

## Sector educativo bahiense

La oferta educativa de Bahía Blanca se encuentra en concordancia con lo observado a nivel provincial.

El perfil local muestra que la participación del sector privado en la gestión es inferior al observado en el total de la provincia.

Dada su configuración y la estructura de subsidios, el sector enfrenta serios problemas de financiamiento.

Como parte del programa de estimación del aporte de los diferentes sectores a la economía local se encuentra el cálculo correspondiente al sector de enseñanza. En estudios anteriores se avanza sobre el sector educativo de gestión pública, mientras que en esa ocasión se completan los cálculos correspondientes a los establecimientos de gestión privada. La educación presenta particularidades que deben ser contempladas al momento de evaluar la situación del sector, especialmente si se tiene en cuenta la forma de financiamiento adoptada en la provincia de Buenos Aires, la que repercute directamente sobre los resultados en el partido de Bahía Blanca. A lo largo del estudio se analiza la oferta educativa según niveles y modalidades, el impacto sobre la generación de empleo docente y las remuneraciones, contrastando los resultados obtenidos con el resto de los sectores de la economía.

### Aspectos institucionales

La educación es un servicio que, si bien tiene características técnicas de bien privado, posee algunas propiedades que hacen que resulte deseable que la población tenga a su disposición como mínimo ciertas cantidades del mismo. Estas características se denominan en la teoría económica “efectos externos positivos” e implican que, a partir de la prestación del servicio de educación, hay algunos efectos que se derraman al resto de la comunidad que no está participando activamente en el intercambio educativo. En otras palabras, la sociedad en su conjunto se ve beneficiada por la actividad educativa, aún sin desearlo o buscarlo intencionalmente+.

Tanto el mercado como el sector público pueden proveer educación, pero cuando existen externalidades positivas, la provisión privada de educación tiende a ser insuficiente, es decir que la cantidad que surge del juego entre la oferta educativa y la demanda es inferior a la socialmente óptima. Por ello, el estado tiene la posibilidad de intervenir con la finalidad de garantizar a la población el acceso a la educación y también la posibilidad de disponer de un nivel adecuado de la misma.

La provisión pública de un bien que técnicamente es privado imprime ciertas particularidades al mercado educativo y genera una gran cantidad de costos, ineficiencias y esfuerzos de gestión para el sector público. No es menester del presente trabajo ahondar en estos aspectos, pero a modo ilustrativo se describen someramente las principales consecuencias de esta situación:

1. *Costos y burocracia.* Cuando el sector público toma a su cargo la provisión de la educación debe implementarse la infraestructura e instrumentarse los recursos correspondientes a tal efecto. Esto genera, por un lado, la necesidad de realizar

grandes inversiones en el sector y, por el otro, un gran requerimiento de recursos para poder solventar los gastos de funcionamiento. Adicionalmente, se conforman estructuras burocráticas que deben ser sostenidas y que también le dan un tinte característico al funcionamiento del mercado educativo, diferente al que surge cuando la provisión se encuentra a cargo del sector privado exclusivamente.

2. *Inconsistencia ente oferta y demanda.* Por tratarse de un bien técnicamente privado, la demanda total de educación se obtiene agregando las demandas individuales de los consumidores, mientras que su provisión pública a precio cero supone que la oferta se determina mediante alguna clase de mecanismo político. Allí coexisten, entonces, demanda individual y oferta colectiva, lo que conduce a un permanente exceso de demanda.
3. *Ineficiencia de precio cero.* Como el acceso a la educación pública no se encuentra limitado por un precio, su disponibilidad gratuita genera un constante exceso de demanda. En otras palabras, la cantidad que el sector público pone a disposición de los interesados en educarse resulta insuficiente. En los mercados habituales, es el precio el que actúa como mecanismo de racionamiento entre la oferta y la demanda. Como aquí no opera el ajuste por precio, necesariamente aparecen sustitutos imperfectos que persiguen la misma finalidad.
4. *Mecanismos de ajuste.* Por los motivos expuestos, en el mercado educativo aparecen otros mecanismos alternativos de racionamiento: establecimiento de cupos en los distintos colegios y cursos, colas de espera para obtener una plaza para el ingreso, cierta clase de mecanismos de regionalización que limitan geográficamente el alcance de cada escuela o la disminución en el nivel de calidad general de la educación. El ajuste en el nivel de calidad se efectúa para poder ampliar la oferta educativa con la misma cantidad de recursos, manifestándose a través de la congestión en el servicio y, principalmente, por el pago de bajas remuneraciones a los docentes dado que representan la mayor parte del gasto total de prestación del servicio. También, se aprecia una creciente escasez o carencia de insumos (equipamiento o bibliografía) y un deterioro de la infraestructura edilicia.

A estas cuestiones, que son de carácter general para cualquier sistema educativo de provisión pública, deben añadirse las particularidades del marco institucional que rige actualmente en la provincia de Buenos Aires, que es la que financia la educación. El financiamiento general se obtiene de fondos generales de origen impositivo, ya sea de impuestos provinciales o coparticipados por la Nación.

A partir de la ley 24.049, la Nación transfiere la gestión de las escuelas a las provincias asignando paralelamente una suma fija anual para contribuir a su financiamiento que ha quedado fuertemente desactualizado, tal como se analiza detalladamente en el IAE 123, en un contexto donde los gastos de las provincias en la prestación de la educación crecen permanentemente. Buenos Aires, la provincia con mayor demanda educativa junto con Córdoba y Santa Fe, resulta sumamente perjudicada. Adicionalmente a este monto fijo anual, se suma también un aporte que responde a la Ley de Financiamiento Educativo N°26.075/06. En este caso no se trata de una suma fija, pero el criterio de distribución entre las jurisdicciones se fija anualmente en función de distintos criterios relacionados con la matrícula educativa de cada jurisdicción. En síntesis, puede decirse que la realidad actual es que existe un fuerte desequilibrio entre los gastos que cada provincia asume al brindar educación y los ingresos que dispone con tal finalidad.

En virtud de estas circunstancias, la provisión privada de educación surge en parte como complemento de la escuela pública, descomprimiendo la inconsistencia entre la oferta y la demanda y atenuando el problema de exceso de demanda observado en la educación pública.

Si bien en los establecimientos de gestión privada existe un precio de acceso distinto de cero (a diferencia de lo que ocurre en el caso de las instituciones de gestión pública), muchos de ellos reciben una transferencia del sector público que contribuye con el financiamiento de los planteles docentes, por lo que dicho precio resulta sensiblemente inferior al costo de prestación del servicio. Este mecanismo opera como un subsidio estatal parcial a la oferta de educación.

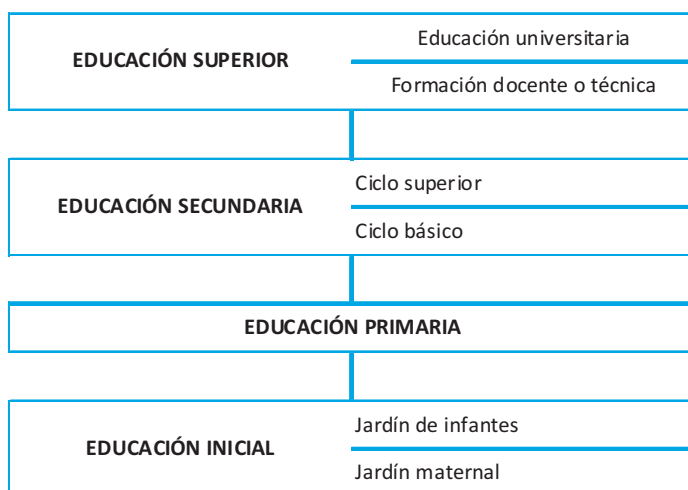
Como consecuencia, la configuración actual del sistema educativo en Argentina presenta una convivencia entre establecimientos de gestión pública y otros de gestión privada que, en la mayoría de los casos, recibe también un subsidio por parte del sector público para su funcionamiento. En el caso de las instituciones de gestión pública, su financiamiento corresponde casi completamente al gobierno provincial, que a su vez depende fuertemente de las transferencias de la Nación para poder cumplir con sus compromisos.

## Caracterización del sector y estimaciones

La configuración actual del sector en la provincia de Buenos Aires puede apreciarse en el Esquema 1. Tal como allí se exhibe, existen cuatro niveles: educación inicial, educación primaria, educación secundaria y educación superior, siendo obligatorio culminar con la educación secundaria mientras que la educación superior es optativa.

El nivel de educación inicial está conformado como una unidad pedagógica para niños desde los 45 días a los 5 años de edad, siendo obligatoria la asistencia a las salas de 4 y 5 años. El nivel de educación primaria también es obligatorio, tiene seis años de duración y asisten los niños a partir de 6 años de edad. El nivel secundario,

**Configuración sistema educativo de la provincia de Buenos Aires**



Esquema 1

Establecimientos y matrícula según tipo de gestión en Bahía Blanca

Cuadro 1

	PÚBLICOS		PRIVADOS		TOTAL		
	nº estab	matrícula	nº estab	matrícula	nº estab	privada/total	matrícula
Educación común							
nivel inicial	60	8.605	36	4.209	96	37,5%	12.814
nivel primario	74	20.391	20	7.295	94	21,3%	27.686
nivel secundario	86	16.964	24	7.172	110	21,8%	24.136
nivel superior no universitario	6	3.969	13	4.826	19	68,4%	8.795
Modalidad jóvenes y adultos	37	9.428	3	4.077	40	7,5%	13.505
Modalidad especial	14	2.285	4	189	18	22,2%	2.474
Modalidad artística	4	2.560	0	0	4	0,0%	2.560
Educación física	4	3.292	0	0	4	0,0%	3.292
Psicología comunitaria y pedagógica	2	190	0	0	2	0,0%	190
<b>TOTAL</b>	<b>287</b>	<b>67.684</b>	<b>100</b>	<b>27.768</b>	<b>387</b>	<b>25,8%</b>	<b>95.452</b>

Establecimientos y matrícula según tipo de gestión en la provincia de Buenos Aires

Cuadro 2

	PÚBLICOS		PRIVADOS		Total	
	nº estab	matrícula	nº estab	matrícula	nº estab	matrícula
Educación común						
nivel inicial	3.094	395.763	2.022	280.759	5.116	676.522
nivel primario	4.339	1.096.862	1.577	582.350	5.916	1.679.212
nivel secundario	3.273	953.389	2.368	455.341	5.641	1.408.730
nivel superior no universitario	264	114.448	316	71.166	580	185.614
Modalidad jóvenes y adultos	1.745	372.153	153	33.890	1.898	406.043
Modalidad especial	1.275	66.490	433	13.027	1.708	79.517
Modalidad artística	156	43.108	10	767	166	43.875
Educación física	138	109.735	1	346	139	110.081
Psicología comunitaria y pedagógica	161	26.538	5	999	166	27.537
<b>TOTAL</b>	<b>14.445</b>	<b>3.178.486</b>	<b>6.885</b>	<b>1.438.645</b>	<b>21.330</b>	<b>4.617.131</b>

Fuente: Dirección de Información y Estadística - Provincia de Buenos Aires

también de carácter obligatorio y seis años de duración, está conformado como una unidad pedagógica y organizativa comprendida por una formación de carácter común y otra orientada de carácter diversificado. Está destinado a los adolescentes, jóvenes y adultos que hayan cumplido con el nivel primario. Finalmente, el nivel de educación superior es la formación académica de grado para el ejercicio de la docencia, el desempeño técnico, profesional, artístico o el conocimiento y la investigación científico-tecnológica a través de instituciones universitarias y no universitarias.

Además hay diferentes modalidades: educación común, jóvenes y adultos, modalidad especial, artística y educación física.

De acuerdo a las estadísticas brindadas por la provincia de Buenos Aires, en Bahía Blanca existen más de 400 establecimientos educativos en todas las ramas y modalidades, que captan más de 95 mil alumnos en total. Esta cifra representa algo del 2% del total de establecimientos de la provincia.

Entre los niveles inicial, primario y secundario, se agrupa más del 78% del total de establecimientos educativos y por consiguiente la mayor parte de la matrícula.

Con respecto a las modalidades de gestión, en términos agregados podría señalarse

que aproximadamente un cuarto de las instituciones de educación es de gestión privada, mientras que el resto se encuentra completamente a cargo de la gestión pública. Esta participación es inferior a la observada en el total de la provincia, donde un 33% de los establecimientos está manejado por el sector privado y, en particular en el nivel secundario, este porcentaje asciende al 42% mientras que en Bahía Blanca es sólo del 22%, tal como puede apreciarse en los Cuadros 1 y 2. En el caso de la educación superior no universitaria, en cambio, en Bahía Blanca hay una mayor proporción de establecimientos de gestión privada que en el total de la provincia.

Resulta interesante indagar acerca del impacto que tiene el sector educativo en la generación de puestos de trabajo. Tal como se menciona anteriormente, se trata de un sector donde las remuneraciones del plantel docente representan el principal ítem de gasto.

En los Cuadros 3 y 4 se observa la síntesis del empleo generado por este sector en el partido de Bahía Blanca, diferenciando los efectos según el modo de gestión privado o público. Allí puede apreciarse que la forma de estimación debe distinguir la carga docente que corresponde a puestos de trabajo efectivos, por un lado, y la cantidad

### Ocupación y masa salarial docente

#### GESTIÓN PÚBLICA

	Docentes	Horas cátedra	Módulos
Educación común	2.885	10.951	15.497
nivel inicial	739	75	0
nivel primario	1.555	110	2.590
nivel secundario	520	10.737	10.930
nivel superior no universitario	71	29	1.977
Modalidad jóvenes y adultos	239	2.924	0
Modalidad especial	405	0	0
Modalidad artística	64	365	2.877
Educación física	14	387	0
Jefatura distrital	27	0	0
<b>TOTAL OCUPACIÓN</b>	<b>3.634</b>	<b>14.627</b>	<b>18.374</b>
<b>MASA SALARIAL ANUAL (\$)</b>	<b>170.874.314</b>	<b>57.417.232</b>	<b>46.138.584</b>

Cuadro 3

#### GESTIÓN PRIVADA

	Docentes	Horas cátedra	Módulos
Educación común			
nivel inicial	352	0	226
nivel primario	344	0	1.421
nivel secundario	204	8.713	5.797
nivel superior no universitario	47	4.984	0
Modalidad jóvenes y adultos	s/d	s/d	s/d
Modalidad especial	57	0	0
<b>TOTAL OCUPACIÓN</b>	<b>1.004</b>	<b>13.697</b>	<b>7.444</b>
<b>MASA SALARIAL ANUAL (\$)</b>	<b>52.799.747</b>	<b>23.000.139</b>	<b>18.694.488</b>

Cuadro 4

Fuente: estimación propia en base a datos de DIPREGEP y DGCE de la provincia de Buenos Aires

de horas cátedra y módulos por el otro, que representan diferentes maneras de contabilizar la demanda de trabajo por parte del sector. Tanto las horas cátedra como los módulos son unidades de medida que no son en sí mismas puestos de trabajo, y se utilizan como método de remuneración a los docentes. Esto hace que, al momento de las estimaciones, se tenga una idea clara sobre la masa salarial generada dentro del sector y una idea más difusa acerca de los puestos efectivos de trabajo que se están creando.

Con respecto a los docentes, en los establecimientos de gestión pública se registran más de 3.600 cargos mientras que en la parte privada algo de mil, lo que totaliza más de 4.600 empleos, cifra muy importante para la economía local. Esto implica que la participación de la educación de gestión privada en la generación total de cargos docentes sería del 20% aproximadamente. Dada la forma de organización del sistema, es en los niveles inicial y primario donde tiene mayor incidencia esta modalidad de contratación, mientras que en el nivel secundario y superior no universitario adquieren mayor relevancia las horas cátedra y los módulos.

En el caso de las horas cátedra, en Bahía Blanca anualmente se destinan más de 28 mil a la prestación de servicios educativos, de las cuales algo del 48% corresponde a instituciones de gestión privada, poniendo de relieve que la participación es notablemente superior al caso de los docentes. Esto se explica por la mayor cantidad de establecimientos de la órbita privada en el nivel superior no universitario comentada más arriba, justamente en el nivel donde la carga de docentes es mínima en relación con las otras dos formas de contratación de personal: las horas cátedra y los módulos. Con respecto a los módulos, la estimación total correspondiente a los ámbitos público y privado es de casi 26 mil módulos al año, de los cuales algo del 29% corresponde a la gestión privada.

En el Gráfico 1 puede apreciarse la importancia que, a nivel nacional, tiene el sector educativo como generador de empleo. De acuerdo al último informe de distribución de la ocupación por sectores de actividad elaborado por INDEC, en 2011 el sector

Gráfico 1



Fuente: estimación propia en base a datos de DIPREGEP y DGCyE de la provincia de Buenos Aires

de enseñanza se ubica en sexto lugar en comparación con todos los sectores de la economía argentina, confirmando que se trata de una actividad cuyo insumo principal es el trabajo docente y, por ende, uno de sus principales gastos en la ecuación de costos totales.

Una vez estimada la cantidad de docentes, horas cátedra y módulos empleadas en Bahía Blanca durante 2011 para la prestación del servicio de educación, es necesario valorizar la generación de empleo a fines de tener una idea acerca de la masa salarial que la actividad vuelca a la economía local. Para ello, se utilizan las remuneraciones de referencia en cada uno de los casos concluyendo que durante 2011, el sector educativo local aporta a la economía, solamente en gasto docente, casi 370 millones de pesos. De ese total, 224 millones de pesos (el 60%) representa gasto en docentes, algo de 80 millones es retribución por horas cátedra (22%) y el resto, 65 millones, a la remuneración de módulos. La participación de la gestión privada en el total del aporte ronda el 25%, acorde a la participación en la generación de empleo dado que las remuneraciones no difieren sustancialmente según el modo de gestión.

Puede concluirse que el sector educativo local tiene una gran participación en la generación de empleo, aunque las remuneraciones se encuentran por debajo del promedio de la economía. Si se tiene en cuenta, a modo de ejemplo, que el municipio local emplea algo de 2.500 personas y su gasto en remuneraciones es de 200 millones de pesos en 2011, se pone de manifiesto lo antedicho, cuestión que puede apreciarse también en el Gráfico 2, donde se exponen las remuneraciones promedio por sector de la economía para 2011 según el informe de INDEC citado anteriormente.



Gráfico 2

Fuente: estimación propia en base a datos de DIPREGEP y DGCyE de la provincia de Buenos Aires

## Comentarios finales

De acuerdo a los resultados del análisis, la oferta educativa de Bahía Blanca se encuentra, en términos generales, en concordancia con lo observado a nivel provincial. No se registran diferencias significativas ni en la cantidad de alumnos

captados por los establecimientos ni en la cantidad de instituciones, manteniéndose las participaciones del partido en el total provincial.

Con respecto a las modalidades de gestión, el perfil local indica que la participación del sector privado es inferior al observado en el total de la provincia, salvo en el caso del nivel superior no universitario que exhibe un mayor porcentaje de gestión privada.

Se plantea la gran capacidad de creación de puestos de trabajo que posee el sector y se pone de manifiesto que las remuneraciones se encuentran por debajo del promedio de la economía, en concordancia con lo que se observa en el total del país.

A lo largo de la nota se exponen los problemas de financiamiento que atraviesa el sector, problema común a todas las provincias del país pero particularmente exacerbado en Buenos Aires, donde la gran cantidad de población hace que la demanda de educación sea superior a la media del resto de las provincias. Si a esto se suma el mencionado desequilibrio entre las responsabilidades de prestación del servicio y las escasas herramientas de financiamiento con que cuentan los sectores provinciales, el panorama se oscurece. Tal como se menciona a lo largo del estudio, en ediciones anteriores del IAE se trata largamente el problema fiscal que actualmente atraviesa la nación y las provincias. Todo esto repercute negativamente en las posibilidades de financiamiento del sector.

Dadas las características técnicas de la educación y la configuración del sector, que actualmente es un sistema mixto donde coexisten la gestión pública y la gestión privada subsidiada por el gobierno, la teoría anticipa desequilibrios entre la oferta y la demanda. Los desequilibrios requieren de mecanismos de ajuste que son imperfectos. La situación de las remuneraciones actuales del sector puede encuadrarse dentro de estos mecanismos, como también los severos problemas de infraestructura y provisión de insumos que atraviesa la educación. ■