

# Educación PARA TODOS

Juan José Llach  
Silvia Montoya  
Flavia Roldán



Nueva Edición  
2000

# Índice

## Prólogo

<b>Primera Parte.</b> Los resultados de la educación primaria y secundaria en la Argentina y sus factores determinantes	1
<b>Introducción.</b> ¿Es la educación la gran esperanza?	3
La visión optimista: educar al soberano y M'hijo el doctor	3
La visión pesimista, o al menos escéptica: el fatalismo del crecimiento	8
Ocho hechos estilizados acerca de la relación entre desarrollo económico y social y resultados y gastos educativos	10
Una analogía: la brecha entre ricos y pobres y la posibilidad de convergencia en el crecimiento económico y en la educación	13
<b>Capítulo I.</b> La educación argentina en el mundo	17
Los resultados cuantitativos de la educación primaria y secundaria en la Argentina y sus factores determinantes: una comparación internacional	17
1. Desarrollo económico, capital humano y eficacia del sistema educativo	19
1.1. El PIB por habitante y el acervo de capital humano	19
1.2. El PIB por habitante y la eficacia de la educación primaria y secundaria en la Argentina comparada con otros países	25
La "eficacia externa" o cobertura del sistema	25
La "eficacia interna" o aptitud del sistema para lograr la graduación a tiempo	28
La eficacia interna de la enseñanza primaria	29

La eficacia interna de la enseñanza secundaria	32
Primeras conclusiones sobre los niveles de educación y capital humano	33
2. El esfuerzo financiero y la eficiencia comparada del sistema educativo	34
2.1. El esfuerzo financiero en la educación	34
2.2. La eficiencia del gasto en educación	40
2.3. Eficiencia en la educación primaria	40
2.4. Eficiencia en la educación secundaria	43
2.5. Primeras conclusiones sobre el gasto en educación y su eficiencia	44
3. El acervo de capital humano, la eficacia y la eficiencia del sistema educativo: una primera mirada de conjunto	45
3.1. El enfoque de la función de producción, la teoría del crecimiento económico y la explicación de los resultados educativos	45
3.2. Primeras conclusiones sobre el margen de acción de las políticas educativas	49
<b>Capítulo II. Provincias educando</b>	51
Desarrollo económico, gastos y resultados de la educación primaria y secundaria en la Argentina: una comparación entre las provincias	51
1. Desarrollo económico, capital humano y eficacia educativa de las 24 provincias	52
1.1. El acervo de capital humano y el PIB por habitante	52
1.2. La eficacia de la educación primaria y secundaria en las provincias argentinas y su relación con el nivel de desarrollo económico	56
La “eficacia externa” o cobertura de los sistemas educativos provinciales	57
Los grados de libertad: ¿hasta qué punto el nivel de desarrollo determina los resultados educativos en las provincias?	61
La eficacia dinámica de los sistemas educativos provinciales: un estudio de cohortes	63
2. El gasto y el esfuerzo financiero en la educación y la eficiencia comparada de los 24 subsistemas provinciales	76

2.1. El gasto por alumno y el PIB/h	76
2.2. El esfuerzo financiero en educación	78
2.3. La eficiencia del gasto en educación de las provincias: una primera aproximación	79
3. El acervo de capital humano, la eficacia y la eficiencia de los sistemas educativos provinciales: una primera mirada de conjunto	81
3.1. Los resultados para la educación primaria	81
3.2. Los resultados para la educación secundaria	82
3.3. Las provincias argentinas y el mundo: una comparación ¿Cuáles son las provincias más y menos eficientes en la utilización de sus recursos educativos?	83
<b>Capítulo III. La calidad de la educación</b>	89
La calidad de la educación primaria y secundaria en la Argentina y sus factores determinantes	89
1. ¿De qué depende la calidad de la educación? una excursión por el mundo	90
1.1. ¿Qué es lo que se mide? Una definición limitada de la “calidad” de la educación	93
1.2. Una primera evidencia internacional de la desconexión gasto/calidad	96
1.3. Una revisión de la literatura sobre los factores determinantes de la calidad educativa y el enfoque de la “función de producción” de educación	99
El papel de las condiciones innatas, familiares y socioeconómicas	103
El papel de las escuelas y los maestros	112
2. Factores determinantes de la calidad de la educación en la Argentina	123
2.1. El sistema nacional de evaluación de la calidad educativa (SINEC): principales resultados	123
2.2. Síntesis de los resultados totales y por provincia de las pruebas de calidad	125
La dispersión de los resultados por provincia y su evolución en el tiempo	126
2.3. ¿De qué dependen los resultados individuales de las pruebas?	132
Una primera mirada a los factores determinantes	132

Análisis econométrico de los resultados de las pruebas	143
La organización de los sistemas provinciales también pesa (el “efecto área”)	152
Una mirada más cercana: los estudios de casos de las escuelas	154
¿Un gigante invisible?: la influencia de los maestros o “efecto aula”	158
¿Un círculo vicioso de la pobreza educativa?	160
3. Factores personales, familiares y escolares determinantes de la promoción, el abandono y la repitencia	165
3.1. Factores asociados a la deserción, la repitencia y la promoción sin períodos complementarios	166
3.2. Factores determinantes de la deserción, la repitencia y la promoción sin períodos complementarios	169
3.3. Una mirada más cercana a la deserción	172
3.4. La repitencia en detalle	174
3.5. ¿Por qué “me la llevé”?	175
4. A modo de conclusión	176
<b>Segunda Parte. La educación como organización: la teoría, la Argentina y el mundo</b>	177
<b>Capítulo IV. La importancia de la organización</b>	179
La organización de los sistemas educativos en la Argentina y la comparación de los rendimientos de las escuelas estatales y privadas	179
Los salarios docentes y la “carpa blanca”: una introducción	181
1. Los problemas “de agencia” en educación	183
1.1. El caso de la educación	185
2. La organización institucional de la educación estatal en la Argentina	190
2.1. Bases legales del sistema educativo	192
2.2. La transformación organizativa del sistema educativo argentino en la década del noventa	197
2.3. Cómo se toman las decisiones en el sistema educativo argentino	206
3. Desarrollo y financiamiento de la educación privada	209
4. Los contratos y los salarios docentes	213
4.1. Características de los contratos docentes	214
4.2. Los salarios docentes	218
5. El exceso de gasto originado en el centralismo burocrático	

como límite al progreso de los docentes y de la educación argentina	226
6. ¿Laica o libre? Hasta qué punto difieren los rendimientos de las escuelas estatales y las privadas	228
6.1. Un repaso de la literatura	228
6.2. Comparación de los resultados de la educación pública y privada en la Argentina: (1) la estadística descriptiva	234
6.3. Comparación de los resultados de la educación pública y privada en la Argentina: (2) el modelo explicativo	245
6.4. El análisis estadístico de niveles múltiples	249
6.5. Los problemas originados en el sesgo de selección	252
6.6. Una aproximación a la eficiencia comparada de la educación estatal y la privada	256
<b>Capítulo V. Una mirada al mundo: La proliferación de innovaciones educativas</b>	263
1. Reformas basadas en la descentralización	265
1.1. Pro y contra de la descentralización	266
1.2. La descentralización en el mundo	271
2. Reformas basadas en el principio de la elección	284
2.1. ¿Por qué es bueno poder elegir en educación?	284
2.2. El voucher	287
2.3. Escuelas concesionadas ( <i>charter</i> )	303
2.4. Escuelas imanes ( <i>magnet</i> )	310
<b>Capítulo VI. ¿Qué piensan los argentinos de la educación?</b>	313
1. ¿Cómo está la educación?	314
1.1. Mi escuela y mi colegio son buenos o muy buenos	314
1.2. Casi todas las cosas de mi escuela son bastante buenas	318
1.3. Pero el sistema educativo “no anda bien”	319
2. ¿Dónde está el problema?	321
3. ¿Qué haría usted para mejorar la educación?	324
4. ¿Cómo hay que financiar la educación?	327
4.1. La gratuidad de la enseñanza	327
4.2. Los subsidios a la enseñanza privada	328
5. Un clima más bien favorable a las innovaciones educativas	330
5.1. El mayor consenso: las pruebas de calidad	331
5.2. La autonomía de las escuelas	331
5.3. El subsidio a la demanda	335

5.4. ¿Qué participación de los padres?	337
5.5. Los incentivos a los docentes	340
<b>Tercera Parte. ¿Reforma o revolución?</b>	<b>343</b>
<b>Capítulo VII. Cómo poner una educación de calidad realmente al alcance de todos</b>	<b>345</b>
1. Conclusiones de la investigación	345
2. Porqué es necesaria una revolución educativa	354
2.1. El (pobre) estado del debate	354
2.2. Porqué hay que aumentar significativamente los recursos asignados a la educación	357
2.3. Porqué hay que cambiar la organización del sistema educativo	359
3. Los instrumentos para el cambio	360
3.1. Lo que el crecimiento y el empleo no dan, la educación no lo presta	360
3.2. La propuesta para financiar la revolución educativa: la reforma del sistema de coparticipación federal y la racionalización del gasto	361
3.3. La propuesta para cambiar la educación primaria y secundaria: la nueva organización de la oferta educativa	364
3.4. La propuesta para cambiar la educación primaria y secundaria: la nueva organización de la demanda educativa	375
3.5. El desafío de la capacitación	379
<b>Anexos al Capítulo IV</b>	<b>381</b>
Anexo IV.1. Breve historia de la organización de la educación primaria y secundaria en la Argentina	381
Anexo IV.2. La estructura curricular del sistema educativo hasta la Ley Federal de Educación	385
Anexo IV.3. Implementación de la Ley Federal de Educación: reparto de atribuciones y responsabilidades entre el Poder Ejecutivo Nacional, el Consejo Federal de Cultura y Educación y las autoridades de cada jurisdicción	388
Anexo IV.4. La estructura de los salarios docentes en las 24 jurisdicciones	393
Anexo IV.5. Regulaciones del contrato docente en provincias seleccionadas	394

<b>Anexo Metodológico</b>	403
1. Capítulo I	403
1.1. Algunas definiciones y conceptos	403
1.2. Determinantes del desempeño de los sistemas educativos a nivel internacional	404
2. Capítulo II	408
2.1. Estudio de cohortes	408
2.2. Determinantes del desempeño de los sistemas educativos a nivel provincial	412
2.3. Efecto país: las provincias argentinas y el mundo. Una comparación usando el método de las variables ficticias ( <i>dummies</i> )	415
3. Capítulo III	418
3.1. Por qué es importante medir la calidad educativa	418
3.2. El sistema nacional de evaluación de la calidad educativa (SINEC) en la Argentina	419
3.3. Construcción de las variables	426
3.4. Los determinantes del rendimiento individual	430
3.5. Estudio de casos sobre los mejores y peores puntajes	441
3.6. Encuesta IERAL	442
4. Capítulo IV	456
4.1. ¿Por qué se necesita una técnica especial de Análisis Multinivel?	456
4.2. Los problemas derivados del sesgo de selección	477
<b>Anexo Estadístico</b>	485
<b>Bibliografía</b>	509