

010.120

46571

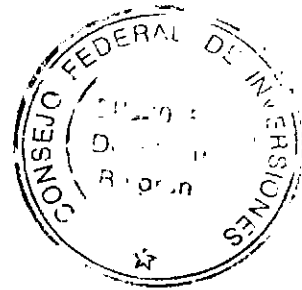
C 26e

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

PROVINCIA DE BUENOS AIRES

ESTUDIO SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS EN
EDUCACIÓN EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

INFORME FINAL



MAYO DE 2007

CONSULTORA DE ESTUDIOS BONAERENSE S.A.

ÍNDICE GENERAL

ABSTRACT DEL ESTUDIO.....	3
1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES.....	7
2. INTRODUCCIÓN Y CONSIDERACIONES TEÓRICAS ACERCA DE LAS ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO	8
2.1. La propuesta de mercantilización educativa.....	10
2.2. Algunos problemas de los cuasi-mercados	15
2.2.1. El sistema educativo como sistema económico	16
2.2.2. La mayor inversión y equidad educativa.....	19
2.2.3. Los límites de la competencia.....	21
2.2.4. La soberanía del consumidor.....	23
2.3. Comentarios finales.....	29
3. UNA APROXIMACIÓN A LAS ALTERNATIVAS DE ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS PRESUPUESTARIOS. EL CASO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.....	32
3.1. Comparación entre los mecanismos de asignación en la Provincia de Buenos Aires	33
<i>Las escuelas rurales</i>	34
<i>El ámbito urbano</i>	38
3.2. Estimación de las opciones de asignación del presupuesto de la DGCYE.....	41
<i>Las escuelas rurales</i>	51
<i>El ámbito urbano</i>	56
<i>El sector estatal</i>	59
<i>El análisis por Departamento</i>	63
4. CONSIDERACIONES FINALES Y CONCLUSIONES.....	70
Bibliografía citada	72

ABSTRACT DEL ESTUDIO

Quizás, la propuesta de subsidio a la demanda, aunque solo se trate de una forma alternativa de asignación de recursos a las escuelas, recorre transversalmente casi todas las variables y actores involucrados activamente en y con el sistema educativo. En su remoción de viejos cimientos dispara y desafía conceptos y visiones fuertemente arraigados entre los analistas del sector dado que puede resultar más simple discutir la escasez e insuficiencia del financiamiento que analizar la distribución y composición del gasto. En este marco, el voucher viene, precisamente, a discutir ese tema. Más provocador aún, no para mejorar la forma actual de asignación de recursos sino para sustituirla por otra.

Simultáneamente, más allá de la lógica económica, el voucher seduce por la sencillez de funcionamiento que se potencia, a su vez, por el aparente poder que otorga a los padres en la decisión del destino de la educación de sus hijos.

A pesar de las barreras que existen a la manifestación de la dinámica virtuosa que sugiere el subsidio a la demanda, desde un punto de vista teórico no se le pueden negar algunas ventajas en la eficiencia de asignación a nivel micro escolar. Sin embargo, se debe recordar que una de las principales razones para considerar a la educación como bien público o cuasi público es el de sus externalidades.

Ese argumento fue y continúa siendo el principal sustento de la teoría económica neoclásica para justificar la intervención estatal en el sector. Pero si se lo dejara librado a las fuerzas de mercado, que son indiferentes a estos beneficios externos, podría manifestarse una asignación no óptima de recursos a nivel de la sociedad en su conjunto y es aquí donde se proponen las regulaciones para atenuar o revertir estos potenciales problemas. Pero a medida que las dificultades y las regulaciones crecen, el modelo de mercado educativo iría perdiendo su pureza y, por lo tanto, parte de las ventajas que se le suelen atribuir. Como consecuencia, se vería limitada la posibilidad de diferenciar a las escuelas que, en definitiva, es lo que se pretendía alcanzar.

Sin embargo, aun sorteando o atenuando esos escollos, los probables beneficios de una mayor eficiencia pueden ser más que compensados por los costos sociales del modelo, es decir, el aumento de la inequidad de oportunidades educativas.

Por el contrario, si se pudiese establecer que el objetivo es la equidad, podría encontrarse una solución técnicamente eficiente que estuviera en función de aquélla (eficiencia dada una función de equidad determinada). Pero difícilmente el sistema actual de asignación de recursos sea el camino adecuado.

En general, no se reparara en que el modelo vigente de asignación de recursos también en su momento generó -o permitió que se desarrollaran- comportamientos que tampoco tienen virtudes que le sean intrínsecamente inherentes. La falla del mecanismo presupuestario actual para revelar las dificultades o el deterioro de la calidad es un argumento difícilmente rebatible.

A los problemas que obstaculizan la asignación eficiente de recursos en la esfera de la oferta, se debe agregar que distintas normas regulatorias inhibieron e impidieron la ejercitación de la demanda en la participación activa en el proceso educativo. En tal sentido, ni el voucher ni la figura del burócrata regulador constituyen los medios para sustituir la ausencia de voz. Aun cuando se reconoce la falta de cultura en esta materia -o, quizás, precisamente por eso-, queda pendiente la discusión sobre el rol del Estado en la creación y apoyo de los canales de participación apropiados.

En síntesis, ni la extrema centralización ni la completa liberalización parecerían ofrecer respuestas adecuadas a la mejora necesaria en la calidad, equidad y eficiencia educativa. Pero el rechazo a una y la ceguera o ausencia de discusión respecto de la ineficacia de la otra, tampoco serían los mecanismos más idóneos para resolver los actuales déficits de cada una de esas dimensiones.

Por su parte, es posible realizar diferentes simulaciones de lo que podría significar una distribución presupuestaria teórica de cada uno de los establecimientos de la Provincia de Buenos Aires teniendo en cuenta dos criterios diferentes:

- a) estimación del monto total de crédito presupuestario de la escuela considerando como unidad de medida la cantidad de secciones independientemente de la cantidad de alumnos, asignando a cada sección un valor monetario igual para todos los establecimientos,
- b) utilizar la matrícula del establecimiento independientemente de la cantidad de secciones, asignando un valor monetario a cada alumno inscripto para estimar el presupuesto de la escuela.

En este sentido, en el estudio que se expone en el documento, se intentó primero describir qué escuelas se beneficiarían con cada sistema para concluir que tal como estaba planteado el modelo, las escuelas se dividen entre una y otra opción por el número promedio de alumnos por sección que se considere al momento de definir los valores de la cápita por alumno y del presupuesto por sección promedio.

A partir de ello, se realizan diferentes supuestos sobre las alternativas demostrando que diferenciando suficientemente los establecimientos por ámbito urbano o rural, por tipo de prestación e incluso por nivel educativo, siempre existirán escuelas que se beneficien y otras que se perjudiquen, partiendo de las decisiones actuales de matrícula y cantidad de secciones, en función de la cantidad de alumnos promedio por sección de los establecimientos.

También se estiman las ganancias o pérdidas promedio por establecimiento de una y otra opción y las modificaciones presupuestarias resultantes de una opción política intermedia que consistiría en dejar a cada establecimiento elegir lo que más le convenga, en base al presupuesto actual de la Dirección General de Cultura y Escuelas de la Provincia de Buenos Aires para los niveles educativos Primario/EGB, Polimodal y Polimodal.

Observando la situación por Departamento se encuentra que la realidad es, en general, aproximadamente la misma, en la mayoría de los municipios, aquellos donde hay menos población, menos escuelas urbanas, menos matrícula pero en general también menos alumnos por sección, se preferiría una asignación que financie la oferta de secciones de los establecimientos, mientras que en una minoría de partidos, la mayor parte de los más grandes en términos de matrícula y población, que presentan promedios de alumnos por sección superiores a los 30 alumnos, preferirían la distribución que tienen en cuenta la cantidad de alumnos.

En definitiva, puede concluirse que puesta en duda la mayor eficiencia de la formación de cuasi-mercados en el sistema educativo para dar las señales que orienten los esfuerzos de los directivos del sistema a mejorar la calidad en el servicio, como simple método de asignación de recursos presupuestarios, se demuestra que el sistema de capitación, en relación a uno que financie la oferta de secciones, resultará en un "castigo" hacia las escuelas de menor tamaño (y los municipios más chicos), medido por la matrícula. Esto redundará en un incentivo a minimizar el número de secciones, es decir a sobredimensionar las secciones de alumnos, lo cual en un sistema como el de la Provincia de Buenos Aires, que no se

demostrara ineficiente en esos términos, conduciría simplemente a generar una transferencia de recursos de las escuelas (y los municipios) menos pobladas a aquellas con mayor matrícula, sin la certeza de que eso signifique una mejora en la calidad educativa.

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El presente documento reviste carácter de "informe final" de acuerdo a los términos del contrato celebrado oportunamente entre el Consejo Federal de Inversiones (CFI) y la Consultora de Estudios Bonaerense S.A., y contiene los avances registrados en la ejecución del proyecto correspondientes a la Etapa III: Evaluación de pertinencia de las propuestas correspondientes a la asignación de recursos en educación en la provincia de Buenos Aires.

Esta fase del trabajo pretendió abordar el análisis de la viabilidad y pertinencia de aplicar propuestas alternativas al sistema educativo bonaerense de modo de corregir y mejorar la distribución actual de los recursos sectoriales, considerando los límites de los mecanismos actuales, conteniendo, el presente documento tanto la evaluación de alternativas para el sistema educativo provincial como las conclusiones en términos de equidad, eficiencia y pertinencia surgidas del estudio, siendo los diversos tópicos expuestos en el documento, complementados con información cuantitativa.

2. INTRODUCCIÓN Y CONSIDERACIONES TEÓRICAS ACERCA DE LAS ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO

La idea del subsidio a la demanda educativa irrumpió en el escenario latinoamericano tan sólo hace unos años. Esto contrasta con el desarrollo del debate norteamericano que se remonta a varias décadas. Allí, la propuesta originaria del voucher como forma de asignación de recursos a las escuelas fue lanzada, por primera vez en la era moderna, por Friedman.(1955). Luego de algunas experiencias y aportes teóricos esporádicos, el tema recobró fuerza a partir de la publicación del informe "A Nation at Risk" (Una Nación en Riesgo) en 1983. Este documento disparó la discusión e innumerables propuestas -no sólo mercantiles- de reformas al sistema educativo de ese país. Entre ellas, la del modo de asignar los recursos a las escuelas.

Así, en los años ochenta y comienzos de los noventa, y después de varios lustros de estudios ininterrumpidos sobre las funciones de producción y las escuelas eficaces, los investigadores (y no sólo los economistas) norteamericanos, encontraron el sustento técnico para justificar en el ámbito educativo, la tendencia dominante de las políticas económicas seguidas, sobre todo, en su país y en Gran Bretaña. No pocos investigadores y comunicadores comenzaron a encontrar en esas ideas la panacea a los problemas educativos de todos los países.

Sin embargo, éste es un debate con fuertes raíces y connotaciones que sólo se entienden mejor a la luz de la relación entre las escuelas privadas norteamericanas y el Estado: allí son consideradas independientes y, lisa y llanamente, no son subsidiadas. Por eso, gran parte de las propuestas emergentes intentaron constituir un camino intermedio al propugnar, en su versión extrema, el financiamiento estatal y la provisión privada de educación.

Aun cuando se reconoce que las ideas tal como se presentaron en Estados Unidos son el reflejo de su desarrollo histórico, social y cultural, los diferentes autores que promueven la introducción de formas mercantiles en educación rescatan el concepto del subsidio a la demanda como medio de control directo de la comunidad sobre el servicio, aun en los países en que existe libertad de elección y/o subsidios a la educación privada (ver, por ejemplo, Patrinos, H. y Ariasingam, D. 1996).

A veces, llama la atención el fervor con que fuera de los Estados Unidos y de países de tradición sajona se promueven y rechazan estas ideas. Aunque no en su forma pura, una asignación de recursos similar a la que ahora aparece como novedosa, ya existe hace décadas en no pocos países. En general, en las escuelas estatales, la apertura de secciones y cursos se autoriza a partir de cierta cantidad de alumnos. Luego, los recursos para atender las nóminas salariales de sus docentes son provistos por el Estado. Esto no es otra cosa que un subsidio por el lado de la Oferta pero en función de la Demanda. Claro que, como veremos, la pérdida o captación de matrícula -sea por el motivo que fuere- no genera ningún tipo de consecuencias (pecuniarias o no) para los establecimientos. En cuanto a las escuelas privadas, aunque en distinto grado y forma, en gran parte de los sistemas educativos se subsidian los gastos que requiere su funcionamiento.

Aun así -o quizás por eso-, se justifica rever la propuesta originaria y analizar cuánto de ella es pertinente, replicable y/o ya se encuentra vigente en nuestros países. En el estadio en que se encuentra la discusión internacional en estos momentos, lo aconsejable es mirar hacia atrás y analizar el enfoque desde su propia lógica. Como otros tantos debates, la secuencia del que disparó el subsidio a la demanda se inició como una idea general, le siguió una discusión teórica vigorosa en la que insistentemente se resaltó la inexistencia de evidencia empírica y cuando ésta comenzó a presentarse, resultó contradictoria: de uno y otro lado se pudieron mostrar resultados sustentando posiciones totalmente encontradas (a veces, incluso, empleando la misma información).

Curiosamente, a medida que se tornan más cuantitativos, los trabajos parecieran adquirir fuertes ribetes ideológicos, apoyándose sólo en estudios que avalan las posiciones de sus autores. Por eso, aun cuando se dude de la pertinencia de las propuestas para la realidad latinoamericana, la reflexión permanente que estimula esta *nueva* forma de asignación de recursos en el sistema educativo hace que en la primera parte de este trabajo se repasen los objetivos y el modo de funcionamiento del subsidio a la demanda. En la segunda, a su vez, se analizan algunos obstáculos que podrían llegar a imprimir una dirección diferente o inhibir el impacto esperado por el modelo. Por último, se intenta en el tercer acápite, un análisis cuantitativo de las alternativas para el caso de la provincia de Buenos Aires.

2.1. La propuesta de mercantilización educativa

A fin de neutralizar las desventajas de lo que para los economistas neoclásicos constituye un monopolio estatal, Friedman (1955) propuso que el financiamiento público no fuera directamente a las escuelas sino que el Estado otorgara *vouchers* a los padres. En su forma pura e ideal, son cupones que representan una suma determinada de dinero que se entrega a las familias. Estos certificados son transferidos al establecimiento seleccionado que, luego, los debe canjear ante la autoridad pertinente por su valor. Los padres pueden gastar el voucher sólo para pagar la escuela (estatal o privada) siempre que sea *elegible* o que cumpla ciertos requisitos mínimos impuestos por el gobierno.

En este esquema, el rol a desempeñar por el Estado sería: a) proveer el financiamiento, b) establecer los criterios por los cuales las escuelas serían elegibles para funcionar bajo esta modalidad y, c) garantizar el funcionamiento eficiente y eficaz del *mercado* educativo, proveyendo información y asegurando la posibilidad de inscripción de todos los chicos que quisieran matricularse en esos establecimientos (Levin, 1991).

A mayor cantidad de alumnos, la escuela tendría más dinero para hacer frente no sólo al pago de su nómina salarial sino de otro tipo de recursos de su elección. Por eso, a esta propuesta se la suele enmarcar conceptualmente como *subsidio a la demanda* en la que *los recursos siguen a los alumnos*. Las escuelas más populares verían aumentada la matrícula y el financiamiento. Por el contrario, las impopulares, a fin de garantizar su existencia, deberían modificar sus programas de estudio, formas de organización escolar, métodos pedagógicos, etc. de modo tal de satisfacer los requerimientos de los padres.

Como se puede ver, el principal fundamento económico del subsidio a la demanda es que genera competencia para atraer alumnos (y vouchers) a las escuelas y, por esa vía, una mejora en la eficiencia en el uso de los recursos y de la calidad de la educación¹.

Para los propulsores del voucher hay una ineficiencia intrínseca en la provisión estatal por el carácter monopólico que le atribuyen a la prestación del servicio. Así como se verifican fallas del mercado, puede producirse una falla

¹ En contraposición al saber económico convencional, la calidad y equidad educativa se encuentran íntimamente vinculadas en el sentido de que no pueden existir la una sin la otra. Para el paradigma dominante, en cambio, la fusión conceptual se verifica con el par eficiencia-calidad.

colectiva cuando se aplica el mecanismo presupuestario, ya que ni siquiera hay señales que informen a las escuelas sobre la eficiencia y calidad del servicio brindado. En otras palabras, la provisión estatal no garantiza una asignación óptima de recursos a la educación.

Según los sostenedores de la mercantilización educativa, la falla colectiva en el sector se debe a que el sistema educativo no responde a las preferencias del consumidor. En este marco, el voucher debe ser visto como un instrumento para corregir esa falla o, dicho de otro modo, para dar mayor influencia a las preferencias individuales en la asignación de fondos públicos que, por su intermedio, promovería la creación de nuevos programas, métodos de enseñanza, formas de organización escolar, etc. para que las preferencias del consumidor se vean fortalecidas.

Dentro de esta lógica, el rol del Estado tiene un límite: el de sus propias "fallas". Así como su intervención se justifica porque el mercado falla, deja de considerarse conveniente si no provee una solución mejor a la del mercado. En este marco surgen una serie de argumentos que intentan demostrar que "el remedio es peor que la enfermedad".

Sin embargo, cabe señalar que las diferenciaciones tajantes entre lo privado y lo público respecto de la ineficiencia son difíciles de sostener. Sin pretender negar muchas debilidades que efectivamente muestran las burocracias públicas, entre ellas los organismos de conducción educativa, tampoco debe perderse de vista que: a) algunas de esas "fallas burocráticas" se explican más por la naturaleza de las actividades realizadas y el tipo de servicios prestados que por el hecho de que esos organismos estén bajo la esfera estatal; y que, b) los mercados también tienen desventajas y costos (administrativos, de información, etc.). En el caso de la provisión del servicio educativo, esas desventajas podrían inclusive superar a las del propio Estado y, por lo tanto, en algunos casos, hacer preferible una provisión estatal.

No obstante esto, la economía no ofrece respuestas unívocas en lo que se refiere a la naturaleza y el alcance de la intervención del Estado en la educación. Así, en teoría, el Estado tiene opciones tanto en materia de financiamiento (éste puede ser parcial o total) como, especialmente, en la modalidad de provisión (pública - privada) y de asignación de los recursos al sector.

De todos modos, más allá de la necesidad de tomar con cautela y en ocasiones relativizar los argumentos en contra de la intervención estatal

contemplando los problemas que muestran los mercados, la realidad es que la escuela de pensamiento dominante en las últimas décadas sostiene una postura anti - sector público (no sólo en educación). Como resultado práctico, están las políticas (o propuestas de implementación de políticas) dirigidas a reforzar los mecanismos y procesos del mercado.

Pues el embate contra el Estado tiene raíces más *profundas* que las meramente técnicas aportadas por la teoría de las fallas del mercado. En su propuesta originaria, Friedman se había preguntado acerca del rol del Estado en el sector. Para él debía limitarse, esencialmente, a garantizar el funcionamiento de la competencia, los derechos de propiedad, etc. Todo aquello que pudiera llegar a atentar contra esos propósitos, constituiría un peligro para el ejercicio de las libertades del ciudadano. Así, el único monopolio estatal aceptable era aquel que tuviera que ejercerse para garantizar el libre mercado. El autor no negaba la necesidad de que el Estado continuara financiando la educación; lo que sugería era el cambio en la forma de provisión. El sustento de sus posiciones era la idea de que:

- a) dado que el rol del gobierno en una sociedad depende de los principios organizacionales aceptados por aquélla y,
- b) que él asume que, en última instancia, el objetivo es la libertad individual,
- c) entonces los gobiernos deben volcar sus esfuerzos a garantizar el libre funcionamiento de los mercados, entre éstos, el educativo.

No obstante, cabe recordar que entre los economistas, el inicio de la discusión acerca del papel que debe jugar el Estado en las sociedades en general, en las actividades económicas y también en la educación no es reciente: se remonta al siglo dieciocho. Después de más de doscientos años, podemos decir que, en el plano de las ideas, se trata de una controversia no resuelta, aunque claramente el paradigma actualmente dominante otorga un rol central al sector privado y a las fuerzas del mercado en la asignación de los recursos de una sociedad. La educación no escapa a esta tendencia, como lo demuestra la proliferación de propuestas de reformas para introducir mecanismos de mercado en el sector y la fuerza que éstas han adquirido en los últimos años.

La teoría económica (en lo que aquí interesa, en particular, la neoclásica) no niega la necesaria participación del Estado. Lo que dificulta la discusión y el consenso es que no es posible adoptar posiciones *objetivas* sujetas a un cálculo económico racional sobre el grado en que aquél debe intervenir. Así, una vez

respondida la pregunta que recorre transversalmente a todos los analistas -esto es, ¿por qué debe involucrarse el sector público en la educación?- la que subsiste es ¿en qué magnitud? Por ejemplo, es más sencillo señalar que aquellos sectores donde la "seguridad nacional" está involucrada deben ser atendidos exclusivamente por el Estado. Pero esto no es tan categórico en otros donde ese problema no se encuentra presente. Y las opciones se amplían cuando se debe determinar la forma de provisión del servicio, en nuestro caso, educativo. Así, ¿debe ser provisto totalmente, debe subsidiarse, deben permitirse deducciones impositivas, deben entregarse vouchers? Ninguna de estas cuestiones, por ahora, tiene respuestas unívocas (Cohn y Geske, 1990). Por lo demás, una vez que los razonamientos económicos que conceptualizan la intervención estatal o del mercado en la educación comienzan a girar sobre sí mismos, la discusión sale de la esfera económica propiamente dicha.

En la literatura histórica, sociológica o política, el sector público suele ser considerado como el resultado de procesos histórico-políticos y como una institución orgánica que ha venido cambiando en respuesta a imperativos de seguridad nacional, expectativas sociales cambiantes en relación con el Estado del Bienestar, etc. En cambio, en el marco de la teoría económica tradicional, la necesidad de la intervención del Estado -y la propia naturaleza de lo público- se determinan en un plano puramente teórico y se explican como un residuo de las fallas que muestran los mercados privados para alcanzar una asignación eficiente de los recursos. En otras palabras, el orden natural está dado por el mercado y las acciones del Estado son necesarias sólo para corregir las eventuales distorsiones provocadas por el sector privado.

Por ejemplo, hasta que la provisión estatal comenzó a ser cuestionada, la teoría económica tradicional justificaba la intervención del Estado en la educación principalmente por los beneficios que ésta genera para la sociedad, es decir, aquellos que van más allá de los beneficios privados que obtiene el individuo que se educa. La racionalidad de la intervención estatal se centraría en que el mercado, por sí sólo, no es capaz de proveer este tipo de bienes de naturaleza cuasi o semi pública en la cantidad socialmente deseable, sino que tenderá a suministrar una cantidad menor atendiendo solamente a la cantidad y calidad del servicio que satisface las necesidades y preferencias de las familias en forma individual.

En síntesis, con relación a estas y otras posibles fallas del mercado que el discurso neoclásico reconoce, es sabido que el *public choice* -que es la corriente teórica dentro de la que se inscribe la propuesta friedmaniana-, ante la disyuntiva de optar por las fallas del Estado o las fallas del mercado, siempre se inclinará por estas últimas en la idea de que la pérdida de eficiencia social que implican son menores a las otras.

Entonces, en el caso concreto de la educación, la respuesta a las "fallas del Estado" vino de la mano de propuestas tendientes a mantener el principio de financiamiento público para prevenir las fallas del mercado y, al mismo tiempo, incorporar elementos que *imitan* al mercado para proveer incentivos a los docentes y burócratas en orden a hacerlos más eficientes y capaces de rendir cuentas a la sociedad.

En este marco surgieron algunas propuestas e intentos de reformas, como las del pago por resultados a los docentes, que no prosperaron. Aceptadas en teoría pero rechazadas en la práctica, las estructuras salariales docentes basadas en el desempeño enfrentaron los problemas comunes de la medición de la productividad en el sector servicios. Además, no contemplaron que el *mercado* educativo difería de otros sectores en aspectos tales como que lo que se requiere en las escuelas es la cooperación y no la competencia por un premio; que la productividad en la clase no es fruto sólo de la contribución individual de un docente sino de un grupo de ellos (v.g. los que lo precedieron); etc.

Con más fuerza que estos intentos de aplicación de contratos de incentivos apareció el concepto más general de los "cuasi mercados" aplicable a diferentes sectores sociales. En el educativo, por ejemplo, se tratarían de arreglos institucionales intermedios entre el Estado y el mercado que combinan el principio de financiamiento público -y los controles burocráticos que necesariamente lo acompañan- con los enfoques que promueven la competencia entre escuelas y la libre elección. Básicamente, se posibilita a los padres a que elijan la escuela. Bajo la condición de que estén adecuadamente informados, el resultado esperado es que las escuelas rindan cuentas a sus "clientes" y hagan un mejor uso de sus recursos. Como puede apreciarse, el concepto de cuasi-mercados se corresponde con los esquemas de subsidio a la demanda.

Las características generales de los cuasi-mercados son:

- 1) el Estado provee el *financiamiento* para el servicio en cuestión -en este caso, el educativo-;
- 2) la *forma de financiamiento* puede variar: asignación de fondos a través del mecanismo presupuestario, distribución de vouchers, etc.;
- 3) hay *competencia* entre los oferentes -en este caso, las escuelas- para la *prestación* del servicio y;
- 4) la *forma de la competencia* puede variar: pueden participar escuelas públicas, privadas con fines de lucro, privadas sin fines de lucro, etc.

En teoría, los cuasi mercados que operan con vouchers combinan lo mejor del mercado y del Estado. Por un lado, el financiamiento público: a) asegura el acceso a la educación para todos y, b) limita las tendencias a que la inversión en educación resulte menor a la socialmente deseable. Por el otro, la libre elección crea el entorno competitivo necesario para que las escuelas aumenten la eficiencia en el uso de los recursos y provean una educación de mayor calidad².

2.2. Algunos problemas de los cuasi-mercados

A medida que la idea del voucher se fue desarrollando y cobrando autonomía de sus propulsores originarios, comenzó a surgir una gran cantidad de variantes haciendo perder de vista, a veces, qué se está discutiendo. Los vouchers difieren según el tipo de financiamiento, las regulaciones y la información (Levin, 1991). Por ejemplo, existen modelos en los que: a) se permite que las familias agreguen dinero a la suma establecida en el cupón, b) los padres no pueden adicionar suma alguna, c) los certificados representan distintos valores en función de las necesidades y diversidad de la matrícula, d) los vouchers sólo se pueden emplear en escuelas privadas, e) sólo es posible utilizarlos en escuelas estatales, f) es indistinta su asignación a establecimientos estatales o privados, etc. Por eso cuando se discute sobre los posibles efectos del subsidio a la demanda, no siempre está claro qué se está analizando. Más importante aún es que, plantear la discusión en forma dicotómica y no considerar esta diversidad de variantes a una misma propuesta puede tornar maniquea la discusión.

² Aunque no dejan de ser interesantes las conclusiones a las que llegan Cullis y Jones (1998) a partir del desarrollo de un modelo matemático para los cuasimercados: los autores reconocen que el cuasimercado puede generar un resultado eficiente, aunque, incluso en teoría, éste puede surgir "sólo como resultado de la más improbable de las coincidencias".

Por ejemplo, uno de esos modelos introdujo un elemento compensatorio para evitar la discriminación económica, religiosa y/o racial a la vez que se proponía la movilidad entre clases sociales. Según esta contrapropuesta, las escuelas no podrían cobrar una suma adicional por encima del valor del voucher, pero les estaría permitido recibir más fondos por la vía de cupones compensatorios entregados a los grupos desfavorecidos. En caso de exceso de demanda en una escuela, se debería aplicar una política de admisión anti-discriminatoria para asegurar igual acceso a todos los chicos a cualquier escuela de su elección. En términos económicos, este modelo implicaría una redistribución de recursos educativos a favor de los alumnos pertenecientes a los estratos más bajos de ingresos.³ Desde esta perspectiva, esta forma quizás sea más equitativa que algunas de las modalidades de asignaciones de recursos estatales a los establecimientos privados (como en la Argentina) en los que, a pesar de tener un subsidio estatal del 100% a la nómina salarial de las escuelas, pueden cobrar una cuota.

2.2.1. El sistema educativo como sistema económico

Independientemente de la variedad de interpretaciones en torno al concepto e instrumento, uno de los elementos comunes a las distintas modalidades del voucher es, como se mencionó, su objetivo de extender la elección e influencia de las preferencias del consumidor. Así, los padres no sólo podrían elegir y cambiar la escuela de sus hijos sino que se promovería la competencia para atraer más vouchers. Según se postula, las que pierdan matrícula dispondrían de alicientes para mejorar y, si aun así no lo hicieran, deberían desaparecer.

En sentido contrario, las escuelas tendrían un incentivo monetario para captar mayor cantidad de alumnos. Esto fue criticado señalándose que no son organizaciones con fines de lucro y sus objetivos no son la maximización de beneficios. Más aún, es sabido que no siempre los docentes quieren más chicos en sus aulas (situación que fomentaría este tipo de propuestas); por otra parte, no existen incentivos a los docentes para que quieran captar más alumnos. Además, la competencia en algunos casos estaría seriamente limitada por factores geográficos:

³ No obstante, Van Gendt (1980) cuestionó la identificación de los pobres con los chicos difíciles de educar. Aun cuando existiera una correlación entre la posición socioeconómica de los padres y la desigualdad de oportunidades educativas, no se desprende de esto que la parte compensatoria del voucher sea un incentivo para que las escuelas atraigan alumnos con dificultades en el aprendizaje.

sólo estarían comprendidas las escuelas ubicadas en áreas densamente pobladas y las zonas rurales con poca matrícula quedarían excluidas de esa posibilidad.

Por lo tanto, los comportamientos de sus integrantes pueden ser diferentes a los de una empresa y no por eso ser menos racionales. Además, no tienen la misma posibilidad que una empresa de reaccionar frente a aumentos en la demanda incrementando la escala de producción. Las escuelas tienen una capacidad edilicia limitada y aún no está probada en forma categórica la existencia de economías de escala en el sistema educativo. Las escuelas estatales no abren sucursales y, justamente, uno de los problemas de los intentos de replicar las características de las escuelas eficaces a otras que no lo eran, fue la dificultad de reproducir las experiencias exitosas. En forma más directa, las escuelas no son Mc Donalds en los que el consumidor tiene garantías de que el servicio ofrecido es el mismo en Buenos Aires, Nueva York o Burundi.

Para quienes no están habituados al análisis económico, se señala que la propuesta del subsidio a la demanda refleja en su forma más cabal, la lógica del discurso neoclásico. En la versión friedmaniana de la asociación o aplicación a la educación de las reglas de juego del mercado, "las instituciones eran corporaciones, los docentes eran productores, los estudiantes eran consumidores y el sistema educativo era un mercado nacional o global" (Marginson, 1997).

Pero, así como ni el más neoclásico de los economistas aspira *per se* a la quiebra de las empresas, tampoco promovería la de las escuelas. No se debe olvidar que uno de los objetivos del subsidio a la demanda es brindar las señales (que el sistema presupuestario tradicional no puede dar) para que las escuelas mejoren la calidad del servicio prestado.

Sin embargo, la economía nos enseña por qué una empresa puede desaparecer, pero no cómo hace para volver a operar en condiciones competitivas. Es decir, no explica cuál es el disparador de la dinámica que restablece a las firmas en la senda de la competitividad. El mecanismo dominante, preferido por esta corriente de pensamiento y que conduce a la asignación eficiente de recursos es el de la *salida*, según la cual, cuando un consumidor no se encuentra satisfecho con un producto, puede dejar de comprarlo y/o sustituirlo por otro (Hirschman, 1970).

Así como el mercado no brinda las respuestas de cómo debe cambiar el sector privado empresarial, el *mercado* educativo tampoco las tendría (Murnane y Levy, 1996). El éxodo de los alumnos de las escuelas a las que concurren sólo

puede enviar señales de la declinación, pero no el contenido del cambio que debería operar. Además, las firmas privadas, aun cuando deseen cambiar -y de hecho lo hacen-, los insumos y procesos se encuentran bajo su control. En cambio, para la política educativa hay variables -como el contexto socio-económico de los alumnos, por ejemplo- que son del tipo *no manipulable* (Cohn y Geske, 1990) y, por lo tanto, poco es lo que se puede hacer por medio de acciones educativas propiamente dichas (Levin y Kelley, 1994). Por eso, no a todas las escuelas les demanda el mismo esfuerzo lograr buenos resultados educativos. A algunas les resulta más difícil que a otras y equipararlas por un mismo precio bajo reglas del mercado puede resultar, cuanto menos, peligroso. Sin embargo, esta homogeneidad en la disponibilidad de recursos (humanos, financieros y materiales) también se encuentra presente en las escuelas estatales bajo el sistema actual. Como en otras tantas situaciones -algunas de las cuales se verán más adelante-, el modelo de provisión del servicio vigente no escapa a muchas de las críticas que se le pueden hacer al voucher.

Adicionalmente, estas propuestas no toman en cuenta la dinámica propia de la enseñanza y sacralizan ciertos supuestos de la *mitología económica* (la expresión es de Cohen y Farrar, 1977). Por ejemplo, todavía se desconocen los motivos que llevan a los padres a optar por una y no por otra escuela. Como se ve, esto corresponde más a análisis sociológicos que económicos. Probablemente éste sea el motivo de la omisión de este punto en las propuestas mercantiles de educación.

Aun así, es posible plantear el problema en términos económicos: las escuelas son organizaciones multi-producto. Si los padres-consumidores se orientasen por sólo uno de los diversos servicios que debe prestar un establecimiento y las escuelas-productoras atendiesen sólo a esa demanda, entonces la educación estaría fracasando en sus objetivos.

En la simpleza del juego de la oferta y la demanda se pierde de vista la complejidad y la importancia que reviste para el funcionamiento eficaz del voucher el conocimiento del proceso de elección (y de salida) de una escuela. Preguntas tales como los motivos por los que los padres e hijos eligen la escuela (v.g. disciplina, aprendizaje, distancia, valores); a través de qué medios se informan sobre ella y si el proceso de elección se encuentra influido por su origen socio-económico y cultural, aun hoy no tienen respuesta categórica.

En otras palabras, las escuelas que eventualmente sobrevivan podrían hacerlo por razones muy distintas a las que se postula o espera como deseable. En tal sentido, la efectividad en los logros en el aprendizaje es sólo uno de los múltiples motivos por los que un padre puede optar por una institución determinada. Además, esto requiere que se efectúen *buenas* decisiones: en términos de los supuestos de la teoría, las familias elegirían la escuela en función de sus mejores logros y no por otros motivos. Pero los padres conocedores de las dificultades en el aprendizaje de sus hijos bien podrían inscribirlos, precisamente, en escuelas de calidad deficiente en las que es más probable que culminen su escolarización *sin mayores problemas*.

Este comportamiento resulta tan racional como la decisión de inscribir a un hijo en una escuela de mayor efectividad. Más aún, si en la función de utilidad educativa se incluyera no sólo el aprendizaje sino la finalización del nivel de enseñanza que se encuentra cursando el alumno. Podría agregarse que en el eventual mercado educativo no sobrevivirían sólo las escuelas más eficientes y de mejor calidad si una parte de la demanda -como parece ser que sucede- se comportara de este modo.

Paralelamente, y más allá de las deficiencias posibles en la dinámica del modelo, si las señales a mirar por los padres fueran, por ejemplo, los resultados absolutos en las pruebas de aprendizaje, las escuelas que mayor valor agregado incorporan a sus estudiantes -y que aun así tienen indicadores de bajo desempeño- resultarían injusta e inconvenientemente (sobre todo esto último) castigadas por la pérdida de matrícula. No obstante, aquí también se enfrentan debilidades del sistema actual que, si bien no sanciona económicamente a estas escuelas, tampoco hace nada para premiarlas.

2.2.2. *La mayor inversión y equidad educativa*

Otra ventaja esgrimida por el enfoque del voucher es que los padres tendrían mayor influencia en la determinación de la magnitud de recursos destinada a la educación de sus hijos debido a la posibilidad de incrementar el valor del voucher en los establecimientos privados. Todas las escuelas aprobadas para funcionar bajo esa modalidad recibirían la misma cantidad de dinero por alumno. Pero mientras que en la propuesta originaria las escuelas estatales sólo podrían percibir los recursos equivalentes al total de cupones entregados por los padres, a

las privadas se les permitiría cobrar un monto superior y las familias podrían aumentar el valor del voucher con su propio financiamiento.

Por eso, existiría un incentivo al aumento del gasto privado en educación. En ausencia de vouchers, los padres que desean enviar a sus hijos a escuelas privadas pagan dos veces por la instrucción de sus hijos (los impuestos y las cuotas de la escuela). En un sistema educativo sin subsidios a la educación privada -como lo es el estadounidense-, si quisieran trasladarse desde una escuela estatal que, por ejemplo, tiene un costo de 100 a una privada que cobra 110 deben pagar la suma total que cobra esta última. Dado el alto costo de entrada, en el *viejo* esquema no se produciría el cambio de escuela; pero bajo un sistema de tipo voucher sólo habría que adicionar 10 (pues los otros 100 serían provistos por el Estado). Eso, siempre y cuando la escuela no aumente el valor de la cuota como respuesta a la mayor demanda.

Simultáneamente se incrementaría la equidad pues también alcanzaría a los padres que ya se encuentran enviando a sus hijos a escuelas privadas aranceladas y que, por esos motivos, deben pagar dos veces por la educación.

Estos argumentos fueron criticados señalándose que se produciría una redistribución negativa ya que, las familias que antes mandaban a sus hijos a escuelas aranceladas ya disponían del dinero para pagar las correspondientes cuotas y, ahora, sería el Estado el que supliría esos montos. En forma más directa, habría una redistribución de recursos educativos a favor de los chicos pertenecientes a los estratos socio-económicos más altos o que estaban dispuestos a pagar un arancel. Vinculado a esto, es posible que la aplicación de un esquema de este tipo contribuya a una mayor segregación social, económica y racial.

Los defensores del voucher relativizaron esta crítica recordando que en el actual sistema, de todos modos, los ricos pueden gastar más si lo desean. No obstante, "lo que hoy es meramente una elección personal de los prósperos, asegurada íntegramente por fondos privados, se transformaría en un privilegio ofensivo asistido por el gobierno" (Coons y Sugarman, 1978, citados por Van Gendt, 1980).⁴

⁴ Estas discusiones reflejan, claramente, lo que señalaba más arriba respecto de la (falta de) especificidad del debate en los países latinoamericanos y europeos donde el subsidio a la educación privada existe hace décadas y este tipo de situaciones no constituye una novedad.

Además, aun cuando se supusiera que los padres de bajos recursos tienen las mismas preocupaciones e intereses por la educación de sus hijos que los de ingresos más altos, probablemente no podrían pagar la suma adicional por sobre el voucher que significa enviarlos a las escuelas privadas. Es decir, incluso si todos recibieran el mismo monto de dinero (representado por el voucher), los primeros entrarían rápidamente en una desventaja relativa respecto de los segundos. Presumiblemente los más pudientes abandonarían la escuela pública y ésta se transformaría en una suerte de refugio para las clases sociales más bajas y los grupos desfavorecidos (pobres, minorías étnicas, chicos con problemas de aprendizaje, etc.). En este contexto, "es difícil ver cómo las escuelas públicas podrían escapar de caer en una mala reputación" (Van Gendt, 1980). Como se puede apreciar, de algún modo este fue un argumento premonitorio de los efectos de reformas y tendencias recientes en la distribución de la matrícula según el tipo de establecimientos en algunos países latinoamericanos.

Más allá de estas consideraciones y todo el andamiaje técnico y teórico, uno de los principales argumentos de los impulsores del subsidio a la demanda contra las críticas de la inequidad que generaría un esquema de tipo voucher es que, en última instancia, la educación estatal actual no es eficaz para mejorar las oportunidades de los chicos socio-económica y culturalmente desfavorecidos. Claro que correspondería analizar si el voucher no ahondaría esa inequidad o, en el mejor de los casos, si sería el único medio, o el más apropiado, para revertirla.

2.2.3. Los límites de la competencia

Una ventaja adicional de este modelo es que se cumpliría el objetivo de fortalecer la libertad individual sin violar el de la igualdad de oportunidades educativas. En la medida que entren en juego los mecanismos de oferta y demanda, las escuelas se verían forzadas a mejorar la oferta educativa con el consiguiente beneficio para el conjunto del sistema. Como fue expuesto, en el largo plazo, sólo sobrevivirían las que han sido capaces de captar mayor cantidad de alumnos ofreciendo, en forma simultánea, un servicio de mejor calidad para todos los alumnos.

En este sentido, las propuestas de mercantilización educativa ignoran u omiten que, a lo sumo, el sistema educativo podría incorporar elementos de

naturaleza semi-competitiva; pero nunca de competencia perfecta. Esto es así, esencialmente, porque la información sobre las escuelas no se dispone en forma completa y, aun cuando así fuera, no todos los padres conocen cómo utilizarla y aprovecharla para la elección de la escuela de sus hijos o para percibir el deterioro en la calidad del establecimiento. Es interesante notar que los propios expertos educativos demoran meses en desarrollar análisis sobre un escaso conjunto de escuelas para determinar su eficacia. Sin embargo, el modelo del subsidio a la demanda les pide o espera de los padres que puedan, a priori, conocer todos esos elementos antes de elegir una.

No obstante, no deja de ser sugerente (y novedoso en este contexto) el planteo de Friedman (1993) respecto del problema de la información imperfecta. El autor señala que si los padres fueran incompetentes para elegir las escuelas de sus hijos, bastaría con que la educación les diera herramientas para hacerlo. Ahora bien, eso según él se puede lograr en una generación; sin embargo, ya son varias las que han pasado por las escuelas estatales. Si la instrucción no fue suficiente, entonces debería pensarse otra modalidad de provisión del servicio para permitir que los padres -ex alumnos del sistema educativo- puedan realizar elecciones *correctamente*.

Claro que el autor no menciona que no todos los padres alcanzaron ni el mismo nivel ni calidad de instrucción. Por otra parte, la evidencia estaría señalando que la mejor obtención de información no es sólo función de la educación recibida sino de la clase social a la que se pertenece (Levin, 1991).

Esto último deriva en la posibilidad de profundizar la segmentación e inequidad del sistema educativo que se pretende revertir. Esto es así pues, precisamente, los padres con mayores posibilidades y propensión a la búsqueda de la información sobre las mejores escuelas estarían en ventajas respecto de las familias que no cuentan con ese *background* socio-económico-cultural. Así, se produciría un círculo vicioso en el que las escuelas eficaces atraerían permanentemente una mayor cantidad de alumnos y las de menor calidad, los perderían continuamente. Como consecuencia, dado que a mayor matrícula, más dinero para las escuelas, las primeras dispondrían de más recursos para mejorar su oferta (en todo sentido, docente, equipamiento, material didáctico, etc.) en tanto que las otras no sólo no tendrían esa posibilidad sino que manifestarían un proceso completamente opuesto.

La idea de que los padres que, por ejemplo, no asistieron a la escuela o pueden no dimensionar su importancia o necesidad de hacer completar un nivel educativo a sus hijos, dio lugar a una posición acertadamente *paternalista* en favor de la obligatoriedad escolar. Pero el paternalismo no termina allí y se extendió a la necesidad de limitar la libre elección de la escuela en la idea de que los padres no siempre saben, o son capaces, de adoptar decisiones adecuadas en materia educativa porque, por ejemplo, no pueden o no tienen la misma capacidad para acceder a la información necesaria para ello.

Llevado a su extremo West (1970) razonó que este último argumento es extensible a otros aspectos tan importantes como la educación, tales como nutrición, inculcación de valores morales, sanitarios, etc. Entonces, siguiendo esta línea de análisis, el autor argüía que se podría llegar a sostener que, directamente, el Estado debería hacerse cargo de los chicos desde que nacen (llevándoselos, por ejemplo, en custodia). Desde una posición radicalmente diferente, Gintis (en Glass, 1994) ofreció una línea argumental similar señalando que los padres tienen un mayor conocimiento que el de los funcionarios estatales para determinar a qué escuela deben concurrir sus hijos, además de que, usualmente, tienen un interés inmediato en su bienestar.

Estos argumentos confluyeron para sustentar la idea de *matriculación abierta* por oposición a la limitación, aún vigente en numerosos sistemas educativos, de inscribir a los alumnos en función del barrio o distrito en el que viven. En el ámbito educativo argentino, por ejemplo, todavía hay provincias en las que ese tipo de libre elección está vedada. No pocas veces se esgrimen argumentos de equidad para impedir la liberación de esa restricción, aun cuando su verdadero origen se encuentra en falencias para administrar adecuadamente las vacantes. No debería creerse que el impedimento de la elección de una escuela por una mera cuestión geográfica sea una herramienta idónea para imprimir equidad al sistema; más bien, incluso, podría hasta producir el efecto contrario.

2.2.4. La soberanía del consumidor

Desde una perspectiva que intenta mezclar lo económico con lo social, los defensores del subsidio a la demanda sostienen que el mercado es el mejor mecanismo de control de la educación y, debido a ello, uno de los medios más

poderosos para introducir reformas en función de las necesidades de los alumnos y las escuelas a las que asisten. En términos económicos, permite ejercer la *soberanía del consumidor* y, por lo tanto, mejorar la capacidad de demanda de los padres respecto del servicio que les está siendo provisto. En síntesis, este sería el vehículo más sencillo y directo para expresar su visión de las escuelas a las que envían a sus hijos.

En esta lógica de pensamiento, una vez que concurren al establecimiento, sólo el tiempo y la experiencia confirmarán si la escuela elegida se adapta a los *gustos* de los consumidores. Si ello no fuera así, los padres podrían retirar a sus hijos -junto con sus vouchers- de la institución. Pero cambiar de escuela no es lo mismo que cambiar de marca de un artículo de limpieza o de cualquier otro producto. En tal sentido, si hubiera un límite -como parece ser que lo hay- a la cantidad de veces que una familia estaría dispuesta a reubicar a sus hijos en diferentes escuelas, se estaría en presencia de una barrera más a la dinámica que suponen las propuestas de mercantilización educativa. Esta lealtad y/o inercia por parte de las familias tampoco es irracional. La constatación de este tipo de comportamientos ante distintas situaciones (v.g. mudarse de casa, emigrar, etc.) fue denominado *fatiga de salida* por Hirschman (1970).

Aun si se aceptara la efectividad del funcionamiento del mecanismo de mercado -aunque de menor intensidad que el que originariamente podría haberse pensado- se debe recordar que el objetivo era la mejora en la calidad de las escuelas y no su desaparición. Por lo tanto, conviene tener presente que una demanda muy elástica en la que el éxodo fuera masivo y no diera tiempo a la recuperación no sería de gran ayuda. En tal sentido, la magnitud de la salida tiene que ser tal que garantice la existencia de suficientes recursos monetarios y temporales para que esa mejoría tenga lugar. Por eso es necesario que, de modo similar a las empresas, se disponga de una combinación de padres-clientes *alertas* e *inertes* (los adjetivos son de Hirschman). Porque los primeros son quienes envían las señales e información de la necesidad del cambio y los segundos son los que brindan el tiempo necesario para la recuperación.

Pero esta salida no supone el ejercicio de la soberanía del consumidor que asumen quienes apoyan el desempeño del sistema educativo como una economía de mercado: la diferenciación y diversificación de los servicios continuaría dependiendo más de la oferta que de la demanda educativa. En los casos de

efectividad de las escuelas privadas que tendrían esa virtud por antonomasia (Chubb y Moe, 1990) y constituyen el *benchmark* de los sostenedores del voucher, la libertad de elección opera en la órbita de la toma de decisiones de asignación de recursos a nivel microeducativo -es decir, en la esfera de la producción del servicio- y no en la demanda -es decir, en los consumidores- que es por lo que abogan muchos *reformistas*. Naturalmente, ésta es una característica del sistema capitalista para cualquier tipo de bien y, por lo tanto, el funcionamiento de las escuelas en un contexto de mercado no escaparía a ello (tampoco es ajena a esto, por supuesto, la oferta educativa estatal).

En otras palabras, mayor elección no es sinónimo de mayor poder por parte de los consumidores (Cohen y Farrar, 1977): se puede elegir, pero entre una oferta que está dada y cuya variedad quizás no tiene vínculo alguno con los deseos de la demanda. Así, la participación sólo se limitaría a brindar mayores posibilidades de elección y si las innovaciones tuvieran lugar, correspondería analizar hasta qué punto se deberían a la mayor descentralización escolar o al supuesto mayor poder de los padres derivado de su salida de la escuela.

Más allá de estas consideraciones, tenemos que recordar que no necesariamente se requiere de la mercantilización para generar una mayor oferta de opciones educativas: el Estado también puede promover y generar mayores posibilidades para el ejercicio de la libre elección. Pero si hasta ahora no existía esa diversidad (lo cual tampoco es así), no necesariamente se debía a una falta de incentivos económicos para el desarrollo de propuestas organizacionales, pedagógicas, etc. sino que obedecería más a cuestiones históricas vinculadas a los objetivos fundacionales de los sistemas educativos públicos y no a una falla inherente del Estado para promover la diversidad. En forma más directa, el objetivo de homogeneidad fue deliberado.

El voucher, tal como está planteado, propone una soberanía del consumidor pasiva que no incentiva la participación activa de los padres (en particular, si no adicionan recursos propios para el sostenimiento de la escuela). En otras palabras, inhibe el ejercicio de la voz que es el intento de "cambiar un estado de cosas poco satisfactorio, en lugar de abandonarlo, mediante la petición individual o colectiva a los administradores directamente responsables..." (Hirschman, 1970).

Entonces, la voz es el complemento casi natural de la salida y su aplicación o el grado en que deben combinarse depende de su factibilidad relativa para

comunicar la insatisfacción y obtener (alguna) respuesta por parte de las escuelas. No hay una receta prescriptiva única de *cuánta* es la dosis de una u otra; pero ambos son mecanismos indispensables que transmiten, cada uno a su manera, información. Naturalmente, el grado de receptividad determinará su eficacia.

Ahora bien, frente a la salida, que es una decisión que puede llevarse a cabo individualmente, la voz supone algún tipo de acción colectiva para poder influir efectivamente. Además, en contraposición, la salida es un mecanismo más sencillo, no requiere de mayores esfuerzos y es menos comprometido para un consumidor. Entonces, ¿por qué no descansar solamente en la salida -tal como lo propone el modelo del voucher- que es más rápida y operativa? Simplemente, porque la voz permitiría anticipar el éxodo escolar a la vez que transmitir activamente la necesidad y el sentido del cambio en la prestación del servicio educativo.

Descansar sólo en la salida, tal como se encuentra planteado en ese modelo, puede ser ineficaz porque no da contenido a esa señal. Las familias deseosas de garantizar una educación de calidad para sus hijos los reinscriben en otra escuela observando sólo su interés que las preserve en su bienestar privado, actuando en forma individual. El esquema del subsidio a la demanda en su forma pura e ideal no aporta elementos que permitan revelar los motivos que originan la salida silenciosa y en soledad de las familias conscientes del deterioro de la calidad.

Ante la indeterminación del camino más apropiado, Hirschman (1970) concluye que hay tres posibilidades: "para conservar su capacidad de lucha contra el deterioro, los organismos que descansan primordialmente en uno de los dos mecanismos de reacción necesitan una inyección ocasional del otro. Otros organismos quizá necesiten pasar por ciclos regulares donde la salida y la voz se alternen como actores principales. Por último, la conciencia de las tendencias intrínsecas hacia la inestabilidad de cualquier combinación óptima puede ayudar a mejorar el diseño de instituciones que necesitan la salida y la voz para mantenerse saludables".

Pero si las opciones de salida se encuentran muy facilitadas, las dificultades para mejorar o hacer recuperar a la organización por la vía de la voz son menores. En el caso de las escuelas, la existencia de establecimientos privados estimula el éxodo de las estatales por parte de quienes pueden solventarlos haciendo que los padres más atentos a la eventual caída de la calidad del *producto* no utilicen el mecanismo de la voz. Paralelamente, las escuelas estatales, al tener garantizado su

sostenimiento, no reaccionan y se encuentran hasta cómodas ante esta falta de participación.⁵ Esto contrastaría con lo que sucede en las escuelas privadas que - una vez que el alumno se encuentra matriculado- son, o aparentan ser, más receptivas a la participación y demandas de los padres que, aunque no lo hagan manifiesto, conllevan en sí la amenaza de la pérdida de recursos.

Estas consideraciones que a primera vista parecerían contradictorias, se clarifican si se considera que la existencia de opciones debilita la voz e incentiva la salida: una pequeña dosis de competencia (por ejemplo, de escuelas privadas), favorece al monopolista indolente porque lo libera de sus padres más conflictivos. En tal sentido, incluso la existencia de algunas escuelas estatales de calidad, también contribuiría -en el esquema conceptual de la voz y la salida-, a la mediocridad de otras escuelas, ya que constituyen una válvula de escape para aquellos padres *leales* al sistema estatal que se encuentran a la búsqueda de mejores escuelas para sus hijos. Esto, por supuesto, de ninguna manera implica la oposición a la diversidad y existencia de alternativas. Simplemente intenta describir el contexto que facilita la salida de la escuela de los padres más preocupados por la calidad de la educación. Además, se puede considerar que se ajusta bastante a las tendencias de los últimos lustros en algunos países de la región (Argentina y Chile, por ejemplo).

En el modelo de mercado, esta competencia funcionaría mejor ya que sería eficaz para todo el universo de escuelas y familias, la posibilidad de captar las ventajas de la amenaza de la salida. La insistencia de vincular el financiamiento de las escuelas a la cantidad de alumnos se debe a que, si el abandono del establecimiento por un deterioro en la calidad no implica pérdida de recursos o medidas de algún tipo, no se podrían apropiarse esos supuestos beneficios y las escuelas no tendrían señales y/o incentivos que las obliguen al cambio.

Pero, el ejercicio extremo de la opción de la salida acompañada de una caída de recursos, puede ser el golpe final para una escuela. Pero no por indolencia o incapacidad sino por imposibilidad fáctica para reaccionar. El proceso se inicia cuando el establecimiento comienza a perder alumnos pertenecientes a las familias que perciben la caída en la calidad del producto y no pueden o no quieren ejercer su facultad de voz. En este caso, ya no importaría tanto su capacidad para influir en la

⁵ A estos efectos, la salida de las escuelas de baja calidad puede operar, desde el inicio, por la vía de la no inscripción de los alumnos en las mismas.

realidad sino el efecto puramente cuantitativo que se derivaría de su éxodo: su salida impone una caída adicional en la calidad por efecto de la menor cantidad de *consumidores*. Ahora lo que recibe la escuela es insuficiente para sostener los costos de funcionamiento, pero ni siquiera del nivel de calidad existente al momento en que se inició el éxodo sino peor. Se manifiesta un círculo vicioso que no es posible resolver por medio de las fuerzas del mercado y que, lejos de conducir a la mejoría deseada acentúa la caída: las peores comienzan a perder alumnos y carecen de los recursos para mejorar; esto, a su vez, promueve una nueva pérdida de estudiantes y así sucesivamente.

En el marco conceptual de la voz y la salida, las organizaciones necesitan de, al menos, un mínimo de salida y de participación de los padres para obtener información sobre su deterioro. El éxodo y/o la protesta totales y constantes pueden llevar a la desaparición de la escuela. En el extremo, la lealtad sin voz coloca a los padres en estado de letargo. Claro que la declaración *por decreto* de la posibilidad de la participación de la comunidad -es decir, la voz-, tampoco garantiza resultados. Esto se correspondería a una visión ingenua de lo que es posible esperar de la participación por sí sola en la actualidad. Sin una política orientada a calificar a la demanda -es decir, a promover y mejorar la capacidad de demandar en general-, probablemente se generen tendencias a la segmentación del mismo modo que las que resultarían de las propuestas de mercantilización.

Por último, hay una posibilidad más que puede inhibir o alterar la dinámica virtuosa del modelo del subsidio a la demanda y de la que tampoco escapa el actual sistema de provisión estatal. Más allá de los problemas comentados respecto de la disponibilidad y acceso diferencial a la información, la voz puede estar debilitada o anulada y la salida neutralizada si los consumidores no perciben que hay fallas en la producción del servicio y/o que la calidad del producto es mala. La estigmatización y la asignación de la responsabilidad por los bajos resultados a los alumnos y al escaso compromiso de sus padres no es novedosa en el ámbito educativo. En el lenguaje económico esto equivale a imputar la mala calidad del producto al consumidor. Sin voz y sin salida, la declinación de las escuelas a las que concurren estas familias parece hasta natural e inevitable y se dependerá totalmente de la capacidad de la oferta -el equipo docente en este caso- para reaccionar a un deterioro del que, probablemente, ni siquiera tenga conciencia.

2.3. Comentarios finales

Quizás, el fervor que se comentaba al inicio se deba a que la propuesta de subsidio a la demanda, aunque *sólo* una forma alternativa de asignación de recursos a las escuelas, recorre transversalmente casi todas las variables y actores involucrados activamente en y con el sistema educativo⁶. En su remoción de viejos cimientos dispara y desafía conceptos y visiones fuertemente arraigados entre los analistas del sector. Es más cómodo y se está más acostumbrado a discutir la escasez e insuficiencia del financiamiento que analizar la distribución y composición del gasto. Esto último es prácticamente un tema tabú del que no debe hablarse y suele dejárselo *ahí*, intocable. Y el voucher viene, precisamente, a discutir ese tema. Más provocador aún, no para mejorar la forma actual de asignación de recursos sino para sustituirla por otra.

Simultáneamente, más allá de la lógica económica, el voucher seduce por la sencillez de funcionamiento que se potencia, a su vez, por el aparente poder que otorga a los padres en la decisión del destino de la educación de sus hijos.

A pesar de las barreras que se señalaron a la manifestación de la dinámica virtuosa que sugiere el subsidio a la demanda, desde un punto de vista teórico no se le pueden negar algunas ventajas en la eficiencia de asignación a nivel micro escolar. Sin embargo, se debe recordar que una de las principales razones para considerar a la educación como bien público o cuasi público es el de sus externalidades (formación de la ciudadanía, transmisión de valores democráticos, etc.). Este argumento fue y continúa siendo el principal sustento de la teoría económica neoclásica para justificar la intervención estatal en el sector. Pero si se lo dejara librado a las fuerzas de mercado, que son indiferentes a estos beneficios externos, podría manifestarse una asignación no óptima de recursos a nivel de la sociedad en su conjunto (ya que no se verificarían, necesariamente, la prosecución de esos otros objetivos). Es aquí donde se proponen las regulaciones para atenuar o revertir estos potenciales problemas. Pero a medida que las dificultades y las regulaciones crecen, el modelo de mercado educativo iría perdiendo su pureza y, por lo tanto, parte de las ventajas que se le suelen atribuir. Como consecuencia, se vería

⁶ La modalidad estatal de asignación de recursos también atraviesa casi todas las dimensiones del sistema, pero usualmente no es percibido de ese modo.

limitada la posibilidad de diferenciar a las escuelas que, en definitiva, es lo que se pretendía alcanzar.

Sin embargo, aun sorteando o atenuando esos escollos, los probables beneficios de una mayor eficiencia pueden ser más que compensados por los costos sociales del modelo, es decir, el aumento de la inequidad de oportunidades educativas.

Por ejemplo, el interrogante central en relación con la equidad y la intervención gubernamental es si ésta es necesaria para alcanzarla. Monk (1990) señala que si la alternativa es la provisión de educación por medio del mercado, la pregunta pertinente sería si éste es capaz de garantizarla por sí solo. El autor señala que esto depende, naturalmente, de cuál de los múltiples criterios de equidad ha sido utilizado. Por ejemplo, si se evaluara que sólo deberían asignarse recursos en función directa al beneficio obtenido por los estudiantes, seguramente la solución de mercado sería más eficiente y equitativa. Sin embargo, se violarían otros criterios, tales como los de provisión para los menos capacitados o más desfavorecidos a los que el mercado no atendería, y la satisfacción de los beneficios sociales (externos) pues su búsqueda se orienta a la eficiencia (máxima producción). Claro que en este punto del debate debería preguntarse si la equidad es un objetivo social. Si ello no fuera así, no habría razones para la intervención ni provisión estatal.

Por el contrario, si se pudiese establecer que el objetivo es la equidad, podría encontrarse una solución técnicamente eficiente que estuviera en función de aquélla (eficiencia dada una función de equidad determinada). Pero difícilmente el sistema actual de asignación de recursos sea el camino adecuado.

En general, no se reparara en que el modelo vigente de asignación de recursos también en su momento generó -o permitió que se desarrollaran- comportamientos que tampoco tienen virtudes que le sean intrínsecamente inherentes. La falla del mecanismo presupuestario actual para revelar las dificultades o el deterioro de la calidad es un argumento difícilmente rebatible.

En tal sentido:

- a) la rigidez de las normas para las escuelas estatales, en contraposición a la flexibilidad organizacional que sustentan las escuelas privadas,
- b) el igualitarismo, que provee a los establecimientos estatales con docentes de similares atributos sólo en función de la cantidad de alumnos y no de las características y composición de la matrícula,

c) el desarrollo de un sistema educativo que fue ampliando los equipos escolares con cargos de distinta naturaleza que no siempre se encuentran vinculados a las necesidades de las instituciones escolares y, por lo tanto, de dudosa costo-efectividad,

d) un escalafón y una carrera profesional docente que se encuentran desactualizados y que no responden a los requerimientos de las organizaciones modernas;

e) la falta de incentivos a las escuelas y docentes de buen desempeño (como contraposición al castigo a los de bajos resultados que se deriva del voucher), etc. son sólo algunas de las tantas situaciones que abonaron el camino para el avance gradual de las propuestas de introducción de mecanismos de mercado en la educación. Aun cuando los sistemas educativos de esta región -según se mencionara- se diferencien significativamente del estadounidense que es donde tuvieron origen.

A estos problemas que obstaculizan la asignación eficiente de recursos en la esfera de la oferta, se debe agregar que distintas normas regulatorias inhibieron e impidieron la ejercitación de la demanda en la participación activa en el proceso educativo. En tal sentido, ni el voucher ni la figura del burócrata regulador constituyen los medios para sustituir la ausencia de voz. Aun cuando se reconoce la falta de cultura en esta materia -o, quizás, precisamente por eso-, queda pendiente la discusión sobre el rol del Estado en la creación y apoyo de los canales de participación apropiados.

En síntesis, ni la extrema centralización ni la completa liberalización parecieran ofrecer respuestas adecuadas a la mejora necesaria en la calidad, equidad y eficiencia educativa. Pero el rechazo a una y la ceguera o ausencia de discusión respecto de la ineficacia de la otra, tampoco serían los mecanismos más idóneos para resolver los actuales déficits de cada una de esas dimensiones.

3. UNA APROXIMACIÓN A LAS ALTERNATIVAS DE ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS PRESUPUESTARIOS. EL CASO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

En este acápite se abordan los enfoques de asignación de recursos alternativos de demanda u oferta desde una perspectiva teórica, con la información que surge de la investigación sobre la Provincia de Buenos Aires.

El ejercicio teórico que se realiza consiste en comparar la asignación que percibirían las escuelas de esta provincia si se siguiera un criterio como el planteado por las teorías que orientan la distribución del presupuesto de educación en función de la demanda, como el de capitación o *voucher*, con una distribución también teórica por el lado de la oferta, orientada por la cantidad de secciones.

Como ya se dijo, en su forma pura el sistema de capitación funciona a partir de la determinación de *voucher* o cupones que representan una suma determinada de dinero que se entrega a las familias, para que el financiamiento público no vaya directamente a las escuelas. Estos certificados son transferidos por los padres al establecimiento seleccionado para sus hijos, y luego éste los canjea ante la autoridad pública por su valor. De esta forma el presupuesto de la escuela, para afrontar en primera instancia el pago de los salarios, es mayor cuanto mayor sea el número de alumnos inscriptos. Por eso, a esta propuesta se la suele enmarcar conceptualmente como subsidio a la demanda ya que los recursos siguen a los alumnos.

El modelo teórico de oferta supone, a semejanza del utilizado en la actualidad, que el Estado financia la provisión del servicio mediante la apertura de secciones (con la consecuente inversión en salario de los docentes que se designen para cubrirla) que autoriza crear para cierta cantidad de alumnos. Es decir, que la asignación está guiada también por la matrícula, pero la principal diferencia respecto de la alternativa de capitación es que las consecuencias en el presupuesto del establecimiento no son directas sino que deberían observarse "saltos discretos" a partir de determinados incrementos o decrementos en la cantidad de alumnos. Esto da lugar al hecho más significativo para sus detractores, no diferencia a las escuelas dentro de los mismos "rangos" de matrícula; lo anterior supone que la escuela no tiene incentivos a ganar alumnos ni sufre un "castigo" por perderlos.

Según los sostenedores de la opción de capitación, el *voucher* debe ser visto como un instrumento para revelar las preferencias del consumidor y de esa forma dar mayor influencia a las preferencias individuales en la asignación de fondos públicos. Así, se promovería la competencia para atraer más recursos y las escuelas que pierdan matrícula deberían mejorar su eficiencia y calidad, o desaparecer.

3.1. Comparación entre los mecanismos de asignación en la Provincia de Buenos Aires

En esta sección se intentará averiguar qué tipo de escuelas se beneficiarían o verían perjudicadas con una u otra alternativa de asignación del presupuesto de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires realizando diferentes estimaciones a partir de la información sobre la matrícula y la cantidad de secciones de cada escuela.

Una primera aproximación para realizar la comparación consiste en asumir las decisiones actuales de elección de los establecimientos educativos, dadas por la matrícula de alumnos, y asignar un valor monetario, o presupuesto teórico, a cada escuela por el número de alumnos, para la opción de capitación, y otro valor a cada escuela según la cantidad de secciones promedio del sistema, para la visión desde la oferta.

Para evitar mayores estimaciones en esta primera aproximación teórica se opta por la comparación a partir de una unidad de medida abstracta que permita solamente separar cuáles establecimientos preferirían una asignación presupuestaria determinada únicamente por la cantidad de alumnos y cuáles una asignación guiada por la cantidad actual de secciones. Es decir, un procedimiento de este tipo sería equivalente a adoptar como numerario una capitación de \$1 por cada alumno y distribuirlo entre las escuelas según la matrícula total del establecimiento o la cantidad de secciones por el promedio de alumnos por sección del sistema, que es de casi 30 alumnos por sección, es decir aproximadamente el límite generalmente aceptado como límite superior según criterios pedagógicos y organizacionales.

Las escuelas rurales

En la Provincia de Buenos Aires existe una larga tradición en torno a las escuelas rurales que obedece a causas históricas, decisiones políticas de emplazar establecimientos educativos en ciertas localidades para garantizar el servicio a toda la comunidad, y/o geográficas, que determinan una extensa red de este tipo de establecimientos de menor tamaño, es decir con poca cantidad de alumnos y secciones por curso.

Este hecho amerita un tratamiento separado de este tipo de establecimientos educativos por cuanto se presume que si se deja determinado el presupuesto educativo de cada establecimiento a la cantidad de alumnos, estos resultarían particularmente damnificados⁷.

Los primeros resultados que arroja el ejercicio planteado confirmarían tales presunciones sobre la pertinencia de aplicar mecanismos similares a los de mercado entre las escuelas del ámbito rural de la Provincia de Buenos Aires. Un sistema orientado por la cantidad de alumnos podría llevar a la quiebra a las escuelas rurales ya que la mayoría tiene una matrícula muy inferior al promedio del sistema y por lo tanto contarían con un presupuesto teórico inferior al que les correspondería según la cantidad de secciones⁸.

A esto último habría que agregar las objeciones planteadas sobre la formación de cuasi-mercados en espacios como el rural, donde la competencia entre los establecimientos se hallaría muy limitada.

La primera comparación se realiza, para cada una de las 480 escuelas identificadas como rurales, entre el múltiplo del total de secciones del establecimiento por el número promedio de alumnos por sección del sistema, que es de 29,7, y el total de alumnos del establecimiento (Modelo 1.1). Esto supone los determinantes primarios de una distribución del presupuesto según la matrícula, que es el mecanismo seguido por la capitación, o según la cantidad de secciones de forma que el presupuesto total de la provincia sea el mismo en ambos casos y así poder comparar qué escuelas recibirían más por uno u otro sistema.

⁷ Un comentario similar podría realizarse sobre las escuelas que atienden a poblaciones específicas o con potencial riesgo como por ejemplo las del Área de Educación Especial.

⁸ Esto aún sin considerar la cantidad de secciones para un mismo grado de estudio lo cual supone que el número de alumnos por sección de mismo grado, que en su gran mayoría son únicas en el establecimiento, es aún menor con lo cuál el modelo de oferta es todavía más beneficioso para estas escuelas

Sólo el pequeño grupo de escuelas rurales que tiene una matrícula superior a 30 alumnos por sección en promedio (3% de las de gestión estatal y 15% de las de gestión privada) podría tener un presupuesto teórico mayor con una asignación por capitación. Luego, el 96% de las escuelas rurales, todas ellas con secciones de 30 o menos alumnos en promedio, percibirían un presupuesto mayor siguiendo el modelo teórico de asignación por subsidio a la oferta.

Escuelas según la preferencia por tipo de asignación. Modelo 1.1. Establecimientos Rurales

Sector / Nivel	Preferencia Oferta			Preferencia Demanda		Total General
	< 20 alumnos / sección	20 a 30 alumnos / sección	Total	> 30 alumnos / sección	Total	
Polimodal	62	34	96	6	6	102
Primario/EGB	258	73	331	6	6	337
Total Estatal	320	107	427	12	12	439
Polimodal	12	16	28	5	5	33
Primario/EGB	6	1	7	1	1	8
Total Privado	18	17	35	6	6	41
Total Rural	338	124	462	18	18	480
Polimodal	61%	33%	94%	6%	6%	100%
Primario/EGB	77%	22%	98%	2%	2%	100%
Total Estatal	73%	24%	97%	3%	3%	100%
Polimodal	36%	48%	85%	15%	15%	100%
Primario/EGB	75%	13%	88%	13%	13%	100%
Total Privado	44%	41%	85%	15%	15%	100%
Total Rural	70%	26%	96%	4%	4%	100%

Fuente: elaboración propia en base a DINIECE

En la opción presentada, el presupuesto que percibirían las escuelas rurales en conjunto es mayor cuando se reparte al interior del sistema por cantidad de secciones promedio que por cantidad de alumnos. Una alternativa consistiría en asignar en forma diferenciada los presupuestos de educación entre las escuelas rurales y las del ámbito urbano, es decir que en el sistema de capitación el valor de la misma sería diferente al del resto de las escuelas.

Para lograr la comparación entre ambos sistemas y diagnosticar cuántas escuelas se beneficiarían con un determinado presupuesto, estimaremos la asignación por el lado de la oferta tomando en cuenta a cada sección según el

promedio de alumnos por sección de las escuelas rurales que es de 16,5 alumnos (Modelo 2.1), muy inferior al 29,7 utilizado anteriormente.

Intuitivamente, el ejercicio planteado consistiría en suponer que la cápita otorgada en cabeza de cada alumno de escuelas rurales es aproximadamente un 80%⁹ superior a la que se le otorgaría a un alumno de una escuela urbana o rural en el modelo anterior.

Los resultados arrojados difieren ahora de los anteriores. El criterio para determinar qué escuelas se verían beneficiadas por uno u otro sistema sería el promedio de alumnos por sección del establecimiento. Todas aquellas escuelas que acrediten más de 16,5 alumnos por sección preferirían que la asignación presupuestaria teórica sea por un sistema de *voucher*, mientras que las escuelas de menos alumnos no obtendrían beneficio de la capitación.

Entre las escuelas estatales, que representan más del 90% de la oferta total de escuelas rurales de la provincia, el 59% no se beneficiaría teóricamente por un cambio de sistema de asignación del presupuesto hacia uno orientado por la cantidad de alumnos. Entre las que podrían preferir la capitación, la mayoría no supera los treinta alumnos por curso, es decir que mediante la diferenciación en el valor de los *voucher* escuelas de tamaño pequeño o pocos alumnos, en teoría, también podrían beneficiarse de este sistema.

No obstante, se evidencia que se podrían realizar aún más ajustes al modelo para diferenciar la asignación o el valor de la cápita incluso entre niveles educativos.

⁹ Que es la relación entre el promedio de alumnos por sección del conjunto de escuelas consideradas (29.7) y el promedio de las rurales solamente (16.5).

Escuelas según la preferencia por tipo de asignación. Modelo 2.1. Establecimientos Rurales

Sector / Nivel	Preferencia Oferta		Preferencia Demanda			Total	Total general
	< 20 alumnos / sección	Total	< 20 alumnos / sección	20 a 30 alumnos / sección	> 30 alumnos / sección		
Polimodal	37	37	25	34	6	65	102
Primario/EGB	222	222	36	73	6	115	337
Total Estatal	259	259	61	107	12	180	439
Polimodal	8	8	4	16	5	25	33
Primario/EGB	6	6		1	1	2	8
Total Privado	14	14	4	17	6	27	41
Total Rural	273	273	65	124	18	207	480
Polimodal	36%	36%	25%	33%	6%	64%	100%
Primario/EGB	66%	66%	11%	22%	2%	34%	100%
Total Estatal	59%	59%	14%	24%	3%	41%	100%
Polimodal	24%	24%	12%	48%	15%	76%	100%
Primario/EGB	75%	75%	0%	13%	13%	25%	100%
Total Privado	34%	34%	10%	41%	15%	66%	100%
Total Rural	57%	57%	14%	26%	4%	43%	100%

Fuente: elaboración propia en base a DINIECE

Realizando estimaciones diferenciadas para los dos niveles que son objeto de estudio en el presente trabajo (Modelo 3.1), se puede apreciar que disminuye marginalmente el número de escuelas de nivel Primario/EGB que preferirían mantener una asignación orientada por la cantidad de secciones, aunque continúan siendo la mayoría (63% de las escuelas rurales del nivel), mientras que se incrementan los establecimientos educativos de nivel Polimodal, ya que el promedio de alumnos por sección en las escuelas rurales es mayor en este nivel¹⁰.

En síntesis, procurando identificar qué tipo de establecimientos serían los que se benefician con cada forma de asignación llegamos a un modelo en el cual la capitación teórica no sólo difiere según el ámbito urbano o rural del establecimiento sino incluso entre niveles educativos¹¹. Así, se llegó a determinar que entre las escuelas rurales la mayoría preferiría una asignación determinada por la oferta de

¹⁰ El promedio de alumnos por sección en el nivel Polimodal es de 20.4 y el de nivel Primario/EGB es de 15.8. El Modelo 3.1 resulta de adoptar esos promedios de alumnos por sección para estimar la asignación teórica por sección en cada nivel.

¹¹ En relación a la hipótesis teórica de capitación de \$1 para cada alumno del sistema (Modelo 1.1), la diferenciación consistiría en otorgar \$1.46 de cápita a los alumnos de escuelas rurales de nivel polimodal y de \$1.88 a los de nivel primario/EGB.

secciones que no diferencia el presupuesto entre los establecimientos por el número de alumnos inscriptos.

Escuelas según la preferencia por tipo de asignación. Modelo 3.1. Establecimientos Rurales

Nivel / Sector	Preferencia Oferta		Total	Preferencia Demanda			Total	Total general
	< 20 alumnos / sección	20 a 30 alumnos / sección		< 20 alumnos / sección	20 a 30 alumnos / sección	> 30 alumnos / sección		
Estatad	212		212	46	73	6	125	337
Privado	5		5	1	1	1	3	8
Total Primario/EGB	217		217	47	74	7	128	345
Estatad	62	8	70		26	6	32	102
Privado	12	3	15		13	5	18	33
Total Polimodal	74	11	85		39	11	50	135
Total Rural	291	11	302	47	113	18	178	480
Estatad	63%	0%	63%	14%	22%	2%	37%	100%
Privado	63%	0%	63%	13%	13%	13%	38%	100%
Total Primario/EGB	63%	0%	63%	14%	21%	2%	37%	100%
Estatad	61%	8%	69%	0%	25%	6%	31%	100%
Privado	36%	9%	45%	0%	39%	15%	55%	100%
Total Polimodal	55%	8%	63%	0%	29%	8%	37%	100%
Total Rural	61%	2%	63%	10%	24%	4%	37%	100%

Fuente: elaboración propia en base a DINIECE

El ámbito urbano

El mismo ejercicio aplicado sobre las escuelas del ámbito urbano, no permite *a priori* la misma contundencia en las presunciones que las vertidas sobre las escuelas rurales.

La primera comparación se realiza, para cada una de las más de 6.000 escuelas identificadas como urbanas, entre el múltiplo del total de secciones por el número promedio de 29,7 alumnos por sección del sistema y el total de alumnos del establecimiento (Modelo 1.2).

Obviamente, tal como ya se verificó, así planteado el modelo es la matrícula de los establecimientos la que guía la preferencia hacia uno u otro mecanismo de asignación, siendo el punto de indiferencia entre ambos el promedio de alumnos por sección del sistema.

Esta primera aproximación arroja que tanto entre las escuelas de gestión estatal como en las de gestión privada, la preferencia por uno u otro sistema se parte en mitades. Esto es así, además, porque los promedios de alumnos por sección tanto en las escuelas estatales como en las privadas y más aún tanto en el nivel Primario cuanto en el nivel Polimodal, no difieren en mayor medida del valor aproximado de 30 alumnos por curso.

Es muy bajo el porcentaje (inferior al 10%) de escuelas urbanas con un promedio general por establecimiento de menos de 20 alumnos por grado, tanto entre las estatales como las privadas considerando ambos niveles educativos. Esto implicaría que hay muy pocos establecimientos pequeños, que son los que *a priori* se perjudican relativamente con el sistema de capitación.

Esto nos sugiere que deberán ser estudiadas otras variables así como evaluar la magnitud de la diferencia en términos del presupuesto teórico que para cada escuela define una opción o la otra, cuestiones que serán abordadas más adelante.

De los 6.042 establecimientos considerados en la simulación, 3.032 optarían por una asignación que se base en la cantidad de secciones promedio mientras que un número similar, 3.010 escuelas, optarían por la resultante de multiplicar una cápita por el número de alumnos inscriptos. De esas 3.010 escuelas casi la totalidad, 2.830 establecimientos, tienen en promedio más de 30 alumnos por sección, el resto son las escuelas que promedian entre 29,7 y 30 alumnos por sección.

Escuelas según la preferencia por tipo de asignación. Modelo 1.2. Establecimientos Urbanos

Sector / Nivel	Preferencia Oferta			Preferencia Demanda			Total general
	< 20 alumnos / sección	20 a 30 alumnos / sección	Total	20 a 30 alumnos / sección	> 30 alumnos / sección	Total	
Polimodal	43	370	413	25	420	445	858
Primario/EGB	219	1104	1323	76	1219	1295	2618
Total Estatal	262	1474	1736	101	1639	1740	3476
Polimodal	114	416	530	33	541	574	1104
Primario/EGB	114	652	766	46	650	696	1462
Total Privado	228	1068	1296	79	1191	1270	2566
Total Urbano	490	2542	3032	180	2830	3010	6042
Polimodal	5%	43%	48%	3%	49%	52%	100%
Primario/EGB	8%	42%	51%	3%	47%	49%	100%
Total Estatal	8%	42%	50%	3%	47%	50%	100%
Polimodal	10%	38%	48%	3%	49%	52%	100%
Primario/EGB	8%	45%	52%	3%	44%	48%	100%
Total Privado	9%	42%	51%	3%	46%	49%	100%
Total Urbano	8%	42%	50%	3%	47%	50%	100%

Sin embargo, el modelo planteado supone un presupuesto en conjunto superior para las escuelas urbanas según el sistema de asignación por capitación en relación al de oferta ya que el promedio considerado de alumnos por sección considerado de 29,7 es inferior al que surgiría de limitarse a las escuelas urbanas (30,1).

Tomando en consideración esto último se procedió a simular una comparación que arroje igual presupuesto total tanto si se realizara por el número de secciones cuanto por la matrícula de alumnos (Modelo 2.2).

El Modelo 2.2 entonces, restringe un poco más la opción por la capitación puesto que supondría una cápita por alumno algo inferior a la considerada en el modelo anterior¹². Así, serían 3.244 establecimientos (el 54%) los que mostrarían una preferencia por un sistema de asignación por la oferta, 1.860 del sector estatal y 1.384 privadas.

¹² En rigor, el Modelo 2.2 es el complemento del Modelo 2.1 para el caso de las escuelas urbanas. Como el promedio de alumnos por sección de las escuelas urbanas es superior al del conjunto del sistema, el Modelo consiste en aumentar la asignación teórica por sección en la opción de oferta o alternativamente disminuir la cápita en la alternativa de asignación según la demanda.

Escuelas según la preferencia por tipo de asignación. Modelo 2.2. Establecimientos Urbanos

Nivel	Preferencia Oferta				Preferencia Demanda		Total general
	< 20 alumnos / sección	20 a 30 alumnos / sección	> 30 alumnos / sección	Total	> 30 alumnos / sección	Total	
Polimodal	43	395	5	443	415	415	858
Primario/EGB	219	1180	18	1417	1201	1201	2618
Total Estatal	262	1575	23	1860	1616	1616	3476
Polimodal	114	449	1	564	540	540	1104
Primario/EGB	114	698	8	820	642	642	1462
Total Privado	228	1147	9	1384	1182	1182	2566
Total Urbano	490	2722	32	3244	2798	2798	6042
Polimodal	5%	46%	1%	52%	48%	48%	100%
Primario/EGB	8%	45%	1%	54%	46%	46%	100%
Total Estatal	8%	45%	1%	54%	46%	46%	100%
Polimodal	10%	41%	0%	51%	49%	49%	100%
Primario/EGB	8%	48%	1%	56%	44%	44%	100%
Total Privado	9%	45%	0%	54%	46%	46%	100%
Total Urbano	8%	45%	1%	54%	46%	46%	100%

Fuente: elaboración propia en base a DINIECE

Si bien el porcentaje es mayor entre las escuelas de nivel primario que las de nivel polimodal, no se observa una diferencia sustancial que justificaría la diferenciación por niveles educativos de la opción de capitación (Modelo 3.2).

3.2. Estimación de las opciones de asignación del presupuesto de la DGCE

En esta sección se intentará estimar cuánto ganarían o perderían las escuelas de su presupuesto teórico, con una u otra opción de asignación, a partir del presupuesto de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, la matrícula y cantidad de secciones de cada escuela.

Como aproximación para realizar la comparación se asumen las decisiones actuales de elección de los establecimientos educativos, dadas por la matrícula de alumnos, y se distribuye el presupuesto de la jurisdicción para gastos de personal¹³,

¹³ Se adopta el criterio de distribuir el presupuesto destinado a pagar los salarios de los docentes de los niveles considerados y las transferencias a la educación de gestión privada que tienen el mismo fin por cuanto se supone que es el gasto que se dejaría de abonar en forma centralizada al pasar de una asignación del tipo de oferta a un sistema de capitación. No obstante

de los niveles educativos considerados, a cada escuela, por el número de alumnos, para la opción de capitación, y según la cantidad de secciones, para la visión desde la oferta.

El presupuesto 2007 de la DGCYE de la Provincia de Buenos Aires es de \$8.910 millones de pesos y se distribuye en términos generales de la forma que lo resume el cuadro siguiente.

Presupuesto Educativo 2007 Provincia de Buenos Aires. Clasificación presupuestaria. En millones de pesos

Clasificación Presupuestaria	Total	Gastos en Personal	Bienes de Consumo	Servicios no personales	Bienes de Uso	Transferencias
Actividades Centrales	150,7	88,4	9,2	44,1	2,8	6,1
Actividades Comunes	839,6	696,4	6,3	29,9	2,2	104,8
Primaria (EPB + ESB)	2.110,9	2.076,9	0,5	33,4	0,2	0,0
Polimodal y TTP	1.490,9	1.472,8	0,1	14,9	0,1	3,0
Otros niveles educativos	1.652,7	1.637,0	0,2	15,1	0,4	0,0
Privada	1.140,9	3,5	0,0	0,2	0,0	1.137,1
FONID + Ley 26.075 y Ley 12.081	1.423,3	1.282,8	0,0	0,0	0,0	140,5
Otros programas	101,3	27,5	26,5	21,6	12,8	12,9
Total Dirección General de Cultura y Educación	8.910,4	7.285,3	42,8	159,3	18,5	1.404,4
Actividades Centrales	1,7%	1,2%	21,5%	27,7%	15,3%	0,4%
Actividades Comunes	9,4%	9,6%	14,6%	18,8%	11,7%	7,5%
Primaria (EPB + ESB)	23,7%	28,5%	1,1%	20,9%	1,0%	0,0%
Polimodal y TTP	16,7%	20,2%	0,1%	9,4%	0,6%	0,2%
Otros niveles educativos	18,5%	22,5%	0,5%	9,5%	2,4%	0,0%
Privada	12,8%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	81,0%
FONID + Ley 26.075 y Ley 12.081	16,0%	17,6%	0,0%	0,0%	0,0%	10,0%
Otros programas	1,1%	0,4%	62,0%	13,6%	68,9%	0,9%
Total Dirección General de Cultura y Educación	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires

el ejercicio es meramente intuitivo y orientativo para la discusión de las magnitudes que podría observarse con cambios de sistema como los planteados

Claramente y al igual que resulta con los presupuestos educativos de todas las jurisdicciones, el mayor porcentaje del gasto se dedica al gasto en personal (algo más del 80%) siendo dentro de éste el de los docentes, el de mayor envergadura. Si se suman las transferencias, que en su mayoría corresponden al traspaso de fondos a los colegios de gestión privada para abonar el salario de los docentes de esos establecimientos, el porcentaje se acerca al 95% del total.

El ejercicio propuesto como modo para comparar la distribución presupuestaria por ambos sistemas, consiste en tomar el total del crédito presupuestado para gastos de personal de los niveles Primario y Polimodal y las transferencias a la educación privada que tienen como destino los salarios docentes¹⁴ y dividirlo, por el total de alumnos, para así determinar la cápita por alumno que guía la asignación por el lado de la demanda, y por el número total de secciones, para determinar el presupuesto teórico de cada escuela por el lado de la oferta.

El monto total a distribuir en el primer ejercicio (Modelo 1.1) es de aproximadamente 4.687 millones de pesos, lo cual determina una cápita por alumno de \$1.533 y un monto a asignar por sección de \$45.543¹⁵.

Este modelo arroja los mismos resultados ya analizados respecto de qué escuelas son las beneficiadas por cada uno de los sistemas, lo que ahora se intenta estimar es la magnitud del beneficio (o pérdida) para la escuela de cada opción, en términos de un monto aproximado de su presupuesto teórico.

Como ya se había advertido el primer resultado agregado es que, por ejemplo, de pasarse de una asignación por el lado de las secciones a otra que considere la matrícula, se produciría una fuerte transferencia de las escuelas rurales a las del ámbito urbano, por cuanto éstas tienen mayor cantidad de alumnos que las primeras.

Sobre un presupuesto teórico de 132,4 millones de pesos de todas las escuelas rurales, la adopción de un sistema de capitación implicaría la pérdida para el conjunto de estos establecimientos de \$58,9 millones, 87% de la misma concentrada en las escuelas estatales de nivel Primario. Todo ese presupuesto, en

¹⁴ En este caso no contamos con información desagregada por nivel educativo. No obstante, tampoco se cuenta con información respecto de cuáles son las escuelas subsidiadas y en qué porcentajes, por cuanto la información no resulta debidamente comparable con el número de escuelas. Sin embargo se hará caso omiso de esto para incluirlas en el conjunto hasta más adelante cuando se excluyan las escuelas del sector privado del análisis.

¹⁵ El total de secciones consideradas es de 102.909 y la matrícula asciende a 3.057.214 alumnos inscriptos en los niveles Primario/EGB y Polimodal.

este modelo, se convierte en un beneficio para el conjunto de las escuelas urbanas, en particular las del sector estatal.

Redistribución del Presupuesto Educativo por tipo de asignación. Modelo 1.1. Total por sector y nivel educativo. En pesos

Sector / Nivel	Escuelas	Oferta	Demanda	Diferencia
Polimodal	102	15.803.439	10.416.914	-5.386.524
Primario/EGB	337	109.303.322	58.158.423	-51.144.899
Total Estatal	439	125.106.761	68.575.338	-56.531.423
Polimodal	33	4.918.649	3.809.571	-1.109.079
Primario/EGB	8	2.413.782	1.174.298	-1.239.483
Total Privado	41	7.332.431	4.983.869	-2.348.562
Total Rural	480	132.439.192	73.559.206	-58.879.985
Polimodal	858	562.957.651	597.582.894	34.625.243
Primario/EGB	2.618	2.584.340.418	2.613.305.671	28.965.252
Total Estatal	3.476	3.147.298.069	3.210.888.565	63.590.496
Polimodal	1.104	300.629.678	302.510.569	1.880.891
Primario/EGB	1.462	1.106.422.876	1.099.831.475	-6.591.401
Total Privado	2.566	1.407.052.555	1.402.342.045	-4.710.510
Total Urbano	6.042	4.554.350.624	4.613.230.610	58.879.985
Total General	6.522	4.686.789.816	4.686.789.816	0

Fuente: elaboración propia

Intentando aproximar aún más el análisis, se estiman los promedios por escuela de las diferencias observadas en el cuadro anterior. Como se puede apreciar, el modelo de estimación de la cápita seguido es particularmente perjudicial con las escuelas rurales de nivel Primario, ya que el presupuesto en promedio de estas escuelas podría reducirse a prácticamente la mitad del que supone el sistema de financiación de la oferta de secciones.

En los términos de los planteos realizados en el apartado anterior sobre la viabilidad de la implementación teórica de un sistema de capitación, una quita en el presupuesto como esa dejaría con muy poca capacidad de reacción a las escuelas condenándolas prácticamente a la quiebra.

La ganancia promedio de cada escuela en el ámbito urbano, sin embargo, no llega al 2% del presupuesto del establecimiento en promedio. La media para las escuelas urbanas es de \$9.745 para cada escuela, algo menos del doble para las estatales (\$18.294). En términos de la capitación promedio utilizada, equivaldría al

valor de un incremento de apenas 12 alumnos en la matrícula general del establecimiento.

Esto último es así por cuanto, no todas las escuelas urbanas se beneficiarían por una asignación del presupuesto según la cantidad de alumnos inscriptos como se verá más adelante.

Redistribución del Presupuesto Educativo por tipo de asignación. Modelo 1.1. Promedio por escuela por sector y nivel educativo. En pesos

Sector / Nivel	Oferta	Demanda	Diferencia
Polimodal	154.936	102.127	-52.809
Primario/EGB	324.342	172.577	-151.765
Total Estatal	284.981	156.208	-128.773
Polimodal	149.050	115.442	-33.608
Primario/EGB	301.723	146.787	-154.935
Total Privado	178.840	121.558	-57.282
Total Rural	275.915	153.248	-122.667
Polimodal	656.128	696.484	40.356
Primario/EGB	987.143	998.207	11.064
Total Estatal	905.437	923.731	18.294
Polimodal	272.309	274.013	1.704
Primario/EGB	756.787	752.279	-4.508
Total Privado	548.345	546.509	-1.836
Total Urbano	753.782	763.527	9.745
Total General	718.612	718.612	0

Fuente: elaboración propia

Observando la redistribución del presupuesto planteada por tamaño promedio del establecimiento, se corrobora la magnitud del perjuicio que a priori suponíamos caería sobre las escuelas rurales de la Provincia de Buenos Aires con una modificación en la distribución del presupuesto que tienda a seguir la matrícula de alumnos. Las de menor tamaño percibirían en conjunto 32,5 millones de pesos según el criterio de financiamiento de la demanda y 84,2 millones de pesos con el criterio de financiamiento de la oferta.

Entre las urbanas, las escuelas con secciones de hasta 30 alumnos en promedio transferirían, al pasar de un sistema de financiamiento de la oferta a uno orientado por la demanda, un 15 % de sus presupuestos a las escuelas con más de 30 alumnos por sección. Las escuelas de menos de 20 alumnos por sección

reducirían su presupuesto a la mitad del que supone un sistema de asignación por el lado de la oferta.

Redistribución del Presupuesto Educativo por tipo de asignación. Modelo 1.1. Total por sector, nivel educativo y tamaño promedio de la sección. En pesos

Sector / Nivel	< 20 alumnos / sección		20 a 30 alumnos / sección		> 30 alumnos / sección	
	Oferta	Demanda	Oferta	Demanda	Oferta	Demanda
Polimodal	8.607.637	4.309.337	5.875.054	4.597.546	1.320.748	1.510.031
Primario/EGB	72.049.106	26.590.343	34.066.202	28.223.016	3.188.014	3.345.064
Total Estatal	80.656.743	30.899.680	39.941.256	32.820.563	4.508.762	4.855.095
Polimodal	1.639.550	879.957	2.459.325	2.049.656	819.775	879.957
Primario/EGB	1.867.265	737.386	409.887	295.874	136.629	141.038
Total Privado	3.506.815	1.617.343	2.869.212	2.345.530	956.404	1.020.996
Total Rural	84.163.558	32.517.023	42.810.468	35.166.093	5.465.166	5.876.090
Polimodal	9.700.670	5.693.660	201.573.543	180.794.404	351.683.438	411.094.830
Primario/EGB	91.404.903	41.693.719	956.404.067	866.146.127	1.536.531.448	1.705.465.824
Total Estatal	101.105.573	47.387.379	1.157.977.610	1.046.940.531	1.888.214.887	2.116.560.655
Polimodal	23.500.214	12.291.806	109.895.382	97.560.268	167.234.083	192.658.496
Primario/EGB	49.778.555	27.916.411	470.550.801	417.516.678	586.093.521	654.398.386
Total Privado	73.278.769	40.208.217	580.446.183	515.076.946	753.327.603	847.056.882
Total Urbano	174.384.342	87.595.596	1.738.423.793	1.562.017.477	2.641.542.490	2.963.617.537
Total General	258.547.899	120.112.620	1.781.234.260	1.597.183.570	2.647.007.656	2.969.493.627

Fuente: elaboración propia

Alternativamente, las escuelas de mayor cantidad de alumnos serían las “castigadas” por una distribución del presupuesto que financia la apertura de secciones y no el incremento de matrícula.

En promedio, las escuelas de más alumnos percibirían un beneficio de \$113.232 cada una con una redistribución del presupuesto actual que se dirija a financiar la matrícula en lugar de uno que financie las secciones, independientemente del número de alumnos. Este monto ascienda a aproximadamente \$140.000 en el caso de las estatales.

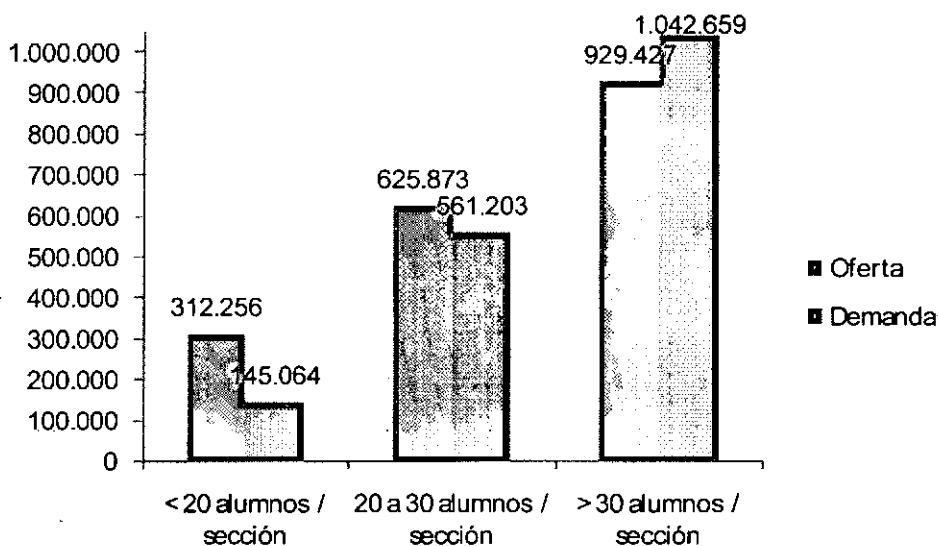
Redistribución del Presupuesto Educativo por tipo de asignación. Modelo 1.1. Promedio por escuela por sector, nivel educativo y tamaño promedio de la sección. En pesos

Sector / Nivel	< 20 alumnos / sección		20 a 30 alumnos / sección		> 30 alumnos / sección	
	Oferta	Demanda	Oferta	Demanda	Oferta	Demanda
Polimodal	138.833	69.505	172.796	135.222	220.125	251.672
Primario/EGB	279.260	103.063	466.660	386.617	531.336	557.511
Total Estatal	252.052	96.562	373.283	306.734	375.730	404.591
Polimodal	136.629	73.330	153.708	128.104	163.955	175.991
Primario/EGB	311.211	122.898	409.887	295.874	136.629	141.038
Total Privado	194.823	89.852	168.777	137.972	159.401	170.166
Total Rural	249.005	96.204	345.246	283.598	303.620	326.449
Polimodal	225.597	132.411	510.313	457.707	837.342	978.797
Primario/EGB	417.374	190.382	810.512	734.022	1.260.485	1.399.070
Total Estatal	385.899	180.868	735.224	664.724	1.152.053	1.291.373
Polimodal	206.142	107.823	244.756	217.283	309.120	356.116
Primario/EGB	436.654	244.881	674.142	598.161	901.682	1.006.767
Total Privado	321.398	176.352	506.056	449.064	632.517	711.215
Total Urbano	355.886	178.767	638.657	573.849	933.407	1.047.215
Total General	312.256	145.064	625.873	561.203	929.427	1.042.659

Fuente: elaboración propia

En el gráfico expuesto a continuación, se aprecia la transferencia de recursos que tendría lugar con cada sistema entre las escuelas según el tamaño promedio de las secciones. Sencillamente, los presupuestos son más "equilibrados" entre escuelas de distinto tamaño cuando se financian las secciones que cuando se financia la matrícula.

Redistribución del Presupuesto Educativo por tipo de asignación. Modelo 1.1. Promedio por escuela por tamaño promedio de la sección. En pesos



Hasta aquí hemos supuesto una redistribución del presupuesto actual de los niveles educativos Primario/EGB y Polimodal, es decir que la opción por uno u otro sistema sería neutra en términos presupuestarios. Sin embargo, si se estuviera planteando una modificación en la distribución de los presupuestos actuales, este tipo de análisis permite, además, aproximar el monto total implicado en una opción que, por ejemplo, deje librado a las escuelas que elijan la opción que más los beneficiaría.

Esto surge del siguiente cuadro donde se observa la redistribución del presupuesto actual siguiendo los dos criterios alternativos pero además separando aquellas escuelas que se benefician con una distribución en base a las secciones de aquellas que preferirían una asignación por cantidad de alumnos inscriptos¹⁶.

Según lo que se ha denominado aquí Modelo 1.1, que supone una capitación de \$1.533 por alumno y un monto a asignar por sección de \$45.543, el presupuesto total que estimamos en \$4.686.789.816 se incrementaría a \$5.010.072.558 (un 6,9%), es decir la suma de \$1.893.087.993, que es el presupuesto de las escuelas que prefieren una asignación por cada sección, y de

¹⁶ Para determinar la preferencia de las escuelas se procedió de la misma forma que en la sección anterior comparando, escuela por escuela, la asignación que resulta de una distribución del presupuesto actual según el número de alumnos (a \$1533 por cada uno) con una asignación promedio por sección (de \$45543). Así, todas las escuelas que se ubican en la columna de Preferencia Oferta es porque percibirían un presupuesto mayor por el número de secciones y las de Preferencia Demanda recibirían más presupuesto si se asignara por el número de alumnos. Tanto las dos columnas Oferta (distribución por el número de secciones) como las dos columnas Demanda (distribución por el número de alumnos) suman el total del Presupuesto actual sujeto a la redistribución teórica que plantea el Modelo.

\$3.116.984.565 que sería el presupuesto total de las escuelas con beneficios por la asignación de una cápita por alumno.

Redistribución del Presupuesto Educativo por tipo de asignación. Modelo 1.1. Total por sector y nivel educativo según preferencia. En pesos

Sector / Nivel	Preferencia Oferta		Preferencia Demanda	
	Oferta	Demanda	Oferta	Demanda
Polimodal	14.482.690	8.906.883	1.320.748	1.510.031
Primario/EGB	106.115.308	54.813.359	3.188.014	3.345.064
Total Estatal	120.597.999	63.720.243	4.508.762	4.855.095
Polimodal	4.098.875	2.929.613	819.775	879.957
Primario/EGB	2.277.153	1.033.260	136.629	141.038
Total Privado	6.376.027	3.962.873	956.404	1.020.996
Total Rural	126.974.026	67.683.116	5.465.166	5.876.090
Polimodal	193.922.310	169.043.757	369.035.341	428.539.138
Primario/EGB	963.827.584	823.420.681	1.620.512.834	1.789.884.990
Total Estatal	1.157.749.895	992.464.437	1.989.548.175	2.218.424.128
Polimodal	125.288.933	101.691.774	175.340.746	200.818.795
Primario/EGB	483.075.140	407.965.923	623.347.736	691.865.552
Total Privado	608.364.073	509.657.697	798.688.482	892.684.347
Total Urbano	1.766.113.967	1.502.122.135	2.788.236.657	3.111.108.475
Total General	1.893.087.993	1.569.805.251	2.793.701.823	3.116.984.565

Fuente: elaboración propia

También podemos estimar la magnitud de la diferencia de los presupuestos teóricos entre una asignación según el modelo de capitación y otra según el modelo de oferta, separando las escuelas por su preferencia.

Por ejemplo, los \$ 323 millones de menos que percibirían en total las escuelas que preferirían una asignación por cada sección, se concentran en las escuelas de nivel Primario de menos de 20 alumnos por sección en el ámbito rural y en aquellas con 20 a 30 alumnos por sección promedio en el ámbito urbano tanto estatal como privado.

Las escuelas más beneficiadas con esa transferencia de \$ 323 millones serían nuevamente las de nivel Primario, en especial las estatales con un 52% del total, pero con una matrícula por sección superior a los 30 alumnos en promedio.

Redistribución del Presupuesto Educativo por tipo de asignación. Modelo 1.1. Diferencia total por sector, nivel educativo y tamaño promedio de la sección según preferencia. En pesos

Sector / Nivel	Preferencia Oferta			Preferencia Demanda		
	< 20 alumnos / sección	20 a 30 alumnos / sección	Total	20 a 30 alumnos / sección	> 30 alumnos / sección	Total
Polimodal	-4.298.299	-1.277.507	-5.575.807		189.283	189.283
Primario/EGB	-45.458.763	-5.843.186	-51.301.949		157.050	157.050
Total Estatal	-49.757.063	-7.120.693	-56.877.756		346.333	346.333
Polimodal	-759.593	-409.668	-1.169.261		60.182	60.182
Primario/EGB	-1.129.879	-114.013	-1.243.893		4.409	4.409
Total Privado	-1.889.472	-523.682	-2.413.154		64.592	64.592
Total Rural	-51.646.535	-7.644.375	-59.290.909		410.924	410.924
Polimodal	-4.007.010	-20.871.544	-24.878.554	92.405	59.411.392	59.503.797
Primario/EGB	-49.711.184	-90.695.720	-140.406.904	437.780	168.934.376	169.372.156
Total Estatal	-53.718.193	-111.567.264	-165.285.457	530.185	228.345.768	228.875.953
Polimodal	-11.208.408	-12.388.750	-23.597.159	53.637	25.424.413	25.478.050
Primario/EGB	-21.862.144	-53.247.073	-75.109.217	212.950	68.304.865	68.517.815
Total Privado	-33.070.552	-65.635.823	-98.706.375	266.587	93.729.278	93.995.865
Total Urbano	-86.788.745	-177.203.087	-263.991.833	796.772	322.075.046	322.871.818
Total General	-138.435.280	-184.847.462	-323.282.742	796.772	322.485.971	323.282.742

Fuente: elaboración propia

Analizando el promedio por escuela, se observa un beneficio de aproximadamente \$140.000 para estas escuelas, es decir el presupuesto equivalente a 3 secciones promedio. Podría decirse entonces que esta sería la magnitud aproximada del "subsidio" con que estas escuelas urbanas estatales de más de 30 alumnos por sección, financian las secciones más chicas bajo un modelo de financiamiento de la oferta.

Redistribución del Presupuesto Educativo por tipo de asignación. Modelo 1.1. Diferencia promedio por escuela por sector, nivel educativo y tamaño promedio de la sección según preferencia. En pesos

Sector / Nivel	Preferencia Oferta			Preferencia Demanda			Total general
	< 20 alumnos / sección	20 a 30 alumnos / sección	Total	20 a 30 alumnos / sección	> 30 alumnos / sección	Total	
Polimodal	-69.327	-37.574	-58.081		31.547	31.547	-52.809
Primario/EGB	-176.197	-80.044	-154.991		26.175	26.175	-
Total Estatal	-155.491	-66.549	-133.203		28.861	28.861	-
Polimodal	-63.299	-25.604	-41.759		12.036	12.036	-33.608
Primario/EGB	-188.313	-114.013	-177.699		4.409	4.409	-
Total Privado	-104.971	-30.805	-68.947		10.765	10.765	-57.282
Total Rural	-152.800	-61.648	-128.335		22.829	22.829	-
Polimodal	-93.186	-56.410	-60.239	3.696	141.456	133.716	40.356
Primario/EGB	-226.992	-82.152	-106.128	5.760	138.584	130.789	11.064
Total Estatal	-205.031	-75.690	-95.211	5.249	139.320	131.538	18.294
Polimodal	-98.319	-29.781	-44.523	1.625	46.995	44.387	1.704
Primario/EGB	-191.773	-81.667	-98.054	4.629	105.084	98.445	-4.508
Total Privado	-145.046	-61.457	-76.162	3.375	78.698	74.012	-1.836
Total Urbano	-177.120	-69.710	-87.069	4.427	113.807	107.266	9.745
Total General	-167.192	-69.335	-92.525	4.427	113.232	106.764	0

Fuente: elaboración propia

De igual forma que se hizo antes para estimar la cantidad de escuelas, una alternativa consistiría en asignar en forma diferenciada los presupuestos de educación entre las escuelas rurales y las del ámbito urbano, es decir que en el sistema de capitación, el valor de la misma sería mayor para las escuelas rurales que para las urbanas. Este es el que se ha denominado Modelo 2.

Las escuelas rurales

En el supuesto que se diferencie la cápita entre las escuelas rurales y las urbanas, el monto correspondiente a las escuelas del ámbito rural en el Modelo 2.1, sería de \$2.760 por alumno que asiste a una escuela de ese ámbito, un 80% superior a los \$1.533 que se estimaron en el modelo anterior. A cada una de las

secciones se continúa otorgando \$45.543 promedio por sección. Con esos supuestos se iguala el presupuesto destinado al ámbito rural bajo las dos formas de asignación propuestas¹⁷.

A diferencia del modelo anterior donde se estimaba una diferencia de \$58 millones entre una y otra forma de asignación, bajo esta modalidad la redistribución se da básicamente entre niveles educativos, pasando presupuesto de escuelas de nivel Primario, que presentan el menor promedio de alumnos por sección, hacia el nivel Polimodal. La redistribución es del 4% en el caso de las estatales y del 12% del presupuesto total de las privadas.

El promedio por escuela bajo el sistema de capitación es obviamente superior al registrado en el modelo anterior y se asemeja bastante al percibido según el número de secciones, principalmente entre las escuelas estatales.

Redistribución del Presupuesto Educativo por tipo de asignación. Modelo 2.1. Escuelas rurales. Total y promedio por escuela por sector y nivel educativo. En pesos

Sector / Nivel	Oferta	Demanda	Diferencia
Polimodal	15.803.439	18.755.066	2.951.627
Primario/EGB	109.303.322	104.710.952	-4.592.370
Total Estatal	125.106.761	123.466.018	-1.640.743
Polimodal	4.918.649	6.858.917	1.940.267
Primario/EGB	2.413.782	2.114.258	-299.524
Total Privado	7.332.431	8.973.174	1.640.743
Total Rural	132.439.192	132.439.192	0
Polimodal	154.936	183.873	28.938
Primario/EGB	324.342	310.715	-13.627
Total Estatal	284.981	281.244	-3.737
Polimodal	149.050	207.846	58.796
Primario/EGB	301.723	264.282	-37.441
Total Privado	178.840	218.858	40.018
Total Rural	275.915	275.915	0

Fuente: elaboración propia

Separando el presupuesto de las escuelas que preferirían una asignación según la oferta de secciones de aquellas que preferirían la matrícula para calcular su

¹⁷ El presupuesto a igualar es \$132.439.192 que surge de la distribución en las escuelas rurales de los \$45.543 por cada una de las 2908 secciones en escuela rurales. Considerando los 47983 alumnos de estas escuelas, la cápita estimada resulta en \$2.760 por alumno.

financiamiento, se puede estimar en un 20% el incremento del presupuesto de las escuelas rurales necesario para permitir elegir a las escuelas que forma prefieren. No obstante, debido al tamaño relativo de las escuelas rurales dentro del presupuesto total, la magnitud del incremento estimado no superaría los \$28 millones.

Redistribución del Presupuesto Educativo por tipo de asignación. Modelo 2.1. Escuelas rurales. Total por sector y nivel educativo según preferencia. En pesos

Sector / Nivel	Preferencia Oferta		Preferencia Demanda	
	Oferta	Demanda	Oferta	Demanda
Polimodal	5.191.908	4.007.705	10.611.531	14.747.361
Primario/EGB	58.568.363	32.914.519	50.734.959	71.796.433
Total Estatal	63.760.271	36.922.224	61.346.489	86.543.794
Polimodal	1.093.033	955.004	3.825.616	5.903.912
Primario/EGB	1.867.265	1.327.621	546.517	786.636
Total Privado	2.960.298	2.282.625	4.372.133	6.690.549
Total Rural	66.720.569	39.204.849	65.718.622	93.234.343

Fuente: elaboración propia

El modelo supone una transferencia de presupuesto de las escuelas rurales con menores alumnos que se benefician de una financiación de la oferta hacia aquellas que prefieren la demanda por tener una matrícula superior al promedio de este tipo de escuelas.

La redistribución sería de aproximadamente \$28 millones y se produciría básicamente de las escuelas primarias estatales (\$115.000 en promedio por escuela) hacia las primarias y polimodales de más de 20 alumnos por sección.

Redistribución del Presupuesto Educativo por tipo de asignación. Modelo 2.1. Escuelas rurales. Diferencia total y promedio por escuela por sector, nivel educativo y tamaño promedio de la sección según preferencia. En pesos

Sector / Nivel	Preferencia Oferta	Preferencia Demanda		
	< 20 alumnos / sección	< 20 alumnos / sección	20 a 30 alumnos / sección	> 30 alumnos / sección
Polimodal	-1.184.203	335.284	2.402.568	1.397.977
Primario/EGB	-25.653.844	1.479.147	16.747.743	2.834.584
Total Estatal	-26.838.047	1.814.432	19.150.311	4.232.561
Polimodal	-138.029	82.792	1.230.966	764.538
Primario/EGB	-539.644		122.817	117.303
Total Privado	-677.673	82.792	1.353.783	881.841
Total Rural	-27.515.720	1.897.224	20.504.094	5.114.402
Polimodal	-32.005	13.411	70.664	232.996
Primario/EGB	-115.558	41.087	229.421	472.431
Total Estatal	-103.622	29.745	178.975	352.713
Polimodal	-17.254	20.698	76.935	152.908
Primario/EGB	-89.941		122.817	117.303
Total Privado	-48.405	20.698	79.634	146.973
Total Rural	-100.790	29.188	165.356	284.133

Fuente: elaboración propia

Un modelo superador consistiría en diferenciar el monto de las asignaciones por alumno, incluso entre niveles (Modelo 3.1)¹⁸.

En este caso se eliminan las transferencias entre niveles y sólo se registran transferencias de recursos de escasa magnitud entre el sector público y privado, a favor del primero en el nivel Polimodal y del último en el Primario.

¹⁸ Al igual que en el Modelo 3.1 descrito antes, aquí se estiman los montos de la cápita por alumno para igualar los presupuestos de nivel Polimodal y de nivel Primario entre las asignaciones por oferta y demanda. El valor del voucher resultante sería de \$2887 para cada uno de los 38703 alumnos de nivel Primario y \$2233 para los 9280 de nivel Polimodal.

Redistribución del Presupuesto Educativo por tipo de asignación. Modelo 3.1. Escuelas rurales. Total y promedio por escuela por sector y nivel educativo. En pesos

Nivel / Sector	Oferta	Demanda	Diferencia
Estatad	15.803.439	15.173.124	-630.315
Privado	4.918.649	5.548.964	630.315
Total Polimodal	20.722.088	20.722.088	0
Estatad	109.303.322	109.506.027	202.705
Privado	2.413.782	2.211.077	-202.705
Total Primario/EGB	111.717.104	111.717.104	0
Total Rural	132.439.192	132.439.192	0
Estatad	154.936	148.756	-6.180
Privado	149.050	168.150	19.100
Total Polimodal	153.497	153.497	0
Estatad	324.342	324.944	601
Privado	301.723	276.385	-25.338
Total Primario/EGB	323.818	323.818	0
Total Rural	275.915	275.915	0

Fuente: elaboración propia

El incremento presupuestario necesario es al igual que en el Modelo 2.1, inferior a los \$28 millones, ya que pasaría de \$132.4 millones a \$159.9 millones. Esto es permitiendo que cada escuela elija su forma más beneficiosa de ser financiada.

Redistribución del Presupuesto Educativo por tipo de asignación. Modelo 3.1. Escuelas rurales. Total por sector y nivel educativo según preferencia. En pesos

Nivel / Sector	Preferencia Oferta		Preferencia Demanda	
	Oferta	Demanda	Oferta	Demanda
Estatad	9.928.385	7.585.445	5.875.054	7.587.678
Privado	2.049.437	1.683.670	2.869.212	3.865.295
Total Polimodal	11.977.822	9.269.115	8.744.266	11.452.973
Estatad	54.833.833	30.614.464	54.469.489	78.891.563
Privado	1.457.378	975.645	956.404	1.235.432
Total Primario/EGB	56.291.211	31.590.109	55.425.893	80.126.995
Total Rural	68.269.033	40.859.224	64.170.159	91.579.968

Fuente: elaboración propia

Los incrementos promedio en los presupuestos de las escuelas de mayor cantidad de alumnos (apenas 18 establecimientos) son significativos al ser financiadas por el número de alumnos en relación al promedio de secciones.

Redistribución del Presupuesto Educativo por tipo de asignación. Modelo 3.1. Escuelas rurales. Diferencia total y promedio por escuela por sector, nivel educativo y tamaño promedio de la sección según preferencia. En pesos

Nivel / Sector	Preferencia Oferta			Preferencia Demanda			
	< 20 alumnos / sección	20 a 30 alumnos / sección	Total	< 20 alumnos / sección	20 a 30 alumnos / sección	> 30 alumnos / sección	Total
Estatad	-2.330.720	-12.220	-2.342.940		833.884	878.740	1.712.625
Privado	-357.817	-7.950	-365.768		534.125	461.958	996.082
Total Polimodal	-2.688.537	-20.170	-2.708.707		1.368.009	1.340.698	2.708.707
Estatad	-24.219.369		-24.219.369	2.237.006	19.074.688	3.110.380	24.422.074
Privado	-481.733		-481.733	2.885	147.212	128.931	279.028
Total Primario/EGB	-24.701.102	0	-24.701.102	2.239.891	19.221.900	3.239.311	24.701.102
Total Rural	-27.389.639	-20.170	-27.409.809	2.239.891	20.589.909	4.580.009	27.409.809
Estatad	-37.592	-1.528	-33.471		32.072	146.457	53.520
Privado	-29.818	-2.650	-24.385		41.087	92.392	55.338
Total Polimodal	-36.332	-1.834	-31.867		35.077	121.882	54.174
Estatad	-114.242		-114.242	48.631	261.297	518.397	195.377
Privado	-96.347		-96.347	2.885	147.212	128.931	93.009
Total Primario/EGB	-113.830		-113.830	47.657	259.755	462.759	192.977
Total Rural	-150.162	-1.834	-145.697	47.657	294.833	584.640	247.152

Fuente: elaboración propia

El ámbito urbano

Al diferenciar la cápita entre las escuelas rurales y las urbanas, el monto correspondiente a las escuelas del ámbito urbano en el Modelo 2.2, sería de \$1.513¹⁹ por alumno que asiste a una escuela de ese ámbito frente a los \$45.543 promedio por sección. Con esos supuestos se iguala el presupuesto destinado al ámbito urbano bajo las dos formas de asignación propuestas en \$4.554.350.624.

La diferencia entre un sistema guiado por la oferta y uno que sigue la demanda, en principio, resultaría en una transferencia de recursos desde las

¹⁹ La matrícula de las escuelas urbanas asciende a 3.009.231.

escuelas primarias, en especial de las del sector privado, hacia las de nivel Polimodal de gestión estatal de aproximadamente unos \$27 millones.

Redistribución del Presupuesto Educativo por tipo de asignación. Modelo 2.2. Escuelas urbanas. Total y promedio por escuela por sector y nivel educativo. En pesos

Sector / Nivel	Oferta	Demanda	Diferencia
Polimodal	562.957.651	589.955.773	26.998.121
Primario/EGB	2.584.340.418	2.579.951.301	-4.389.117
Total Estatal	3.147.298.069	3.169.907.073	22.609.004
Polimodal	300.629.678	298.649.540	-1.980.138
Primario/EGB	1.106.422.876	1.085.794.011	-20.628.866
Total Privado	1.407.052.555	1.384.443.551	-22.609.004
Total Urbano	4.554.350.624	4.554.350.624	0
Polimodal	656.128	687.594	31.466
Primario/EGB	987.143	985.467	-1.677
Total Estatal	905.437	911.941	6.504
Polimodal	272.309	270.516	-1.794
Primario/EGB	756.787	742.677	-14.110
Total Privado	548.345	539.534	-8.811
Total Urbano	753.782	753.782	0

Fuente: elaboración propia

Si se optase por dejar a cada establecimiento la elección por el sistema de distribución del presupuesto, un total de \$1.945,4 millones irían a escuelas que preferirían ser financiadas por su oferta de secciones mientras que \$2.893,3 millones se destinarían a las escuelas que eligen el financiamiento por alumno inscripto. En total, entonces, el presupuesto teórico debería incrementarse en un 6,2%.

Redistribución del Presupuesto Educativo por tipo de asignación. Modelo 2.2. Escuelas urbanas. Total por sector y nivel educativo según preferencia. En pesos

Sector / Nivel	Preferencia Oferta		Preferencia Demanda	
	Oferta	Demanda	Oferta	Demanda
Polimodal	214.689.942	187.520.716	348.267.710	402.435.057
Primario/EGB	1.068.622.144	917.038.685	1.515.718.274	1.662.912.616
Total Estatal	1.283.312.086	1.104.559.401	1.863.985.984	2.065.347.673
Polimodal	134.215.371	109.268.782	166.414.308	189.380.758
Primario/EGB	527.843.959	447.253.147	578.578.918	638.540.864
Total Privado	662.059.330	556.521.929	744.993.225	827.921.622
Total Urbano	1.945.371.415	1.661.081.329	2.608.979.209	2.893.269.295

Fuente: elaboración propia

Al utilizar como promedio de alumnos por sección, dejando de lado las escuelas rurales (Modelo 2.2), un valor de 30,1 alumnos, las escuelas que mostrarían una preferencia por la demanda son sólo aquellas con más de ese número de alumnos en promedio por sección.

La diferencia total entre la distribución simulada por secciones y por matrícula arroja que \$284 millones pasarían de escuelas con un número de secciones que en promedio no supera los 30 alumnos hacia aquellas que tienen mayor matrícula.

La mayor transferencia se daría entre las propias escuelas estatales de nivel primario (2.618 escuelas). Aquellas que tienen menor cantidad de alumnos resignarían en promedio hasta \$229.000 por escuela (las 219 de menos de 20 alumnos) de su presupuesto anual a favor de las más concurridas (1.201 escuelas que eligen la demanda) que se benefician en promedio con \$122.000 cada una. Las restantes 1.180 escuelas estatales de nivel primario que tienen un promedio de entre 20 y 30 alumnos por sección, verían disminuir su presupuesto en casi \$86.000 cada una. Algo similar opera en el sector privado y en el nivel Polimodal.

Redistribución del Presupuesto Educativo por tipo de asignación. Modelo 2.2. Escuelas urbanas. Diferencia total y promedio por escuela por sector, nivel educativo y tamaño promedio de la sección según preferencia. En pesos

Sector / Nivel	Preferencia Oferta				Preferencia Demanda	
	< 20 alumnos / sección	20 a 30 alumnos / sección	> 30 alumnos / sección	Total	> 30 alumnos / sección	Total
Polimodal	-4.079.680	-23.086.670	-2.877	-27.169.226	54.167.347	54.167.347
Primario/EGB	-50.243.332	-101.312.812	-27.315	-151.583.459	147.194.342	147.194.342
Total Estatal	-54.323.012	-124.399.481	-30.192	-178.752.685	201.361.689	201.361.689
Polimodal	-11.365.292	-13.580.303	-993	-24.946.589	22.966.450	22.966.450
Primario/EGB	-22.218.449	-58.363.008	-9.355	-80.590.812	59.961.947	59.961.947
Total Privado	-33.583.741	-71.943.312	-10.349	-105.537.401	82.928.397	82.928.397
Total Urbano	-87.906.753	-196.342.793	-40.540	-284.290.086	284.290.086	284.290.086
Polimodal	-94.876	-58.447	-575	-61.330	130.524	130.524
Primario/EGB	-229.422	-85.858	-1.518	-106.975	122.560	122.560
Total Estatal	-207.340	-78.984	-1.313	-96.104	124.605	124.605
Polimodal	-99.696	-30.246	-993	-44.232	42.530	42.530
Primario/EGB	-194.899	-83.615	-1.169	-98.281	93.399	93.399
Total Privado	-147.297	-62.723	-1.150	-76.255	70.159	70.159
Total Urbano	-179.402	-72.132	-1.267	-87.636	101.605	101.605

Fuente: elaboración propia

El sector estatal

Uno de los condicionamientos del análisis llevado adelante tiene que ver con las escuelas del sector privado. La información utilizada sobre la cantidad de secciones y matrícula es la correspondiente a la totalidad del subsector, mientras que el presupuesto sólo incluye el monto transferido a los establecimientos que perciben subsidio estatal, y en diferente porcentaje según el establecimiento.

Al no contar con la información detallada sobre cuáles perciben y cuáles no la subvención del Estado ni el porcentaje de subsidio correspondiente a cada una, implícitamente se ha estado suponiendo que todas perciben el 100 por ciento de su nómina salarial. Si bien esto no es cierto, sólo implicaría un cambio en la magnitud del presupuesto por establecimiento, que no es el objetivo último del trabajo, y no a la decisión teórica de una escuela de su preferencia por uno u otro sistema.

Sin embargo, si puede suponer una distorsión al análisis y resultado general sobre la preferencia de los establecimientos en la medida que exista alguna

correlación, en cualquier sentido, entre la percepción de subsidio o el porcentaje del mismo y la cantidad de secciones o el total de la matrícula del establecimiento.

Resulta imposible con la información agregada corroborar esta hipótesis por el momento, por cuanto se procede a realizar la simulación tomando en consideración sólo al subsector público estatal, con el fin de comprobar si se mantienen los resultados obtenidos hasta el momento, imaginando una reforma en la asignación presupuestaria sólo de las escuelas de gestión estatal.

En virtud de los resultados ya obtenidos y para no repetir parte del análisis, sólo se considera el ámbito urbano (Modelo 4.2). El total de escuelas estatales urbanas es de 3.476 en los niveles Primario/EGB y Polimodal, con 69.106 secciones y 2.094.477 alumnos.

El presupuesto total considerado para las escuelas estatales urbanas asciende a prácticamente \$3.414 millones, que surgen de redistribuir el crédito total para gastos en personal de los niveles Primario/EGB y Polimodal según el Modelo 4²⁰, que supone una cápita por alumno de \$3.033 entre las escuelas rurales y una cápita de \$1.630 entre las urbanas, de modo que resulte equivalente al presupuesto de \$49.402 por sección para ambos tipos de escuelas.

Redistribución del Presupuesto Educativo por tipo de asignación. Modelo 4.2. Escuelas urbanas. Total por nivel educativo. En pesos

Nivel	Escuelas	Oferta	Demanda	Diferencia
Polimodal	858	610.654.322	635.375.564	24.721.243
Primario/EGB	2.618	2.803.299.045	2.778.577.802	-24.721.243
Total Estatal Urbano	3.476	3.413.953.367	3.413.953.367	0

Fuente: elaboración propia

El primer resultado para destacar, es que se modifica la preferencia por uno u otro sistema entre las escuelas. El número de escuelas que optarían por una asignación según la cantidad de secciones pasa de 1.860 a 1.926 y las 1.616 escuelas que preferían una asignación por demanda se transformaron en 1.550. Es decir que existía, aunque menor, una distorsión en la estimación de la preferencia

²⁰ El crédito total del inciso 1 "Gastos en personal" de las escuelas estatales de nivel Primario/EGB y Polimodal es de \$3.549.659.816, a partir del cual se estima en \$49.402 el promedio por sección. Según esa estimación el monto de presupuesto a asignar entre las escuelas urbanas estatales sería de \$3.413.953.367.

por el sistema de distribución del presupuesto por la inclusión de la escuelas de educación privada en los modelos anteriores.

Siguiendo con este modelo, en el supuesto caso que se le diera a elegir a las escuelas cómo prefieren su presupuesto, sería necesario incrementar el crédito destinado al personal de la educación primaria y polimodal, en aproximadamente \$202,7 millones, un 6%:

Redistribución del Presupuesto Educativo por tipo de asignación. Modelo 4.2. Escuelas urbanas. Total por nivel educativo según preferencia. En pesos

Nivel	Preferencia Oferta			Preferencia Demanda		
	Escuelas	Oferta	Demanda	Escuelas	Oferta	Demanda
Polimodal	457	243.204.533	212.249.336	401	367.449.789	423.126.229
Primario/EGB	1.469	1.219.875.995	1.048.135.127	1.149	1.583.423.050	1.730.442.675
Total Estatal Urbano	1.926	1.463.080.527	1.260.384.463	1.550	1.950.872.839	2.153.568.904

Fuente: elaboración propia

Bajo los supuestos de este modelo, del total de 3.476 escuelas estatales urbanas de niveles Primario/EGB y Polimodal de la Provincia de Buenos Aires, el 55% preferirían recibir el presupuesto por la cantidad de secciones y no por la cantidad de alumnos, ya que tienen una menor cantidad de alumnos por sección que el promedio (30,3). El 45% restante (1.550 establecimientos), con un promedio mayor a 30 alumnos por sección, se beneficiaría en el caso de percibir una cápita por alumno, estimada en este caso en \$1.630 por año, ya que reciben al 63% de la matrícula, 1.321.000 alumnos.

Escuelas según la preferencia por tipo de asignación. Modelo 4.2. Establecimientos Estatales Urbanos

Nivel	Preferencia Oferta				Preferencia Demanda		Total general
	< 20 alumnos / sección	20 a 30 alumnos / sección	> 30 alumnos / sección	Total	> 30 alumnos / sección	Total	
Polimodal	43	395	19	457	401	401	858
Primario/EGB	219	1.180	70	1.469	1.149	1.149	2.618
Total Estatal Urbano	262	1.575	89	1.926	1.550	1.550	3.476
Polimodal	5%	46%	2%	53%	47%	47%	100%
Primario/EGB	8%	45%	3%	56%	44%	44%	100%
Total Estatal Urbano	8%	45%	3%	55%	45%	45%	100%

Fuente: elaboración propia

A diferencia de la estimación previa, cuando se incluían las escuelas y el presupuesto de la educación de gestión privada, del propio sector estatal surgen aproximadamente \$22,5 millones que antes aportaban en conjunto las escuelas privadas de menor tamaño a favor del nivel Polimodal de gestión estatal.

Cada una de las 1.550 escuelas que preferirían la distribución por la demanda, todas de más de 30 alumnos por sección, percibirían un beneficio en promedio de entre \$128.000 y \$138.000 al año cada una.

Redistribución del Presupuesto Educativo por tipo de asignación. Modelo 4.2. Escuelas urbanas. Diferencia total y promedio por escuela por nivel educativo y tamaño promedio de la sección según preferencia. En pesos

Nivel	Preferencia Oferta				Preferencia Demanda		Total gener
	< 20 alumnos / sección	20 a 30 alumnos / sección	> 30 alumnos / sección	Total	> 30 alumnos / sección	Total	
Polimodal	-4.468.819	-26.423.587	-62.791	-30.955.197	55.676.440	55.676.440	24.721.243
Primario/EGB	-54.818.660	-116.512.122	-410.085	-171.740.867	147.019.625	147.019.625	-24.721.243
Total Estatal Urbano	-59.287.479	-142.935.709	-472.877	-202.696.064	202.696.064	202.696.064	0
Polimodal	-103.926	-66.895	-3.305	-67.736	138.844	138.844	28.813
Primario/EGB	-250.314	-98.739	-5.858	-116.910	127.954	127.954	-9.443
Total Estatal Urbano	-226.288	-90.753	-5.313	-105.242	130.772	130.772	0

Fuente: elaboración propia

El análisis por Departamento

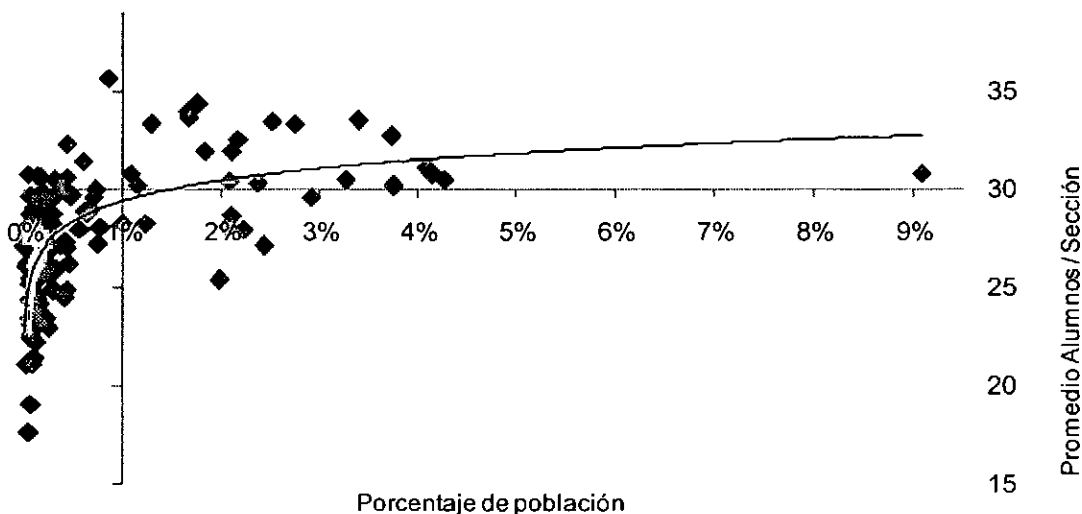
Tomando el último modelo estimado, sólo escuelas urbanas y estatales (Modelo 4.2), se procede a verificar alguna regularidad en aspectos territoriales dentro de la Provincia.

Agrupando los departamentos según el porcentaje de preferencia por un sistema de capitación sobre el total de escuelas del departamento, se observa que, en general, los partidos más poblados y con mayor cantidad de escuelas estatales urbanas, presentarían una mayor aceptación por el criterio de asignar presupuesto según la demanda, es decir según la matrícula de alumnos del establecimiento.

Esto es así por cuanto los departamentos de mayor población concentran la mayor cantidad de escuelas urbanas pero también presentan mayores promedios de alumnos por sección. Los 29 partidos que presentan un promedio de alumnos por sección de más de 30 concentran el 69% de los alumnos de las escuelas urbanas estatales y el 63% de la población total de la Provincia según los datos del último Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV '01).

En el siguiente gráfico se aprecia que los municipios (marcados con puntos) con mayor porcentaje de población sobre el total de la Provincia, presentan elevados promedios de alumnos por sección, en su mayoría superior a 30 alumnos.

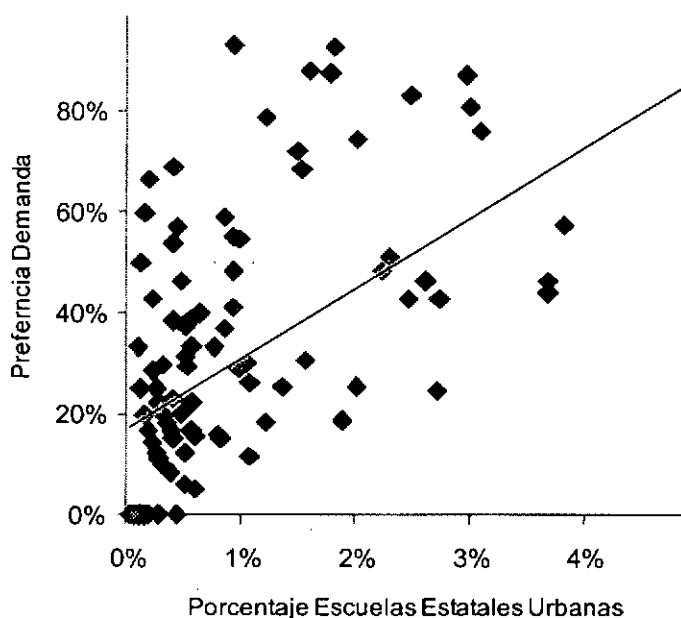
Promedio de alumnos por sección según porcentaje de población, por Departamento.



Fuente: elaboración propia

Por otra parte, en el siguiente gráfico se puede observar la correlación positiva que existiría entre el número de escuelas (medidas como porcentaje sobre el total de la provincia) y la preferencia por una distribución basada en el número de alumnos.

Preferencia de escuelas Estatales Urbanas según porcentaje de escuelas, por Departamento.



Fuente: elaboración propia

Se encontraron 25 Departamentos en los cuales es mayor la cantidad de escuelas urbanas estatales que preferirían una asignación por alumno para conformar su presupuesto. Con excepción de Pellegrini, Colón, Villa Gesell y Pinamar, se trata de Departamentos de los más grandes en términos de población, matrícula y cantidad de escuelas estatales urbanas.

Este grupo de Departamentos concentra casi la mitad de la matrícula total en este tipo de establecimientos y tiene en promedio un número de alumnos por sección superior a 32. El promedio de escuelas es de aproximadamente 50 por Departamento.

Cantidad de escuelas Estatales Urbanas por Departamento según preferencia. Departamentos con mayor Preferencia por Demanda.

Departamento	Preferencia Oferta		Preferencia Demanda		Escuelas	Matricula	Secciones	Alumnos / Sección
Almirante Brown	23	24%	74	76%	97	81657	2499	32,7
Berazategui	35	49%	37	51%	72	47444	1561	30,4
Campana	11	41%	16	59%	27	16152	514	31,4
Colon	2	40%	3	60%	5	2689	91	29,5
Dolores	6	46%	7	54%	13	4865	168	29,0
Escobar	8	21%	30	79%	38	33724	1013	33,3
Esteban Echeverría	4	7%	53	93%	57	53159	1549	34,3
Ezeiza	2	7%	27	93%	29	27937	783	35,7
Florencio Varela	13	17%	65	83%	78	71896	2151	33,4
General Pueyrredon	51	43%	69	58%	120	80780	2598	31,1
José C. Paz	6	12%	44	88%	50	47279	1405	33,7
La Matanza	94	46%	109	54%	203	149457	4852	30,8
Malvinas Argentinas	15	31%	33	69%	48	40064	1254	31,9
Marcos Paz	6	43%	8	57%	14	8665	292	29,7
Merlo	12	13%	81	87%	93	87326	2606	33,5
Moreno	18	19%	76	81%	94	81643	2450	33,3
Pellegrini		0%	1	100%	1	616	20	30,8
Pilar	7	13%	49	88%	56	41566	1226	33,9
Pinamar	2	33%	4	67%	6	3718	121	30,7
Presidente Perón	4	31%	9	69%	13	11499	356	32,3
San Fernando	13	45%	16	55%	29	20742	674	30,8
San Miguel	13	28%	34	72%	47	36794	1152	31,9
Tigre	16	25%	47	75%	63	54955	1689	32,5
Villa Gesell	2	33%	4	67%	6	3941	129	30,6
Zarate	14	45%	17	55%	31	17959	600	29,9

Fuente: elaboración propia

La otra mitad de la población que asiste a escuelas de nivel Primario y Polimodal se reparte entre los restantes 107 Departamentos de la Provincia de Buenos Aires²¹. Con excepción de La Plata, Lomas de Zamora, Lanús, Avellaneda, General San Martín, Bahía Blanca y Quilmes, se trata de los Departamentos con menor cantidad de población, alumnos inscriptos, cantidad de escuelas y alumnos por sección. En todos estos Departamentos es mayor el porcentaje de escuelas que

²¹ Los Departamentos de General Lavalle y Tordillo no tienen escuelas urbanas estatales

preferirían percibir un presupuesto de acuerdo al número de secciones. El promedio de alumnos por sección en estos departamentos es de 28,6.

Cantidad de escuelas Estatales Urbanas por Departamento según preferencia. Departamentos con mayor Preferencia por Oferta.

Departamento	Preferencia Oferta		Preferencia Demanda		Escuelas	Matricula	Secciones	Alumnos / Sección
25 De Mayo	14	100%		0%	14	4153	181	22,9
Adolfo Alsina	6	100%		0%	6	1767	76	23,3
Adolfo Gonzales Chaves	4	100%		0%	4	1231	49	25,1
Alberti	4	100%		0%	4	938	49	19,1
Arrecifes	9	90%	1	10%	10	3635	139	26,2
Avellaneda	36	51%	34	49%	70	48982	1616	30,3
Ayacucho	5	83%	1	17%	6	2726	107	25,5
Azul	22	85%	4	15%	26	8784	335	26,2
Bahía Blanca	64	75%	21	25%	85	42798	1528	28,0
Balcarce	11	85%	2	15%	13	5272	212	24,9
Baradero	7	70%	3	30%	10	3881	149	26,0
Benito Juárez	3	75%	1	25%	4	1875	68	27,6
Berisso	14	78%	4	22%	18	10542	377	28,0
Bolívar	11	92%	1	8%	12	4366	186	23,5
Bragado	11	69%	5	31%	16	7164	249	28,8
Brandsen	4	80%	1	20%	5	2512	87	28,9
Cañuelas	12	60%	8	40%	20	8325	282	29,5
Capitán Sarmiento	6	100%		0%	6	2068	78	26,5
Carlos Casares	6	86%	1	14%	7	2684	111	24,2
Carlos Tejedor	5	83%	1	17%	6	1348	55	24,5
Carmen De Areco	4	100%		0%	4	1620	63	25,7
Castelli	2	100%		0%	2	929	33	28,2
Chacabuco	16	84%	3	16%	19	7091	274	25,9
Chascomus	14	78%	4	22%	18	6057	232	26,1
Chivilcoy	21	84%	4	16%	25	7966	320	24,9
Cnel. De Mar L. Rosales	15	83%	3	17%	18	8052	298	27,0
Coronel Dorrego	6	100%		0%	6	1219	57	21,4
Coronel Pringles	9	90%	1	10%	10	3047	126	24,2
Coronel Suarez	15	94%	1	6%	16	4543	177	25,7
Daireaux	4	100%		0%	4	2219	82	27,1
Ensenada	10	77%	3	23%	13	6702	247	27,1
Exaltación De La Cruz	6	75%	2	25%	8	3999	137	29,2

Departamento	Preferencia Oferta		Preferencia Demanda		Escuelas	Matricula	Secciones	Alumnos / Sección
Florentino Ameghino	4	80%	1	20%	5	1394	53	26,3
General Alvarado	10	83%	2	17%	12	3336	129	25,9
General Alvear	3	100%		0%	3	1191	43	27,7
General Arenales	4	100%		0%	4	1215	49	24,8
General Belgrano	6	100%		0%	6	1972	84	23,5
General Guido	1	100%		0%	1	211	10	21,1
General Juan Madariaga	4	57%	3	43%	7	3133	114	27,5
General Lamadrid	4	100%		0%	4	1479	63	23,5
General Las Heras	2	100%		0%	2	935	34	27,5
General Paz	2	100%		0%	2	807	32	25,2
General Pinto	6	100%		0%	6	1487	65	22,9
General Rodríguez	11	61%	7	39%	18	10853	366	29,7
General San Martín	44	57%	33	43%	77	47323	1599	29,6
General Viamonte	3	75%	1	25%	4	1805	66	27,3
General Villegas	7	78%	2	22%	9	4187	149	28,1
Guamini	3	75%	1	25%	4	1083	40	27,1
Hipólito Yrigoyen	3	100%		0%	3	944	36	26,2
Hurlingham	25	74%	9	26%	34	19803	700	28,3
Ituzaingo	15	52%	14	48%	29	21069	697	30,2
Junín	16	67%	8	33%	24	11450	397	28,8
La Costa	12	67%	6	33%	18	10870	355	30,6
La Plata	62	53%	54	47%	116	74544	2423	30,8
Lanús	44	54%	38	46%	82	56072	1842	30,4
Laprida	4	100%		0%	4	1528	66	23,2
Las Flores	5	71%	2	29%	7	2601	102	25,5
Leandro N. Alem	7	88%	1	13%	8	2898	106	27,3
Lincoln	9	90%	1	10%	10	4298	159	27,0
Lobería	6	100%		0%	6	1645	74	22,2
Lobos	8	80%	2	20%	10	3664	135	27,1
Lomas De Zamora	49	57%	37	43%	86	61805	2028	30,5
Lujan	17	59%	12	41%	29	13628	471	28,9
Magdalena	3	100%		0%	3	1365	51	26,8
Maipú	3	100%		0%	3	951	39	24,4
Mar Chiquita	5	83%	1	17%	6	1846	75	24,6
Mercedes	12	71%	5	29%	17	7491	274	27,3
Monte	5	100%		0%	5	1910	73	26,2
Morón	47	75%	16	25%	63	35961	1285	28,0

Departamento	Preferencia Oferta		Preferencia Demanda		Escuelas	Matricula	Secciones	Alumnos / Sección
Navarro	2	67%	1	33%	3	1193	44	27,1
Necochea	22	71%	9	29%	31	13588	472	28,8
Nueve De Julio	14	88%	2	13%	16	5889	227	25,9
Olavarría	31	82%	7	18%	38	15046	552	27,3
Patagones	7	78%	2	22%	9	4735	170	27,9
Pehuajo	12	80%	3	20%	15	6113	234	26,1
Pergamino	17	63%	10	37%	27	14346	485	29,6
Pila	2	100%		0%	2	470	18	26,1
Púan	3	100%		0%	3	1020	40	25,5
Punta Indio	3	75%	1	25%	4	1280	57	22,5
Quilmes	65	56%	51	44%	116	81939	2718	30,1
Ramallo	8	89%	1	11%	9	4683	167	28,0
Rauch	2	50%	2	50%	4	1831	63	29,1
Rivadavia	4	100%		0%	4	1638	64	25,6
Rojas	7	88%	1	13%	8	3093	116	26,7
Roque Pérez	3	100%		0%	3	1395	47	29,7
Saavedra	9	100%		0%	9	1948	80	24,4
Saladillo	6	86%	1	14%	7	2999	115	26,1
Salliquelo	4	100%		0%	4	1454	57	25,5
Salto	7	78%	2	22%	9	3830	139	27,6
San Andrés De Giles	4	100%		0%	4	1953	71	27,5
San Antonio De Areco	6	100%		0%	6	2419	91	26,6
San Cayetano	2	67%	1	33%	3	1228	44	27,9
San Isidro	32	74%	11	26%	43	22671	791	28,7
San Nicolás	34	69%	15	31%	49	21803	772	28,2
San Pedro	10	63%	6	38%	16	8955	299	29,9
San Vicente	8	53%	7	47%	15	9014	296	30,5
Suipacha	3	100%		0%	3	726	32	22,7
Tandil	23	70%	10	30%	33	14948	533	28,0
Tapalque	2	67%	1	33%	3	1120	39	28,7
Tordillo	1	100%		0%	1	244	9	27,1
Tornquist	5	100%		0%	5	1098	52	21,1
Trenque Lauquen	9	82%	2	18%	11	5147	182	28,3
Tres Arroyos	18	95%	1	5%	19	6436	263	24,5
Tres De Febrero	48	81%	11	19%	59	26838	990	27,1
Tres Lomas	3	100%		0%	3	1168	66	17,7
Vicente López	30	88%	4	12%	34	15215	600	25,4

Departamento	Preferencia Oferta		Preferencia Demanda		Escuelas	Matricula	Secciones	Alumnos / Sección
Villarino	8	62%	5	38%	13	6314	211	29,9
S / D	228	68%	105	32%	333	114914	3883	29,6

Fuente: elaboración propia

4. CONSIDERACIONES FINALES Y CONCLUSIONES

En el desarrollo del acápite anterior, se han realizado varias simulaciones de lo que podría significar una distribución presupuestaria teórica de cada uno de los establecimientos de la Provincia de Buenos Aires teniendo en cuenta dos criterios diferentes: uno, que estima el monto total de crédito presupuestario de la escuela considerando como unidad de medida la cantidad de secciones independientemente de la cantidad de alumnos, asignando a cada sección un valor monetario igual para todos los establecimientos, y otro, que utiliza la matrícula del establecimiento independientemente de la cantidad de secciones, asignando un valor monetario a cada alumno inscripto para estimar el presupuesto de la escuela.

Primero se intentó describir qué escuelas se beneficiarían con cada sistema para concluir que tal como estaba planteado el modelo, las escuelas se dividen entre una y otra opción por el número promedio de alumnos por sección que se considere al momento de definir los valores de la cápita por alumno y del presupuesto por sección promedio.

A partir de ello, se procedió a realizar diferentes supuestos sobre las alternativas demostrando que diferenciando suficientemente los establecimientos por ámbito urbano o rural, por tipo de prestación e incluso por nivel educativo, siempre existirán escuelas que se beneficien y otras que se perjudiquen, partiendo de las decisiones actuales de matrícula y cantidad de secciones, en función de la cantidad de alumnos promedio por sección de los establecimientos.

También se estimaron las ganancias o pérdidas promedio por establecimiento de una y otra opción y las modificaciones presupuestarias resultantes de una opción política intermedia que consistiría en dejar a cada establecimiento elegir lo que más le convenga, en base al presupuesto actual de la Dirección General de Cultura y Escuelas de la Provincia de Buenos Aires para los niveles educativos Primario/EGB y Polimodal.

Observando la situación por Departamento se encontró que la realidad es aproximadamente la misma, en la mayoría de los municipios, aquellos donde hay menos población, menos escuelas urbanas, menos matrícula pero en general también menos alumnos por sección, se preferiría una asignación que financie la oferta de secciones de los establecimientos, mientras que en una minoría de partidos, la mayor parte de los más grandes en términos de matrícula y población,

que presentan promedios de alumnos por sección superiores a los 30 alumnos, preferirían la distribución que tienen en cuenta la cantidad de alumnos.

En definitiva, puede concluirse que puesta en duda la mayor eficiencia de la formación de cuasi-mercados en el sistema educativo para dar las señales que orienten los esfuerzos de los directivos del sistema a mejorar la calidad en el servicio, como simple método de asignación de recursos presupuestarios, se demuestra que el sistema de capitación, en relación a uno que financie la oferta de secciones, resulta en un "castigo" hacia las escuelas de menor tamaño (y los municipios más chicos), medido por la matrícula. Esto redundaría en un incentivo a minimizar el número de secciones, es decir a sobredimensionar las secciones de alumnos, lo cual en un sistema como el de la Provincia de Buenos Aires, que no se demostrara ineficiente en esos términos, conduciría simplemente a generar una transferencia de recursos de las escuelas (y los municipios) menos pobladas a aquellas con mayor matrícula, sin la certeza de que eso signifique una mejora en la calidad educativa.

Bibliografia citada

Adnett, N. (s/f): Competition in the school curriculum: the economic and policy context in the UK. Mimeo, Staffordshire university Business School.

Adnett, N. y Davies, P. (s/f): Reconciling the economic and sociological analyses of UK schooling quasi-markets. Working Paper 98.5. Staffordshire University Business School.

Cohn, E. y Geske, T. (1990): The economics of education, 3° Ed., Pergamon Press.

Cohen, D. y Farrar, E. (1977): "Power to the parents? The story of education vouchers." The Public Interest N° 48, Summer.

Coons, J.E. y Sugarman, S.D. (1978): Education by choice: the case for family control. University of California Press, citado por Van Gendt (1980).

Chubb, J. y Moe, T. (1990): Politics, markets and America's schools, The Brookings Institution, Washington.

Davies, P. y Adnett, N. (s/f): Quasi-market reforms and vocational schooling in England and Wales: an economic analysis. Working Paper 98.11. Staffordshire University Business School.

Friedman, D. (1993): The weak case for public schooling. Mimeo.

Friedman, M. (1955): "The role of government in education" en Sollow (ed.): Economics and the public interest, Rutgers University Press.

Glass, G.V. (1994): "School choice: a discussion with Herbert Gintis" en Education Policy Analysis Archives – Vol.2, N° 6

Hirschman, A. (1970): Exit, voice and loyalty. Responses to decline in firms, organizations, and states. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

Levin, H. (1991): "The economics of educational choice". Economics of Education Review –Vol.10, N° 2

Levin, H. (1996): Educational vouchers: effectiveness, choice, and costs. Russell Sage Foundation. EEUU.

Levin, H. Kelley, C. (1994): "Can education do it alone?" Economics of Education Review, Vol. XXX, N° 2.

Marginson, S. (1997): Markets in education. Allen & Unwin. Australia.

Monk, D. (1990): Education finance. An economic approach. Mc Graw Hill.

Murnane, R. y Levy, F. (1996): "What General Motors can teach U.S. schools about the proper role of markets in education reform". Phi Delta Kappa International, Inc.

Patrinos, H. y Ariasingam, D. (1996): Demand –Side Financing in Education in World Bank Education Projects 1993-1996. Human Development Department, World Bank.

Smith, K. y Meier, K. (1995): "School choice: panacea or pandora's box?" Phi Delta Kappa, Diciembre.

Van Gendt, M. (1980): The voucher concept and the publicness of basic education. Krips Repro Meppel, Holanda.

West, E. (1970): Education and the State, 2° ed. Institute of Economic Affairs. Londres.