

Tesis de grado

2016

Descentralización como criterio de gestión; El caso de la educación en Argentina.



Autor:

Jesús Rafael Sardot
Larceri.

Profesor asesor:

Dra. Mara Rojas.

Universidad

Nacional del Sur;

Departamento de

Economía.

22/12/2016

Agradecimientos

Al momento de pensar en realizar un justo agradecimiento al finalizar una etapa con esta tesis de grado, quisiera englobar a todos aquellos involucrados en mi proceso formativo en la Universidad.

En primer lugar, le doy gracias a Dios por acompañarme en todo momento, por darme las fuerzas necesarias en los más adversos y la confianza para sortear cada obstáculo.

En segundo lugar, agradecer a la educación pública por brindarme la oportunidad a mí como a tantos otros estudiantes de capacitarnos y obtener las herramientas para afrontar el mercado laboral. A todos los participantes del ámbito académico, profesores, compañeros, directivos y todos aquellos que conforman el Departamento de Economía. En particular a la Dra Mara Rojas, por los incentivos necesarios al final de la carrera para llegar a la meta y por la constante dedicación de su tiempo y conocimientos.

Por último, y no menos importante, a mis familiares, pareja y amigos por el apoyo incondicional a lo largo del tiempo. Siento la necesidad de hacer una mención especial a mis padres, Mariela y Claudio, por el esfuerzo que realizaron y la confianza que depositaron en mí. A Feli, el pilar fundamental de todos mis proyectos.

Resumen

Partiendo de una base teórica y describiendo los principales aspectos que caracterizan a la descentralización como criterio de gestión de políticas pública, este trabajo se centra en el caso particular de lo ocurrido en el área de educación en la República Argentina.

El análisis se desarrolla tomando en consideración dos aspectos que se vinculan entre sí. Uno de ellos es la evaluación desde el punto de vista del gasto en educación y hace referencia a la asignación de recursos económicos. Al mismo tiempo, el estudio también se focaliza desde la eficiencia educativa utilizando como herramienta algunos indicadores de acceso, calidad y permanencia.

Como conclusión, se logra identificar que el proceso llevado a cabo en materia educativa se categoriza como una descentralización política del gasto, donde las provincias asumen la responsabilidad de gestión y financiamiento pero sin autonomía fiscal. Por otro lado el análisis estadístico identifica cierta cobertura en el acceso y la permanencia al sistema educativo, lo que marca determinada eficacia de las políticas ante los grados de escolarización logrados. Sin embargo, esta condición no fue suficiente para lograr la eficiencia dentro de dicho sistema, dado los magros resultados en calidad educativa, repitencia y sobreedad.

Por último se enumeran posibles lineamientos, todos ellos direccionados a generar las condiciones institucionales que la teoría requiere para que se cumplan los beneficios de éste método.

Índice:

1. Introducción
2. Metodología
3. Marco teórico:
 - i) A qué se denomina descentralización.
 - ii) Teoría económica tradicional sobre la descentralización.
 - iii) Beneficios y ventajas del método descentralizador.
 - iv) Desventajas de la descentralización.
 - v) Dimensiones de la descentralización.
4. Revisión histórica y evidencia empírica: Breve reseña del proceso de descentralización en América Latina.
5. Caso Argentino: El desarrollo de la descentralización en la educación.
6. Análisis estadístico: Los resultados de la descentralización.
 - i) Evolución del gasto educativo nacional por niveles y jurisdicción.
 - ii) Evolución del gasto educativo e ingresos por jurisdicciones.
 - iii) Evolución de los indicadores educativos.
7. Reflexiones finales y futuras líneas de trabajo.
8. Bibliografía.
9. Anexos.

“Los primeros esfuerzos de descentralización derivan de imperativos endógenos y presiones internas: pluralidad étnica, tensiones religiosas, crisis económicas, demandas de las minorías por participación y representación, presión para mejorar la gestión territorial. Más adelante, entran en juego factores exógenos, como redes mundiales que buscan limitar los poderes de los gobiernos centrales y alientan a nuevos actores a participar en un ámbito internacional globalizado. Su propagación actual se relaciona con la "tercera ola de la democratización" donde, desde 1970 en adelante, más de 30 países inician procesos de descentralización y democratización. Otro factor de propagación son las organizaciones internacionales -como el Banco Mundial y la Unión Europea- que exigen reformas descentralizadoras a quienes desean trabajar con ellos”.

Comité de Descentralización y Autonomía Local de la CGLU

1. Introducción:

En las últimas décadas se pudo observar un cambio de paradigma en América Latina en lo que concierne a las políticas públicas. Se pasó de una planificación totalmente centralizada a una nueva etapa en la que se observa una tendencia creciente de descentralización desde los Estados centrales hacia los subnacionales en sus funciones y competencias. Este fenómeno ha sido llevado adelante por los gobiernos en busca de mejorar la política social, reflejado en una mayor equidad, participación ciudadana y eficiencia. (Finot, 2002).

Este proceso despierta varios interrogantes, principalmente si estos supuestos beneficios se cumplieron en la práctica o si, en realidad, la descentralización encubría otros objetivos implícitos.

La relevancia en la investigación se vio potenciada por la creciente oleada descentralizadora en busca de una modernización de las políticas públicas en los países latinoamericanos. Por otro lado, si lo que predice la teoría se reflejara en la realidad, los beneficios que otorga frente al paradigma centralizado anterior son relevantes y de gran impacto.

Como señalan Repetto y Alonso (2004), en Argentina, las principales áreas en las que se ejecutó la descentralización fueron salud y educación. Considerando la importancia que ocupa en la agenda pública, resulta interesante estudiar como caso práctico lo ocurrido en esta última.

El trabajo se centrará en lo sucedido en América Latina con este criterio de gestión, tomando como caso específico la Educación en Argentina.

Por lo tanto, el objetivo general de esta tesis es analizar los efectos de las políticas públicas educativas de descentralización del gasto de los años '90 en términos de la eficiencia educativa en Argentina.

Como objetivos específicos, se pretende:

- Conocer los procesos de descentralización en América Latina para contextualizar el análisis.
- Estudiar el caso particular de cómo se gestionó y cuáles fueron los resultados de la descentralización de la educación en la Argentina en base a la evolución de indicadores de acceso, eficiencia y permanencia.
- Analizar la situación fiscal de las provincias en el eje educativo antes y después del proceso de descentralización, y conocer si existen diferencias territoriales en esta área.

Para cumplir con los objetivos propuestos, a continuación se presenta la metodología que se utilizará a lo largo de la investigación.

2. Metodología:

La investigación será de tipo descriptiva y se realizará principalmente en base a datos de fuentes de información secundaria, que una vez recolectadas se intentarán comparar y analizar.

Se desarrollará un marco teórico, donde se explicará técnicamente a qué se le denomina descentralización, de qué forma se puede llevar a cabo y cuáles son sus principales beneficios y críticas bajo el enfoque de la economía política.

A continuación será factible realizar una breve revisión histórica sobre el proceso de descentralización en América Latina. Esto dará lugar a focalizar el trabajo en el caso de la educación en Argentina. Este apartado estará compuesto por:

- Una breve reseña del sistema educativo en Argentina, las principales reformas y los acontecimientos más trascendentales.

- Los resultados que se obtuvieron a partir de la descentralización en el sector educativo. Se realizará un análisis ex-ante y ex-post con el fin de realizar una comparación en lo sucedido en materia educativa antes y después de la finalización de la descentralización en el año 1993, con la ley Federal de Educación, momento en que queda a cargo de las provincias la administración, gestión y financiamiento de los servicios de educación del nivel inicial, primario, medio y superior no universitario.

Se utilizarán datos cuantitativos de tipo descriptivos, como ser participación en el presupuesto educativo total por cada nivel de gobierno y porcentaje sobre el PBI del gato en educación, considerando los efectos fiscales sobre los gobiernos subnacionales.

Las variables de gasto y calidad educativa pueden estar sujetas a cambios macroeconómicos que incidan directamente sobre ellas. Lo que puede analizarse con este tipo de metodología es, además, si la descentralización logró reducir la brecha entre las provincias en cuanto a niveles de acceso y permanencia a nivel secundario, más allá de la tendencia creciente o decreciente de las propias variables a nivel general, o bien, si siguen existiendo diferencias territoriales.

Las fuentes de información a las que se recurrirá para llevar a cabo este análisis serán, principalmente, las bases de datos del Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE), Ministerio de Economía y finanzas públicas, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias (DNCFP), Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (DINREP), el Banco Mundial, el Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Además se enriquecerá el análisis relacionando y complementando estudios ya realizados en trabajos anteriores.

Una vez descripto este caso, se procederá a mencionar los resultados de la investigación, respondiendo los cuestionamientos que surgieron al inicio del trabajo y dejando abiertos los interrogantes que no se han podido resolver.

Finalmente se desarrollará una síntesis que contendrá las ideas fundamentales del trabajo que el lector debe recordar. Conjuntamente se culminará con las conclusiones y las posibles recomendaciones o soluciones que haya dejado el estudio del tema.

3. Marco teórico:

i. A qué se denomina descentralización.

El significado lingüístico de la palabra descentralización dado por la real academia española es transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado.

Dicha palabra se descompone en dos partes, el prefijo des (denota negación o inversión) y centralización (hacer que varias cosas dependan de un poder central).

Por lo tanto puede entenderse a la descentralización como las transferencias de funciones y competencias desde el gobierno central hacia unidades menores de gestión.

Al momento de precisar una definición funcional para desarrollar el presente trabajo, resulta enriquecedor desarrollar la frase de Sergio Boiser citada por Cesia Arredondo Salinas (2011): “El par centralización/descentralización no configura un par estrictamente dicotómico, sino más bien uno en el cual sus polos representan los extremos de un arco de situaciones en que cada posible punto intermedio es una combinación de ellos que responde a un determinado contexto histórico y que es funcional a ese contexto y no a otros (...) La combinación depende del alcance del siempre cambiante contrato social entre el Estado y la sociedad civil, contrato social, dígame de feble en América Latina por debilidad congénita de uno de los firmantes, la sociedad civil” (p.11).

Es decir, ambos conceptos están interconectados y no fundamentalmente son opuestos, es necesario contextualizarlos en el ámbito histórico, político y económico en el que se desarrollan, teniendo en cuenta que dicho contexto es complejo y a su vez muy cambiante. Como lo expresa Lerda (2008) en la práctica

no es usual encontrar casos donde se desarrollen algunos de estos procesos de manera pura, sino híbridos, es decir una combinación de estos.

Otro aspecto interesante mencionado por Arredondo Salinas (2011) que vale la pena resaltar es considerar a la descentralización como un Estado y, a su vez, un proceso. Mientras el primero es estático y representa “la foto” de la situación actual, donde las relaciones de la sociedad civil están determinadas bajo el marco institucional vigente, el segundo es dinámico y puede ser considerado “la película” que representa la evolución a lo largo del tiempo enmarcada por los cambios sociales sucesivos.

ii. Teoría económica tradicional sobre la descentralización.

Un análisis pionero sobre los fundamentos del accionar humano en sociedad y el origen del Estado provino de los estudios de Olson (1965). Este autor expresó que un individuo racional se verá incentivado a actuar con un espíritu grupal cuando sus beneficios personales superen al costo de su participación. Por lo tanto concluye que existen mayores probabilidades de que dicha participación se manifieste en grupos pequeños, debido a que los beneficios individuales serán mayores y los costos de organización más bajos. A su vez, se reducen los incentivos para que los individuos tengan un comportamiento free-rider, porque hay una relación más estrecha entre la acción individual y el resultado final consecuente. La tendencia a comportarse no cooperativamente aumenta con el tamaño del grupo.

En alusión a esta idea, un avance significativo dentro de la Teoría económica tradicional es el modelo simple de la descentralización. Este surge ante la necesidad de conocer la cantidad óptima de comunidades fiscales dentro

de un país y para esto plantea que coexisten dos fuerzas que actúan en sentido contrario, cuyo equilibrio determina la estructura óptima. Por un lado, el costo del servicio público per cápita y, por otro, el costo de aglomeración per cápita. Mientras el primero tiene un costo marginal prácticamente nulo e incentiva la concentración de los habitantes, el segundo debido al deterioro de la calidad de los bienes, la contaminación, saturación y colapso de los servicios públicos, estimula una mayor cantidad de comunidades fiscales pequeñas, más descentralizada. Este trade-off conduce a un equilibrio cuando se igualan el ahorro marginal del costo del servicio y el costo marginal de aglomeración, determinando el grado óptimo de descentralización.

En relación a lo expuesto anteriormente, Olson (1982) planteó que la eficiencia en la ordenación espacial de la provisión pública requiere la correspondencia entre los siguientes elementos:

- Ámbito geográfico en el que se extienden los beneficios del bien público.
- La jurisdicción que presta este servicio.
- El grupo de personas que lo financia.

De esta forma se produciría una internalización total de beneficios y costos. Pero el modelo desarrollado anteriormente contiene un supuesto implícito, la igualdad de gustos. Si esta conjetura se levanta, y se acepta que los individuos tienen preferencias distintas, los tamaños y niveles óptimos de jurisdicciones serán diferentes.

Por lo tanto surge un concepto sobre los que se fundamenta la teoría de la descentralización, la “votación con los pies”. Este, fue introducido por Charles Tiebout (1956) y expresa la forma en que los ciudadanos pueden manifestar sus preferencias, haciendo referencia a la movilidad geográfica dependiendo de las

ofertas de bienes públicos e impuestos que realizan los diferentes gobiernos locales. De esta manera se generan incentivos a desarrollar mejores gestiones políticas para atraer a los “votantes” con preferencias similares. Cuantas más jurisdicciones haya y mayor sea la diferenciación de ofertas, más probable será que cada individuo encuentre la oferta de bienes públicos que desea.

Si bien este modelo asegura una solución pareto eficiente, exige que se cumplan ciertas condiciones como la inexistencia de efectos externos, movilidad absoluta de los individuos y sin costos, un número suficiente de comunidades fiscales como para satisfacer los diferentes gustos, perfecta información de los individuos sobre servicios e impuestos, inexistencia de economías de escala y financiación del fisco con impuestos de suma fija a fin de no introducir distorsiones.

Puede considerarse relevante la distinción de bienes públicos que hace Ivan Finot (2007): mientras los sociales son aquellos que el Estado debe garantizar a toda la sociedad y son comunes a lo largo de todo el territorio, para satisfacer un nivel de vida mínimo, los territoriales poseen una demanda diferenciada, dependiendo de las características y capacidades del lugar que se trate.

Otro aporte importante fue el de Oates (1972), considerado el ideólogo del “teorema de la descentralización”, en el cual se basa gran parte de la bibliografía provista posteriormente. El mismo sugiere que ante iguales costos para los distintos niveles de gobierno, los subnacionales deben ser los responsables de suministrar los bienes públicos debido a que logran un mejor ajuste del desfase entre la oferta de estos y las preferencias de los individuos.

Según Modarelli y Moscoso (2009) en el teorema debe verificarse el hecho de que haya rendimientos constantes a escala, que el servicio provisto y financiado por cierta localidad no genere externalidades a otras y que el gobierno central se vea imposibilitado de realizar compensaciones para corregir distorsiones en la provisión de los servicios.

Dentro de esta teoría, el principio de subsidiariedad representa uno de los cimientos básicos sobre los que se apoya la descentralización como criterio de gestión en las políticas públicas. Ugarte Ubilla (2009) enumera los cuatro postulados principales que lo componen.

- “El Estado interviene sólo cuando la sociedad no es capaz resolver sus necesidades por sí misma y sólo tanto como sea necesario” (p. 84).

- “Cuando el Estado interviene, lo debe hacer el nivel más cercano a la población: el nivel local” (p.85).

- “Cuando el gobierno de ámbito local no puede asumir las competencias que le son inherentes, lo hace un gobierno de ámbito mayor” (p. 86)

- “Cuando interviene un ámbito superior de gobierno, éste debe crear las capacidades necesarias para que asuma las competencias el ámbito al que le corresponde” (p.87).

Buchanan (1986), acepta gran parte de estos fundamentos, pero justifica la intervención por parte del Gobierno central para realizar las correcciones necesarias en las relaciones fiscales intergubernamentales para que se cumpla el criterio de equidad horizontal respecto al impacto fiscal total sobre el ciudadano, con independencia de su lugar de residencia. Es decir, admite funciones redistributivas del Estado central, con la condicionalidad de que las instituciones que lo componen estén diseñadas de manera tal que reduzcan al mínimo la

discrecionalidad de los gobernantes y ello por un doble motivo: económico, para neutralizar los efectos adversos sobre la localización que podrían derivarse de diferencias fiscales entre regiones; y ético, pues deberían primar más la preocupación por las diferencias individuales de renta que las diferencias regionales.

Uno de los inconvenientes que surge al tratar de disminuir al mínimo la discrecionalidad se lo denomina problema del principal-agente. Este radica, en que el suministro de bienes y servicios por parte del gobierno y la ejecución de políticas públicas está a cargo de organizaciones administrativas estatales, que suelen denominarse agencias públicas. Estas, a diferencia de las empresas privadas, no dependen de la venta de bienes y servicios en el mercado, su financiamiento proviene de una partida presupuestaria, el producto que suministran es difícil de cuantificar y definir, operan como monopolio de oferta y las remuneraciones no dependen de los resultados obtenidos.

Al momento de descentralizar ciertas políticas públicas, si bien es cierto que la cercanía de los estados subnacionales con las comunidades que se busca beneficiar es mayor y por ende esto puede ayudar a solucionar ciertas contingencias, por otro lado los problemas de información asimétrica aumentan entre los diferentes niveles de gobierno.

Este modelo resulta útil cuando los gobiernos locales desarrollan el papel de agente del gobierno central (principal). Como explica Finot (2007), los gobiernos locales tienen más información sobre las condiciones locales pero también sus propias prioridades, lo que implica el riesgo de que se utilicen los recursos centrales en función de éstas últimas. Desde esta óptica, resulta fundamental el marco institucional en el que se desarrollan las políticas, es decir

la reglas del juego que rigen en la relación intra-estatal y entre el Estado y los ciudadanos.

Una vez desarrollado los aspectos técnicos sobre los que se basa la descentralización, puede resultar enriquecedor desviar el enfoque hacia el área del financiamiento en base a lo expuesto por Frapiccini y Martínez (2014). El federalismo fiscal, en lo que concierne a las finanzas públicas, es todo aquello referido a las actividades de gasto e inversión de los distintos niveles de gobierno. Es necesario destacar que la actividad estatal se organiza, desde un punto de vista político y administrativo, en diferentes niveles con cierto grado de autonomía, resultado de procesos históricos de unión y fragmentación.

Su estudio se fundamenta en encontrar los argumentos que justifiquen la descentralización de las actividades de gasto y de potestades tributarias desde el gobierno central hacia los gobiernos locales y analizar la forma de organización de estos niveles, siguiendo criterios de eficiencia, equidad y operatividad. De esta forma, se puede afirmar que el federalismo fiscal constituye el análisis económico de la descentralización política.

Una estructura federal básica está compuesta por tres grandes niveles de gobierno: el nacional o central, el intermedio o provincial y el municipal o local. Estos dos últimos conforman el nivel subnacional. Además pueden adherirse otros niveles de gobierno como el supranacional, regional y sublocal.

Se pueden identificar dos tipos de sistemas impositivos: uno conocido como separación de fuentes, donde cada nivel de gobierno grava de manera exclusiva una determinada base imponible; y el otro denominado concurrencia de fuentes, que se caracteriza por una superposición de gravámenes, es decir una o más bases impositivas son compartidas.

El caso de Argentina es un híbrido, donde se separan fuentes en algunos impuestos (impuestos internos, comercio internacional) y hay concurrencia en otros (los impuestos indirectos son potestad de Nación y provincias).

Generalmente el nivel nacional se reserva las bases de mayor poder recaudatorio, situación que genera un desequilibrio potencial en las finanzas provinciales, debido a las importantes obligaciones de gastos de las provincias en comparación con los recursos tributarios que pueden captar. Es decir, no existe una perfecta correlación entre el gasto y la capacidad de generar ingresos, lo que se conoce como desequilibrio vertical. Esto es remediado por un sistema de distribución de recursos tributarios, mediante transferencias del nivel central hacia los gobiernos locales.

En los países federales, las recaudaciones obtenidas por los diferentes niveles de gobierno forman una “bolsa” común que luego deben ser redistribuidas a través de distintos criterios.

Existen dos tipos de distribución de recursos: la primaria, entre Nación y provincias; y la secundaria, que se realiza de manera interprovincial.

Las transferencias gubernamentales se pueden clasificar de la siguiente manera:

1- Coparticipación: Se distribuye a través de una fórmula fija y automática decidida por el Congreso, la cual puede llevarse a cabo como:

- Taxsharing: A cada gobierno local se le distribuye un porcentaje de los impuestos cobrados en su jurisdicción.

- Sistema de ponderación: Se utilizan diferentes indicadores como población, calidad de vida, extensión territorial, niveles de pobreza, producto bruto geográfico, etc, como sucede en Argentina.

2- Subvenciones: Se utilizan criterios discrecionales de parte del gobierno central.

- A finalidades generales determinadas por la autoridad local.
- A finalidades específicas determinadas por el gobierno central.

Ambas pueden ser acompañadas de sumas fijas o un proporcional del gasto público.

A su vez, dependiendo del destino de los fondos y la discrecionalidad en el uso de las transferencias pueden diferenciarse dos grandes grupos:

1- Condicionadas: El destino o la finalidad de los fondos es determinado por el nivel de gobierno que las otorga. Estas se subdividen en:

- Compensatorias: Financian un cierto porcentaje del gasto público local en el destino especificado. Estas pueden ser acotadas o no acotadas, dependiendo si el gobierno que las designa restringe su monto.
- No compensatorias: Es una suma fija condicionada en su totalidad a un bien público.

2- No condicionadas: Son transferencias de suma fija sin restricción en su uso y están destinadas principalmente a compensar diferencias en la capacidad de generación de ingresos públicos

Respecto al esfuerzo fiscal, la teoría de la provisión óptima de bienes públicos en varios niveles, menciona que si los recursos o ingresos están originados por el propio nivel de gobierno que efectúa el gasto público, esto termina siendo un incentivo a llevar adelante una gestión más responsable.

iii. Beneficios y ventajas del método descentralizador.

En la bibliografía consultada sobre descentralización existe un acuerdo general en que los principios sobre los que se basa y justifica su aplicación ante el centralismo imperante en décadas pasadas son:

A- Eficacia:

Haciendo hincapié en el ya desarrollado principio de subsidiariedad, que supone que las necesidades serán similares entre las personas que viven en una zona geográfica común, la descentralización puede atender mejor las demandas de la población, debido a la proximidad con la que se encuentra el organismo decisor ante las necesidades heterogéneas, es decir que varían dependiendo del territorio, la diversidad cultural, las características geográficas, demográficas y las condiciones ambientales. Por lo tanto, como explica Arredondo Salinas (2011), puede favorecer a solucionar el desajuste entre respuestas y necesidades que existen en una sociedad, con organismos que doten de bienes públicos a determinados territorios en función de sus demandas diferenciadas.

B- Eficiencia del gasto:

La eficiencia es lograr los objetivos planteados con la menor cantidad de recursos posibles. Haciendo referencia a lo explicado por Velásquez Márquez (2003) esto se logra mediante el ahorro de aquellos recursos que se desperdician en la heterogeneidad institucional e implica una sistematización directa de las demandas que surgen del entorno hacia las organizaciones públicas, con el conocimiento a nivel local de tales necesidades. En otras palabras, la proximidad que puede lograrse entre el Estado y la población a través de la descentralización conlleva a una mejor asignación de los recursos, ampliando las posibilidades de lograr un óptimo social mayor.

En el caso de la descentralización, como explican Mejía y Anastasio (2008), ésta acerca las políticas públicas a las preferencias de los votantes, logrando una provisión más eficiente de los servicios públicos.

Finot (2007) describe que existen las siguientes condiciones necesarias para que la descentralización conduzca a la eficiencia:

- Que los bienes cuya provisión se descentraliza desde procesos democráticos nacionales hacia procesos democráticos subnacionales tengan una demanda diferenciada intranacionalmente.

- Lograr la mayor correspondencia posible entre mapas de demanda de bienes públicos descentralizables y los mapas político-administrativos que circunscriben los procesos de decisión democrática. Para reducir externalidades, más conveniente que introducir compensaciones entre circunscripciones parece ser contar con órganos de decisión hasta los niveles más próximos al ciudadano.

- Que las preferencias locales estén adecuadamente representadas en los respectivos órganos de decisión.

- Que las preferencias locales sean efectivamente reveladas, para lo cual es indispensable que las decisiones sobre gasto sean adoptadas conjuntamente con las referidas a los aportes ciudadanos requeridos para financiar este gasto. En consecuencia, las transferencias compensatorias deberían ser directamente proporcionales a los aportes locales.

- Que las ganancias por descentralizar sean superiores (o al menos iguales) a las pérdidas en economías de escala propias de la provisión centralizada.

Una vez expuesta la eficacia y eficiencia en el gasto como beneficios de la descentralización, resulta conveniente para el análisis posterior sobre éste

método aplicado a la educación realizar una distinción entre eficacia y eficiencia educativa. Como explica Álvarez Flores y Ramos Salguero (2013), el primer concepto se refiere al grado sobre el que se alcanzan los objetivos de escolarización propuestos, es decir, en qué medida los niños logran acceder y permanecer en la escuela. En cambio la eficiencia se logrará si dicho objetivo se cumple con un uso óptimo de los recursos. Existe una relación entre el financiamiento en la educación y la responsabilidad con que se utiliza. La eficacia es necesaria pero no suficiente para lograr un sistema educativo eficiente. Para que esto se logre no solo un alto porcentaje de alumnos que ingresa al sistema educativo deberá egresar (eficacia), sino que lo deberán hacer en tiempo y forma, minimizando la deserción y la repitencia.

C- Descongestión: Ante la existencia de un único organismo de decisión, la descentralización ofrece una alternativa más eficiente aumentando el número de centros de atención y organismos burocráticos, lo que a priori disminuye la acumulación excesiva de obligaciones y facilita la ejecución de las políticas, solucionando la saturación de demandas en un punto.

D- Transparencia y reducción del clientelismo político: Diversos autores coinciden en que la descentralización puede otorgar mayor transparencia en el ámbito en el que se desarrollan las políticas públicas, principalmente facilitando el control en los Estados subnacionales.

Mejía y Atanasio (2008) también explican que los gobernantes deberán asumir una mayor responsabilidad de sus actos frente a sus electores, es decir que la transparencia y la participación ciudadana pueden favorecer a la rendición de cuentas. Esto se debe a que cuando las decisiones y el financiamiento

corresponden primordialmente a la comunidad local, los gobiernos subnacionales deben dar respuesta de su gestión de manera más directa.

E- Participación: Otro argumento a favor de la descentralización como criterio de gestión de las políticas públicas, es que esta incentiva la participación ciudadana y fomenta el fortalecimiento democrático de la sociedad civil. Es decir, privilegia la acción organizada e impulsada desde la propia parte del ente que se busca beneficiar. De esta manera los actores locales o beneficiarios participan en el proceso de elaboración, discusión y ejecución de las políticas públicas. Nuevamente se fundamenta en la idea que a través de los municipios se produce una mayor cercanía de los actores locales con el Estado.

Finot (2011) distingue dos formas de participación ciudadana. Por un lado, las directas, entre las que se pueden mencionar votación, consultas, sugerencias y mecanismos de control del gasto (licitaciones, contratos). Por otro lado, las indirectas, que pueden expresarse mediante representantes ante las organizaciones territoriales del Estado y partidos políticos, o bien a través de organizaciones sociales.

La participación ciudadana no es considerada solo un beneficio de la descentralización, sino que a su vez es una condición necesaria para la eficiencia. Por lo tanto es importante que ésta no se reduzca solo a la participación mediante el voto durante los procesos electorales, sino que los ciudadanos sean consultados y estén interesados de formar parte en la toma de decisiones no solo sobre el gasto público sino también sobre los ingresos.

Para que esto ocurra es necesario adecuar el aparato Estatal y que el costo de oportunidad en el que incurran los ciudadanos al momento de participar sea menor a los beneficios que surjan de dicha decisión. En otras palabras, que

sus opiniones e ideas, además de ser escuchadas se reflejen en un aumento del bienestar general. En alusión a lo expuesto anteriormente, Olson (1965) destaca que si los beneficios de la actividad colectiva se distribuyen entre pocos, cada uno podrá evaluar en mayor medida las consecuencias de su participación.

F- Competitividad e innovación: En este punto se considera que la descentralización promueve la competitividad, fundamentando esto principalmente con el teorema de votación con los pies. A través de las autonomías locales se busca aprovechar los recursos endógenos de manera más eficiente y fomentar la innovación, con la participación estratégica de los actores públicos y privados. En otras palabras, se estimula una competencia potencial entre gobiernos locales para atraer a los votantes, hecho que promueve la eficiencia.

Mejía y Anastacio (2008) explican que promover la competencia entre los gobiernos locales, contribuye a homogenizar la calidad y eficacia las políticas públicas.

En resumen, se puede lograr una mejora en el bienestar social, con más oportunidades y mejores servicios de calidad, potenciando las externalidades positivas entre regiones para lograr el desarrollo integral de la nación.

G- Equidad: Para que se mejore en términos de equidad se necesita de sistemas de transferencias destinados a compensar diferencias tanto en términos de dotaciones iniciales como aquellas que puede suscitar de la misma descentralización.

H- Ajuste fiscal: Mejía y Anastacio (2008) sostienen que la descentralización mejora la situación fiscal basados en la noción de “Leviathan”. Esta establece que a mayor descentralización, dada una alta movilidad entre

regiones o estados, menor es la presencia y el tamaño del estado. Los orígenes de esta tesis están fundamentados sobre el aporte de Brennan y Buchanan (1980), quienes remarcaban que una mayor competencia entre los gobiernos locales conduce a un menor gasto agregado.

iv. Desventajas de la descentralización.

A- Costos de coordinación: A medida que aumenta el número de unidades gubernamentales es mayor el precio en el que incurre el Estado central al momento de la toma de decisiones debido a la mayor complejidad del sistema.

B- Clientelismo político y corrupción: Una corriente opuesta sugiere que en los niveles más próximos al ciudadano el desarrollo de procedimientos técnicos operativos y de control es incipiente.

C- Control de agenda: Generalmente la intervención ciudadana se reduce a la elección de representantes mediante el voto. Incluso si en algunos casos se lleva a cabo cierta participación directa, existen artilugios como puede ser el control de agenda ideado para limitar las opiniones. De esta manera el costo de oportunidad de participar termina siendo mayor que el beneficio de hacerlo, generando un desincentivo.

D- Pérdida de economías de escala: Al delegar las responsabilidades de proveer determinado servicio puede suceder que el costo unitario aumente.

E- Costos de transacción: Al aumentar el número de centros de atención y organismos burocráticos, el costo administrativo, en capacitación y capital humano es mayor.

v. Dimensiones de la descentralización.

Antes de enumerar los diferentes modos en los que puede expresarse la descentralización, es necesario distinguir las tres funciones fundamentales del sector público expuestas por Musgrave (1989), de amplia aceptación;

-Estabilización y manejo de variables macroeconómicas.

-Distribución de bienes públicos, principalmente mediante el uso de instrumentos fiscales.

-Asignación de recursos, donde se le otorga al Estado un rol fundamental para lograr mejorar el bienestar de la sociedad.

Existente un consenso generalizado acerca de la conveniencia en descentralizar esta última función, justificada en la existencia de los denominados bienes públicos locales. Estos bienes tienen la particularidad que sus beneficios se extienden hasta determinados límites geográficos y desaparecen traspasado los mismos. Lo más equitativo es que las personas beneficiadas por tales bienes financien su provisión y lo más eficiente es que el gobierno correspondiente lo provea. Si los beneficios del bien público se extienden fuera de la jurisdicción del gobierno se producen efectos externos y los miembros de la comunidad votan niveles subóptimos del bien, ya que tienen en cuenta sus preferencias y no las externalidades. Del mismo modo, si dentro de la comunidad existen integrantes que no logren beneficiarse con un determinado bien público, la provisión del mismo se encontrará por debajo del óptimo social, debido al desincentivo a contribuir que afecta a los marginados del alcance de dicho bien.

Rondinelli et al., (1989) diferencian entre tres grandes dimensiones en las que puede desarrollarse la descentralización:

a- Política: En este caso se descentraliza la función y la responsabilidad de financiamiento, se responde a la pregunta «qué, cuánto, dónde y con qué recursos proveer». Los casos más representativos en Argentina de descentralización política fueron en materia de salud y educación.

Finot (2001) explica que existen dos aspectos esenciales de la descentralización política:

-El empoderamiento local: A través de la descentralización política se le reconoce a los estados subnacionales el derecho a formar sus propias organizaciones públicas territoriales, a fin de poder proveerse de bienes locales sobre la base de votaciones y aprobación de presupuestos por representantes democráticamente electos. Es decir, se le otorga poder y cierta independencia a los gobiernos locales.

El autor señala que para empoderar de una manera efectiva a las comunidades locales es fundamental la distribución de obligaciones entre los representantes y el ejecutivo local, la forma de elección de ambos, los mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas.

-La autonomía: Se hace hincapié, principalmente en la autonomía financiera; es decir, en otorgarle el derecho a las comunidades territoriales de influir en materia impositiva, creando sus propios impuestos o modificando sus tasas. El autor considera que para que la descentralización política contribuya a la eficiencia, necesita ir acompañada de transferencias de poder en la decisión no sólo sobre gasto local sino también sobre el aporte ciudadano para financiar dicho gasto.

Un caso particular de descentralización política que a menudo sucede en la práctica es la descentralización política del gasto. Aquí, como señala Finot (2001)

se transfiere la decisión sobre el gasto pero no sobre el aporte local con que se financiará ese gasto. En otras palabras se relevan a una comunidad territorial competencias para gastar sin involucrar en esas decisiones el respectivo aporte comunitario. Si bien hay una transferencia de poder y una descentralización política, esta no se manifiesta en su máxima expresión.

b- Económica: La descentralización económica es la transferencia de las decisiones sobre «cómo producir», es decir la combinación de factores que se asignarán en la elaboración de bienes públicos, bajo las condiciones de competencia en mecanismos de mercado.

Finot (2007, p. 177) aclara que “lo esencial no es la privatización sino exponer la producción de bienes provistos públicamente a la competencia económica”. Por lo tanto la condición fundamental para que la descentralización económica contribuya a la eficiencia, sería contar con el marco institucional adecuado que asegure las mismas reglas del juego para todos los participantes, bajo el régimen de la competencia. Los incentivos que esta otorga, se traducen en una provisión más eficiente de los bienes públicos. Lo relevante no pasa a ser la propiedad de los establecimientos, sino las condiciones donde se desarrolla la producción.

c- Operativa o administrativas: La teoría principal-agente expone cómo los gobiernos nacionales utilizan a las administraciones locales a modo de agentes. Este es el caso de la descentralización operativa, en la cual se transfiere la ejecución o la implementación de las políticas públicas mientras que el financiamiento se mantiene centralizado. Es decir, se transfiere cierto grado de autonomía, delegando poder en la toma de decisiones y la administración, pero con cierta dependencia de los estados centrales en cuanto a los recursos.

Los gobiernos locales no están operando decisiones tomadas autónomamente por su propio nivel de gestión, sino que son políticas diseñadas por el Estado nacional y descentralizadas burocráticamente. Por lo tanto la rendición de cuentas, en primera instancia, está destinada al nivel superior.

Presentados los conceptos teóricos más relevantes de la descentralización, a continuación se hará referencia al proceso de descentralización en América Latina, para lograr contextualizar la situación en la que se desarrolló el caso práctico elegido, la descentralización de la educación en Argentina.

4. Revisión histórica y evidencia empírica: Breve reseña del proceso de descentralización en América Latina.

En alusión a la definición de Boiser (2004) citada anteriormente, es necesario contextualizar el marco en el que se desarrolló el proceso de descentralización en América Latina para lograr comprender la situación actual. Como bien expresa el autor, el contrato social entre el Estado y la sociedad civil se ha ido modificando a lo largo de la historia y como consecuencia el rol de los actores en las políticas públicas no fue siempre el mismo.

En el último siglo pueden apreciarse dos grandes etapas en América Latina, la inicial acaparó las primeras décadas, cuya tendencia predominante fue “centralizar” en los gobiernos nacionales la toma de decisiones y el financiamiento de las políticas públicas, una vez consolidada acumuló el poder en los estratos superiores del Estado. El centralismo fue una pieza clave y necesaria en la conformación de los países latinoamericanos. Las principales herramientas que se unificaron a nivel nacional fueron la salud, la educación generando homogeneidad en los contenidos y el servicio militar, con gran importancia ideológica y política sobre la sociedad civil, en búsqueda de satisfacer determinados estándares sociales. Como aspectos positivos se pueden destacar la integración nacional y la cobertura de servicios básicos, pero por otra parte el crecimiento económico de los países latinoamericanos estuvo liderado y concentrado en sus respectivas metrópolis, creando de esta forma un dualismo interno y estructural difícil de doblegar. Según datos estadísticos expuestos por Finot (2001), en 1980 en Argentina el 58% del PBI se generaba en Buenos Aires,

mientras que en Brasil, el 63% en la región Sudeste, en Chile el 45% en la Región Metropolitana, y en Perú el 51% en la Costa Central (Ancash, Lima, Callao e Ica). Fue la década de los 70 la de mayor acumulación de poder por parte de los Estados Nacionales, donde los países latinoamericanos se vieron favorecidos luego de la crisis del petróleo por la cantidad de dólares dispuestos a ser ubicados a baja tasa y sin condicionalidad en su uso. Los costos no tardarían en llegar, una década más tarde, cuando el cambio de política económica de Estados Unidos elevó las tasas de interés provocaron el agotamiento de las fuentes de financiamiento y la fuga de capitales.

La crisis del centralismo puede explicarse por dos canales paralelos: mientras el Estado de Bienestar colapsaba producto de una mala administración, reflejada en un endeudamiento externo creciente y el déficit público por el incremento desmedido del gasto (crisis de la deuda en 1982), cierta parte excluida de la sociedad demandaba una mayor participación política. Es decir, puede destacarse que se entremezclaron una crisis de eficiencia junto con una de gobernabilidad.

La segunda etapa, a partir de la década del ochenta, se caracteriza por el proceso inverso, en el cual los gobiernos subnacionales van adquiriendo mayores responsabilidades tanto políticas como económicas en detrimento del Estado nacional, logrando anteponerse ante el centralismo imperante. Finot (2002, p. 140) indica que “se inició una tendencia histórica a traspasar parte de la provisión de bienes públicos hacia procesos democráticos subnacionales (descentralización política) y a transferir procesos de producción de los bienes provistos públicamente a la competencia económica (descentralización económica)”. Es decir, la recuperación de la democracia y el ajuste económico,

condujo a que el gobierno central delegara parte del protagonismo que había ganado durante las décadas anteriores, en favor de las autonomías locales.

A partir de entonces puede divisarse un cambio de paradigma. Rosales (2011) identifica dos oleadas descentralizadoras; una más económica y neoliberal, otra que enfatiza los aspectos sociales y democráticos. La primera intenta reducir el tamaño de la administración central del Estado, eliminar el déficit fiscal y potenciar el libre mercado. A través de la nueva gestión pública se impulsó un proceso de descentralización política (educación, salud, infraestructura y servicios básicos) delegando la participación en la toma de decisiones y la prestación de ciertos servicios a los gobiernos subnacionales. A su vez, se descentralizó económicamente (producción de infraestructura y servicios de transporte, servicios básicos y, más recientemente, la de seguros y servicios de salud) privatizando grandes empresas estatales y mediante licitación y concesión de obras. La modernización de las políticas públicas, incorporaron modelos y comportamientos propios de la empresa privada, apuntando a mejorar la calidad de servicios que perciben los ciudadanos/ clientes. Esto se desarrolló acompañado por un proceso de democratización, dejando atrás los gobiernos militares resultantes de diversos golpes de estado, dándole la posibilidad a la población de incluso elegir autoridades locales.

La segunda oleada emerge ante la necesidad de un Estado más regulador y distribuidor, que no solo se encargue de la estabilidad económica y del cumplimiento de los contratos. Se le dio una mayor importancia a los derechos humanos, en búsqueda de un aumento en la participación ciudadana que no esté reducida a la mera votación de candidatos durante las elecciones.

Es interesante destacar que el proceso no ha sido homogéneo en todos los países. La descentralización se orientó, no hacia las regiones y subregiones previamente constituidas sino hacia las circunscripciones político-administrativas tradicionales: hacia estados o provincias, en el caso de los otros países federales (Argentina, Brasil, México y Venezuela), y hacia municipios, en el de los unitarios. Como explica Finot (2007), el denominador común en el proceso de descentralización latinoamericano es una descentralización política que se orienta primordialmente hacia el nivel intermedio. Otra característica general es la aún escasa participación del nivel municipal, que contrasta con la de países desarrollados. Mejía y Atanasio (2008), citando al BID (2006), expone la ausencia de la política tributaria local en América Latina, ya que exceptuando Brasil los gobiernos locales no logran controlar la tasa de los gravámenes ni la amplitud de la base tributaria, por ende la recaudación a ese nivel de gobierno es muy baja. En el año 2004, los gobiernos subnacionales de América Latina recolectaron en promedio el 18% del ingreso tributario total, mientras que en los países de la OCDE esta medida alcanzó 34%.

5. Caso Argentino: El desarrollo de la descentralización en la educación.

La República Argentina es un país Federal, compuesto por 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Dichos estados subnacionales poseen cierta autonomía a la hora de llevar a cabo sus políticas que son financiadas, principalmente, con recursos coparticipados por el gobierno nacional y recursos propios. Cabe destacar la enorme heterogeneidad política, social, cultural y de recursos (naturales, fiscales y económicos) que presenta a lo largo el país, con ciertas semejanzas dentro de una misma región.

En el contexto anteriormente descrito para América Latina en las últimas décadas, Argentina se vio inmersa en una oleada de reformas en búsqueda de mayor eficiencia y equidad por parte del Estado Nacional, que impulsaría una supuesta modernización de la gestión pública. Esta consistió en un proceso de descentralización de las políticas sociales (principalmente salud y educación) desde la cúpula central de gobierno hacia las provincias.

Para comprender esta transformación en el sector educativo es necesario identificar las principales reformas que trascendieron en esta área en el último tiempo. Pueden entrecerse a lo largo de la historia sucesos, vía promulgaciones legales, que mutaron entre descentralizar y re-centralizar la política educativa del país.

Para el año 1871 la educación estaba en manos de las provincias pero se observaban ciertas carencias desde el punto de vista organizativo y de los recursos económicos. Motivada por esta necesidad, ese mismo año se aprueba la Ley 463 con la intención de conformar un mecanismo desde el Estado Nacional

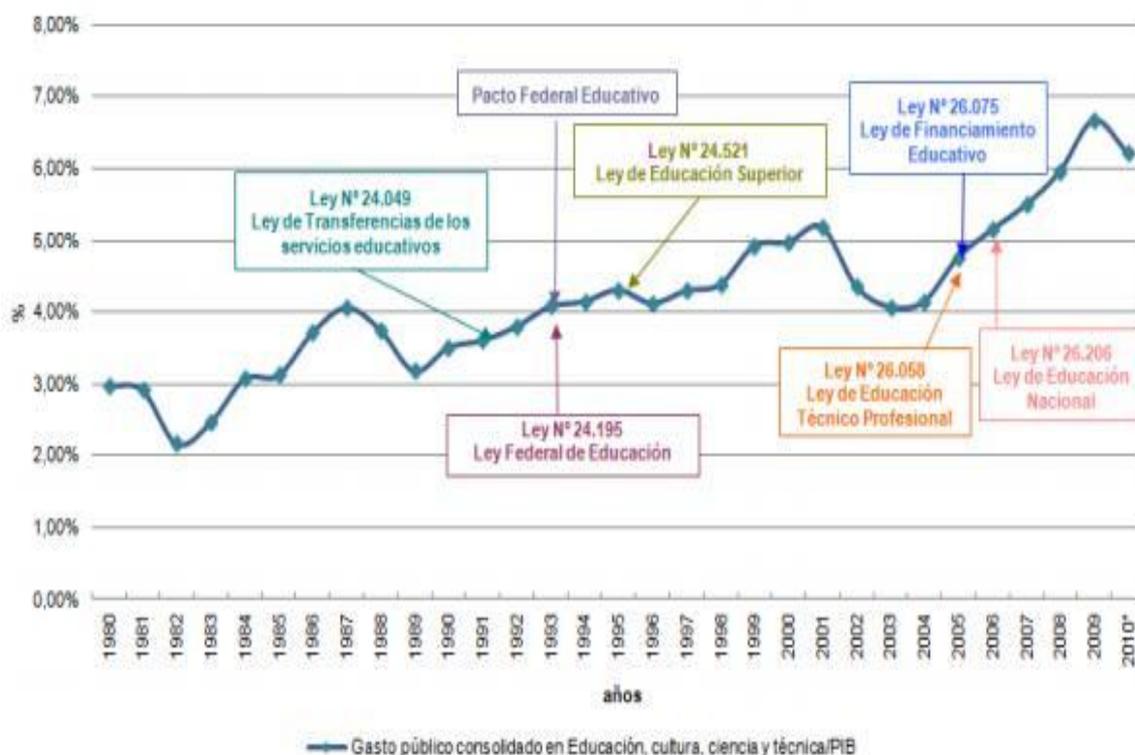
que tuviera relación con el esfuerzo presupuestario de las provincias. Se constituyó de esta manera la fuente de los fondos, que sólo podrían destinarse a edificios escolares, mobiliario, libros, útiles y sueldos para maestros.

Ante la necesidad de lograr un mayor compromiso financiero por parte de los gobiernos subnacionales, en el año 1890 se sanciona la Ley 2737, que como explica Morduchowicz (2008) establecía que solo iban a recibir contribuciones por parte de la administración pública nacional aquellas provincias que destinen al menos de 10 % de sus rentas generales al presupuesto escolar.

Un cambio de rumbo en la política educativa se avecinaba en el año 1905, los innumerables intentos de contribución por parte del gobierno nacional y la escases de resultados beneficiosos en materia académica conllevaría a re-centralizar las potestades bajo la administración central. Un hito importante fue el proyecto presentado por el senador Láinez, que luego se convertiría en la Ley 4874, la cual se haría conocida por su nombre. Esta norma permitió la construcción de escuelas por parte del Ministerio de Educación de la Nación en aquellas jurisdicciones que lo requerían. El resultado fue la edificación de un elevado número de establecimientos que hubieran demorado años en ser construidos con recursos propios de las provincias.

Con el tiempo, los estados intermedios iban perdiendo facultades en el área educativa, mientras que la autoridad nacional ganaba terreno. En 1970 la Ley Láinez fue derogada, comienza así una nueva etapa descentralizadora. En el año 1978 según Morduchowicz (2008) se produjo la transferencia a las provincias de la educación primaria, prácticamente en su totalidad, en un contexto de incremento de los recursos fiscales y bajo el ejercicio de un gobierno militar.

Gráfico N°1: Evolución del gasto público consolidado en Educación, cultura, ciencia y técnica. Período 1980/2010.



Fuente: Jan Casaño (2010).

Una nueva oleada de desprendimiento por parte del Estado Nacional, se produjo en la década de los 90, donde en los primeros años se percibía una tendencia positiva en las principales variables macroeconómicas. De esta manera los recursos coparticipables volverían al centro de la escena, convirtiéndose nuevamente en tema de debate. Desde el gobierno central se intentaría reducirlos, pero ante la reacia respuesta de los gobiernos subnacionales, el Estado Nacional planeó como alternativa delegar sus funciones en lo que concierne a salud y al resto de la educación no universitaria a las autoridades del nivel medio, que como explica Morduchowicz (2008) el efecto presupuestario fue exactamente el mismo y quedó expuesto un ejemplo claro de ilusión monetaria.

En el año 1991 se sancionó la Ley de Transferencia de Servicios Educativos desde la Nación a las Provincias, que como expresan Formichella et al., (2009) obligaba a estas últimas a hacerse cargo de múltiples obligaciones administrativas y de financiamiento, sin aumentos en las transferencias de recursos tanto económicos como de capital humano. Dos años más tarde se promulgó la Ley Federal de Educación (24195), un factor clave que determinaría el marco normativo sobre el que se iba a desempeñar la política en esta área durante la próxima década. A través de este instrumento se llevó a cabo una reestructuración educativa, con modificaciones en materia curricular, de evaluación, obligatoriedad y contenidos y en lo que concierne a las responsabilidades de los distintos actores dentro del sistema.

La presente ley le otorga al Poder Ejecutivo Nacional la tarea de “favorecer una adecuada descentralización de los servicios educativos y brindar a este efecto el apoyo que requieran las Provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires” (artículo 53 inciso d). Mientras que las autoridades competentes de las provincias deberán “planificar, organizar y administrar el sistema educativo de su jurisdicción” (artículo 59 inciso a).

En cuanto al financiamiento, el artículo 61 destaca que “la inversión pública consolidada total en Educación en base a 1992, deberá ser duplicada gradualmente y como mínimo a razón del 20 por ciento anual a partir del presupuesto 1993; o se considerará un incremento del 50 por ciento en el porcentaje del producto bruto interno destinado a educación en 1992. En cualquiera de los dos casos, se considerará a los efectos de la definición de los montos la cifra que resultare mayor”. El artículo 62 agrega que “la diferencia entre estas metas de cumplimiento obligatorio y los recursos, se financiará con

impuestos directos de asignación específica aplicados a los sectores de mayor capacidad contributiva”.

Para que esto se cumpla, en el año 1994 se firma el Pacto Federal Educativo Argentino, que establece la fuentes de financiamiento de la ley anteriormente descripta entre las que se pueden destacar créditos destinados del Presupuesto Nacional al Ministerio de cultura, aportes presupuestarios provinciales y fuentes de organismos internacionales, haciendo la salvedad que esto queda condicionado al mantenimiento del equilibrio presupuestario. Como describen Formichella et al., (2009), este último punto puede exponer al gasto en educación como una variable de ajuste ante posibles desequilibrios fiscales continuos.

Las proyecciones positivas en torno a la recaudación impositiva y otras variables macroeconómicas que se hicieron a principios de los noventa, que en su momento sirvieron para acordar entre los distintos niveles de gobierno el traspaso de la educación hacia las provincias, fueron refutadas por la realidad económica que se vivió a fines de esa década, donde el nivel de recursos se desplomó y el Gobierno Nacional no pudo cumplir con las garantías propuestas.

El caso particular expuesto por Morduchowicz (2008) es el de la recentralización salarial, que se inicia en el año 1998 con la aplicación de un impuesto adicional a los automóviles, cuya recaudación se convertiría en un complemento salarial docente como respuesta a las manifestaciones crecientes de los mismos. Ante esto, el autor manifiesta que la distribución del Fondo Nacional de Incentivo Docente significó el envío de señales equívocas a las provincias, ya que no existía correlación entre las transferencias y el esfuerzo de inversión sectorial, además tampoco se tenía en cuenta la eficiencia en la

asignación de recursos. Esto no solo le transfirió responsabilidades al Ministerio Nacional en financiamiento salarial, sino que limitó su accionar en la implementación de programas educativos, ya que vio condicionado su presupuesto por el Fondo Salarial.

En el año 2005 el autor identifica un “nuevo giro recentralizador” con la fijación de un piso salarial común para todas las provincias y con el compromiso del Estado Nacional de compensar a aquellas que no pudieran cumplir con las prestaciones correspondientes.

Un año más tarde, se promueve la Ley de Financiamiento Educativo N°26075, que establece el incremento de la inversión en educación. Como meta para el año 2010 alcanza un 6% del PBI.

En conclusión, citando a Repetto y Alonso (2004: p.28-29) “Esta secuencialidad se expresa claramente en la manera en que fue variando la distribución del gasto sectorial entre los tres niveles jurisdiccionales: en 1980, realizada la primera oleada de transferencia, Nación manejaba el 48,33%, Provincias y Ciudad de Buenos Aires el 49,63% y Municipios el 2,04%; en 1991 (antes de la segunda transferencia), Nación administraba el 36,02%, Provincias y Ciudad de Buenos Aires el 61,89% y Municipios el 2,09%; en el 2001, consolidada la descentralización administrativa del sector, Nación sólo manejaba el 18,74% (casi todo ligado al sistema universitario y de ciencia y técnica), Provincias y Ciudad de Buenos Aires el 78,13% y Municipios el 3,13% (Dirección de Gastos Sociales Consolidados, 2001)” .

6. Análisis estadístico: Los resultados de la descentralización.

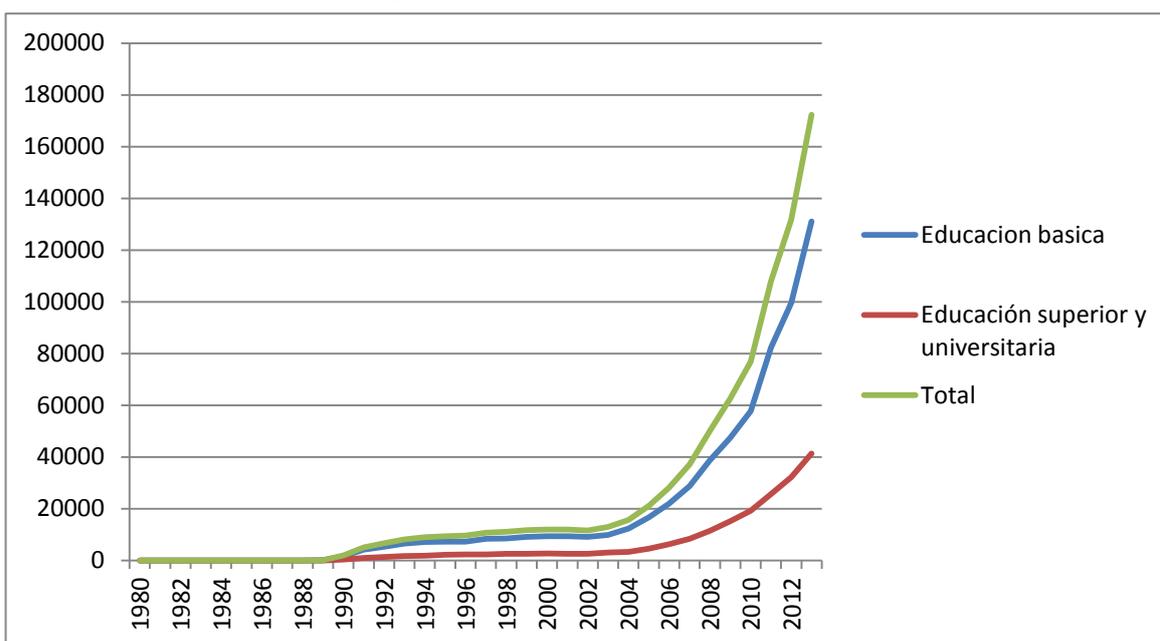
Una vez introducidos en el proceso de descentralización en América Latina y específicamente en el caso de la educación en Argentina, se intentará analizar mediante un análisis estadístico el comportamiento de variables vinculadas al gasto en materia educativa e indicadores de acceso, eficiencia y permanencia en dicha área.

i. Evolución del gasto educativo nacional por niveles y jurisdicción.

Al momento de realizar un análisis de los resultados de la descentralización en el sistema educativo argentino, una variable de interés a analizar resulta ser el gasto público en el sector. Es necesario reconocer que este, como otros indicadores sobre los que se desarrollará el estudio, están sujetos a cambios no solo por el proceso de descentralización sino también por cuestiones coyunturales de carácter macroeconómico y de las cuales no es posible obviar su incidencia.

Se verifica a través de datos estadísticos representados en el gráfico 2 una tendencia creciente en los recursos destinados a educación, ciencia, cultura y tecnología desde 1980 hasta 2013 en pesos corrientes. Si bien en términos nominales resulta irrelevante en un contexto inflacionario, aporta desde el punto de vista comparativo entre niveles educativos, exponiendo un mayor gasto en educación básica, que en la educación superior y universitaria.

Gráfico N°2: Evolución del gasto en educación en pesos corrientes.

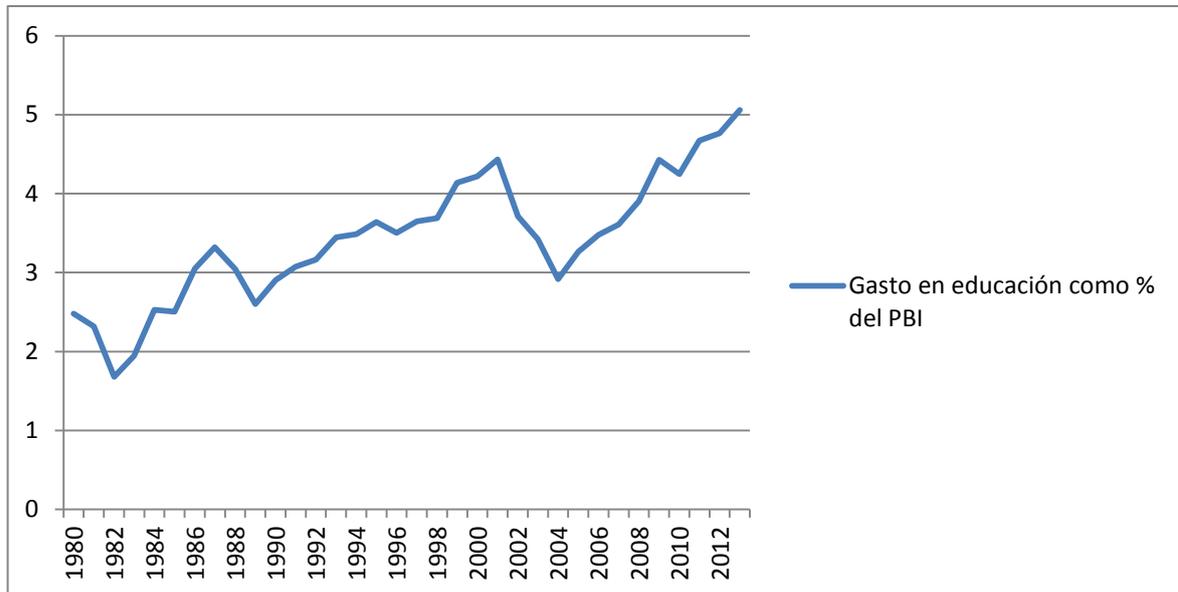


Fuente: Elaboración propia, en base a dato proporcionados por el Ministerio de Hacienda y Finanzas públicas de la Nación.

En términos de la participación en el producto bruto interno (PBI), este indicador muestra la proporción de la riqueza del país generada durante un año fiscal determinado que ha sido destinada a la educación por las autoridades gubernamentales. Si bien al momento de realizar una investigación normalmente se utiliza ajustar una variable al comportamiento del PBI, se deben tener en cuenta sus condicionamientos, por ejemplo, con lo sucedido en la nombrada Ley de Financiamiento Educativo, cuya meta del 6 % del producto para gasto en educación puede significar una disminución en términos nominales si el PBI baja, o puede modificarse si se cambia su forma de medición.

Según muestra el gráfico 3, no se puede percibir un proceso lineal en su trayectoria, ya que la tendencia creciente se contempla interrumpidamente por años críticos para la economía del país, como son los principios de la década de los 80, la hiperinflación 1989 o la crisis de la convertibilidad en el año 2001.

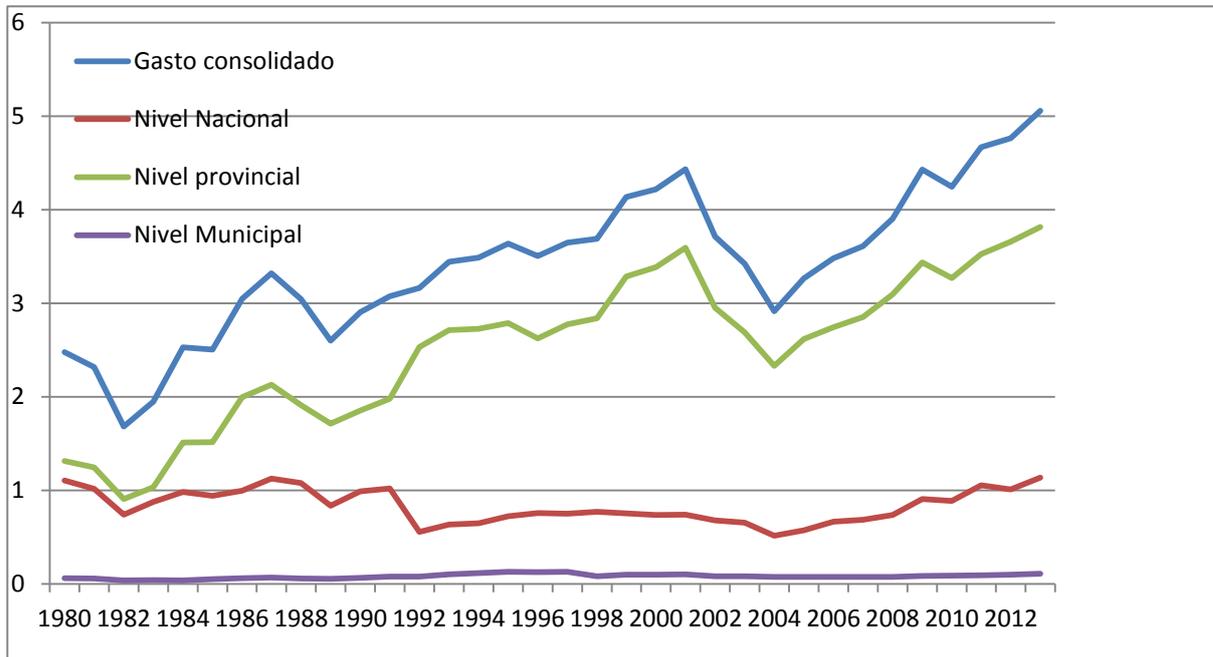
Gráfico N°3: Evolución del gasto como porcentaje del PBI.



Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por Ministerio de Hacienda y Finanzas públicas de la Nación.

Desmembrando este gasto por niveles educativos (educación básica, superior y universitaria) no se encuentran diferencias sustanciales como puede observarse en el gráfico 2, ya que en cada nivel se respeta la tendencia mencionada anteriormente. Lo que resulta relevante es discriminar en términos jurisdiccionales, donde se puede advertir en el siguiente gráfico una mayor participación en el gasto educativo por parte de las provincias en detrimento del Estado central.

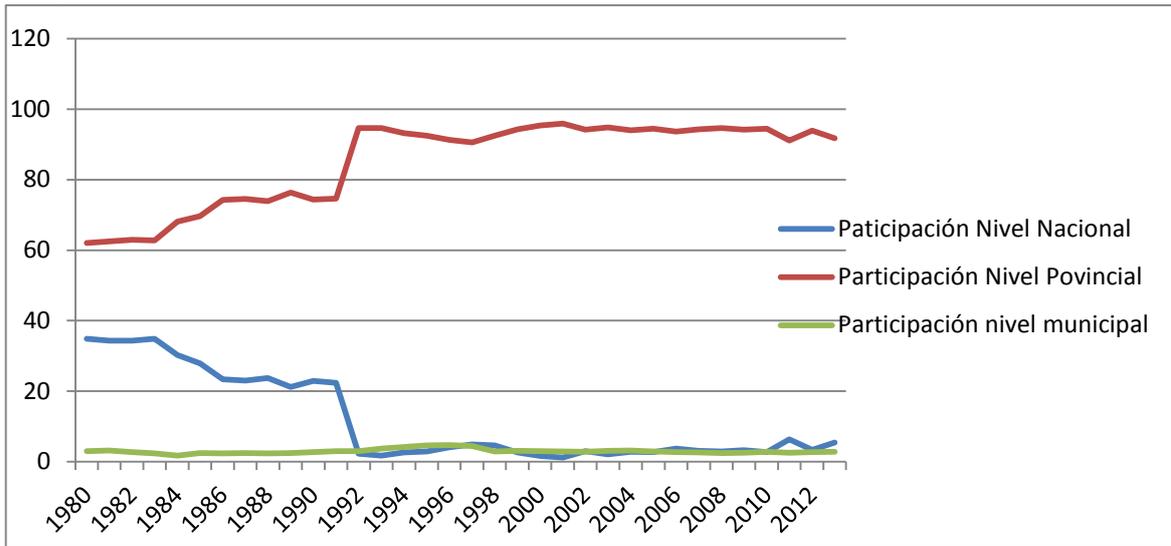
Gráfico N°4: Evolución del gasto en educación en porcentaje del PBI (1980-2003: CCNN 1993; 2004-2005: CCNN 2004)



Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por Ministerio de Hacienda y Finanzas públicas de la Nación.

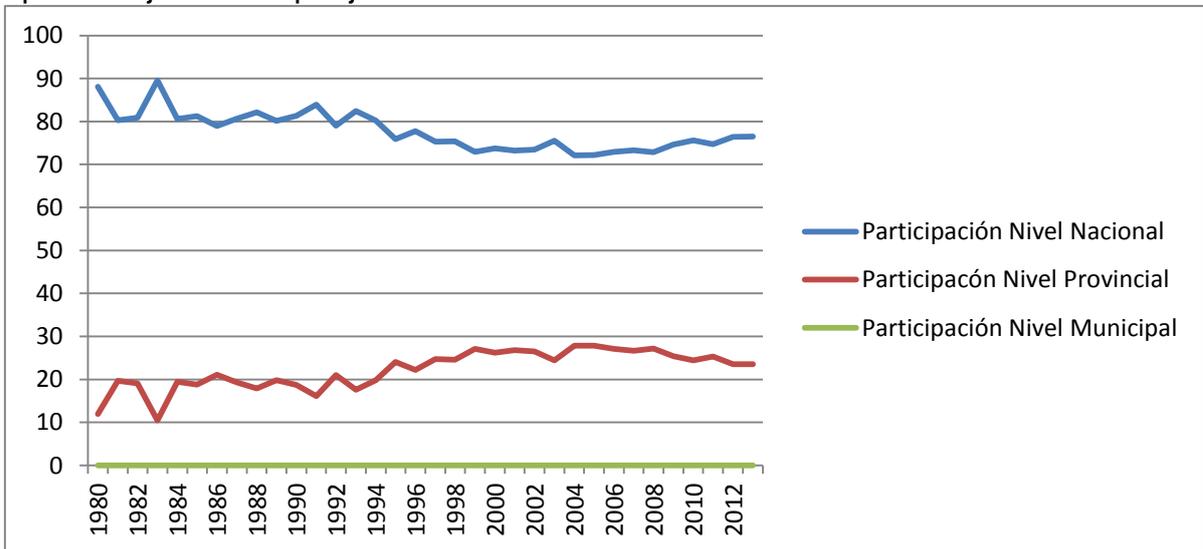
Esto, de alguna manera, evidencia el proceso de descentralización desde la Nación hacia los gobiernos subnacionales. A su vez, se puede verificar que en el caso de la educación primaria este despliegue se comienza a ejecutar desde la década de los 80 (gráfico 5), un tiempo considerablemente anterior al que se observa en el gráfico 6 para el nivel superior y universitario (década de los 90) siendo congruente con lo que describe la teoría y las reformas legislativas en materia educativa.

Gráfico N°5: Despliegue del gasto en educación primaria como porcentaje del PBI por jurisdicciones.



Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por Ministerio de Hacienda y Finanzas públicas de la Nación.

Gráfico N°6: Trayectoria del gasto en educación superior y universitaria como porcentaje del PBI por jurisdicciones.



Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por Ministerio de Hacienda y Finanzas públicas de la Nación.

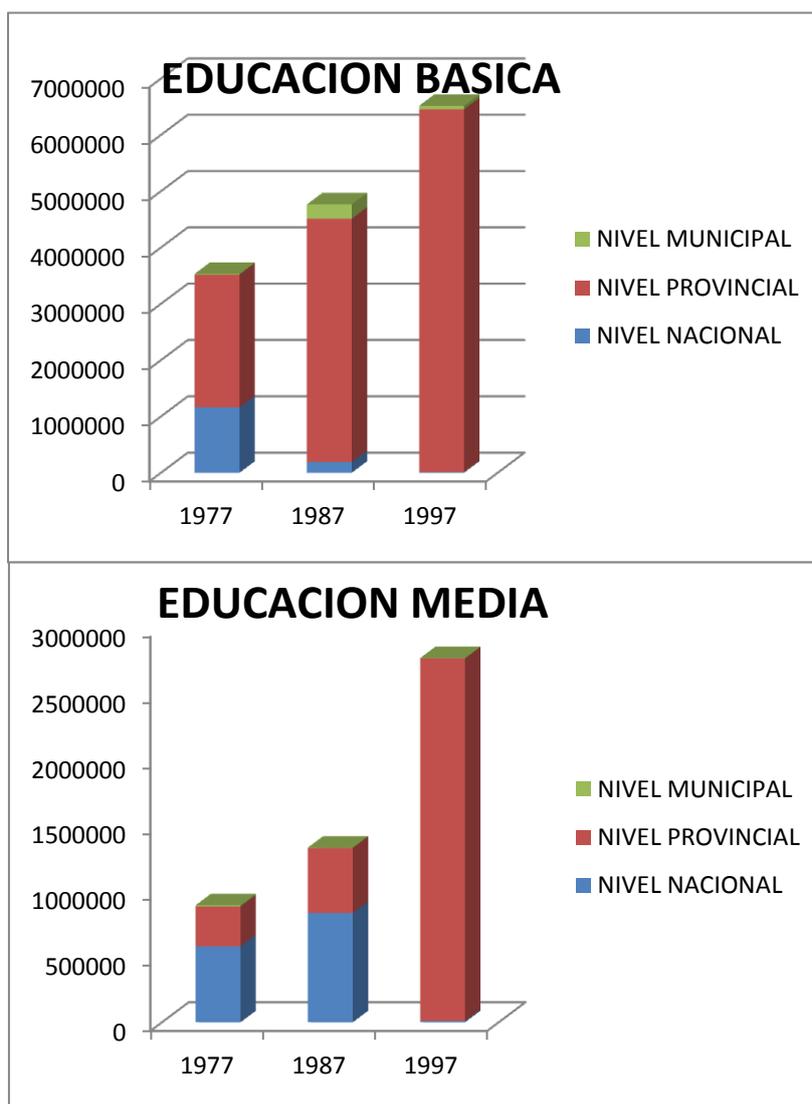
Por otro lado, es interesante distinguir la escasa o incluso nula participación (en ciertos niveles) por parte de los gobiernos municipales en el

gasto educativo a lo largo de todo este período, lo que contribuye a la idea de que el proceso descentralizador no ha alcanzado a este grado de estructura política.

Pasando en limpio, es considerablemente mayor la cantidad de recursos en términos nominales que se destina a la educación básica en comparación a la superior y universitarias. A su vez en el primer nivel educativo la descentralización del gasto se advierte más consolidada, ya que este se encuentra repartido casi de manera igualitaria entre nación y provincias, a diferencia de lo que ocurre en los últimos grados de preparación, donde el gobierno central se ocupa de desembolsar la mayor cuota de capital. En este ámbito, la brecha entre Nación y provincia tendió a achicarse a partir de la década de los 90, pero sin grandes variaciones.

Una forma de corroborar este análisis, puede ser realizando un trabajo similar con otras variables como es el caso de los establecimientos educativos, los alumnos y los docentes, con la ayuda de los datos que aporta una publicación de Repetto et al. (2001), basados en el Ministerio de Educación de la Nación, Dirección General Red Federal de Información.

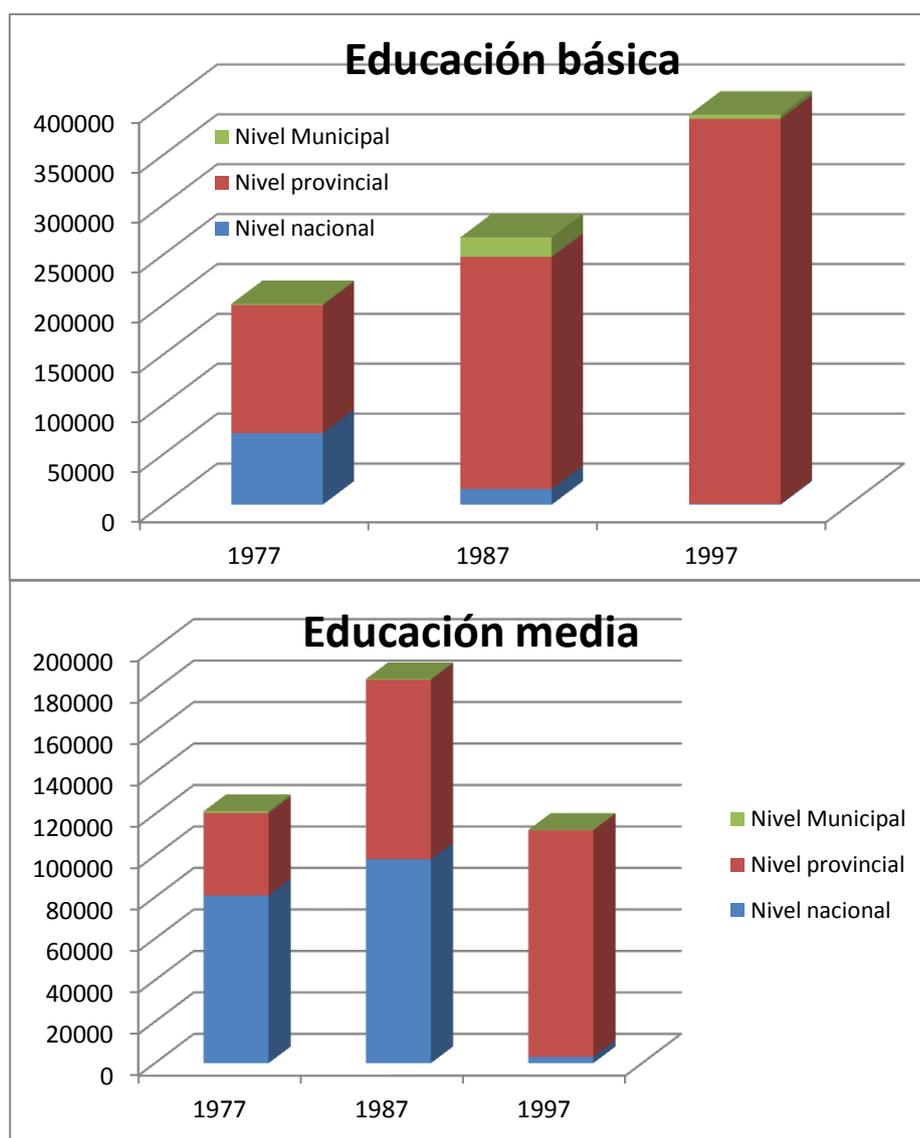
Gráfico N°7: Cantidad de alumnos por nivel educativo y jurisdicciones.



Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por Repetto et al. (2001).

En términos cuantitativos, el número de estos tres indicadores ha ido en aumento, tanto en educación básica como media, como lo muestran los gráficos 7,8 y 9. Con la particularidad que en el nivel básico, desde el año 1977, en su mayoría las unidades educativas se encuentran bajo la órbita de facultades provinciales, con tendencia a incrementar la brecha entre los que son de dominio nacional y subnacional.

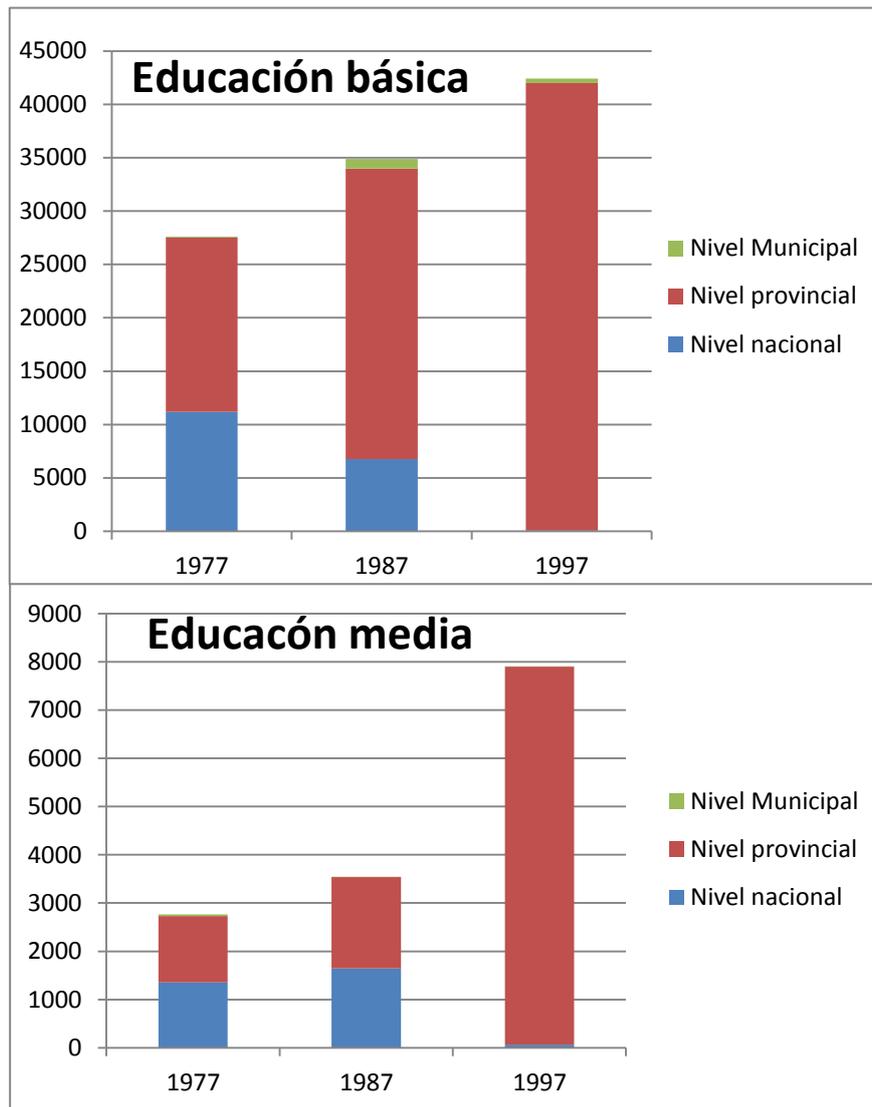
Gráfico N°8: Cantidad de docentes por nivel educativo y jurisdicciones.



Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por Repetto et al. (2001).

Para el año 1997 se podría afirmar que casi en su totalidad, (aproximadamente un 98%) los alumnos, docentes y establecimientos que componen el sistema educativo, se desarrollan bajo la supervisión de un nivel intermedio de gobierno.

Gráfico N°9: Cantidad de establecimientos educativos.

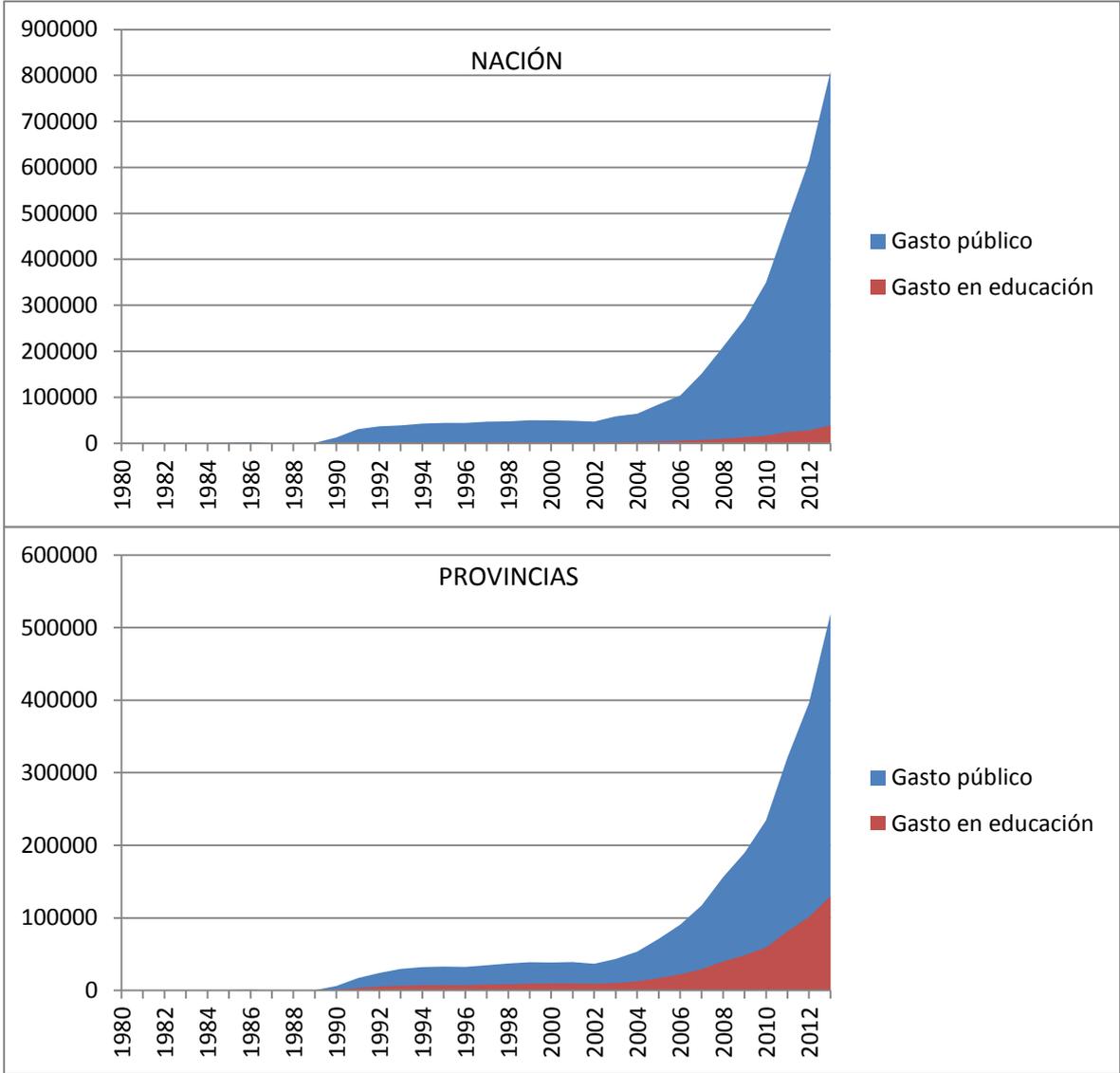


Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por Repetto et al. (2001).

En el caso de la educación media, en el año 1977, la proporción en las que se dividían las tres variables consideradas en términos facultativos de autoridad estaba prácticamente equilibrada entre nación y provincias, o con cierta ventaja por parte del gobierno central. Pero a partir de los años 90 hay un marcado quiebre a favor de la intervención de los distritos departamentales, cuestión que no se observó con tanta claridad con el gasto en este estrato educativo. Podría decirse que se les delegó una gran responsabilidad sin un conforme

acompañamiento de recursos, con la necesidad de destinar una mayor proporción de los fondos públicos para el financiamiento educativo como se muestra en el gráfico 10.

Gráfico N°10: Proporción que ocupa el gasto en educación sobre el gasto público total.



Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por Ministerio de Hacienda y Finanzas públicas de la Nación

En resumen, las tendencias descentralizadoras desde la óptica de la pertenencia institucional se mantienen, confirmando lo analizado anteriormente, donde hay un proceso de mayor participación provincial, primero en la educación básica, luego en la media, siendo consecuente la disminución de las implicancias del gobierno central.

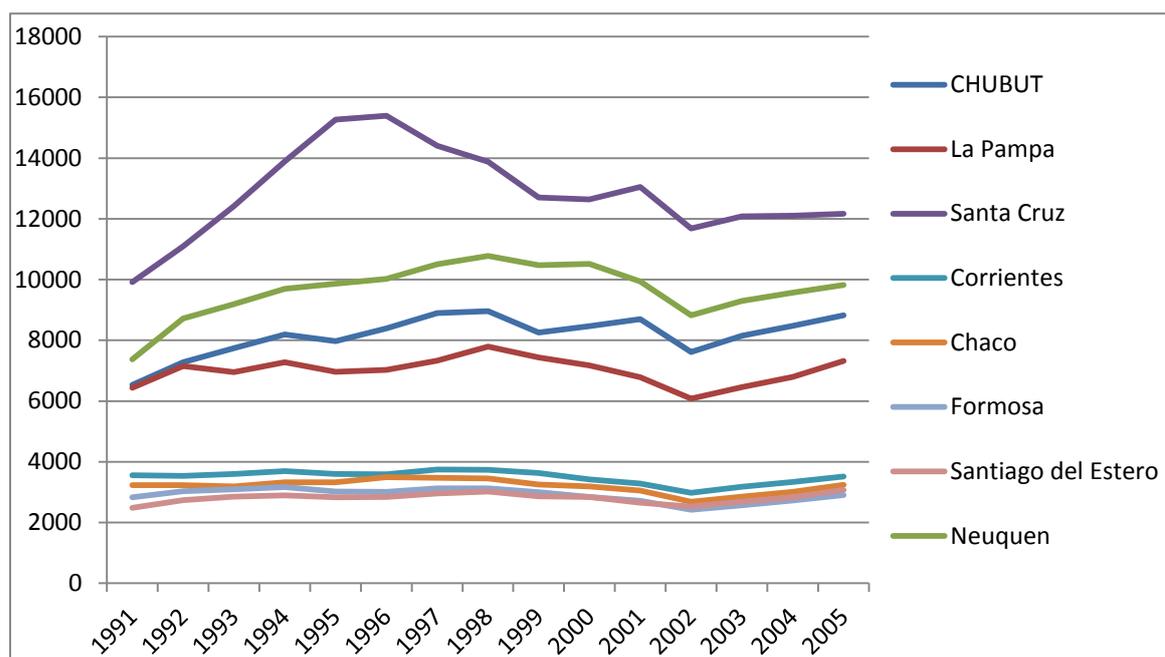
ii. Evaluación del gasto educativo e ingresos por jurisdicciones.

La búsqueda de la equidad, es otro de los beneficios que pregona la teoría descentralizadora. Por lo tanto se podría observar cómo se comportaron los indicadores de gasto e ingresos desagregados por provincias.

Con solo estudiar el Producto Bruto Geográfico (PBG) se puede contemplar el dualismo en el que está inmersa la República Argentina, donde un número pequeño de provincias donde se concentran las principales actividades productivas aportan gran parte del Producto Bruto interno Nacional.

Si agrupamos las provincias por el producto bruto geográfico per cápita, se puede identificar a Tierra del Fuego, Santa Cruz y la Capital Federal muy por encima del resto de las jurisdicciones. En un segundo plano, pero aun con ingresos superiores a la media se ubican los distritos del Centro y Cuyo del país, mientras que las provincias del norte continúan siendo las más rezagadas. A modo ejemplificativo pueden observarse en el gráfico 11 la evolución del indicador en ciertas provincias.

Gráfico N°11: PBG per cápita por provincias.



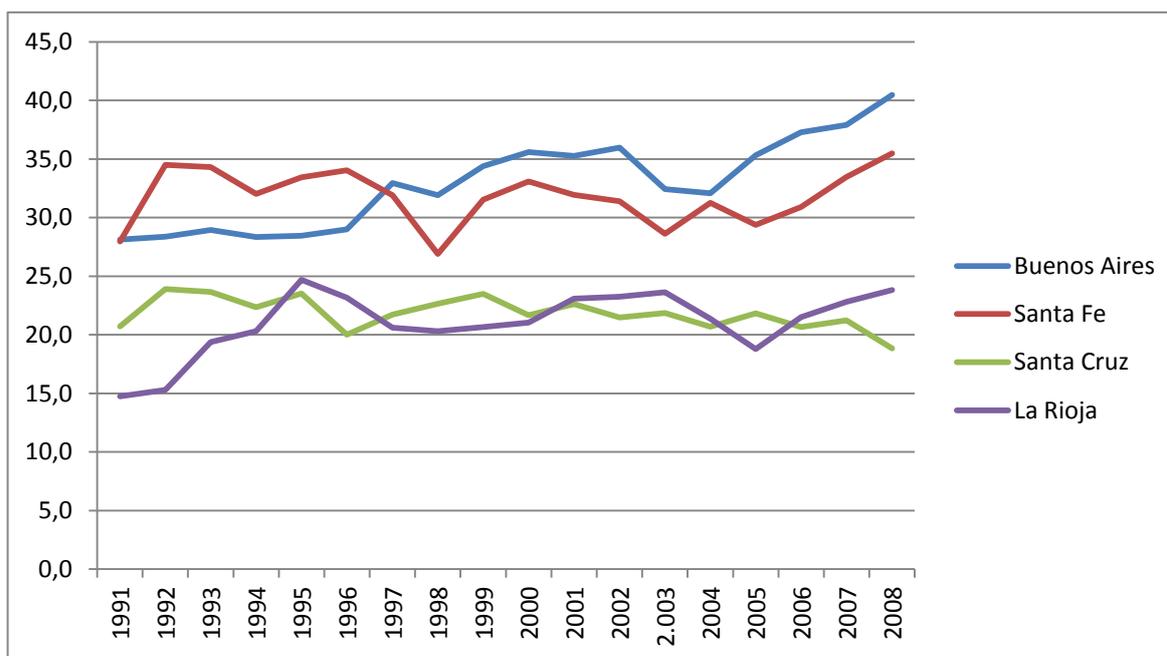
Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Brida et al. (2013).

A lo largo del período estudiado se han mantenido estos posicionamientos, aunque con ciertas modificaciones dentro de cada sector. Es notable el aumento del ingreso per cápita en San Luis, Catamarca, Entre Ríos y la Capital Federal, como también llama la atención la reducción del mismo en Tucumán.

En lo que concierne al gasto en educación puede ser expresado como porcentaje del gasto público total para analizar la participación y prioridad que los distintos gobiernos otorgan a las políticas educativas, relativo al valor percibido de otras inversiones públicas, entre las que se incluyen la defensa y seguridad nacional, el cuidado de la salud, la seguridad social para los desempleados y ciudadanos mayores y otros sectores sociales y económicos. Este indicador manifiesta un notable incremento a lo largo del período estudiado, y la lista de provincias donde el porcentaje promedio es mayor está encabezada por Buenos Aires (33,3%), Santa Fe (32%) y Capital Federal (31,6%). Mientras que en la

vereda opuesta se pueden nombrar los casos particulares de La Pampa (22,3%), Santa Cruz (21,8%) y La Rioja (21,2%).

Gráfico N°12: Gasto en educación como porcentaje del gasto público por provincia.

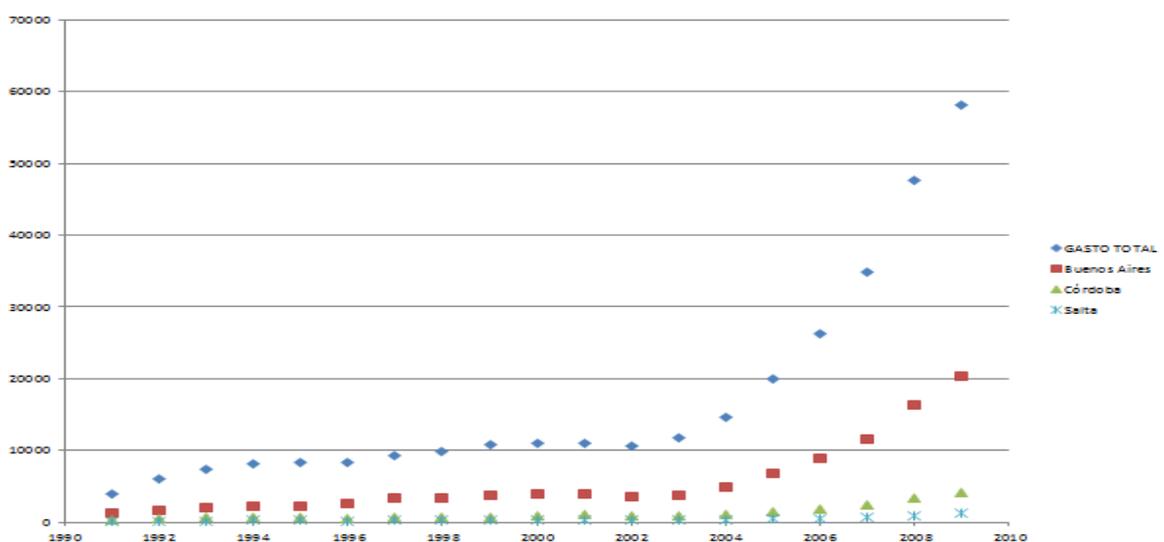


Fuente: Elaboración propia en base a datos del DNECOP.

En términos corrientes, el gasto en educación en las dos décadas pasadas se ha visto incrementado prácticamente de manera ininterrumpida en la mayoría de las provincias argentinas, dato que como se explica anteriormente puede resultar irrelevante en contextos inflacionarios, pero donde un grupo compuesto por Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y CABA desembolsan una mayor cantidad de recursos que el resto como puede verse en el gráfico N°13. A lo largo de los años Chubut, Mendoza, Neuquén, Buenos Aires y San Luis fueron ganando participación sobre el gasto total en educación, en detrimento de provincias como

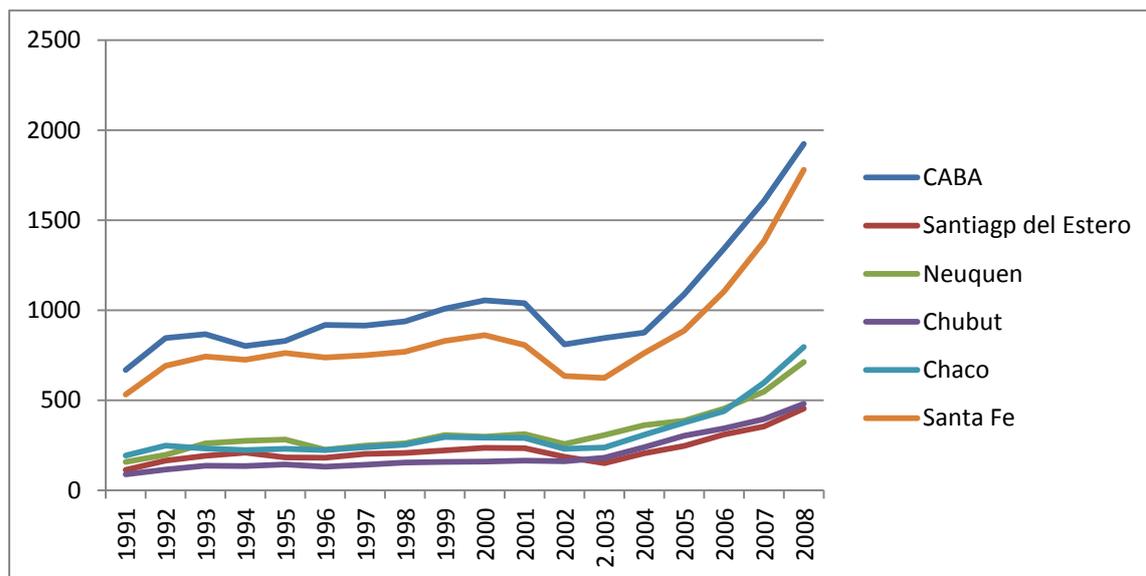
Formosa y Salta, aunque a grandes rasgos las dotaciones porcentuales iniciales se mantuvieron.

Gráfico N°13: Gasto en educación y cultura en millones de pesos.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del DNCFP.

Gráfico N°14: Gasto en educación IPC base 1999.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del DNCFP e INDEC.

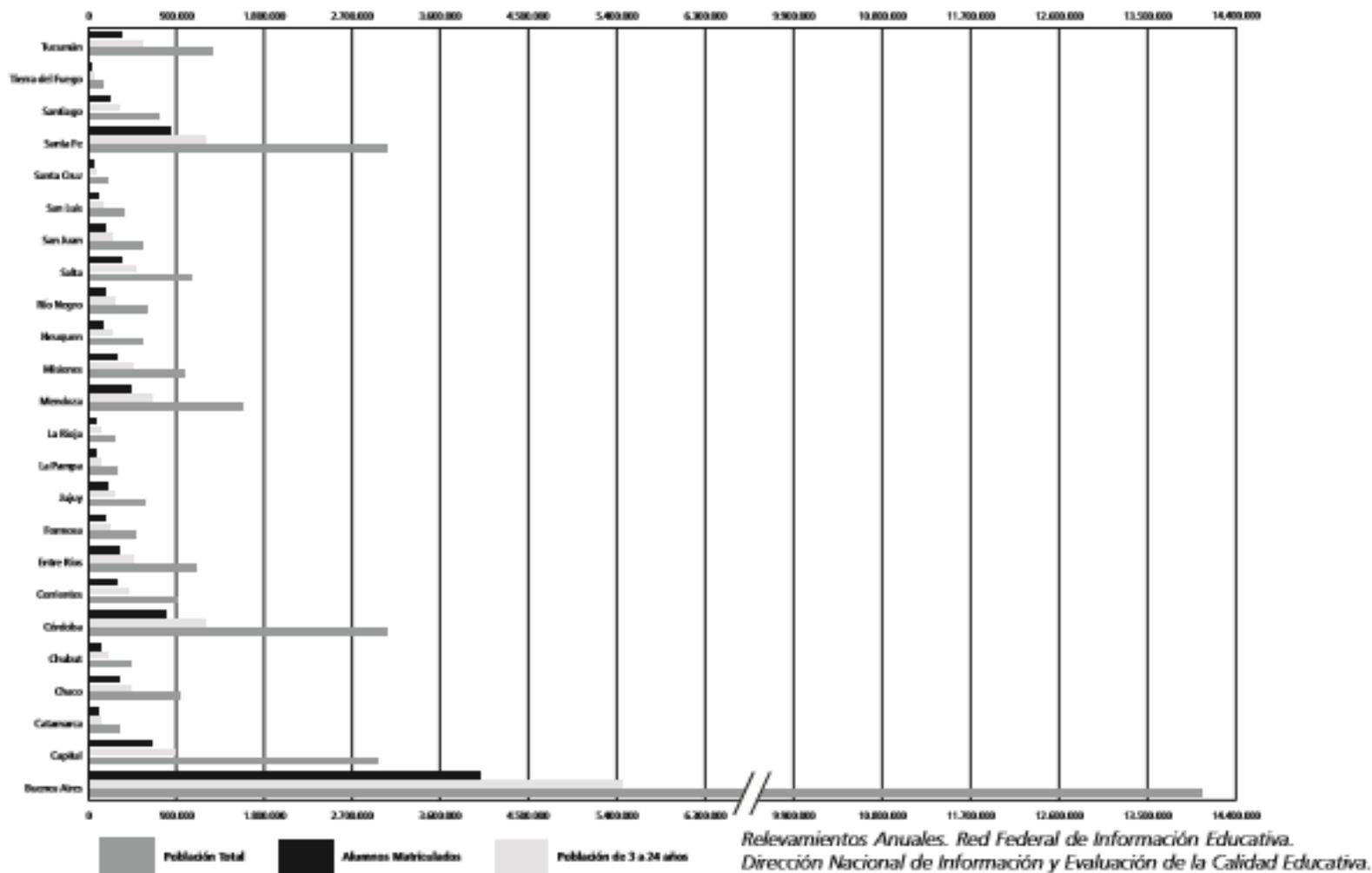
Si se analiza la evolución del gasto por provincia en términos constantes (IPC base 1999) la serie de tiempo manifiesta ser fluctuante para el total de distritos, siguiendo a grandes rasgos la tendencia mostrada en el gráfico N°3 donde los quiebres son explicados por crisis económicas profundas.

Ahora bien, el gasto total en educación en términos corrientes o contantes, la participación sobre el gasto total y sus tendencias no explican nada sobre los recursos efectivos destinados a un alumno. Es decir, es lógico que provincias con más cantidad de estudiantes destinen mayores fondos a financiar la educación y viceversa. Por eso, ante la dificultad de obtener una serie de tiempo que exponga la cantidad de personas que asistieron al sistema educativo por provincia en el período estudiado, la proxy elegida es la cantidad de habitantes, reconociendo que la correlación puede estar sesgada por características propias de la población de cada provincia como, por ejemplo, la edad promedio y la tasa de asistencia escolar. A su vez, como se mencionó anteriormente, ha habido un aumento en la proporción de ciudadanos que asisten al sistema educativo a lo largo del tiempo. A modo de ejemplo, los datos muestran que, mientras que entre 1991 y 2000 el grupo poblacional de 15 a 17 años creció un 11%, los alumnos de esta franja etaria en el nivel Polimodal se incrementaron un 43% y los de otros niveles un 31%.

En nuestro país, el 70% de los niños y jóvenes de entre 3 y 24 años asiste al sistema educativo formal, observándose una situación bastante homogénea en casi todas las provincias. Tucumán presenta el porcentaje más bajo con el 62% de cobertura, y La Rioja el más alto (75%). El gráfico N°15 muestra la estrecha relación entre la población total, la población entre 3 y 24 años y la población que asiste al sistema educativo formal. Se advierte una cobertura mayor respecto de

la población total en las provincias que conforman el NEA y el NOA, producto de sus características demográficas pues presentan una población más joven.

Gráfico N°15: Población total, población de 3 a 24 años y alumnos matriculados según provincias.

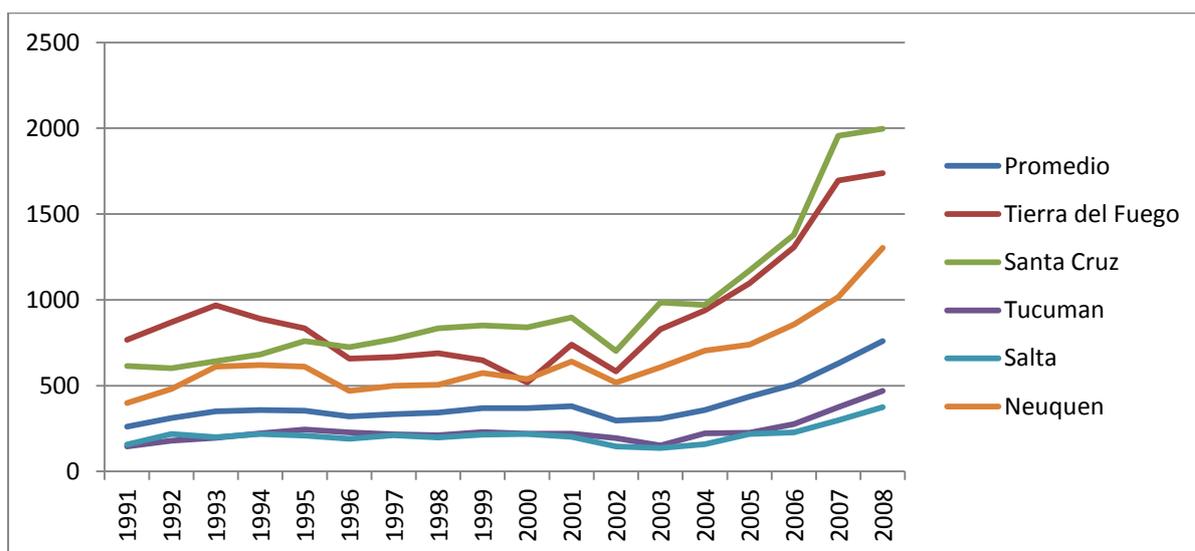


Fuente: Oiberman y Arrieta (2001).

En la ciudad de Buenos Aires, el 22% de la población asiste a la escuela, mientras que en Catamarca, Corrientes, Chaco, Formosa, Jujuy, La Rioja, Salta y Santiago del Estero 1 de cada 3 habitantes concurre a algún establecimiento educativo.

El gasto en educación por habitante en términos constantes manifiesta un incremento con la particularidad de que las provincias que se han mantenido por encima del promedio a lo largo del período 1991-2008 son Santa Cruz, Tierra del Fuego y Neuquén. Mientras las que menos recursos por habitante destinan son Tucumán y Salta.

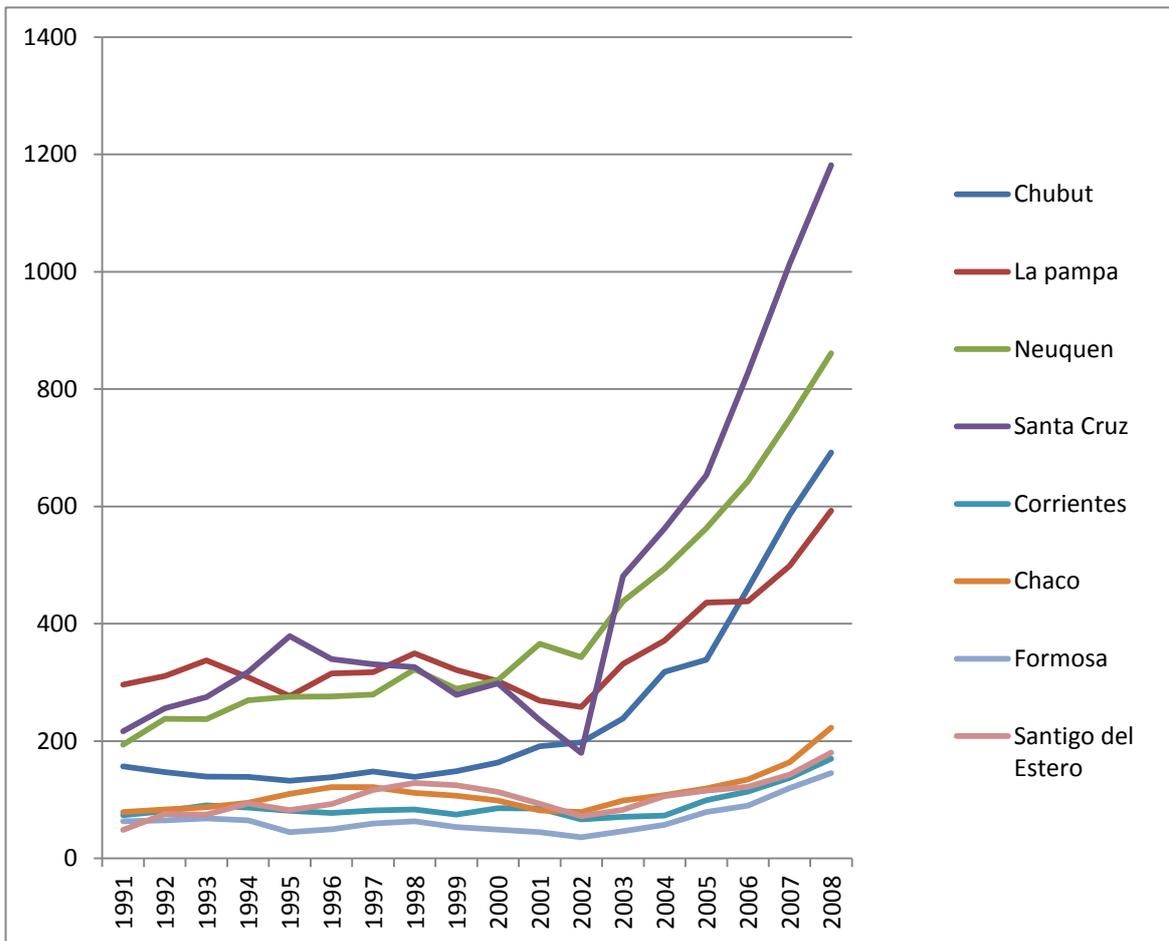
Gráfico N°16: Gasto en educación por habitante.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del DNEC y Indec.

Un rol importante en la descentralización del gasto lo juega el esfuerzo y la presión tributaria que realiza la región que asume la obligación. Los recursos fiscales fueron creciendo en términos constantes a lo largo del tiempo en que se realiza el análisis como lo muestra el gráfico N°17, pero las diferencias interprovinciales se mantuvieron. La Capital Federal y Buenos Aires son las que más recaudan, seguidas por Córdoba, Mendoza y Santa Fe, bien posicionadas.

Gráfico N°17: Recaudación por habitante.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del DNCFP e Indec.

Distinto es el caso de provincias como Tierra del Fuego, la Rioja, Catamarca, Santiago del Estero, Jujuy y Formosa, donde los ingresos que tributan por si mismas en comparación con las anteriores son menores.

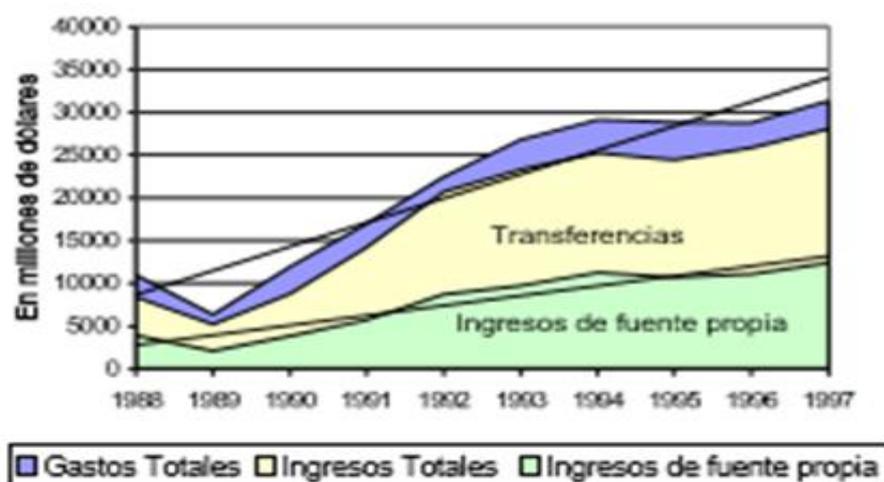
Estudiado los recursos fiscales que posee una provincia puede identificarse, como se mencionó anteriormente, que las que más tributan en términos generales son las aquellas donde las principales actividades económicas se llevan a cabo y las que mayor cantidad de contribuyentes poseen. La particularidad que se encuentra al dividirlos por la cantidad de habitantes es que las provincias del sur mejoran considerablemente su posicionamiento

volcándose sobre el primer grupo como es el caso de Tierra del Fuego y Santa Cruz representado en el gráfico N°17. Es decir, son distritos dotados de recursos naturales geográficamente pero donde la densidad poblacional es baja, lo que conduce a que la recaudación tributaria sea alta en relación a la cantidad de ciudadanos.

Desde otra óptica, si se identifica el gasto en educación como porcentaje de los recursos tributarios, se puede observar la necesidad de transferencia de la coparticipación que todos los departamentos requieren para financiarse. Cierta autonomía demuestra Buenos Aires, Córdoba y CABA, que son la contracara de la mayor dependencia de Catamarca, Formosa, Jujuy y la Rioja.

En base a lo expuesto por Finot (2001), puede identificarse en esta área un problema de incentivos, donde las transferencias que reciben las provincias crean más presiones sobre el gasto fiscal que estímulos para que aumenten los ingresos locales. En gráfico N°18 se puede apreciar una tendencia de los gastos locales a crecer más aceleradamente que los ingresos del propio territorio.

Gráfico N°18: Gastos e ingresos de los gobiernos provinciales.



Fuente: Finot (2001).

Concluyendo este apartado, se podría afirmar que el grupo de provincias con más producto geográfico por habitante son las que mayor cantidad de recursos destinan a la educación de un ciudadano y las que más ingresos tributarios perciben. Por otro lado, hay un grupo de distritos rezagados en los que estos indicadores reflejan valores por debajo de la media. No se ha logrado paliar este dualismo a lo largo del tiempo con la descentralización del gasto, sino que la divergencia entre provincias perdura. Los cambios en término de gastos y recaudación tributaria no son significativos, esta brecha diferencia por un lado la región del sur Argentino, siendo la parte más despoblada del país y rica en recursos, junto con las provincias del centro donde se realizan las principales actividades económicas que a su vez son las que más demandan personas capacitadas para desempeñarlas; y por otro lado, se encuentran ubicadas las provincias en el norte, donde podría decirse que la inversión en capital humano por habitante es considerablemente menor.

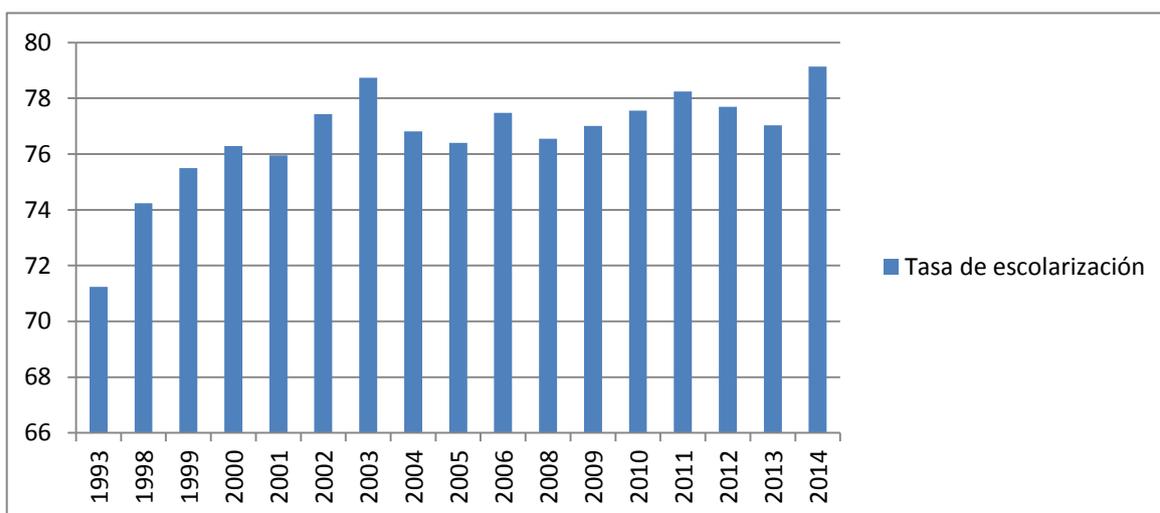
iii. Evolución de los indicadores educativos.

En base a datos suministrados por el Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) se puede observar la evolución de ciertos indicadores que podrían dar una idea de la eficiencia y eficacia del sector, y así arrojar cierta luz sobre el interrogante de si los beneficios que plantea la teoría respecto de la descentralización se cumplieron o no.

Al momento de referirse al acceso a la educación, una variable que puede favorecer el análisis es la tasa de escolarización. Esta representa el porcentaje de personas en edad escolar que asiste a algún establecimiento de la educación

formal independientemente del nivel de enseñanza que cursan. Se puede observar en el gráfico N°19 un comportamiento levemente ascendente de este indicador en los últimos 25 años.

Gráfico N°19: Tasa de escolarización total.

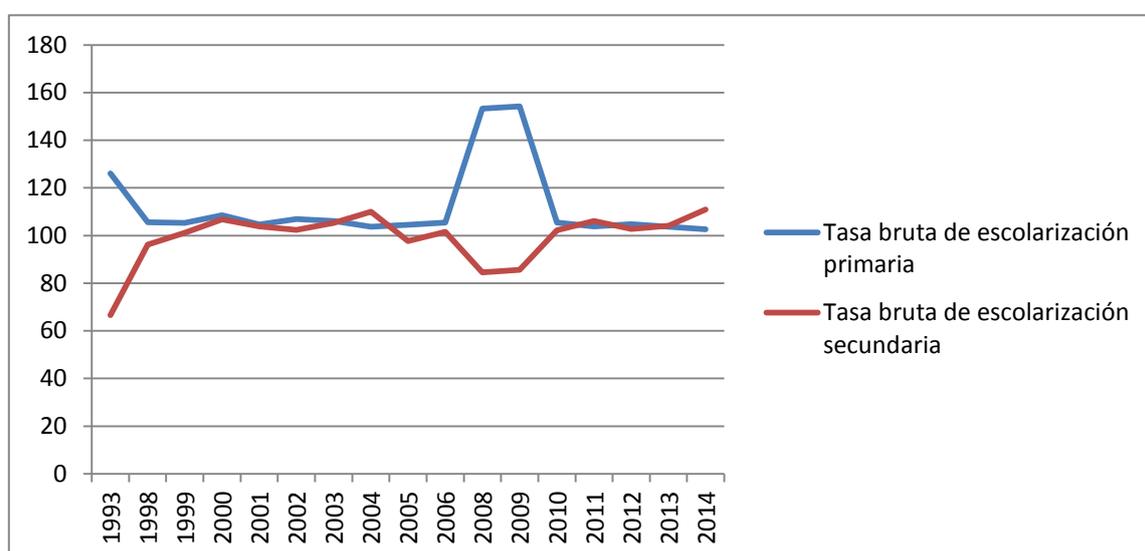


Fuente: Elaboración propia en base a datos del SITEAL.

Como se observa en el gráfico N° 20 si examinamos el segmento que comprende la tasa bruta de escolarización primaria, es decir, el cociente entre las personas escolarizadas en el nivel primario común, independientemente de su edad, y el total de la población en edad de asistir al nivel primario, se podría afirmar que durante los años 90 se ha reducido considerablemente y, a partir del nuevo milenio, se ha mantenido prácticamente constante. Esto puede explicarse ya sea por una caída en la tasa de extraedad y/o en cambios en la dinámica demográfica (envejecimiento poblacional). Además, Argentina es un país con una población con altos niveles de escolarización o alfabetización, por lo que no hay demasiado margen relativo como para que la tasa bruta, o incluso neta, de matriculación primaria se siga expandiendo. Sin embargo, esto no sucedió con la

matriculación secundaria, donde la tasa bruta de escolarización aumentó en la década de los 90 de manera notable, ya que en este segmento muchos chicos aún se encontraban fuera del sistema ante estos cambios. Mucho tuvo que ver, asimismo, la expansión de la obligatoriedad escolar hasta el nivel de EGB3 (Educación General Básica).

Gráfico N°20: Tendencia de la tasa bruta de escolarización dividida por niveles educativos.

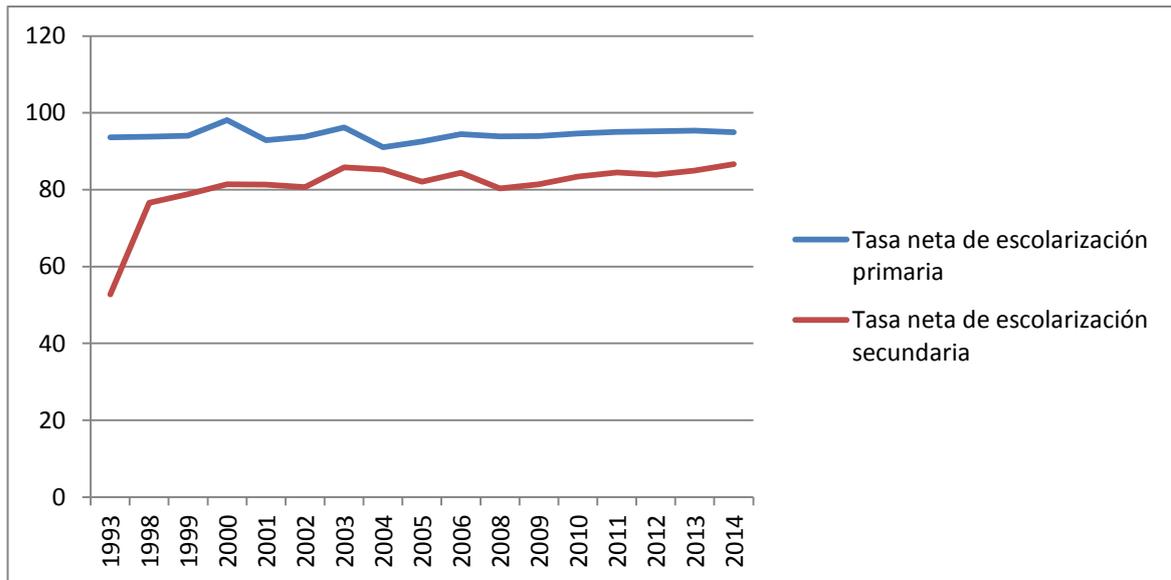


Fuente: Elaboración propia en base a datos del SITEAL.

Por su parte, la tasa neta de escolarización expresa en qué medida la población que por su edad debiera estar asistiendo a determinado nivel educativo, efectivamente está siendo escolarizada en él. En el caso de la educación primaria, la variable se encuentra al final del período analizado en niveles similares a los correspondientes al inicio del período estudiado. En cambio, en el nivel secundario se observa un incremento sostenido en la década de los 90 (progresivo mejoramiento de la cobertura en este estrato) para luego

mantenerse en esos niveles, aunque siempre por debajo de las tasas observadas de matriculación primaria como se muestra en el gráfico N° 21.

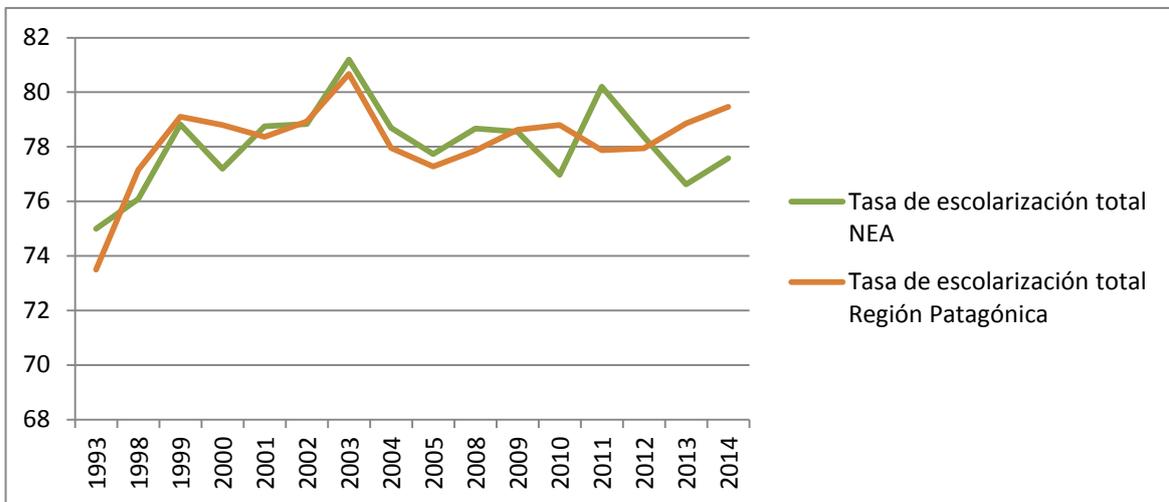
Gráfico N°21: Tendencia de la tasa neta de escolarización dividida por niveles educativos.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SITEAL.

En términos regionales, si bien existen ciertas disparidades en el acceso a la educación, no son significativas, no han sufrido grandes alteraciones. La Región Patagónica es la que muestra mejores resultados en este orden, y el Noreste Argentino el que se encuentra más en deuda como se observa en el gráfico N°22.

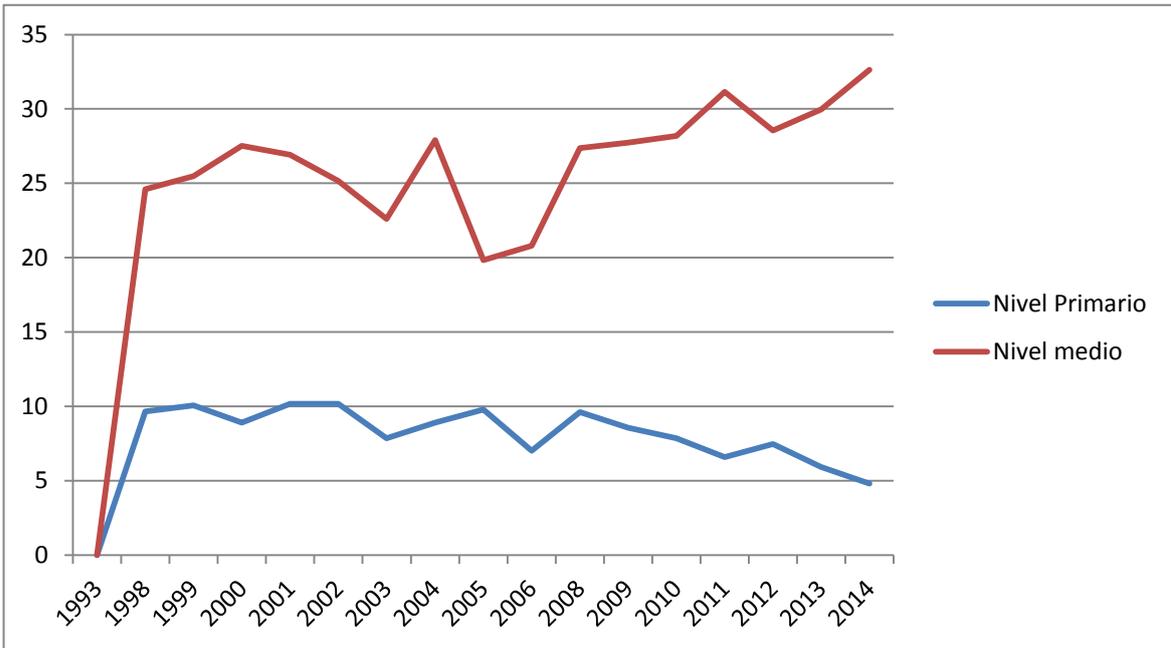
Gráfico N°22: Evolución de la tasa de escolarización total por regiones.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SITEAL.

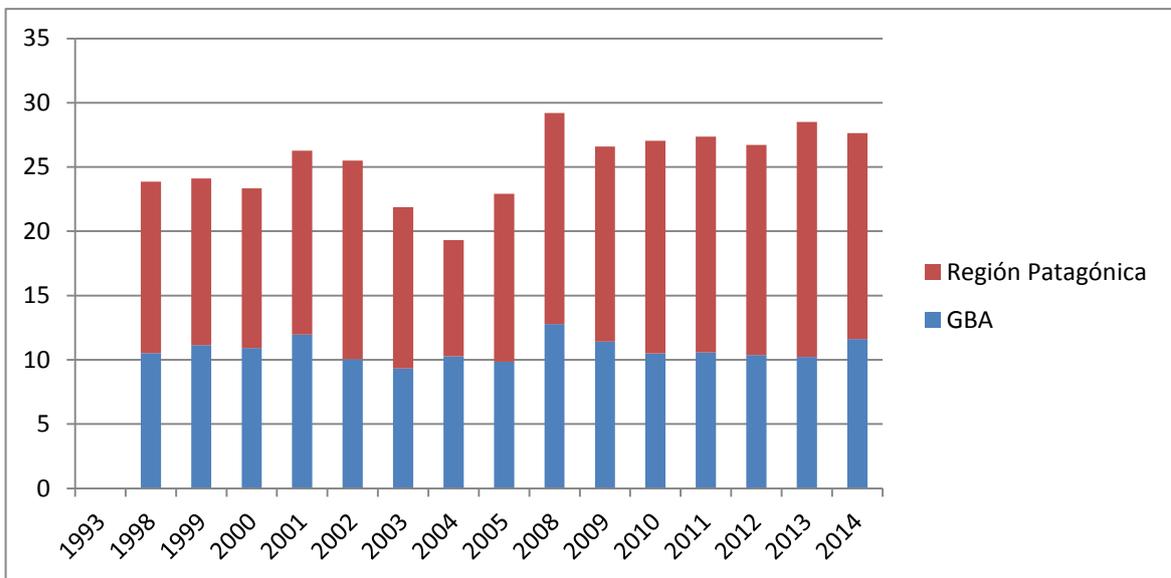
También pueden analizarse indicadores de eficiencia interna y permanencia, como son el porcentaje de alumnos con dos o más años de retraso escolar y la tasa de extraedad primaria y secundaria. Estas últimas muestran la proporción de alumnos que están cursando un nivel educativo específico y que tienen edades por fuera del rango establecido para cursar dicho nivel. Los resultados no son muy alentadores. Se puede observar un aumento progresivo de estas variables, principalmente en el nivel educativo medio, como lo muestra el gráfico N°23, lo que evidenciaría una pérdida de eficiencia del sistema. Además las disparidades interregionales también se han ido acrecentando a lo largo del período de estudio, como se expresa en el gráfico N°24.

Gráfico N°23: Tendencia de la tasa de extraedad por nivel educativo.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SITEAL.

Gráfico N°24: Porcentaje de alumnos con dos o más años de retraso escolar por región.

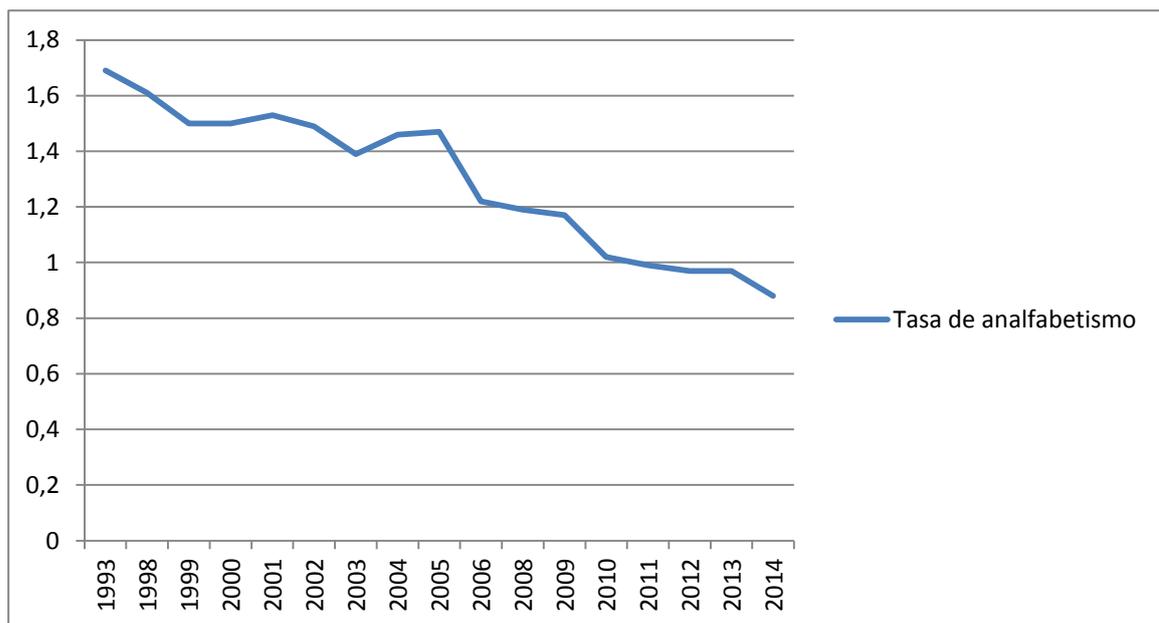


Fuente: Elaboración propia en base a datos del SITEAL.

En cuanto a los logros educativos, puede hablarse de una tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más que ha ido disminuyendo a lo

largo del tiempo como se observa en el gráfico N°25, aunque siempre manteniendo una gran disparidad entre los extremos, el norte de la República Argentina y el Gran Buenos Aires.

Gráfico N°25: Evolución de la tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SITEAL.

También puede evaluarse el máximo nivel de educación alcanzado por la población. Como se representa en la tabla N°1 el porcentaje de personas de 15 años y más con nivel educativo hasta primario incompleto se ha ido reduciendo, mientras que el de aquellas personas de 20 años y más con secundario completo, y las de 25 años y más con superior o universitario completo aumentaron, en un contexto en el que como mencionan Oiberman y Arrieta (2001) las credenciales educativas fueron perdiendo valor.

Tabla 1: Indicadores de logros educativos.

% de la población	>15 años hasta primario incompleto	>20 años con secundario completo	> 25 años con superior o universitario completo
1993	14,29	17,14	
1998	11,68	17,03	11,68
1999	10,78	17,81	12,16
2000	10,41	18,08	12,76
2001	10,11	18,57	12,86
2002	9,92	18,82	13,42
2003	9,64	19,46	13,47
2004	9,3	19,78	14,62
2005	9,04	19,59	15,92
2006	9,21	20,11	13,65
2008	7,28	23,23	17,36
2009	7,36	22,83	18,23
2010	6,94	22,9	19,03
2011	5,88	22,4	19,61
2012	5,95	24,78	19,25
2013	5,95	24,04	19,95
2014	5,03	24,29	20,16

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SITEAL.

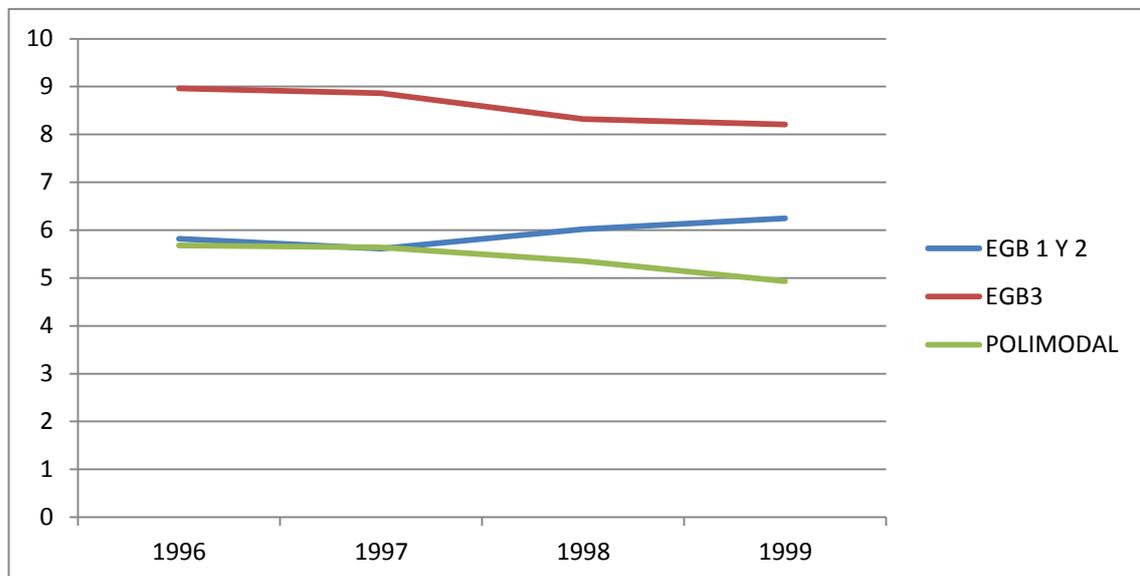
Si nos referimos a la eficiencia interna del sistema educativo durante la década de los 90, puede resultar importante describir los datos proporcionados por Oiberman y Arrieta (2001).

Este informe explica que la meta principal de la política educativa es la escolarización de la población potencialmente escolarizable, ya que la equidad se sustenta en la inexistencia de excluidos del sistema educativo y en que todos reciban educación de calidad. A su vez, cuantos más alumnos promuevan, menos repitan o abandonen y más egresen en los tiempos teóricos estipulados, más eficiente resulta el desempeño del sistema educativo (Oiberman y Arrieta, 2001).

Entre los indicadores analizados por este informe, se destacan la no promoción, que es el porcentaje de alumnos que no aprueban el año de estudio en el que estaban matriculados. En la educación básica en 1996 el promedio nacional era del 6,8 %. Los valores más elevados se encontraban en la provincia de Santiago del Estero (16,3%) seguido por las provincias del NOA, marcando una notable disparidad entre regiones. Dicha brecha tendería a achicarse porque son estos mismos distritos los que mostraron una tendencia decreciente en el indicador de la no promoción, mientras las provincias que se encontraban por debajo del promedio vieron aumentadas sus tasas. Puede notarse que la no promoción es directamente proporcional con el nivel de enseñanza, a medida que se avanza hacia el Tercer Ciclo de EGB y el Polimodal, los valores son más altos. Igualmente se respeta esta particularidad en el descenso de los valores en aquellas provincias con tasas más altas y la tendencia al aumento en aquellas que estaban mejor posicionadas como se ve en la tabla 1, 2 y 3 del anexo.

En cuanto a la repitencia (porcentaje de alumnos que se matriculan como alumnos repitientes en el año lectivo siguiente), en los ciclos de la EGB se muestra con un comportamiento bastante estable, en alrededor del 6%, con una leve tendencia al incremento como se observa en el gráfico N° 26. En el tercer ciclo, la repitencia es más elevada pero también es donde el descenso es más pronunciado, el promedio nacional cae del 9 % al 8,2% en el período estudiado. En cambio en el nivel polimodal la media es aún más baja y con cierto proceso descendente entre 1996 y 1999, donde el valor se encuentra cercano al 5 por ciento pero con grandes disparidades regionales como puede verificarse en la tabla N° 4 del anexo.

Gráfico N° 26: Tasa de repitencia por nivel educativo.



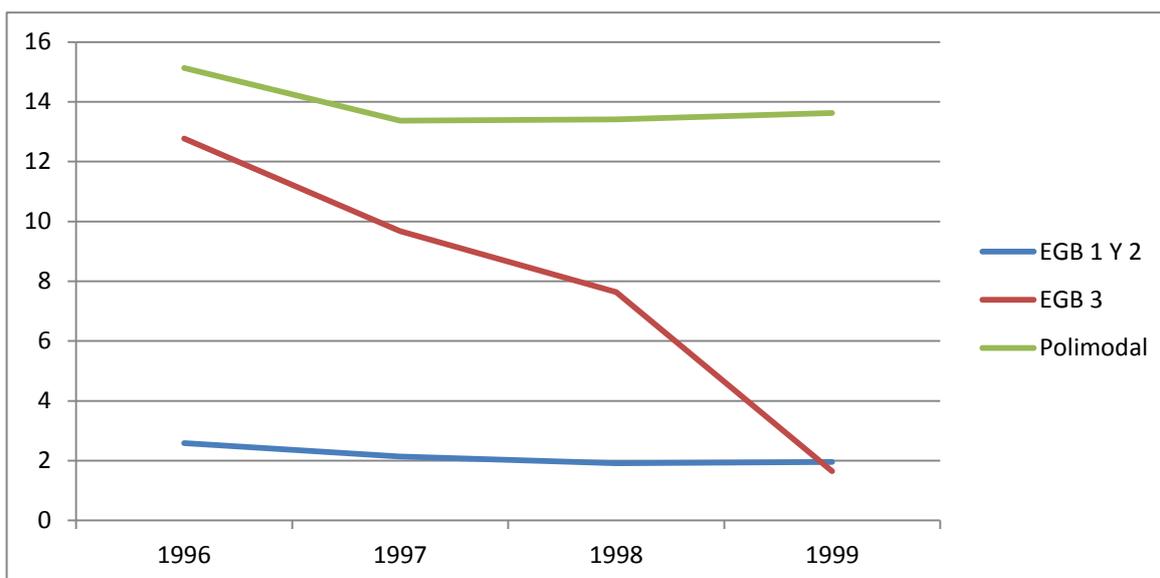
Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por DiNIECE

Si nos referimos a la sobreedad, el porcentaje de alumnos con edad mayor a la edad teórica correspondiente al año de estudio en el cual están matriculados, en la educación básica y en el tercer ciclo de EGB la tasas son considerablemente altas y con tendencia al aumento prácticamente en todas las

jurisdicciones, como se verifica en las tablas 5 y 6 del anexo. Puede señalarse que provincias como Misiones, Corrientes, Santiago del Estero, Formosa y Chaco se encuentran con tasas muy por encima de la media del país. En referencia a lo expuesto por Oiberman y Arrieta (2001) en el nivel polimodal, en promedio, en todo el país había en el año 1999 un 27,27 % de los alumnos que cursan este grado de enseñanza con una edad superior a la prevista. En la serie analizada en la tabla N°7 del anexo puede verse el incremento progresivo experimentado por la tasa entre 1997 y 1999 a nivel general, como así también cierta tendencia a la disminución de la sobreedad, entre 1998 y 1999, en casi todas las provincias que se hallaban por debajo del promedio.

Al analizar el abandono interanual, (porcentaje de alumnos que no se matriculan en el año lectivo siguiente, incluyendo el abandono anual) se puede observar en la educación básica y el tercer ciclo una importante mejora para el conjunto del país, partiendo de valores elevados como se muestra en el gráfico N°27. Este proceso se produce en el marco de fuertes aumentos de la matrícula impulsados por la implementación del 3° ciclo y su obligatoriedad y los programas sociales de becas, que han retenido y reincorporado al sistema estudiantes que se hallaban fuera de él o que tradicionalmente sólo hubieran completado su educación primaria de siete grados.

Gráfico N°27: Tasa de abandono interanual por nivel educativo.



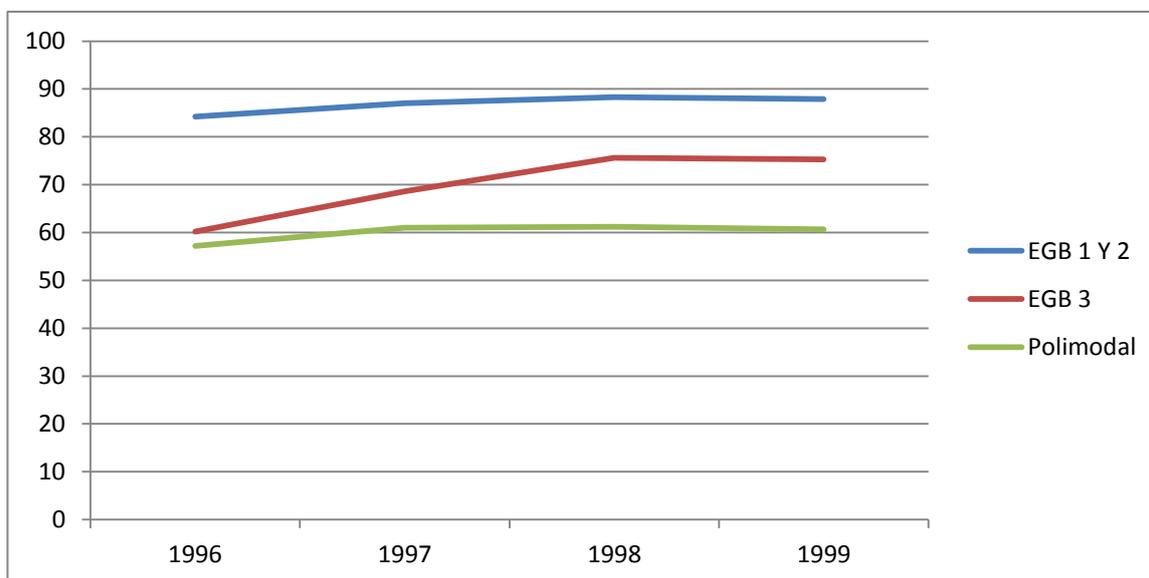
Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por DiNIECE

En el nivel polimodal la realidad es diferente para el total del país con una tendencia al incremento del abandono a partir de 1998.

Por último, la tasa de egreso que representa la probabilidad que tienen los alumnos que ingresan en un ciclo o nivel determinado de egresar completándolo, los resultados no son buenos debido a que los valores son aún mas bajos a medida que aumenta el nivel educativo, aunque con una leve tendencia a mejorar como puede observarse en el gráfico N° 28. La situación es extrema en provincias como Misiones, Chaco, Corrientes y Santiago del Estero que dejaría fuera del egreso entre el 25 y 30 % de los alumnos en la educación básica. Las más altas probabilidades de egreso se hallan en las provincias que integran la Región Patagónica, La Pampa y Ciudad de Buenos Aires con ciertas mejoras graduales. En el tercer ciclo el comportamiento de la variable es diferente, ya que tiene una marcada tendencia creciente aunque con grandes disparidades interprovinciales. En el caso del nivel polimodal luego de un aumento significativo

producido entre 1996 y 1997, tiende a estabilizarse en alrededor del 60% para el total del país.

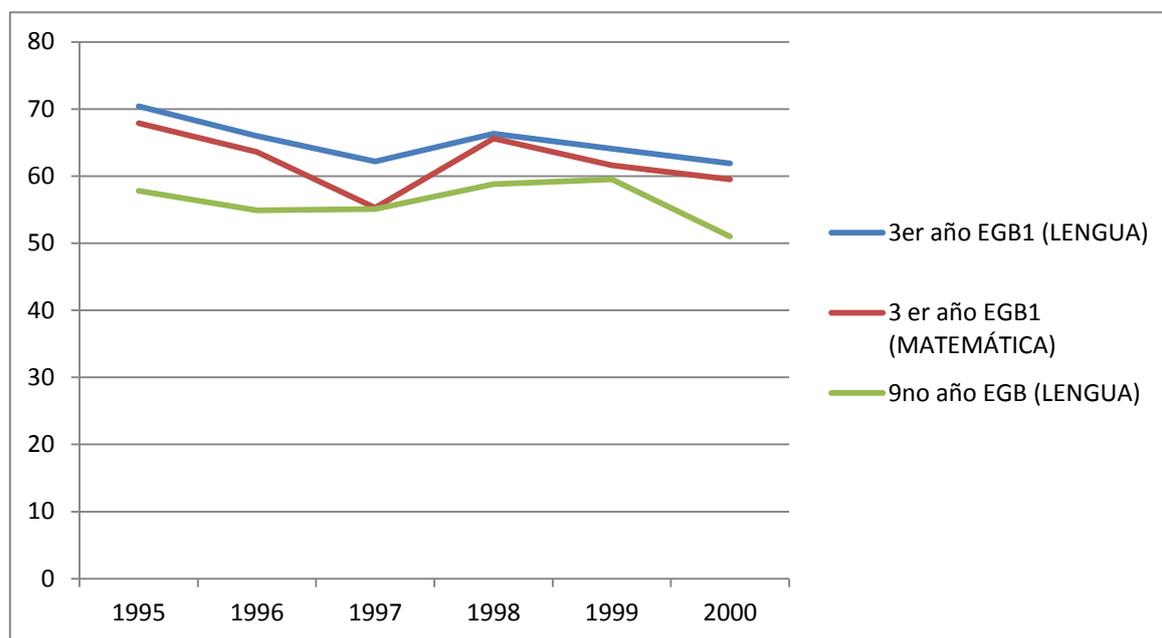
Gráfico N° 28: Tasa de egreso según nivel educativo.



Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por DiNIECE

Para complementar el análisis se pueden exponer los resultados del Operativo de Evaluación de Calidad Educativa (principalmente en lengua y matemática) para distintos niveles educativos (Tedesco y Fanfani, 2001). Tanto para el 3er año de la EGB 1 en lengua y matemática, y para el 9no año en lengua la prueba arrojó una tendencia decreciente en los resultados a nivel país como se observa en el gráfico N° 29; mientras que en el resto de los niveles educativos se mantuvieron prácticamente estables o con cierta mejora en los resultados. Igualmente lo más significativo y sorprendente resultan ser las desigualdades interjurisdiccionales persistentes en los años que se realizó la evaluación, verificable en las tablas de la N°5 a la N°10 del anexo.

Gráfico N°29: Resultados del Operativo de Evaluación de Calidad Educativa por nivel y área educativa.



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por Tedesco y Fanfani (2001).

En cuanto a la eficiencia interna, la evolución positiva de casi todos los indicadores a nivel nacional y en las jurisdicciones, si bien ha moderado en parte las diferencias regionales, aún deja pendientes mejoras más significativas en la repitencia, la no promoción y la sobreedad, sobre todo en el 3° ciclo de la EGB y el Polimodal. En general se observa un aumento de la permanencia de los alumnos en la escuela, que ofrece mayores probabilidades de concluir cada nivel de enseñanza y egresar de sistema educativo, aunque con sobreedad.

7. Reflexiones finales y futuras líneas de trabajo.

La definición elegida por Arredondo Salinas (2011), pone de manifiesto el rol que juegan en el proceso centralización/descentralización, la historia, las expectativas y la coyuntura al hacer un análisis en un momento dado del tiempo.

Los vaivenes con los que se ha desarrollado este criterio de gestión en Argentina se ha visto viciado por el contexto internacional y factores institucionales internos. Siguiendo a Jütting (2004), citado por Pinilla, et al (2014), “tal vez sea posible identificar dos grupos de condiciones que determinan el impacto social real de los procesos de descentralización: las condiciones ambientales y las condiciones del proceso en sí. Entre las primeras están las circunstancias sociales de un país, como lo serían la densidad de su población, el estado de sus infraestructuras, el nivel de ingreso o la desigualdad entre las regiones. Otros factores importantes serían la capacidad de los actores locales, su cultura de participación y control, la formación cívica y el respeto por el Estado de derecho, las instituciones sociales y la estructura del poder político. Del proceso en sí se destaca la capacidad y la voluntad de adelantar las reformas, la real autonomía financiera de las jurisdicciones, la coherencia con otras políticas públicas, y la transparencia y la exclusión de élites locales” (p. 83).

Los beneficios que la teoría económica pregona sobre la descentralización son diversos, el interrogante que se intentó responder a lo largo de la investigación es si esos beneficios en materia educativa se cumplieron. Analizar la consistencia teórica de los supuestos sobre los que se basa la descentralización puede ayudar en esta cuestión.

En cuanto al principio de subsidiariedad, si bien es cierto que existen necesidades que son heterogéneas, en el caso de la educación se trata de un bien cuya demanda esta estandariza y hasta existe un componente social, ya que todo ciudadano tiene derecho a acceder a un nivel mínimo de educación. Igualmente no se puede negar que coexisten factores culturales y geográficos que pueden conducir a que en determinadas zonas del país por la actividad económica que se desarrolla se requiera capital humano especializado en alguna rama particular. Finot (1996) considera a la educación como un derecho uniforme y, por tanto, no solamente no se debería descentralizar los sistemas de financiamiento que lo garantizan sino más bien se debería tender a centralizarlos cuando estén descentralizados. Esto puede ser coherente en los primeros años de aprendizaje donde se requiere un nivel homogéneo; lo que no se contrapone con la idea de que puede convivir un sistema centralizado en la provisión del servicio con uno desagregado en determinación de contenidos o curricular en una etapa posterior.

La gran mayoría de los establecimientos tiene como objeto la educación común y sólo el 12% posee una estructura curricular destinada a la población con necesidades especiales (Oiberman y Arrieta, 2002)

En alusión al teorema de la descentralización iniciado por Oates (1972) que sugiere que ante igualdad de costos el estado subnacional debe proveer el bien público correspondiente, no se debe dejar fuera del análisis dos conceptos económicos de relevancia. Uno de ellos es el de economías de escala, al delegar las responsabilidades de proveer determinado servicio puede suceder que el costo unitario aumente. El otro es el de las externalidades, que pueden incentivar el comportamiento free-rider.

Desde el punto de vista de la eficiencia del gasto si no se tienen en cuenta estas cuestiones lo que predice Brennan y Buchanan (1980) se cumpliría, ante una mayor competencia entre los gobiernos locales el gasto agregado será menor, cuestión que no se verifica para el caso de la educación en Argentina. Las erogaciones de fondos destinadas a educación fueron creciendo en términos reales en gran parte del período estudiado. El ajuste fiscal, unos de los beneficios postulados en la teoría, solo se verifico para el Estado Nacional que desligó la responsabilidad de financiamiento a las provincias, sin un direccionamiento de recursos considerable. A partir de la Ley de Transferencia de los Servicios Educativos estas debieron afrontar prácticamente con los mismos ingresos un gasto cada vez más alto, recurriendo a recortes en otras áreas o a fuentes de endeudamiento alternativas.

En relación a las formas de financiamiento con las que se llevó a cabo la descentralización en Argentina, se logra identificar un marcado desequilibrio vertical, ya que existe una gran diferencia entre lo que las provincias recaudan y los gastos que deben afrontar. Esto se compensa mediante un sistema de coparticipación por el cual el Estado central transfiere recursos a los gobiernos intermedios, pero al basarse el financiamiento en este cuestionado sistema, trayendo a colación lo descrito por Formichella et al. (2009), las desigualdades intrínsecas del mismo se han transferido al aparato educativo, lo cual fue verificado con el análisis estadístico del apartado anterior.

Aquí se observa cierta controversia con lo que la teoría requiere y es fundamental el rol que desarrolla el esfuerzo fiscal. En este caso los recursos no están originados por el propio nivel de gobierno que efectúa el gasto público lo que puede derivar en ineficiencia. Es marcada la tendencia expuesta a lo largo de

la investigación, los gastos locales crecen más aceleradamente que la recaudación en ese nivel, generando grandes dificultades por la creciente dependencia de fondos coparticipables y la escasa correlación entre gasto y capacidad de generar ingresos.

Por lo estudiado y descrito hasta el momento el caso de la descentralización de la educación en Argentina se encuentra dentro de la dimensión política, y dentro de esta se podría recategorizar como descentralización política del gasto, fundamentado por que las provincias debieron afrontar la toma de decisiones en el marco educativo y la responsabilidad del financiamiento pero sin autonomía fiscal.

Como ya se explicó anteriormente, además de la eficiencia respecto al gasto, esta puede analizarse en término de resultados educacionales. En cuando a la eficacia educativa, condición necesaria pero no suficiente para la eficiencia, los resultados son algo alentadores, en términos del aumento temporal de la obligatoriedad en el aprendizaje y en la creciente cobertura del sistema educativo. Cubiertos los estándares de acceso y permanencia, desde el lado de la eficiencia parece estar la mayor deuda social, ya que estas altas tasas de escolarización no van acompañados de buenos resultados en calidad educativa, y bajas, en las pronunciadas, repitencia y sobredad.

Por último teniendo en cuenta la equidad, los variables observadas manifiestan que las brechas de gasto y calidad educativa entre regiones no se han achicado significativamente, hasta puede identificarse cierta divergencia en los resultados entre las provincias dependiendo de los productos brutos geográficos que poseen.

Los resultados de esta devolución de responsabilidades a las provincias, mantienen ciertos interrogantes sobre la descentralización sin resolver. Sin duda este método de gestión de las políticas públicas implica una mayor complejidad en el aparato estatal, que debe ser idóneo para que los múltiples beneficios se cumplan. La forma rápida en que se delegó a las provincias la responsabilidad de la educación no universitaria en la década de los 90' puede haber sido la razón por la cual las condiciones que la teoría identifica como necesarias no estuvieran dadas. La corriente de las expectativas y los pronósticos económicos positivos produjeron que la motivación fiscal del estado nacional sea aceptada por las provincias. El gasto en la educación siguió la suerte de los ciclos económicos.

Los desafíos son muchos y diversos, generar las condiciones institucionales para que la descentralización mejore sus resultados puede ser el inicio. Entre los cambios institucionales necesarios, pueden nombrarse:

- 1- Delimitar las funciones y competencias entre los actores que participan en el proceso, para que estas no se contrapongan.
- 2- Complementarlas con políticas graduales e integrales de forma coordinada entre las distintas esferas de gobierno.
- 3- Dotarlos con recursos técnicos, económicos y de capital humano para fortalecer los receptores territoriales.
- 4- Crear los mecanismos de control que favorezcan la claridad de las políticas y estimulen la participación ciudadana.
- 5- Generar un sistema de incentivos que favorezca la equidad sin reducir los estímulos a la eficiencia.
- 6- Que las transferencias sean proporcionales al esfuerzo tributario de las provincias, esto es, no dependiendo de las que más recauden en términos

absolutos, si no las que mayores ingresos logren en términos relativos según su producción. Como mencionan Daughters y Harpers (2006) en América Latina la tributación local es tal vez la dimensión donde existen más oportunidades y potenciales beneficios para futuras reformas.

Bibliografía:

-Alvarez Flores, C. L., & Ramos Salguero, L. M. (2013). La deserción escolar en la institución pública educativa. Facultad de educación Santiago de Cali.

-Arredondo Salinas, Cesia Dina (2011). La descentralización en Chile: Una mirada desde la Economía Política y el Neoinstitucionalismo. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Santiago de Chile.

-Brida, J. G., London, S., & Rojas, M. (2013). Una aplicación de los árboles de expansión mínima y árboles jerárquicos al estudio de la convergencia interregional en dinámica de regímenes. Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa, (15), 3-28.

-Boiser, Sergio. (2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. Revista Eure, vol. XXX, nro 90, Santiago de Chile.

- Brennan, G. and Buchanan, J. (1980). The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution, CW Vol. 9, 2000.

- Buchanan, James (1986). "The Constitution of Economic Policy", Nobel Price Lecture, The Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel, Diciembre 8, 1986. Estocolmo-Suecia.

- Dauhters, Robert y Harper, Leslie (2006): "Fiscal and Political Decentralization Reforms". IADB.

-Finot, I. (2001). Descentralización en América Latina: Teoría y práctica. CEPAL. Serie gestión pública número 12, ILPES, Santiago de Chile.

-Finot, I. (2002). Descentralización y participación en América Latina: Una mirada desde la economía. Revista de la CEPAL, 78, 139-149.

-Finot, I. (2007). Los procesos de descentralización en América Latina, *Investigaciones Regionales*, 10, 173-205.

-Formichella, M., Krüger, N, & Rojas, M. (2009). Los procesos de descentralización educativa y sus resultados. Un análisis para Argentina. *Economía y Sociedad*, 14 (24), 77-92.

- Frapiccini, M.I., & Martínez, C. (2014). Apuntes de cátedra. Departamento de Economía, Universidad Nacional del Sur.

- Jan Casaño, R. (2010) El federalismo y la inversión educativa argentina en las últimas décadas, *Jornadas de Ciencias Económicas 2010*, Facultad de Ciencias Económicas-Universidad Nacional de Cuyo.

-Lerda, J. C. (2008). Apuntes preparados para Cátedra de Finanzas Públicas y Descentralización. Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile. Semestre Otoño 2008.

-Ley Federal de Educación, N° 24195, 1993,

- Mejía, C. & Anastasio, O. (2008). Descentralización en América Latina, Estudio de caso. España: Instituto de Estudios fiscales.

-Modarelli, R & Moscoso, M. (2009). Descentralización en salud: Marco conceptual y políticas públicas en Argentina. *Revista Ciencias Económicas* 27. N°2, 155-168.

-Morduchowicz, A. (2008). El federalismo fiscal-educativo argentino. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPÉ-UNESCO.

-Musgrave, Richard (1989) *Public finance in theory and practice*. McGraw-Hill, New York.

-Oates, W. (1972): *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972.

-Olson, M. (1965). *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard Economic Studies 124, Harvard University Press.

- Olson, M. (1982). *The rise and decline of nations: Economic growth, stagflation, and social rigidities*. New Haven: Yale University Press.

-Oiberman, I., & Arrieta, M. (2001). *Los cambios en el sistema educativo argentino entre 1990 -2000*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología-DINIESE.

-Pinilla-Rodríguez, D. E.; Jiménez Aguilera, J. D.; Montero-Granados, R. (2014). *Descentralización fiscal en América Latina. Impacto social y determinantes* Investigación Económica, vol. LXXIII, núm. 289, julio-septiembre, pp. 79-110 Facultad de Economía Distrito Federal, México

-Repetto, F., Ansolabehere, K., Dufour, G., Lupica, C., & Potenza, F. (2001). *Transferencia educativa hacia las provincias en los años '90: un estudio comparado*. Buenos Aires: Documento N° 57, CEDI - Sophia.

-Repetto., & F Alonso, G. (2004). *La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización*. CEPAL-Serie Políticas Sociales N° 97, Santiago de Chile.

-Rondinelli, D., J.S. McCullough, and R.W. Johnson (1989). *Analyzing decentralization policies in developing countries: a political-economy framework*. *Development and Change* 20: 57-87.

- Rosales, M. (2011), *Descentralización en América Latina y tareas del municipalismo*. Colección ideas, Año 12 N° 120.

-Tedesco, J. & Tenti, E. (2001). *La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.

- Tiebout, Ch. (1956). A pure theory of local expenditures. Journal of political economy, 64 (5), 416-424.

-Ugarte Ubilla, Á. (2009). El proceso de descentralización en el Perú logros y agenda pendiente. INICAM, Lima, Peru

-Velazquez Marquez, A. (2007), El proceso de descentralización en Venezuela. Revista FACES, año 12 n° 23, 59-86.

Fuentes primarias de información:

• Indec:

- Censo de población (1991 y 2001)

- Encuesta Permanente de Hogares (EPH)

• Ministerio de Economía y Finanzas Públicas:

- Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP)

- Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias

(DINREP)

• Ministerio de Educación de la Nación Argentina:

- Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa

(DiNIECE).

- Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP).

•Sistema de información de tendencias educativas en América Latina

(SITEAL).

ANEXO

Tabla 1: Tasa de no promoción anual EGB 1 y 2 según jurisdicción.

Jurisdicción	1996	1997	1998	1999	Diferencia porcentual 96 - 99
Total	6.77	6.83	7.14	7.59	0.73
Buenos Aires	3.25	3.91	5.15	5.88	2.63
Capital Federal	4.00	4.45	4.42	4.19	0.19
Catamarca	4.83	6.55	7.00	8.41	3.57
Chaco	12.42	13.30	11.65	8.71	-3.71
Chubut	7.36	8.25	5.73	6.65	-0.71
Córdoba	6.63	6.74	7.18	6.80	0.18
Corrientes	15.82	6.72	8.44	4.98	-10.84
Entre Ríos	8.55	6.92	7.59	11.75	3.20
Formosa	15.34	15.43	12.65	13.36	-1.98
Jujuy	8.56	9.05	0.44	9.36	0.80
La Pampa	4.36	4.99	5.10	4.75	0.39
La Rioja	10.25	9.13	9.06	4.70	-5.55
Mendoza	5.12	5.20	5.90	7.11	1.99
Misiones	15.57	15.51	15.79	15.02	-0.56
Neuquén	8.73	8.03	8.36	8.10	-0.63
Río Negro	11.61	10.72	10.37	9.19	-2.41
Salta	8.15	7.65	9.60	9.33	1.18
San Juan	7.66	7.99	8.28	9.82	2.16
San Luis	9.29	5.00	8.40	8.69	-0.60
Santa Cruz	7.37	7.07	7.87	10.01	2.64
Santa Fe	6.00	5.99	6.94	7.02	1.02
Santiago del Estero	16.29	15.60	15.28	14.39	-1.89
Tierra del Fuego	3.67	3.46	3.53	2.31	-1.36
Tucumán	7.07	6.62	7.26	8.08	1.01

(?) Los valores positivos indican aumento de la tasa; los negativos, disminución y por lo tanto, mejora de las condiciones.

Fuente: Relevamiento Anual 1996 a 2000. Red Federal de Información Educativa. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa.

Fuente: Oiberman y Arrieta (2001).

Tabla 2: Tasa de no promoción anual en EGB 3 según jurisdicción.

Jurisdicción	1996	1997	1998	1999	Diferencia porcentual (1)
Total	14.85	15.27	13.34	13.75	-1.10
Buenos Aires	13.53	14.75	12.26	14.23	0.70
Capital Federal	11.64	12.70	12.25	11.66	0.02
Catamarca	15.73	15.82	12.87	8.53	-7.20
Chaco	15.94	17.28	16.23	14.87	-1.07
Chubut	19.72	12.62	12.81	10.69	-9.03
Córdoba	16.99	19.98	18.73	17.46	0.46
Corrientes	12.22	7.52	10.29	3.60	-8.62
Entre Ríos	16.55	16.98	15.30	14.94	-1.61
Formosa	19.00	18.44	15.86	14.81	-4.19
Jujuy	20.87	18.15	0.99	17.41	-3.46
La Pampa	14.06	9.94	11.40	10.54	-3.52
La Rioja	14.12	16.06	16.10	11.01	-3.11
Mendoza	18.39	15.82	14.44	16.07	-2.32
Misiones	14.68	16.03	15.49	12.56	-2.11
Neuquén	17.58	19.59	20.46	19.89	2.31
Río Negro	24.69	22.14	20.22	18.96	-5.73
Salta	18.13	17.77	15.87	11.44	-6.69
San Juan	14.85	15.05	11.39	13.71	-1.15
San Luis	14.52	14.57	11.64	12.34	-2.18
Santa Cruz	18.06	17.62	14.40	17.42	-0.64
Santa Fe	13.56	14.10	13.87	12.50	-1.05
Santiago del Estero	12.71	11.89	8.91	9.81	-2.89
Tierra del Fuego	18.81	14.07	14.52	11.64	-7.17
Tucumán	14.28	12.79	11.54	11.10	-3.18

(1) Los valores positivos indican aumento de la tasa; los negativos, disminución y por lo tanto, mejora de las condiciones.
Fuente: Relevamiento Anual 1996 a 2000; Red Federal de Información Educativa. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa.

Fuente: Oiberman y Arrieta (2001).

Tabla 3: Tasa de no promoción nivel polimodal según jurisdicción.

Jurisdicción	1996	1997	1998	1999
Total	14,28	14,09	14,89	14,88
Buenos Aires	13.01	13.66	15.01	13.78
Capital Federal	10.52	11.80	12.58	12.81
Catamarca	18.25	19.03	16.94	13.54
Chaco	14.83	16.36	16.32	15.32
Chubut	15.94	12.44	15.76	19.60
Córdoba	12.71	15.86	16.11	17.79
Corrientes	16.40	12.39	13.73	6.32
Entre Ríos	12.18	14.05	14.04	13.80
Formosa	19.16	20.60	19.34	18.38
Jujuy	27.43	25.12	7.53	28.05
La Pampa	12.02	13.21	13.74	13.78
La Rioja	14.34	15.98	18.01	15.94
Mendoza	20.37	18.20	17.02	19.32
Misiones	13.05	14.83	14.07	14.11
Neuquén	17.97	18.94	21.11	19.08
Río Negro	21.05	19.06	17.32	18.18
Salta	22.97	22.47	20.04	19.88
San Juan	14.77	14.15	11.19	11.36
San Luis	15.34	15.76	15.42	14.86
Santa Cruz	17.81	14.28	17.90	19.00
Santa Fe	11.42	12.24	12.83	12.10
Santiago del Estero	13.04	13.51	12.79	13.38
Tierra del Fuego	18.66	10.54	17.53	15.46
Tucumán	17.60	16.96	15.11	15.92

Fuente: Relevamiento Anual 1996 a 2000. Red Federal de Información Educativa. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa.

Fuente: Oiberman y Arrieta (2001).

Tabla 4: Tasa de repitencia en el nivel polimodal según jurisdicción.

Jurisdicción	1996	1997	1998	1999
Total	5,68	5,64	5,35	4,93
Buenos Aires	4.78	5.04	5.28	4.26
Capital Federal	4.99	5.03	5.49	4.90
Catamarca	6.15	5.53	4.41	2.33
Chaco	7.51	7.29	6.43	5.48
Chubut	7.06	4.13	5.41	6.88
Córdoba	4.94	5.64	5.63	5.25
Corrientes	5.84	4.20	6.45	2.29
Entre Ríos	5.06	5.36	5.29	5.00
Formosa	7.14	7.83	6.46	6.86
Jujuy	13.61	12.20	1.90	12.81
La Pampa	5.45	4.70	5.01	4.89
La Rioja	5.84	7.20	6.03	5.82
Mendoza	6.38	5.89	5.51	6.13
Misiones	7.08	7.12	5.33	5.58
Neuquén	8.87	9.31	10.69	10.11
Río Negro	10.13	8.13	6.52	5.87
Salta	10.07	8.88	7.49	6.55
San Juan	6.06	5.47	4.20	2.38
San Luis	7.15	6.43	4.94	5.56
Santa Cruz	7.92	6.91	6.99	7.76
Santa Fe	4.31	4.36	4.00	4.06
Santiago del Estero	5.51	6.39	5.24	5.31
Tierra del Fuego	8.21	5.55	7.39	5.08
Tucumán	5.46	4.74	3.99	3.79

Fuente: Oiberman y Arrieta (2001).

Tabla 5: Tasa de sobreedad en EGB 1 y 2 según jurisdicción.

Jurisdicción	1996	1997	1998	1999	Diferencia porcentual 96/99
Total	18.19	21.84	22.04	21.37	3.18
Buenos Aires	10.37	12.2	12.06	12.41	2.04
Capital Federal	8.38	11.1	10.93	11.81	3.43
Catamarca	26.16	32.34	29.84	29.9	3.74
Chaco	30.61	36.94	36.86	36.47	5.86
Chubut	21.56	24.82	25.07	23.08	1.52
Córdoba	14.84	18.06	18.11	18.46	3.62
Corrientes	37.42	44.51	39.83	38.6	1.18
Entre Ríos	21.99	25.72	24.44	25.1	3.11
Formosa	35.58	39.88	39.3	37.92	2.34
Jujuy	28.03	28.08	27.56	22.83	-5.2
La Pampa	15.52	20.1	17.7	17.64	2.12
La Rioja	26.75	32.73	31.43	31.92	5.17
Mendoza	18.67	20.76	19.31	19.42	0.75
Misiones	35.38	41.65	41.6	42.28	6.9
Neuquén	22.27	29.69	27.54	26.39	4.12
Río Negro	27.62	30.12	29.36	29.38	1.76
Salta	27.71	32.13	37.12	28.9	1.19
San Juan	19.34	26.7	26.51	27.27	7.93
San Luis	20.68	29.78	28.05	29.88	9.2
Santa Cruz	18.68	19.39	19.63	18.93	0.25
Santa Fe	18.1	23.55	30.19	24.14	6.04
Santiago del Estero	33.44	40.09	38.82	38.49	5.05
Tierra del Fuego	9.57	12	11.99	11.54	1.97
Tucumán	18.01	25.13	24.12	22.88	4.87

Fuente: Relevamiento Anual 1996 a 2000. Red Federal de Información Educativa. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa.

Fuente: Oiberman y Arrieta (2001).

Tabla 6: Tasa de sobreedad en EGB 3 según jurisdicción.

Jurisdicción	1996	1997	1998	1999
Total	27.50	36.38	35.07	32.97
Buenos Aires	25.50	32.56	29.87	26.02
Capital Federal	21.98	28.79	28.32	27.82
Catamarca	35.47	43.43	42.89	43.64
Chaco	33.86	46.17	45.40	41.24
Chubut	32.39	43.89	38.44	37.83
Córdoba	19.79	33.30	32.65	32.56
Corrientes	40.53	50.39	49.23	48.69
Entre Ríos	27.38	35.83	35.23	37.37
Formosa	32.06	51.49	49.88	48.94
Jujuy	39.05	47.03	48.21	44.31
La Pampa	23.93	32.36	28.35	27.37
La Rioja	35.33	45.04	44.61	46.86
Mendoza	32.05	35.62	32.86	32.62
Misiones	37.27	44.15	45.07	48.10
Neuquén	37.06	45.96	44.38	44.01
Río Negro	40.01	45.20	43.97	44.18
Salta	35.80	51.65	53.21	43.74
San Juan	26.70	35.79	40.19	37.96
San Luis	31.99	39.58	42.21	42.31
Santa Cruz	33.83	37.80	35.76	32.21
Santa Fe	24.08	36.08	38.20	34.77
Santiago del Estero	32.61	47.63	44.76	42.01
Tierra del Fuego	30.70	34.61	30.84	31.48
Tucumán	22.92	32.59	29.88	30.17

Fuente: Oiberman y Arrieta (2001).

Tabla 7: Tasa de sobreedad en el nivel polimodal según jurisdicción.

Jurisdicción	1996	1997	1998	1999
Total	27.19	36.35	37.07	37.27
Buenos Aires	27.46	34.83	36.53	38.09
Capital Federal	23.16	30.37	30.75	30.07
Catamarca	34.19	42.82	41.71	40.38
Chaco	29.94	42.82	41.98	37.03
Chubut	31.36	42.02	41.61	39.58
Córdoba	19.01	31.25	30.63	29.93
Corrientes	37.33	44.55	44.55	45.75
Entre Ríos	24.85	33.24	33.77	35.98
Formosa	26.61	46.49	45.84	47.29
Jujuy	40.92	49.65	53.37	57.85
La Pampa	20.24	30.09	25.41	28.68
La Rioja	34.27	42.37	42.61	40.55
Mendoza	32.44	38.41	37.05	37.36
Misiones	35.13	41.23	41.01	40.99
Neuquén	35.56	43.58	43.48	45.05
Río Negro	37.24	40.10	40.54	41.15
Salta	39.37	54.76	59.50	50.71
San Juan	26.74	34.70	37.23	36.10
San Luis	28.87	37.61	38.30	40.73
Santa Cruz	40.65	41.02	38.40	38.14
Santa Fe	19.30	35.12	33.92	30.86
Santiago del Estero	28.32	40.29	40.04	38.96
Tierra del Fuego	38.84	41.95	38.90	44.37
Tucumán	22.95	31.88	32.01	30.73

Fuente: Oiberman y Arrieta (2001).

Tabla 8: Resultados del Operativo de Evaluación de la calidad educativa. Tercer año EGB, Lengua.

Jurisdicción	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Capital Federal	77,5	71,8	66,7	74,9	73,9	72,9
Gran Buenos Aires	79,8	72,7	67,0	68,5	67,7	59,1
Buenos Aires	73,5	70,0	67,8	68,4	66,9	62,3
Catamarca	60,8	51,0	51,0	60,2	59,9	58,2
Córdoba	67,9	66,0	60,5	65,7	67,0	62,6
Corrientes	63,5	61,3	57,6	62,0	s/d	59,0
Chaco	66,5	62,5	59,6	65,2	59,6	58,0
Chubut	69,2	58,3	58,1	63,7	58,4	59,8
Entre Ríos	69,7	67,6	66,0	69,1	66,7	62,8
Formosa	65,9	61,8	59,9	68,3	64,6	64,8
Jujuy	61,3	57,3	57,3	62,0	56,4	58,1
La Pampa	71,3	67,5	64,4	68,6	65,5	63,4
La Rioja	55,2	63,7	51,9	57,2	52,8	57,6
Mendoza	67,6	64,7	58,5	63,5	58,9	65,6
Misiones	53,3	55,8	54,2	61,4	52,9	55,5
Neuquén	69,7	62,8	60,8	64,0	64,3	s/d
Río Negro	71,6	65,5	61,7	62,2	62,2	66,1
Salta	62,2	62,6	58,9	65,1	60,4	66,6
San Juan	60,3	59,5	59,3	65,7	58,6	60,3
San Luis	62,2	56,3	55,5	62,4	57,8	63,5
Santa Cruz	s/d	63,4	62,3	64,8	62,2	66,5
Santa Fe	71,6	65,1	63,2	69,7	67,0	66,6
S. del Estero	56,6	53,6	50,6	55,6	54,8	55,0
T. del Fuego	65,3	61,5	56,8	62,5	s/d	61,9
Tucumán	58,3	52,8	46,9	57,6	53,7	59,5
Total País	70,4	66,0	62,2	66,3	64,1	61,9
Desviación Estándar	6,78	5,93	5,39	4,36	5,52	4,25

Fuente: IDECE, MCE.

Fuente: Tedesco y Fanfani (2001).

Tabla 9: Resultados del Operativo de Evaluación de la calidad educativa. Tercer año EGB, Matemática.

<i>Jurisdicción</i>	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Capital Federal	72,1	67,4	57,9	71,0	68,8	69,0
Gran Buenos Aires	75,7	68,9	62,5	68,8	63,3	57,2
Buenos Aires	67,6	66,1	59,7	66,6	64,5	57,3
Catamarca	59,0	49,5	42,8	57,8	56,5	53,1
Córdoba	66,0	63,2	51,3	65,0	65,0	59,0
Corrientes	64,0	61,5	48,9	62,1	s/d	55,1
Chaco	66,5	59,0	49,0	65,4	57,2	58,5
Chubut	67,0	58,9	50,8	64,0	57,2	56,7
Entre Ríos	67,7	66,4	57,7	68,7	64,4	59,3
Formosa	62,6	58,3	52,8	67,1	60,3	64,5
Jujuy	61,4	54,8	50,6	60,9	54,4	57,8
La Pampa	69,6	65,0	57,2	69,1	63,7	62,1
La Rioja	58,7	55,1	45,5	57,6	52,7	59,1
Mendoza	65,2	64,3	51,7	61,9	59,7	60,6
Misiones	53,1	53,0	47,0	61,8	53,9	53,1
Neuquén	69,3	62,5	55,4	63,9	62,6	s/d
Río Negro	69,5	63,8	55,4	61,5	59,6	62,8
Salta	62,5	65,0	52,5	65,9	59,7	66,0
San Juan	63,4	61,3	54,9	66,7	58,8	58,6
San Luis	61,0	56,5	46,2	60,4	56,1	59,1
Santa Cruz	s/d	61,9	53,5	62,8	60,8	62,6
Santa Fe	71,0	63,7	60,0	69,1	62,5	66,9
S. del Estero	58,1	52,3	41,9	56,2	52,7	57,3
T. del Fuego	64,3	60,6	49,0	60,9	s/d	58,0
Tucumán	58,6	51,7	35,7	54,8	55,5	58,6
Total País	67,9	63,6	55,3	65,6	61,6	59,5
Desviación Estándar	5,24	5,33	6,28	4,33	4,36	4,02

Fuente: IDECE, M.C.E.

Fuente: Tedesco y Fanfani (2001).

Tabla 10: Resultados del Operativo de Evaluación de la calidad educativa. Noveno año EGB, Matemática.

<i>Jurisdicción</i>	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Capital Federal	59,0	64,4	63,6	72,3	67,9	66,4
Gran Buenos Aires	52,2	60,7	58,5	58,4	58,1	52,4
Buenos Aires	56,0	64,0	56,5	67,1	60,5	52,7
Catamarca	35,8	42,6	39,9	51,0	47,1	40,2
Córdoba	45,8	56,2	51,5	59,0	61,8	58,3
Corrientes	41,9	51,9	52,2	54,0	s/d	47,1
Chaco	37,3	46,7	40,9	46,5	47,4	43,5
Chubut	43,9	50,9	49,3	57,7	53	58,6
Entre Ríos	47,5	52,9	52,7	62,5	58,8	54,0
Formosa	35,3	43,6	40,9	51,4	48,2	42,1
Jujuy	41,3	47,3	49,9	52,6	48,5	46,7
La Pampa	49,7	57,9	54,2	59,3	59,4	54,7
La Rioja	35,4	44,2	40,3	46,2	45,4	42,8
Mendoza	52,1	54,9	57,4	63,1	61,2	57,7
Misiones	32,6	44,4	43,2	52,1	52,4	44,1
Neuquén	51,7	57,7	54,7	57,4	59,8	s/d
Río Negro	49,4	59,9	56,1	63,5	62,5	59,6
Salta	39,8	49,6	44,9	50,1	50,4	50,9
San Juan	38,7	46,8	49,4	52,8	46,6	45,7
San Luis	43,1	47,5	44,9	56,0	51,0	49,5
Santa Cruz	s/d	51,0	48,6	56,6	50,8	48,9
Santa Fe	49,2	56,0	57,6	65,4	61,0	62,2
S. del Estero	34,6	43,7	42,0	45,9	45,5	44,0
T. del Fuego	45,5	49,0	45,6	50,1	s/d	46,6
Tucumán	42,7	48,4	43,0	53,3	52,4	53,0
Total País	49,3	53,0	54,4	57,6	57,9	53,6
Desviación Estándar	7,24	6,53	6,75	6,79	6,62	6,82

Fuente: Tedesco y Fanfani (2001).

Tabla 10: Resultados del Operativo de Evaluación de la calidad educativa.
Noveno año EGB, Lengua.

Jurisdicción	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Capital Federal	65,2	64,6	61,1	69,1	68,0	63,6
Gran Buenos Aires	60,7	60,4	58,5	53,8	60,8	50,4
Buenos Aires	62,8	64,6	56,1	61,7	60,4	51,3
Catamarca	44,6	49,1	44,3	51,8	46,1	39,9
Córdoba	56,0	58,2	53,4	57,9	64,4	54,1
Corrientes	54,0	54,4	52,6	51,6	s/d	45,5
Chaco	48,6	50,2	45,7	48,3	49,2	43,1
Chubut	54,8	56,1	54,4	57,2	58,8	47,8
Entre Ríos	56,4	57,3	57,0	58,0	60,6	50,6
Formosa	47,9	49,4	46,2	50,5	51,1	42,9
Jujuy	52,2	51,6	51,3	50,5	49,5	42,5
La Pampa	58,1	62,0	57,4	59,8	62,3	54,5
La Rioja	51,7	48,0	42,9	47,2	49,1	41,1
Mendoza	58,7	50,6	53,9	61,0	60,8	53,1
Misiones	45,3	51,9	48,1	54,6	55,1	43,5
Neuquén	56,9	55,2	50,2	53,9	56,6	s/d
Río Negro	57,0	60,1	54,8	60,6	62,0	54,8
Salta	48,7	51,5	48,5	50,9	52,4	45,2
San Juan	48,7	49,2	52,2	51,1	49,4	44,8
San Luis	54,8	52,9	49,0	59,4	54,4	49,6
Santa Cruz		55,3	52,7	57,1	53,1	49,2
Santa Fe	54,7	55,7	57,8	60,5	52,7	55,6
S. del Estero	48,8	51,2	47,7	49,7	48,3	43,6
T. del Fuego	52,8	53,6	46,3	50,9	s/d	47,9
Tucumán	53,6	53,3	46,8	55,6	54,3	51,2
Total País	57,8	54,9	55,1	58,8	59,5	51,0
Desviación Estándar	5,27	4,80	4,91	5,22	6,10	5,68

Fuente: Tedesco y Fanfani (2001).

Tabla 11: Resultados del Operativo de Evaluación de la calidad educativa.
Quinto/Sexto año, Matemática.

Jurisdicción	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Capital Federal	53,9	63,8	64,1	62,6	67,3	74,2	74,6	69,8
Gran Buenos Aires	48,4	57,4	62,1	63,1	66,5	70,4	71,9	61,8
Buenos Aires	46,6	61,5	58,5	63,6	67,3	72,8	73,6	64,3
Catamarca	36,2	40,2	39,3	42,4	47,7	48,8	50,8	44,9
Córdoba	47,2	53,8	56,8	57,0	61,4	70,0	70,7	64,6
Corrientes	38,6	49,5	43,1	46,7	55,2	55,7	s/d	51,7
Chaco	38,9	45	41,0	43,0	49,9	52,5	53,7	49,0
Chubut	45,8	51,2	56,3	54,3	56,8	62,7	63,2	59,1
Entre Ríos	39,5	51,5	51,9	57,1	60,0	68,2	67,4	61,7
Formosa	32,1	41,4	41,4	43,2	50,2	52,2	54,6	49,7
Jujuy	37,8	46,2	46,9	47,3	50,2	52,2	54,6	49,7
La Pampa	47,1	57,1	52,2	57,0	62,2	69,5	65,0	61,9
La Rioja	32,6	40,5	41,4	43,0	48,0	53,4	55,5	50,6
Mendoza	50,3	60,5	56,7	58,6	64,6	68,8	68,5	62,6
Misiones	37,1	46,8	39,6	45,6	55,7	54,9	57,8	52,7
Neuquén	43,2	53,3	52,5	57,6	63,4	64,0	62,6	s/d
Río Negro	48,1	57,4	63,9	59,9	63,4	66,7	68,5	62,4
Salta	40,4	49,1	47,1	51,6	54,1	54,9	58,8	57,6
San Juan	36,8	44,1	42,5	47,0	57,3	56,6	59,4	53,2
San Luis	43,7	55,5	48,8	46,7	54,9	60,5	65,3	58,4
Santa Cruz	44,5	46,3	s/d	52,3	57,4	58,1	57,1	55,7
Santa Fe	52,3	59,3	60,5	55,4	63,3	68,6	72,0	66,5
S. del Estero	37,4	39,3	38,4	41,9	49,1	50,3	54,1	47,2
T. del Fuego	44,2	49,0	52,3	55,4	55,4	60,5	60,2	56,6
Tucumán	40,2	54,0	49,0	46,6	50,4	56,7	64,1	59,6
Total País	46,4	56,0	56,2	57,4	62,3	67,0	68,7	61,3
Desviación Estándar	5,90	7,14	8,28	7,13	6,20	7,68	6,98	6,62

Fuente: Tedesco y Fanfani (2001).

Tabla 12: Resultados del Operativo de Evaluación de la calidad educativa.
Quinto/Sexto año, Lengua.

<i>Jurisdicción</i>	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Capital Federal	68.4	72.4	72.4	60.7	71.8	74.3	73.0	67.4
Gran Buenos Aires	60.7	71.7	69.7	64.2	67.7	69.6	68.5	59.1
Buenos Aires	59.3	74.1	68.9	64.8	70.0	71.0	70.3	61.6
Catamarca	55.1	62.6	56.3	48.9	52.7	53.8	48.6	44.7
Córdoba	64.0	68.8	66.7	62.0	64.4	68.5	69.3	63.8
Corrientes	56.2	64.5	60.2	54.0	57.2	59.4	s/d	50.3
Chaco	55.7	63.5	56.5	50.3	54.7	54.2	53.8	49.2
Chubut	61.8	66.0	65.6	56.7	62.7	64.3	60.8	57
Entre Ríos	60.2	68.7	65.3	62.6	65.8	67.7	65.7	60.8
Formosa	53.8	57.0	56.6	49.2	54.2	55.9	52.1	48.9
Jujuy	57.5	60.7	58.2	53.6	57.1	55.6	53.7	48.4
La Pampa	63.3	71.3	65.6	63.2	67.0	68.5	62.0	60.0
La Rioja	53.6	58.4	51.7	48.1	50.2	55.1	53.3	49.7
Mendoza	63.6	71.3	66.9	63.8	63.3	65.9	64.0	64.5
Misiones	54.7	65.0	52.5	54.6	58.7	59.7	55.6	52.6
Neuquén	61.1	68.8	65.7	59.7	66.8	63.4	56.9	s/d
Río Negro	64.5	71.0	68.9	62.6	66.6	67.3	64.1	59.9
Salta	59.7	62.5	57.9	54.1	57.9	57.9	55.7	53.8
San Juan	56.4	58.1	57.1	48.9	58.5	56.0	55.1	51.0
San Luis	60.8	62.0	62.9	53.8	61.8	62.6	63.3	57.4
Santa Cruz	61.1	64.5	s/d	57.7	61.7	60.4	54.6	54.4
Santa Fe	64.1	72.1	69.3	60.1	66.3	68.0	68.2	63.0
S. del Estero	56.0	63.0	54.5	50.5	54.5	55.8	53.7	47.3
T. del Fuego	58.1	66.5	68.3	58.5	61.1	63.5	57.5	55.8
Tucumán	60.2	68.4	61.3	52.4	58.5	61.8	58.9	57.6
Total País	61.5	69.7	66.4	60.3	65.2	67.0	65.7	59.1
Desviación Estándar	3.84	4.79	6.08	5.56	5.71	5.96	6.73	6.01

Fuente: Tedesco y Fanfani (2001).