hogares y nivel educativo según sector gestión.

Esquema de Financiamiento Educativo mediante cupones valorizados

Unidades educativas de la educación común por nivel de enseñanza, según provincia.

Total del país. Año 2005

Provincia	2005					
	Nivel / Ciclo de enseñanza					
	Total	Inicial	EGB 1 y 2	EGB 3	Polimodal	Superior no universitario
<b>Total del país</b>	<b>62,444</b>	<b>16,298</b>	<b>22,196</b>	<b>15,062</b>	<b>7,018</b>	<b>1,870</b>
Ciudad de Buenos Aires	2312	678	899	n/a	478	256
Buenos Aires	18571	4,374	5,952	5,532	2,218	495
Partidos del Gran Bs As	8560	2,254	2,450	2,453	1,198	205
Resto Bs As	10011	2,120	3,502	3,079	1,020	290
Catamarca	1032	44	454	424	93	17
Chaco	1825	383	1,005	220	175	42
Chubut	750	189	238	204	95	24
Córdoba	5591	1,755	2,146	745	746	199
Corrientes	2215	848	934	203	185	45
Entre Ríos	3436	1,174	1,312	519	348	83
Formosa	1187	103	493	462	97	32
Jujuy	1075	439	415	84	117	20
La Pampa	505	85	210	108	84	18
La Rioja	994	190	378	313	78	35
Mendoza	3086	792	826	1,082	312	74
Misiones	2620	769	909	681	198	63
Neuquén	766	270	352	5	111	28
Río Negro	828	262	382	9	144	31
Salta	2833	804	808	917	244	60
San Juan	1165	343	396	279	115	32
San Luis	822	190	358	184	84	6
Santa Cruz	318	74	101	93	48	2
Santa Fe	5852	1,302	1,595	2,142	634	179
Santiago del Estero	2197	500	1,237	256	154	50
Tierra del Fuego	160	44	50	33	26	7
Tucumán	2304	686	746	566	234	72

La educación primaria en Ciudad de Bs As, es la que figura en EGB 1 y 2 y la secundaria figura en polimodal

Fuente: INDEC. Dirección Nacional de Estadísticas Sociales y de Población. Dirección de Estadísticas Sectoriales. Red Federal de Información Educativa. Relevamientos anuales 2001, 2002, 2003 y 2004.

Tabla A.2. Unidades educativas de la educación común por nivel de enseñanza, según provincia.

Tasa neta de escolarización, estimada, por nivel de enseñanza correspondiente a los niveles vigentes hasta 1994. Total del país según provincia. Año 2001

Provincia	Nivel de enseñanza	
	Primario	Secundario
<b>Total</b>	<b>97.9</b>	<b>71.5</b>
Ciudad de Buenos Aires	98.4	84.3
Buenos Aires	98.5	78.8
24 partidos del Gran Bs As	98.4	78.7
Resto de Bs As	98.8	79.0
Catamarca	98.1	70.5
Córdoba	98.0	67.0
Corrientes	96.4	57.2
Chaco	96.1	55.2
Chubut	98.4	75.1
Entre Ríos	97.7	67.1
Formosa	97.3	60.1
Jujuy	98.2	72.1
La Pampa	98.4	73.7
La Rioja	97.6	67.9
Mendoza	98.2	70.8
Misiones	93.8	52.9
Neuquén	98.8	69.7
Río Negro	98.6	68.3
Salta	97.2	69.0
San Juan	97.1	67.7
San Luis	97.3	65.9
Santa Cruz	99.2	75.8
Santa Fe	98.4	72.7
Santiago del Estero	96.3	50.4
Tierra del Fuego	99.1	84.3
Tucumán	97.2	59.4

**Tasa neta de escolarización por nivel de enseñanza:**

Es el cociente entre las personas escolarizadas en cada nivel, con edad escolar pertinente al nivel que cursan, con respecto al total de la población de ese grupo de edad por cien.

Los grupos de edad corresponden a los niveles de enseñanza formal:

Primario: 6 a 12 años, Secundario: 13 a 17 años.

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001

Tabla A.3. Tasa neta de escolarización estimada por nivel de enseñanza

Tasa de analfabetismo por grupo de edad y sexo. Total país según provincia.  
Año 2001

Provincia	Grupo de edad y sexo		
	Total de 10 años y más		
	Total	Varones	Mujeres
<b>Total País</b>	<b>2.6</b>	<b>2.6</b>	<b>2.6</b>
Ciudad de Buenos Aires	0.5	0.4	0.5
Buenos Aires	1.6	1.6	1.6
24 partidos Gran Buenos Aires	1.6	1.4	1.7
Resto de Buenos Aires	1.6	1.8	1.5
Catamarca	2.9	3.0	2.8
Córdoba	2.1	2.3	1.9
Corrientes	6.5	6.8	6.1
Chaco	8.0	7.7	8.3
Chubut	3.1	2.9	3.2
Entre Ríos	3.1	3.5	2.7
Formosa	6.0	5.3	6.7
Jujuy	4.7	2.8	6.6
La Pampa	2.7	3.0	2.4
La Rioja	2.5	2.8	2.2
Mendoza	3.2	3.3	3.2
Misiones	6.2	5.9	6.4
Nuequén	3.4	3.3	3.5
Río Negro	3.8	3.7	3.8
Salta	4.7	3.8	5.5
San Juan	3.0	3.3	2.6
San Luis	2.9	3.4	2.5
Santa Cruz	1.4	1.4	1.5
Santa Fe	2.5	2.6	2.4
Santiago del Estero	6.0	6.3	5.8
Tierra del Fuego	0.7	0.6	0.8
Tucumán	3.6	4.0	3.2

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

Tabla A.4. Tasa neta de escolarización estimada por nivel de enseñanza.

Tasa de promoción efectiva (%). Año 2004

	EGB 1Y2							EGB 3				Polimodal			
	Total	1°	2°	3°	4°	5°	6°	Total	7°	8°	9°	Total	1°	2°	3°
Total País	92	88	92	93	93	93	92	81	90	77	76	73	70	78	70

Fuente: INDEC. Dirección Nacional de Estadísticas Sociales y de Población. Dirección de Estadísticas Sectoriales. Red Federal de Información Educativa. Relevamientos anuales 2001, 2002, 2003 y 2004.

Tabla A.5. Tasa de promoción efectiva

Tasa de abandono interanual (%). Año 2004-2005

	EGB 1Y2							EGB 3				Polimodal			
	Total	1°	2°	3°	4°	5°	6°	Total	7°	8°	9°	Total	1°	2°	3°
Total País	1.8	2.5	0.9	0.9	1.4	1.9	3.5	8.5	2.8	10.5	13.1	19.8	18.8	14.0	28.3

Fuente: INDEC. Dirección Nacional de Estadísticas Sociales y de Población. Dirección de Estadísticas Sectoriales. Red Federal de Información Educativa. Relevamientos anuales 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005

Tabla A.6. Tasa de abandono interanual

Alumnos repitentes de educación común en EGB 1 y 2 / Primario. Total del país. Años 2001-2005

Nivel de enseñanza: EGB 1 y 2 / Primario	2001			2002			2003			2004			2005		
	Total	Sector		Total	Sector		Total	Sector		Total	Sector		Total	Sector	
		estatal	privado		estatal	privado		estatal	privado		estatal	privado		estatal	privado
<b>Total del país</b>	<b>6.9%</b>	<b>8.1%</b>	<b>1.6%</b>	<b>6.6%</b>	<b>7.8%</b>	<b>1.5%</b>	<b>6.7%</b>	<b>7.9%</b>	<b>1.5%</b>	<b>6.9%</b>	<b>8.1%</b>	<b>1.6%</b>	<b>6.7%</b>	<b>7.9%</b>	<b>1.8%</b>

Fuente: INDEC. Dirección Nacional de Estadísticas Sociales y de Población. Dirección de Estadísticas Sectoriales. Red Federal de Información Educativa. Relevamientos anuales 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005

Tabla A.7. Alumnos repitentes de educación común en EGB 1 y 2 / Primario

Cantidad de docentes en establecimientos de educación formal y variación relativa del período. Total del país según provincia. Años 1994 y 2004

Provincia	Cantidad de docentes		Variación porcentual
	1994	2004	
<b>Total del país</b>	<b>655,750</b>	<b>821,726</b>	<b>25.3</b>
Ciudad de Buenos Aires	69,569	74,328	6.8
Buenos Aires	215,956	294,514	36.4
Catamarca	8,274	10,711	29.5
Chaco	18,339	23,589	28.6
Chubut	8,391	10,940	30.4
Córdoba	55,616	59,917	7.7
Corrientes	15,777	18,825	19.3
Entre Ríos	25,009	30,415	21.6
Formosa	9,805	11,751	19.8
Jujuy	12,352	16,722	35.4
La Pampa	7,258	8,303	14.4
La Rioja	6,214	9,080	46.1
Mendoza	27,777	39,010	40.4
Misiones	14,744	20,148	36.7
Neuquén	10,388	16,372	57.6
Río Negro	12,976	16,962	30.7
Salta	17,981	21,528	19.7
San Juan	12,400	14,395	16.1
San Luis	7,044	8,121	15.3
Santa Cruz	5,217	7,242	38.8
Santa Fe	54,829	60,969	11.2
Santiago del Estero	13,769	17,353	26.0
Tierra del Fuego	2,452	3,827	56.1
Tucumán	23,613	26,704	13.1

Fuente: INDEC, Dirección Nacional de Estadísticas Sociales y de Población. Dirección de Estadísticas Sectoriales en base a datos del Censo Nacional Docente 2004, del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.

Tabla A.8. Cantidad de docentes en establecimientos de educación formal y variación relativa del período