

Educación: ¿qué provincias son más eficientes en el uso de sus recursos?

Resumen ejecutivo

Argentina atraviesa una crisis educativa profunda y persistente: a nivel nacional, apenas **1 de cada 2 niños y jóvenes permanece escolarizado y alcanza los aprendizajes mínimos esperados**. Pero ese promedio reúne realidades muy distintas. La educación se gestiona de manera descentralizada en **24 jurisdicciones**, con diferencias importantes en pobreza por ingresos, ruralidad, matrícula estatal, recursos disponibles y resultados educativos.

Por eso, comparar directamente los resultados provinciales puede ser engañoso. **El contexto social y la inversión importan, pero no explican todo**. Provincias con condiciones similares pueden alcanzar resultados distintos, lo que sugiere que también importa la capacidad de cada sistema para transformar sus recursos en permanencia y aprendizaje.

Para analizar esa dimensión, EDULAB desarrolló el **Índice EDULAB de Gestión Educativa Provincial**. El índice estima qué resultado cabría esperar de cada provincia dadas sus condiciones sociales y los recursos que destina a educación, y lo compara con el resultado efectivamente alcanzado. Así, busca hacer comparables realidades muy distintas y aproximarse al valor agregado de la gestión.

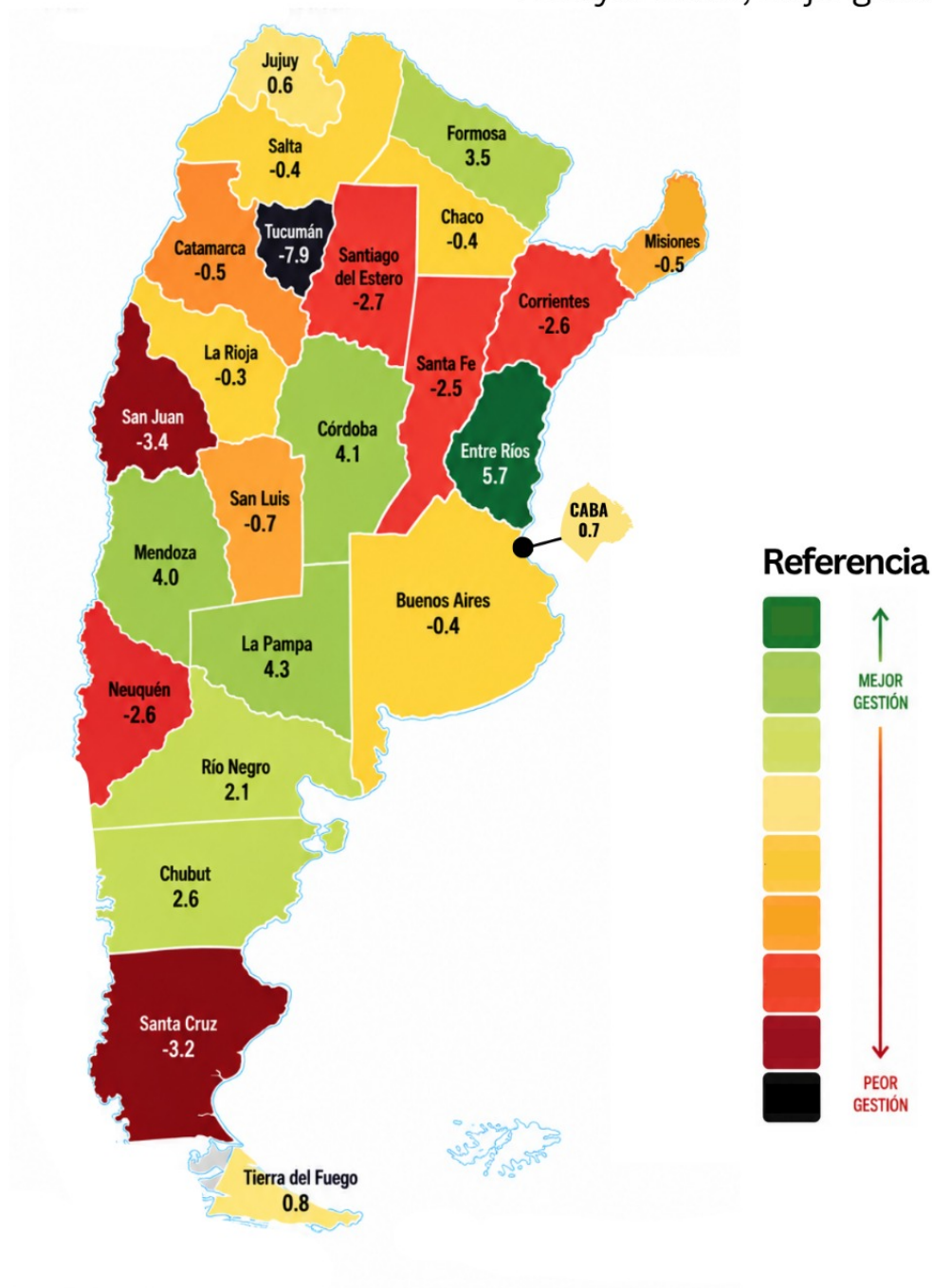
Los resultados para 2024-25 muestran diferencias relevantes. **Entre Ríos encabeza el índice**, seguida por La Pampa, Córdoba, Mendoza y Formosa; en el extremo opuesto se ubican Tucumán, San Juan y Santa Cruz. El ranking también muestra que mejores resultados absolutos no implican necesariamente un mejor desempeño relativo: CABA presenta el mejor resultado general, pero obtiene prácticamente lo esperado dadas sus condiciones y recursos.

La principal conclusión es que **la gestión importa**. El índice no mide de manera directa y exclusiva su calidad, pero muestra que existe margen para mejorar los resultados no solo aumentando los recursos, sino también utilizándolos mejor. Al mismo tiempo, las diferencias deben ponerse en perspectiva: incluso Entre Ríos, que lidera el índice, logra que solo 51 de cada 100 chicos permanezcan escolarizados y alcancen los aprendizajes mínimos. **El desafío es, entonces, no solo cuánto invertir, sino qué logra cada provincia con los recursos que tiene.**

Índice EDULAB de Gestión Educativa Provincial

Resultados 2024-25

A mayor índice, mejor gestión



Fuente: IDESA - EduLab

Introducción

Argentina atraviesa una crisis educativa de carácter estructural, resultado de un deterioro acumulado durante décadas. Hacia mediados del siglo XX, el país se encontraba claramente por delante de buena parte de América Latina en alfabetización y escolarización. Esa ventaja se fue perdiendo. Hoy los resultados educativos argentinos son similares a los de otros países de la región y se encuentran muy lejos de los alcanzados por los países más desarrollados.

Las evaluaciones internacionales permiten dimensionar esa pérdida. En PISA 2025, Argentina ocupó el puesto 75 entre 91 países y economías en Matemática, y apenas el 24% de los estudiantes de 15 años alcanzó al menos el nivel mínimo de desempeño, frente al 65% en los países de la OCDE. En Lectura, el país quedó en el puesto 62, y solo el 40% alcanzó las competencias básicas esperadas, frente al 69% de la OCDE. En términos simples, menos de 1 de cada 4 estudiantes alcanza las habilidades matemáticas mínimas y sólo 4 de cada 10 logran los aprendizajes básicos de lectura esperados para su edad — el peor resultado de la Argentina en Matemática desde que el país participa de la prueba (año 2001), y el más bajo en Ciencias y Lectura desde 2006.

Las consecuencias exceden al sistema educativo. La acumulación de déficits de aprendizaje deteriora la formación de capital humano y limita las posibilidades de crecimiento y desarrollo de largo plazo. Revertir esta tendencia requiere mejorar tanto la capacidad del sistema para mantener a los estudiantes dentro de la escuela como, fundamentalmente, lograr que esa permanencia se traduzca en aprendizajes efectivos.

Las provincias tienen un papel central en esta situación porque son las responsables de la gestión cotidiana del sistema educativo: administran las escuelas, organizan los recursos docentes y deciden cómo asignar gran parte del presupuesto destinado a educación. Es cierto que no todas parten del mismo lugar: la pobreza, la ruralidad, la composición de la matrícula y los recursos disponibles condicionan fuertemente los resultados. Pero esas condiciones no explican todo. Incluso entre provincias con contextos y niveles de recursos similares pueden observarse resultados educativos muy diferentes. **Eso muestra que la gestión educativa importa, y mucho.**

Ahí aparece una pregunta central: **¿cuánto logra cada provincia con las condiciones que enfrenta y los recursos que destina a educación?** Hasta ahora contamos con indicadores sobre aprendizaje, escolarización, gasto y contexto social, pero no con una medida que permita aproximarnos de manera comparable a esa dimensión de la gestión.

Para contribuir a llenar ese vacío, EDULAB desarrolló el **Índice EDULAB de Gestión Educativa Provincial**, una herramienta que compara el resultado educativo que obtiene cada jurisdicción con el que cabría esperar dadas sus condiciones sociales y los recursos públicos que destina a educación.

Índice EDULAB de Gestión Educativa Provincial

Comparar directamente los resultados educativos de las provincias puede llevar a conclusiones engañosas. **No todas enfrentan las mismas condiciones sociales ni disponen de los mismos recursos.** Una provincia con menor pobreza y mayor gasto por alumno parte, en principio, de una situación más favorable que otra con altos niveles de pobreza y menos recursos. Por eso, mirar solamente quién obtiene mejores resultados sería, en alguna medida, comparar realidades muy diferentes.

Las provincias tienen puntos de partida muy distintos

Las diferencias entre provincias son muy marcadas. La pobreza va del 15,8% en CABA al 56,6% en Chaco (2024-25); la ruralidad es casi nula en CABA y llega al 25% en Santiago del Estero (2022). La matrícula estatal representa el 51,2% en CABA y el 89,9% en Formosa (2024-25). También hay fuertes brechas de recursos: el gasto educativo por alumno, ajustado por costo de vida, es más de tres veces mayor en Neuquén que en Tucumán (2024).

Por eso, comparar solamente los resultados finales sería comparar provincias que parten de situaciones muy distintas. El contexto social y los recursos influyen fuertemente sobre el desempeño educativo, pero no lo explican por completo. Provincias con condiciones similares pueden alcanzar resultados diferentes. Allí aparece una dimensión adicional: la capacidad de cada sistema educativo para transformar las condiciones y los recursos que tiene en mejores resultados.

El Índice EDULAB de Gestión Educativa Provincial busca aproximarse justamente a esa dimensión. Para hacerlo, **estima primero qué resultado cabría esperar de cada provincia dadas sus condiciones sociales y los recursos disponibles y luego lo compara con el resultado que efectivamente obtiene.** De esta manera, intenta hacer comparables realidades provinciales muy diferentes y detectar qué jurisdicciones logran más o menos de lo esperable.

El resultado educativo se mide a partir del porcentaje de niños y jóvenes que **no se encuentran en situación de pobreza educativa.** Este indicador combina dos dimensiones: la permanencia dentro del sistema educativo y el logro de los aprendizajes mínimos esperados. Es decir, no alcanza con que los chicos estén escolarizados: también importa que aprendan.

Para estimar qué resultado sería esperable en cada provincia, el modelo considera cuatro factores que condicionan el desempeño y presentan importantes diferencias entre jurisdicciones: **la pobreza por ingresos, la ruralidad, el gasto público educativo por alumno y la participación de la matrícula estatal.**

A partir de la relación entre esos factores y los resultados educativos observados en las 24 jurisdicciones, el modelo calcula para cada provincia un **resultado esperado.** Luego lo compara con el resultado efectivamente alcanzado:

Índice de gestión = Resultado observado – Resultado esperado

La interpretación es sencilla. Si el índice es positivo, la provincia obtiene un resultado superior al que cabría esperar dadas sus condiciones y recursos. Si es negativo, obtiene menos de lo esperado. **El índice no busca identificar simplemente qué provincia tiene mejores resultados, sino cuál logra más en relación con las condiciones que enfrenta y los recursos que utiliza.**

La lógica se aproxima a la idea de productividad. Una provincia puede mejorar sus resultados destinando más recursos a educación, pero también puede hacerlo **utilizando mejor los recursos que ya tiene**. En este último caso, una mejor gestión permite obtener mayores resultados sin necesidad de aumentar proporcionalmente la inversión.

El índice constituye, de todos modos, una **aproximación a la gestión y no una medición directa de su calidad**. La diferencia entre el resultado observado y el esperado también puede recoger factores que el modelo no incorpora o problemas de medición. Su principal utilidad es identificar desempeños que se apartan de lo esperable y señalar en qué provincias conviene profundizar el análisis para entender qué decisiones, prácticas o capacidades pueden estar detrás de esas diferencias.

Qué provincias son más eficientes

Los resultados muestran que, aun después de tener en cuenta las diferencias de contexto social y recursos, **no todas las provincias obtienen lo mismo**. Entre Ríos encabeza el Índice de Gestión Educativa: el 51% de sus niños y jóvenes permanece escolarizado y alcanza los aprendizajes mínimos, frente al 45,3% que cabría esperar dadas sus condiciones. La diferencia es de casi 6 puntos porcentuales: **6 chicos más cada 100 de los que predice el modelo**.

Le siguen La Pampa (+4,3 puntos), Córdoba (+4,1), Mendoza (+4,0) y Formosa (+3,5). En el extremo opuesto se encuentra Tucumán: alcanza un resultado de 42,7%, cuando dadas sus condiciones y recursos cabría esperar 50,6%. Es decir, **cerca de 8 chicos menos cada 100**.

La comparación entre **CABA y Formosa** ayuda a entender qué aporta el índice. CABA tiene el mejor resultado educativo del país: el 65,9% de los niños y jóvenes se encuentra fuera de la pobreza educativa. Sin embargo, ocupa el puesto 9 del índice porque, dadas sus condiciones sociales y sus recursos, ese resultado es prácticamente el esperado. Formosa presenta el caso inverso: su resultado observado es mucho menor, 47%, pero supera en 3,5 puntos lo que cabría esperar y por eso asciende al quinto lugar. **El índice no pregunta solamente quién obtiene mejores resultados, sino quién logra más con las condiciones y los recursos que tiene.**

Lo mismo ocurre entre provincias con resultados casi idénticos. Jujuy y Neuquén tienen prácticamente la misma proporción de niños y jóvenes fuera de la pobreza educativa —49,3% y 49,2%, respectivamente—. Sin embargo, Jujuy obtiene aproximadamente lo esperable para sus condiciones (+0,6), mientras que Neuquén queda 2,6 puntos por

debajo. **Un mismo resultado final puede esconder desempeños relativos muy diferentes.**

Estas diferencias muestran que **la gestión importa**: aun controlando por condiciones sociales y recursos, algunas provincias consiguen transformar mejor que otras los recursos disponibles en permanencia y aprendizaje. Pero también muestran que las diferencias no deben exagerarse. Incluso Entre Ríos, que encabeza el índice, logra que apenas 51 de cada 100 chicos permanezcan escolarizados y alcancen los aprendizajes mínimos. **Hay provincias que gestionan relativamente mejor, pero dentro de un sistema educativo cuyos resultados siguen siendo bajos en todo el país.**

Índice EDULAB de Gestión Educativa Provincial – Resultados 2024-25

Posición en el índice	Provincia	Índice de gestión	% sin pobreza educativa	
			Resultado observado	Resultado esperado
1	Entre Ríos	5,7	51,0%	45,3%
2	La Pampa	4,3	54,5%	50,2%
3	Córdoba	4,1	57,0%	52,9%
4	Mendoza	4,0	50,9%	46,9%
5	Formosa	3,5	47,0%	43,5%
6	Chubut	2,6	53,2%	50,6%
7	Río Negro	2,1	52,2%	50,1%
8	Tierra del Fuego	0,8	53,2%	52,4%
9	CABA	0,7	65,9%	65,2%
10	Jujuy	0,6	49,3%	48,7%
11	La Rioja	-0,3	44,3%	44,6%
12	Chaco	-0,4	37,7%	38,1%
13	Salta	-0,4	48,7%	49,1%
14	Buenos Aires	-0,4	50,7%	51,1%
15	Catamarca	-0,5	42,2%	42,7%
16	Misiones	-0,5	44,5%	45,0%
17	San Luis	-0,7	49,0%	49,7%
18	Santa Fe	-2,5	50,0%	52,5%
19	Neuquén	-2,6	49,2%	51,8%
20	Corrientes	-2,6	45,9%	48,5%
21	Santiago del Estero	-2,7	40,4%	43,1%
22	Santa Cruz	-3,2	48,6%	51,8%
23	San Juan	-3,4	44,4%	47,8%
24	Tucumán	-7,9	42,7%	50,6%
Nación		-0,7	50,4%	51,1%

Estas posiciones deben leerse dentro de un panorama educativo que sigue siendo preocupante en todo el país. A nivel nacional, apenas el 50,4% de los niños y jóvenes permanece dentro del sistema educativo y alcanza los aprendizajes mínimos considerados por el indicador. Por eso, **ubicarse por encima de lo esperado no implica haber resuelto los problemas educativos**, sino obtener mejores resultados relativos dadas las condiciones y los recursos disponibles.¹

¿Dónde puede estar la diferencia?

Durante años, buena parte de la discusión educativa se concentró en **cuánto se invierte**. Pero el presupuesto determina los recursos de los que dispone el sistema, no los resultados que finalmente obtiene. **Entre una cosa y la otra está la gestión**: las reglas, incentivos y decisiones mediante las cuales esos recursos se transforman —o no— en permanencia y aprendizaje.

El índice no permite determinar cuáles de esas decisiones explican el desempeño de cada provincia, pero sí muestra por qué es necesario mirarla. Si jurisdicciones con condiciones y recursos semejantes obtienen resultados diferentes, **la discusión no puede agotarse en cuánto gastan: también hay que preguntarse cómo gestionan**.

Una primera dimensión es **cómo se asignan los recursos**. No alcanza con saber cuánto gasta una provincia: importa cómo distribuye ese presupuesto entre niveles, escuelas y estudiantes con distintas necesidades. **Más gasto puede mejorar los resultados, pero una mejor asignación permite obtener más de cada peso invertido**.

Otra dimensión central es **la gestión de los docentes y de las escuelas**. La distribución del personal, la cobertura de vacantes, el ausentismo, la formación y evaluación docente, los reconocimientos e incentivos, la capacidad de los directivos y el acompañamiento a las instituciones determinan buena parte del funcionamiento cotidiano del sistema. La experiencia internacional muestra que las reglas bajo las cuales se organiza la carrera docente pueden ser tan relevantes como los recursos destinados a financiarla.

También importa **medir y utilizar la información**. Evaluar periódicamente los aprendizajes permite saber dónde están los problemas y si las políticas están funcionando. Pero medir no alcanza: la información solo genera valor cuando produce decisiones, orienta apoyos y permite modificar aquello que no da resultados.

A esto se suma **la gobernanza del sistema**: cómo se distribuyen las responsabilidades entre el ministerio, las supervisiones, los equipos directivos y las escuelas; qué autonomía tiene cada nivel; y cuán claros son los mecanismos de coordinación y rendición de cuentas. Una buena organización institucional hace más probable que los recursos y las políticas lleguen efectivamente al aula.

Finalmente, mejorar la gestión exige **objetivos claros, continuidad y capacidad de corregir**. Una política que se sostiene en el tiempo pero no evalúa sus resultados puede perpetuar ineficiencias tanto como una política que cambia permanentemente.

¹ Detrás de cada resultado hay una combinación distinta de condiciones de partida, recursos disponibles y capacidad de gestión. La descomposición de estos factores se presenta en el Anexo.

La inversión importa, pero no sustituye a la gestión. Gastar más es una forma de disponer de más recursos; gestionar mejor es lograr más con los que ya existen. Esta segunda vía implica un aumento de productividad del sistema educativo y, por eso, constituye una ganancia que no exige aumentar proporcionalmente el presupuesto.

Conclusiones: hay margen para mejorar la gestión

Los bajos resultados educativos de Argentina no tienen una única explicación. **El nivel socioeconómico condiciona fuertemente las posibilidades de aprendizaje y los recursos son indispensables para sostener el sistema. Pero ninguno de esos factores determina por completo los resultados.** Provincias que enfrentan condiciones similares y disponen de recursos comparables pueden obtener desempeños diferentes. Ahí aparece la gestión.

El Índice de Gestión Educativa Provincial busca aportar justamente esa mirada. Al comparar lo que cada provincia obtiene con lo que cabría esperar dadas sus condiciones sociales y recursos disponibles, permite aproximarse a **cuánto valor agrega la gestión.** Los resultados muestran que existe margen para mejorar no solamente aumentando la inversión, sino también **obteniendo mejores resultados con los recursos ya disponibles.**

Esto no significa que las provincias mejor posicionadas hayan resuelto el problema. Entre Ríos encabeza el índice porque obtiene un resultado de casi 6 puntos superior al esperado, pero solo 51 de cada 100 niños y jóvenes permanecen escolarizados y alcanzan los aprendizajes mínimos. La Pampa, segunda en el ranking, llega a 54 de cada 100. **Las diferencias de gestión existen, pero se producen dentro de un escenario de resultados bajos en todo el país.**

Por eso, mejorar la gestión no reemplaza la necesidad de contar con recursos suficientes, pero puede **multiplicar su impacto.** Asignarlos mejor, fortalecer la gestión docente y de las escuelas, mejorar la gobernanza, medir los aprendizajes, utilizar esa información para decidir y corregir aquello que no funciona son distintas formas de aumentar la productividad del sistema educativo. **Gestionar mejor significa lograr más aprendizaje y mejores trayectorias con cada peso invertido.**

La discusión educativa necesita incorporar con más fuerza esta dimensión. Argentina perdió durante décadas buena parte de la ventaja educativa que alguna vez tuvo en la región. Recuperarla exige discutir cuánto invertir y cómo reducir las desigualdades de origen, pero también **qué resultados obtiene cada provincia con los recursos que tiene, por qué algunas logran más que otras y qué puede aprenderse de esas diferencias.**

Invertir más puede ser necesario. Gestionar mejor también. La diferencia es que una mejora de gestión permite obtener más con los mismos recursos: es una ganancia de productividad que el sistema educativo argentino no puede darse el lujo de desaprovechar.

Anexo metodológico

1. Variable de resultado

El resultado educativo se mide como el porcentaje de niños y jóvenes que **no se encuentran en situación de pobreza educativa**. El indicador combina dos dimensiones:

- **Inclusión:** permanencia dentro del sistema educativo. Se utilizan datos de 2024-25 de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) para estimar la tasa de niños y jóvenes dentro de la escuela, para primaria y secundaria.
- **Aprendizaje:** alcance de los aprendizajes mínimos esperados. Se utilizan datos de matemática y lengua de 2024 (secundaria) y 2025 (primaria) de las Pruebas APRENDER.

De esta manera, el resultado observado de cada provincia refleja simultáneamente la capacidad del sistema para sostener las trayectorias educativas y lograr aprendizajes básicos.

2. Variables explicativas

Para estimar el resultado educativo esperable de cada jurisdicción se consideran cuatro variables que condicionan el desempeño y que presentan diferencias importantes entre provincias:

- **Pobreza por ingresos:** datos 2024-25 obtenidos de la EPH.
- **Ruralidad:** datos de 2022 del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas.
- **Gasto público educativo total por alumno, ajustado por costo de vida:** últimos datos disponibles de la Secretaría de Educación de la Nación y canastas básicas de INDEC (2024).
- **Porcentaje de matrícula estatal:** últimos datos disponibles de la Secretaría de Educación de la Nación (2024).

La incorporación conjunta de estas variables permite contemplar diferencias en las condiciones socioeconómicas, territoriales, presupuestarias y en la composición de los sistemas educativos provinciales.

3. Estimación del resultado esperado

La relación entre el resultado educativo y las variables consideradas se estima mediante una **regresión lineal transversal para las 24 jurisdicciones del país**.

En términos generales, el modelo puede expresarse como:

Resultado educativo = f (pobreza, ruralidad, gasto por alumno, matrícula estatal)

A partir de los coeficientes estimados se calcula, para cada jurisdicción, el valor que el modelo predice dadas sus características. Este valor constituye el **resultado esperado**. Luego, el resultado esperado se compara con el efectivamente observado:

Índice EDULAB de Gestión Educativa = Resultado observado – Resultado esperado

La diferencia entre ambos valores corresponde al **residuo de la regresión**. Así, un índice de +4 indica que la provincia obtiene un porcentaje de niños y jóvenes sin pobreza educativa 4 puntos porcentuales superior al estimado por el modelo. Un índice de -4 indica un resultado 4 puntos inferior al esperado.

4. Interpretación del índice

El índice puede interpretarse como una medida de desempeño relativo. Un valor positivo indica que la jurisdicción alcanza resultados superiores a los que cabría esperar dadas las condiciones incorporadas al modelo, mientras que un valor negativo señala un desempeño inferior.

Esta interpretación se aproxima a la noción de productividad: cuánto resultado obtiene un sistema a partir de los recursos y condiciones disponibles. El indicador permite, por ejemplo, distinguir entre provincias con resultados educativos absolutos similares pero con contextos y niveles de recursos diferentes.

5. Alcance y limitaciones

El residuo no equivale a una medición directa y exclusiva de la gestión educativa. Representa la parte del resultado que no es explicada por las variables incorporadas y, por lo tanto, también puede recoger factores no observados, diferencias institucionales, características históricas de los sistemas educativos, errores de medición o diferencias en la calidad de la información.

Asimismo, la estimación se realiza sobre un número reducido de observaciones —las 24 jurisdicciones del país—, por lo que los resultados deben interpretarse principalmente como una herramienta comparativa y descriptiva y no como una estimación causal de los efectos de la gestión.

Por estas razones, el índice permite identificar desempeños que se apartan de lo esperado, pero no determina por sí solo qué política o decisión explica esas diferencias.