

EL FINANCIAMIENTO
EDUCATIVO
EN ARGENTINA:
Problemas estructurales,
soluciones coyunturales

Alejandro Morduchowicz



UNESCO:
Instituto
Internacional
de Planeamiento
de la Educación

IIPE - UNESCO

Sede Regional Buenos Aires

**EL FINANCIAMIENTO
EDUCATIVO
EN ARGENTINA:
Problemas estructurales,
soluciones coyunturales**

Alejandro Morduchowicz:

Licenciado en Economía. Se dedica a las Finanzas Públicas y Economía de la Educación. Ha escrito numerosos trabajos sobre el tema. Es Docente y Consultor del IPE-UNESCO sede Buenos Aires y Docente y Consultor de FLACSO Argentina. En la actualidad es Director General de Coordinación Financiera y Contable de la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

EL FINANCIAMIENTO EDUCATIVO EN ARGENTINA: Problemas estructurales, soluciones coyunturales

Alejandro Morduchowicz



UNESCO:
Instituto
Internacional
de Planeamiento
de la Educación

IIPE - UNESCO
Sede Regional Buenos Aires

Alejandro Morduchowicz
EL FINANCIAMIENTO EDUCATIVO EN ARGENTINA:
Problemas estructurales, soluciones coyunturales

© Copyright UNESCO 2002
International Institute for Educational Planning
7-9 rue Eugène-Delacroix
75116, Paris, Francia

IPE - UNESCO - Sede Regional Buenos Aires
Agüero 2071
(C1425EHS) Buenos Aires
Argentina

Ilustración de tapa: Luis Barragán, *Paisaje*, 1959.

ÍNDICE

PRÓLOGO. Juan Carlos Tedesco	11
INTRODUCCIÓN	13
I. EL GASTO EDUCATIVO	17
II. LOS RECURSOS	35
II.1. Los recursos propios	36
II.2. Los recursos nacionales	39
III. LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO	43
III.1. La vía presupuestaria	44
III.2. El incremento de los impuestos	44
III.3. La mayor participación del sector privado	74
III.4. El aumento de la responsabilidad de los gobiernos locales	80
III.5. El financiamiento externo	83
IV. LA EFICIENTIZACIÓN DEL GASTO	85
COMENTARIOS FINALES	95

Este trabajo sintetiza y actualiza algunos documentos desarrollados con anterioridad, solo o en colaboración, particularmente con Gustavo Iglesias y Luisa Duro. Una vez más debo agradecer su atenta lectura de lo que aquí hay de nuevo. Además, ahora debo agradecerles no sólo su colaboración permanente en el intento de comprender las múltiples dimensiones del financiamiento y asignación de recursos de la educación argentina, sino su compañía en el intento de probar que la eficiencia de esa asignación, además de necesaria, puede aportar valiosos e indispensables recursos a la equidad.

Prólogo

El financiamiento de la educación es, sin duda alguna, la preocupación principal de los responsables de los procesos de cambio educativo. El contexto de escasez de recursos limita seriamente las posibilidades de llevar a cabo los planes y estrategias diseñados para satisfacer las demandas de todo tipo que enfrentan los sistemas educativos, tanto las que provienen de los déficits aún no resueltos del pasado como las que plantean las nuevas exigencias del desarrollo económico, político y cultural.

Esta es la razón por la cual el IPE le dedica una particular atención al análisis del financiamiento educativo en todas sus dimensiones. En el año 2000, el IPE - Buenos Aires organizó un Seminario Internacional sobre “Financiamiento y asignación de recursos en educación”, que reunió a especialistas de diferentes regiones del mundo, ministros de Educación y responsables de agencias de financiamiento internacional. Los trabajos presentados en el seminario se encuentran publicados en portugués y próximamente estarán disponibles en español. El IPE - París ha publicado algunos estudios importantes sobre nuevos modelos de financiamiento utilizados en diferentes países. Los cursos de formación de planificadores y administradores de la educación que el IPE organiza regularmente, tanto a nivel nacional como internacional, dedican una buena parte de su tiempo a preparar a los responsables de la gestión educativa en la comprensión y el manejo de los problemas presupuestarios y financieros.

En esta nueva publicación del IPE-Buenos Aires se

analiza el caso particular de la República Argentina. Su estudio permite avanzar en la comprensión de algunos problemas complejos, como son los relativos a la distribución de recursos entre las provincias, el papel compensador del Estado Nacional, la mayor o menor eficiencia en la utilización de los recursos y las distintas posibilidades de incrementar la inversión educativa. Esperamos que su difusión estimule un debate más calificado entre los diferentes actores involucrados en las decisiones sobre la asignación de recursos a la educación.

Juan Carlos Tedesco

Director

IIPE - Unesco Buenos Aires

Introducción

El problema del financiamiento educativo lleva en la agenda casi tantos años como el sistema educativo argentino: la escasez de recursos para la educación forma parte del selecto grupo de dificultades recurrentes de la política educativa local. Sin embargo, en función de las características del objeto particular a financiar, es posible distinguir tres períodos en el interés de los analistas sectoriales. En efecto, si hasta hace unos lustros los recursos eran insuficientes para expandir la cobertura escolar, diez años atrás la discusión giraba en torno al “financiamiento de una estrategia” de calidad y equidad y en la actualidad, en el extremo, la preocupación se refiere a la viabilidad y sostenimiento mismo del sistema educativo.

Dada la permanente escasez de recursos para el sector, los interrogantes y requerimientos que se suelen formular giran, en general, alrededor del financiamiento; es decir, en torno a la fuente y forma de obtención de (más) dinero. Sobre este aspecto, es sabido que poco se puede hacer en un contexto en el que las decisiones sobre la magnitud de los recursos que se destinan a los sistemas educativos se dirimen en ámbitos distintos al del análisis económico. En el mejor de los casos, la discusión puede tratar sobre las bondades técnicas de tal o cual gravamen, etc. Aun así, en este tipo de debates suelen intervenir especialistas en Finanzas Públicas y, a lo sumo, en Derecho Tributario. Pero la participación de los analistas, formuladores y ejecutores de políticas educativas es marginal. En cuanto a la Economía de la Educación, prácticamente desde sus orígenes es una disciplina que versa so-

bre la asignación de los recursos que se disponen. En otras palabras, considera que su magnitud se encuentra dada y opera sobre esa base. Curiosamente, la de la distribución de los recursos es, precisamente, la dimensión que los analistas educativos quisieran mantener alejada de los economistas de la educación; en cambio, la del financiamiento es la única en donde quisieran que intervengan...

Desde esta perspectiva, los aportes que se pueden realizar desde la economía de la educación para allegar más recursos a los sistemas educativos son más bien limitados. No obstante, donde sí puede contribuir es en la comprensión de los factores que explican la magnitud, estructura e incidencia de ese financiamiento. Naturalmente, esto no debe interpretarse como una renuncia a estudiar vías alternativas para acrecentar las fuentes de ingresos. Lejos de ello, en la medida que en el corto plazo la disponibilidad de dinero para sostener y mejorar los sistemas educativos no pueda superar el techo alcanzado en la actualidad –al menos en la magnitud que pareciera ser necesaria– la tarea a llevar a cabo residiría en la revisión de las características de dicho financiamiento y en los usos que de él se hacen.

El objetivo de este trabajo es analizar el financiamiento educativo no universitario con el fin de aportar elementos para la discusión de estrategias consensuadas con el propósito de afrontar las necesidades de recursos del sistema educativo local. Para esto, en la primera parte se repasan los hechos estilizados de la forma que la educación no universitaria argentina es financiada en la actualidad. A partir de esta descripción, en la segunda parte se repasan las características generales del financiamiento público de las provincias. En la tercera parte, a su vez, se analizan las diferentes for-

mas de aumentar el financiamiento sectorial. En particular, el trabajo se detiene en la experiencia de los intentos de acrecentar los recursos para educación asignados durante la última década. Por último, en la cuarta parte se desarrollan algunas consideraciones sobre el siempre esquivo concepto de eficiencia y la necesidad de reconsiderar esta vía como medio de incrementar la inversión efectiva.

I. EL GASTO EDUCATIVO

A pesar de los múltiples enfoques y métodos de asignación general de recursos asignados a la educación entre niveles educativos, el criterio dominante –aunque no el único– que permite explicar la magnitud de recursos para la educación en la Argentina, es la restricción presupuestaria.

En los últimos años las provincias destinaron, en promedio, entre el 25% y el 30% del gasto público total al sec-

CUADRO 1
Evolución del gasto educativo provincial

	Gasto Educativo Total	Evolución del Gasto Educativo/ Gasto Educativo	Gasto Educativo/ Gasto Público Total	Gasto Educativo/ PBI
	–en millones de \$–	Base 1991 = 100	–en %–	–en %–
1991	3,944.5	100.0	24.3	2.24
1992	6,037.6	153.1	27.0	2.90
1993	7,411.8	187.9	27.2	3.08
1994	8,040.4	203.8	27.2	3.08
1995	8,279.7	209.9	27.7	3.19
1996	8,256.2	209.3	27.3	3.00
1997	9,334.9	236.7	28.5	3.15
1998	9,769.0	247.7	27.9	3.24
1999	10,749.5	272.5	29.5	3.78
2000	11,057.4	280.3	30.9	3.81

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía de la Nación.

tor educativo. Tendencialmente, durante los años '90 se manifestó un paulatino crecimiento de esa proporción debido, principalmente, al proceso de transferencia de servicios educativos y a la posterior implementación de la Ley Federal de Educación.

Como se sabe, esta cifra suele considerarse como aceptable o deseable. Sin embargo, paralelamente, el gasto público sectorial representa poco menos del 4% o menos del PBI; cifra bastante inferior al 6% que se suele considerar como porcentaje deseable. Esta aparente contradicción se explica por la baja presión impositiva doméstica (debida, básicamente, a la evasión tributaria) que estaría resultando insuficiente para satisfacer con eficiencia la demanda de determinados servicios públicos. En efecto, si el presupuesto no se financia con déficits, recursos fiscales limitados implican una también baja magnitud del gasto público consolidado; por lo tanto, y por esa vía, aun una alta participación sectorial dentro de ese gasto resulta escasa.

Por eso, la dispersión de esfuerzos en el financiamiento educativo difiere sensiblemente según el indicador que se considere: lo que en términos del gasto público total resultaría aceptable, en relación con la riqueza generada puede ser insuficiente. Por eso, en forma más general, provincias que en un caso están por encima de estándares internacionales, en el otro indicador se hallan por debajo.

Estos hechos, aparentemente contradictorios, se explican por los diferentes tamaños (presupuestos) de los sectores públicos respectivos. Así, además, dadas las necesidades de prestación del servicio, en las provincias que tienen un gasto público más alto la participación sectorial es menor; en otras palabras, es mayor la posibilidad de asignar más recur-

tos a otros objetivos sin que el financiamiento promedio (por alumno) se resienta. En sentido contrario, provincias con un porcentaje más alto del gasto destinado al sistema, pero con un gasto promedio bajo señalan que, a pesar de la mayor porción del presupuesto captada para el sector, la suma destinada a cada estudiante *todavía* resulta inferior a las demás.

En la actualidad, el gasto educativo consolidado en las provincias asciende a poco más de \$ 11.000 millones; es decir, un 80 % más que al inicio de la reforma educativa a comienzos de la década de los años '90. A su vez, la estabilidad de la participación del gasto educativo dentro del gasto público total señala la necesidad de abordar al proceso del gasto educativo como parte de la lógica de la evolución global de las finanzas públicas estatales. En efecto, los similares porcentajes verificados en estos años muestran al gasto educativo acompañando al gasto público total tanto en los períodos de *holgura* cuanto en los de restricción de recursos. Aún más, la evolución del gasto educativo registra cierta independencia del comportamiento de la matrícula: en una década (entre 1980 y 1991), esta última creció un 53% y los recursos destinados al sector cayeron un 3% en términos reales. Por su parte, por ejemplo, entre 1991 y el 2000 esas variaciones fueron aumentos de poco más del 17% en la cantidad de alumnos y del 37.5% del gasto educativo no universitario. Cabe señalar que éste es un incremento del gasto en términos corrientes e incluye recomposiciones salariales; es decir, no necesariamente ese mayor nivel de erogaciones se vincula a variaciones en la cantidad de alumnos.

Estas evoluciones dispares reflejan, precisamente, uno de los problemas más ubicuos de las finanzas públicas educativas en la Argentina (junto, claro está, con el proble-

ma del nivel salarial docente). La evolución independiente del gasto educativo respecto de la matrícula –que debería ser uno de los factores explicativos más relevantes del gasto sectorial– muestra las dificultades para captar recursos que satisfagan, o mínimamente acompañen, su propia dinámica (ya sea como resultado del crecimiento vegetativo de la población y su incidencia en la cantidad de alumnos o por cambios estructurales como los que se propuso la Ley Federal de Educación).

Dentro del gasto sectorial, el 47% del financiamiento público provincial a la educación se destina a la educación pre-primaria y primaria, el 33% a la educación media y el 5% a la educación terciaria. El bajo nivel de este último porcentaje se debe a que las universidades estatales se encuentran bajo la órbita del Estado Nacional y, por lo tanto, sus presupuestos se atienden, principalmente, con recursos del Tesoro Nacional. El resto del gasto provincial sectorial se encuentra imputado a gastos sin discriminar.

El gasto educativo está concentrado en el pago de salarios: tradicionalmente, el rango de la participación de los gastos en la partida de Personal del sector ha oscilado entre un 80% y un 90% (según la provincia). En promedio, en el año 2000, el gasto salarial dentro del gasto educativo ascendió al 78% (a comienzos de la década de los años '90 esa participación era del 84.6%). Ahora bien, si se consideran las transferencias (subsídios) que realizan los erarios provinciales a las escuelas de gestión privada –y cuyo componente es, en esencia, el pago de los salarios docentes de esos establecimientos– el promedio es del 90%. Cabe recordar que en la Argentina: a) las escuelas privadas pueden recibir subsidios estatales para cubrir su gasto salarial docente en

la medida que no superen determinada cuota mensual y, b) que esas asignaciones son variables en función de dicha cuota.

Esta composición del gasto sectorial ha conducido a corolarios superficiales y/o a imágenes distorsionadas sobre la naturaleza y el deber ser de la distribución de la inversión educativa. En nuestro medio se encuentra arraigada la idea de que la alta proporción del gasto en personal en relación con el total sería un síntoma de la mala asignación de los recursos del sistema educativo. Usualmente se abren juicios de valor sobre la escasa inversión con relación al gasto salarial omitiendo que esto no puede ser de otro modo: mientras el servicio educativo continúe siendo intensivo en mano de obra, más que abogar por una mayor inversión real se debería propender a la efficientización de los gastos corrientes en lugar de alentar su disminución relativa.

En tal sentido, el único análisis riguroso sobre la *bondad* de la relación erogaciones en inversión/gastos en funcionamiento –en el actual estado del arte de la tecnología educativa– provendría de una evaluación de los requerimientos de la demanda y la adecuación de la oferta a los mismos. Es decir, los gastos en inversión real son función de la demanda y ésta, a su vez, depende del crecimiento de la matrícula (población). Sólo contando con los datos sobre la suficiencia del stock de capital existente para satisfacer una demanda dada, sería posible discutir la correspondencia de la magnitud invertida. En general no se puede afirmar categóricamente sobre la necesidad, por ejemplo, de mayor infraestructura escolar. Las inversiones se llevan a cabo, la mayoría de las veces, sobre la base de la presunción de que los edificios disponibles son insuficientes.

A su vez, al interior de las partidas para el pago de personal (incluidos los subsidios a los establecimientos de gestión privada), el personal de los organismos centrales de conducción representa entre un 3% y un 5% del gasto total en personal. Este punto merece destacarse particularmente ya que en los últimos años se ha instalado entre algunos analistas la idea de que el costo de la administración del sector equivale a más del 15% del gasto educativo, lo cual en general es incorrecto y, en el caso de la mayor parte de las provincias es, a todas luces, desproporcionadamente erróneo.

Parte del error reside en la lectura “literal” –no analítica– de la información presupuestaria de aquellas provincias que, por falencias o anacronismos en la técnica presupuestaria, imputan parte del gasto salarial docente (entre otros) a la Función “Cultura y Educación Sin Discriminar”.

Desde ya, la información es distorsiva, pero ello no implica que la ejecución de esa Función sea efectivamente destinada a solventar los gastos de administración: en muchos casos incluye programas que por la naturaleza de las actividades que desarrollan no son imputables a un nivel en particular; en otros casos incluyen los fondos transferidos por la jurisdicción nacional para actividades comunes a distintos niveles; otras veces los recursos invertidos en programas compensatorios (comedores escolares, copa de leche, etc.) y, otras tantas, hasta llegan a incluir parte de la ejecución que debería imputarse específicamente a un nivel (sobre todo, cuando el gasto es ejecutado por otro organismo estatal que no informa ni contabiliza correctamente el nivel que tuvieron por destinatario final esos recursos), etc.

De más está decir que, independientemente de cómo se calcule el gasto en personal de administración, esas cifras se

encuentran dentro de los más estrictos estándares, ya sean nacionales, internacionales, educativos o extraeducativos.

En síntesis, si bien en todos los casos las falencias de desagregación y apertura de la información dificultan el seguimiento y evaluación del gasto, ello no permite inferir (y menos aún afirmar) que *necesariamente* el gasto sin discriminar constituye una fuente de ahorros.

En cuanto a los gastos de capital, representan –aunque con significativas variaciones entre años y provincias– menos del 5% del gasto educativo total. En teoría, la magnitud de este tipo de gastos, para un determinado nivel, depende de la combinación de las políticas educativas y de factores demográficos; sin embargo, las autoridades raramente conocen sus verdaderas necesidades de inversión en infraestructura y equipamiento.

Independientemente de la cantidad y el tipo de obras que originan la inversión en infraestructura edilicia y equipamiento, su evolución evidencia lo que resulta ser una constante en el sistema educativo argentino: la oscilación de los gastos de capital como consecuencia de la restricción presupuestaria y/o escasa o nula programación de la inversión educativa en edificación escolar. Así, por ejemplo, en el gasto educativo consolidado, en tan sólo dos años (entre 1998 y el 2000) la participación de los gastos de capital cayó de un 4.8% al 1.9% del total.

En torno a este tema, la justificación habitual tiende a centrarse en las distorsiones que suele producir la variación anual de los topes presupuestarios derivados de las restricciones presupuestarias que imponen los Ministerios de Hacienda. Pero este argumento suele ser sobreutilizado para justificar falencias de otro orden.

En efecto, si bien es un factor explicativo importante, no lo es en términos absolutos, puesto que: a) por un lado, sólo traslada la responsabilidad (a otra oficina u organismo) de la falta de programación y, b) por el otro, se observa que aun en los períodos en los que la información *ex post* demuestra que hubo recursos disponibles, estas oscilaciones se mantienen, en gran medida, como respuesta a las anteriores *contenciones* del gasto. Así, la prolongación lógica de este tipo de argumentaciones sobre la restricción presupuestaria deriva en una suerte de círculo vicioso en el cual la programación presupuestaria (en un componente tan estable o, si se quiere, previsible como la infraestructura física) sólo sería producto de la más fortuita de las coincidencias, puesto que los *recursos* hacen que no se pueda programar: cuando no los hay, porque no hay, y cuando sí los hay, porque no los hubo...

Por último, la relación del gasto educativo con la demanda permite observar un promedio actual para el total del país de \$ 838.4 por alumno de los niveles inicial y primario, y de \$ 1382.6 para los de nivel medio. Aun cuando se trata de un coeficiente precario, el gasto por alumno es uno de los indicadores por antonomasia para analizar el esfuerzo financiero en educación. Para ello, por características que le son inherentes, se lo debe contrastar con los valores de otras provincias, regiones o países (a efectos de saber cuán alto o bajo es). Ahora bien, cuando comparamos los datos provinciales podemos ver que en nuestro país: a) no existe una correlación clara de este indicador con la densidad poblacional ya que hay provincias con características poblacionales similares con dispersiones significativas y, b) no hay una correlación clara entre el grado de desarrollo de una provincia y su costo por alumno.

Esta aparente contradicción se debe a que los indicadores tradicionales del financiamiento educativo –tales como el gasto por alumno–, considerados aisladamente, no toman en cuenta las posibilidades provinciales de asignar (mayores) recursos al sector. Así, por ejemplo, si se considerase solamente la relación del gasto por alumno con el ingreso per capita de cada jurisdicción se podría observar su inadecuación para describir el esfuerzo financiero provincial en educación en nuestro país. Esto se debe a que los recursos públicos de que dispone cada provincia –que, en última instancia, son los que solventan los sistemas educativos– no se encuentran vinculados con la actividad económica y, por lo tanto, con el nivel de ingresos promedio de la población. Como se verá más adelante, dado que el reparto de los recursos de origen nacional tiene un claro sesgo redistributivo que beneficia a las jurisdicciones con escaso desarrollo económico, las provincias más rezagadas económicamente ven más que compensada la disponibilidad de fondos brindada por sus limitados recursos propios.

De ese modo, se encuentra configurada una situación en la que provincias pobres disponen de mayor cantidad de recursos fiscales por habitante que provincias más ricas. Por eso, la asignación de recursos per capita para la prestación de servicios es más alta en las primeras que en las segundas.

Las jurisdicciones más avanzadas económicamente se encuentran entre las que menor porción del ingreso per capita destinan al sector. Por el contrario, las más rezagadas son las que, desde esta perspectiva, más esfuerzo estarían realizando. Sin embargo, cuando el gasto por alumno se relaciona con la cantidad total de recursos fiscales de que dispone cada provincia por habitante, se observa que el desempeño

mejora notablemente para las primeras y se deteriora para las últimas.

Esas situaciones se explican, en definitiva, por la relación que existe entre los recursos públicos y el PBI en cada provincia. El sesgo redistributivo se visualiza claramente, por ejemplo, en la baja proporción de la ciudad de Buenos Aires: es una de las jurisdicciones que menos recursos dispone con relación al ingreso promedio de sus habitantes. En el otro extremo, si se excluye a las patagónicas, se observa que las provincias más rezagadas se encuentran en mejor posición, en términos relativos, que las demás.

A efectos de ilustrar esta cuestión, consideremos tres jurisdicciones que en dimensiones claves de sus variables educativas presentan similitudes: el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (G.C.B.A.), Córdoba y Santa Fe. En las dos primeras, la cantidad de alumnos es similar y el total de secciones es prácticamente idéntico; a su vez, en la tercera, el gasto educativo es casi el mismo al de la primera. Además, completamos el análisis con los valores del conjunto del país.

Como se puede observar en el Cuadro 2, las diferencias de las tres jurisdicciones comparadas en torno de las variables que allí se incluyen, si se considerasen aisladamente, estarían manifestando esfuerzos financieros en educación dispares entre sí. Veamos brevemente cada uno de ellos:

Si se emplea el indicador más comúnmente utilizado para medir el esfuerzo financiero sectorial –la participación del gasto educativo en el gasto total–, la ciudad de Buenos Aires se encontraba, en 1999, en un punto intermedio respecto de las dos provincias. Por lo demás, si bien tiene una diferencia relevante respecto de Córdoba, el esfuerzo que realiza el G.C.B.A. sería levemente inferior al que realiza el conjunto del país.

CUADRO 2
Indicadores seleccionados del esfuerzo financiero
en educación.

Jurisdicción	Participación del Gasto Educativo en el Total (1999)	Gasto por Alumno –en \$– (1999)	Gasto por Alumno / PBI por Habitante (1997)	Gasto por Alumno/ Recursos Fiscales por Habitante (1997)
Total país	27.2	1,116.7	9,8	1,6
Córdoba	24.8	1,055.1	9,6	1,7
G.C.B.A.	26.9	2,152.6	6,8	2,8
Santa Fe	27.3	1,155.8	12,6	1,8

Fuente: Morduchowicz e Iglesias (2001)¹.

Ahora, si la comparación se realiza a partir del gasto educativo por alumno, la ciudad se alejaba, en ese año, considerablemente de los valores correspondientes a las provincias de referencia como al promedio del país, a los que, según el caso, llega a duplicar.

Por su parte, si se toma en cuenta la asignación de recursos sectorial con relación a la riqueza generada en cada provincia, la ciudad de Buenos Aires aparece como la jurisdicción que menos esfuerzo destina al sector, tanto respecto de las provincias (particularmente Santa Fe), cuanto al pro-

¹ *El financiamiento educativo en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.* Dirección General de Planeamiento, Secretaría de Educación del GCBA. Buenos Aires. Mimeo.

medio nacional. Esto se debe no sólo a que el G.C.B.A. tiene un PBI per capita muy superior al de esas jurisdicciones y el país, sino a que, en la Argentina, la posibilidad de asignar recursos públicos a un sector –cualquiera sea, incluido educación– se deriva, como dijimos más arriba, de la posibilidad de financiamiento que tiene una provincia y no de su riqueza y nivel de actividad económica.

La peculiaridad de un resultado diferente a la ausencia de correlación (o relación negativa cuando se desagrega por grupos de provincias) entre el gasto educativo por alumno y el PBI, también por alumno, estaría dada porque existe un régimen de reparto de recursos fiscales nacionales –una de las principales fuentes de financiamiento de la educación en la Argentina– con marcadas características redistributivas que, aunque (lamentablemente) no en forma explícita, apunta a compensar las disparidades de desarrollo y actividad económica regionales.

Desde esta perspectiva, la ausencia de relación es un aspecto de la asignación de recursos en educación (quizás de los pocos) que corresponde evaluar positivamente: al menos, se puede afirmar que la igualdad de oportunidades se verifica respecto del PBI provincial. Por supuesto, ese principio es más ambicioso y trabajos futuros deberían analizar las distintas dimensiones comprendidas por el mismo. Por esta misma razón, debería seguirse de cerca la siempre latente posibilidad de debilitamiento de la relación entre el gasto educativo y los recursos fiscales disponibles por las provincias.

En función de todas estas consideraciones, quizás el indicador más apropiado para dimensionar ese esfuerzo sea el que vincula el gasto por alumno con los recursos fiscales disponibles por los habitantes de la jurisdicción. De este mo-

do, el resultado señalaría la cuantía del gasto por alumno en términos de los recursos fiscales por habitante o, si se quiere, precisaría *los recursos fiscales per cápita de cuántos habitantes son requeridos para financiar el gasto por alumno*.

El valor de este indicador se presenta en la última columna del Cuadro 2: en la ciudad de Buenos Aires se destinan los recursos fiscales de 2,8 habitantes para financiar el gasto de 1 alumno. Tal como figura en el cuadro, este esfuerzo no sólo es superior al del promedio nacional y las dos provincias consignadas, sino que es el más alto del país. Por otro lado, la diferencia entre los indicadores se manifiesta particularmente si se observa que, en tanto Santa Fe es la provincia que mayor *esfuerzo* realiza en términos de la participación del gasto por alumno en el PBI, según el último indicador el *esfuerzo* del G.C.B.A. supera a esa provincia en algo más del 55%. Cabe destacar que esto no implica ningún tipo de juicio valorativo sobre la distribución sectorial del gasto de cada provincia. Por lo demás, los casos que ilustran este punto son sólo a título de ejemplo y el desempeño de cada indicador obedece no sólo a *voluntades* de asignación sino a diferentes necesidades y estructuras de sus respectivas administraciones públicas.

Finalmente, cabe señalar que las diferencias que surgen entre los distintos indicadores se deben a que se está contemplando implícitamente la forma de la pirámide poblacional de cada jurisdicción, los ingresos fiscales propios y, principalmente, los ingresos fiscales por coparticipación nacional. Así, sintéticamente, a igualdad del gasto por alumno, el esfuerzo sectorial será mayor en aquella jurisdicción en la cual: a) la proporción de la población ocupada sobre el total sea menor y/o, b) la recaudación per cápita de recursos pro-

pios sea menor y/o, c) sea mayor la diferencia entre los impuestos coparticipables recaudados por la Nación y los ingresos recibidos por coparticipación nacional.

Esta situación se ve particularmente magnificada en las jurisdicciones que son redistribuidoras netas de recursos coparticipables. En el extremo se encuentra la ciudad de Buenos Aires que, exceptuando los recursos que le remite el Estado Nacional para financiar los establecimientos transferidos en la última década, es la única jurisdicción que, a pesar de aportar una parte sustantiva de los impuestos recaudados a nivel nacional, casi no recibe coparticipación federal de impuestos.

Por último, se debe tener presente que el gasto por alumno es un indicador del gasto promedio y, como tal, supone un vínculo con el tamaño de la matrícula. Por lo tanto, no es extraño que, además, las que estarían haciendo un mayor *esfuerzo* según esta medida sean las provincias con menor cantidad de habitantes y mayores recursos fiscales per capita del país. Por eso, aun destinando menores porcentajes de sus presupuestos al sector, pueden invertir por alumno más que el resto. En sentido inverso hay provincias que deben asignar una mayor porción de su gasto total al sostenimiento del sistema y, aun así, esas sumas son insuficientes para la atención de su mayor demanda educativa en términos relativos (los casos extremos que ilustran estas consideraciones son Tierra del Fuego y Buenos Aires, respectivamente).

Ahora bien, debemos recordar que ese mayor esfuerzo tiene por destino principal el financiamiento de la partida Personal por la vía de mayores salarios y/o cantidad de docentes. En otras palabras, se está aludiendo al gasto como

CUADRO 3
Recursos fiscales y niveles salariales. En pesos. Año 2000.

	Salario Maestro de Grado	Ingresos Fiscales per capita
Ciudad de Buenos Aires	536.1	1,057.7
Buenos Aires	481.2	634.3
Catamarca	651.9	1,536.4
Córdoba	763.3	767.2
Corrientes	466.6	775.8
Chaco	424.3	939.3
Chubut	498.9	1,290.3
Entre Ríos	463.2	990.0
Formosa	425.5	1,199.5
Jujuy	451.7	986.9
La Pampa	522.0	1,642.5
La Rioja	726.7	1,979.4
Mendoza	531.2	791.9
Misiones	409.9	759,5
Neuquén	692.1	1,907.3
Río Negro	491.7	1,082.2
Salta	434.1	812.2
San Juan	565.6	1,150.1
San Luis	690.1	1,428.9
Santa Cruz	952.8	3,587.5
Santa Fe	509.5	792.0
Santiago Del Estero	642.5	1,043.3
Tierra Del Fuego	938.1	3,446.4
Tucumán	445.3	771.4

Nota: El salario de maestro de grado es bruto, de jornada simple, 10 años de antigüedad y sin componentes no comunes al cargo. Los salarios son a Diciembre 2000.

Fuente: Elaboración propia en base a información del Proyecto Estudio de Costos del Sistema Educativo, MCyE.

expresión o resultado de la capacidad para sostener el funcionamiento *tradicional* del sistema. Si se considera la pareja tasa de escolarización en las provincias (salvo casos excepcionales) y que las relaciones alumno/docente también son más o menos estables, las mayores diferencias se observan en los salarios docentes y, por lo tanto, cuando aludimos a la capacidad estamos refiriéndonos básicamente a la capacidad de pagar mayores salarios al personal docente.

En la Argentina no hay dos provincias donde las estructuras salariales docentes sean iguales ni donde, por lo tanto, ante igualdad de situaciones, dos docentes –uno en cada una de ellas– perciban los mismos ingresos. Esto no ocurre sólo en el sistema educativo ni en nuestro país. En formas de gobierno federal y/o con disparidades regionales socioeconómicas muy marcadas, este tipo de situaciones es habitual. Por lo tanto, podría pensarse que el tema excede al tratamiento sectorial. Sin embargo, esto no puede ser así cuando se considera que: a) la mayor parte de los docentes del país se ciñen por las escalas salariales establecidas en el ámbito del sector público y, b) la brecha entre provincias no se debe a una valoración dispar de la profesión docente (que, en última instancia, sería materia de discusión) sino a, c) la restricción presupuestaria que se impone como criterio dominante –pero no único– en la definición de los niveles absolutos salariales.

En tal sentido, diversos factores pueden concurrir para que los niveles salariales no se correlacionen *vis à vis* los ingresos públicos provinciales. Entre ellos –y los más tradicionales– se pueden señalar el poder de negociación de los sindicatos docentes provinciales, proyectos políticos de algunos gobernantes que focalizan su interés en el sector y deter-

minadas características propias de cada provincia (v.g. costo de las canastas familiares; sistemas educativos más *pequeños*, etc.). Como resultado, el esfuerzo financiero en la asignación de recursos al sector presenta contrastes significativos entre las jurisdicciones.

En síntesis, el resultado de la práctica del federalismo *fiscal-educativo* en la Argentina es: a) una disparidad de asignaciones de recursos a los sistemas educativos provinciales que, b) no se encuentra asociada al nivel de riqueza de cada jurisdicción sino a su disponibilidad de recursos fiscales que, a su vez, permite, c) definiciones de niveles salariales docentes con una significativa dispersión.

II. LOS RECURSOS

En la Argentina, como en la mayor parte de los países, la principal fuente de recursos para la educación son los impuestos; dada nuestra estructura federal, se trata de ingresos recaudados tanto a nivel provincial como nacional. La mayor parte de los ingresos fiscales no tiene un destino específico y, por lo tanto, en lo que respecta a educación (aunque esto es extensible a otros sectores) no es posible determinar qué magnitud de uno u otro nivel de gobierno está contribuyendo a su financiamiento.

En otras palabras, el sistema educativo argentino se sostiene en su mayor parte con recursos de libre disponibilidad. Se trata de ingresos que, en el lenguaje de las finanzas públicas, se denominan *de rentas generales*, y su característica principal es que su utilización no se encuentra sujeta a ningún tipo de compromiso de afectación a algún destino específico (en otras palabras, son los que ingresan al Tesoro y se distribuyen *libremente* de acuerdo a criterios político-económicos discrecionales de los gobernantes) y vienen a ser los de mayor significación para las provincias. Por esto resultan, simultáneamente, una de las más recurrentes fuente de conflictos entre los dos niveles de gobierno.

Como se verá más adelante, los recursos provinciales y nacionales no pueden considerarse sustitutos unos de otros pues su importancia cuantitativa y la posibilidad y oportunidad de las provincias de recurrir a esas fuentes es desigual.

II.1. Los recursos propios

Los componen los recursos tributarios, los no tributarios y los de capital. Su participación dentro del total de ingresos provinciales es de alrededor del 49.5% en promedio, aunque hay provincias que presentan un grado de autofinanciamiento tal que les permite cierta independencia respecto de la evolución de los ingresos de origen nacional. Desde la perspectiva de su estabilidad temporal y cuantitativa, los más importantes son los primeros: representan el 67.5 % de los recursos propios.

La baja participación dentro de los ingresos totales que presentan estos recursos en promedio, y que se acentúa para gran parte de las provincias, ilustra sobre la dependencia de los tesoros provinciales de los ingresos provenientes de otras fuentes. Además, su cuantía permite comprobar que una caída en, por ejemplo, los recursos nacionales, encontraría a la mayor parte de las provincias frente a un serio problema de financiamiento de sus gastos pues la magnitud de los recursos propios impide compensar esa disminución. A esto nos referimos cuando hablamos sobre la imposibilidad de considerar los distintos ingresos como alternativos entre sí.

Sólo las provincias más avanzadas económicamente escapan –aunque no totalmente– a esta situación: Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Santa Fe y la ciudad de Buenos Aires. En el otro extremo, en la mayor parte de las jurisdicciones, la participación de los impuestos propios en el total de recursos es inferior al 20%. De estas últimas se destacan Formosa y La Rioja con menos del 5%.

El desempeño de las recaudaciones impositivas provinciales se encuentra altamente relacionado con el esfuerzo

CUADRO 4
Composición de los recursos fiscales en las provincias.
En % sobre los recursos totales provinciales.

	Ing. Tribut. Prov./ Ingresos Totales	Ing. Tribut. Nac./ Ingresos Totales	Otros Ingresos/ Ingresos Totales
Ciudad de Buenos Aires	84,7	5,8	9,5
Provincia de Buenos Aires	45,6	42,4	12,0
Catamarca	7,8	83,5	8,7
Córdoba	35,6	54,9	9,5
Corrientes	10,5	78,2	11,3
Chaco	10,0	78,7	11,3
Chubut	12,2	50,8	37,0
Entre Ríos	23,5	67,1	9,4
Formosa	4,0	89,7	6,3
Jujuy	9,5	69,5	21,0
La Pampa	16,5	55,8	27,7
La Rioja	4,1	54,1	41,8
Mendoza	26,0	48,6	25,4
Misiones	14,5	68,7	16,8
Neuquén	15,4	28,6	56,0
Río Negro	21,0	59,6	19,4
Salta	15,0	65,8	19,2
San Juan	13,3	77,4	9,3
San Luis	16,8	67,7	15,5
Santa Cruz	8,1	40,7	51,2
Santa Fe	35,9	54,7	9,4
Santiago Del Estero	10,6	81,4	8,0
Tucumán	17,7	70,3	12,0
Tierra Del Fuego	10,5	56,1	33,4
Total País	33,4	50,5	16,1

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía de la Nación.

contributivo de sus habitantes: en general, las jurisdicciones con mayor recaudación per cápita son las que presentan una mayor participación de los recursos tributarios dentro de los ingresos totales. Sin embargo, si bien no se debe descartar la baja presión tributaria que ejercen los gobiernos provinciales a la hora de explicar la situación relativa de algunas provincias, el grado de desarrollo económico es, con toda seguridad, la causa más importante del bajo grado de autofinanciamiento de muchas de aquéllas.

En efecto, las bases imponibles de los impuestos provinciales más importantes, Ingresos Brutos e Inmobiliario, son función del nivel de actividad económica y de las valuaciones de las propiedades, respectivamente. La consecuencia sobre la recaudación impositiva es inmediata: las provincias menos desarrolladas perciben menos impuestos con relación a las más avanzadas. Para decirlo en una forma más gráfica, una propiedad en la Pampa Húmeda permite la obtención de mayores ingresos fiscales que una, por ejemplo, en Formosa. Como consecuencia de la situación descrita, en las regiones más pobres el esfuerzo marginal (técnico y político) de obtener más recursos tributarios es mayor que el ingreso que efectivamente se pueda llegar a obtener. Si a todo esto se le suma que los ingresos de origen nacional –sobre todo los provenientes de la Coparticipación de Impuestos– se obtienen con mayor facilidad en virtud de las características intrínsecamente redistributivas de los distintos regímenes de distribución de fondos nacionales, se entienden las circunstancias del bajo grado de autofinanciamiento de algunos Estados provinciales.

Estas consideraciones, a pesar de su aparente obviedad, son omitidas cuando se enjuicia el esfuerzo de cada jurisdicción por obtener recursos. Por supuesto, con esto no se

pretende justificar el bajo desempeño comentado; en esta materia resultaría ingenuo descartar la presencia del factor "decisión política de no recaudar" para explicar el escaso grado de autofinanciamiento provincial. Sin embargo, esas afirmaciones sólo son válidas cuando se contrasta la información disponible con los niveles potenciales de recaudación.

II.2. Los recursos nacionales

Los recursos de este origen más importantes son los provenientes de impuestos nacionales. Dentro de éstos, los principales son los regulados por la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos y las sucesivas normas legales y pactos fiscales entre el Estado Nacional y los provinciales. La significación de los recursos tributarios nacionales resulta evidente si se considera que aportan, en promedio, un 50% al total de los recursos que contribuyen al financiamiento provincial; además, su existencia garantiza la cobertura de poco más, también en promedio, del 85% de las partidas de Personal provinciales.

La posición provincial frente a la Coparticipación no es homogénea: en la Argentina, la percepción de impuestos se encuentra muy concentrada en manos del Estado Nacional. Esta dependencia, que se manifiesta para el conjunto de las provincias, deviene en una desventaja para algunas y en ventajas para otras. En principio, debería tender a creerse que cualquier dependencia de esta naturaleza es necesariamente desventajosa. Sin embargo, el fuerte carácter redistributivo que tiene el régimen de Coparticipación Federal de Impuestos vigente, torna conveniente la concentración y poste-

rior reparto de los impuestos para las provincias que, por su estructura y base económica, tienen un menor potencial recaudatorio. Por el contrario, para provincias más grandes o, en el caso que nos interesa, para las *redistribuidoras*, la situación es doblemente desfavorable: por la dependencia y por la pérdida de ingresos que supone la redistribución.

Por eso, el carácter redistributivo de este régimen en nuestro país divide el escenario en varios frentes. Por un lado, están las provincias rezagadas para las cuales la dependencia y posterior redistribución les es completamente funcional. Provincias tales como Formosa, Santiago del Estero, Chaco, Catamarca, Corrientes, etc. se verían imposibilitadas de llevar adelante cualquier mecanismo de gestión estatal si estos recursos no estuvieran sujetos a una significativa redistribución. Al menos ello no sería factible sin reestructurar sus aparatos estatales, la mayoría de las veces sobredimensionados. Por el otro lado, están las provincias más avanzadas en las que cada uno de sus habitantes recibe menos de un tercio de estos recursos que aquéllas con mayor coparticipación per capita.

En síntesis, la suma de los recursos propios y los nacionales integra la fuente de ingresos que permite financiar la prestación de distintos servicios públicos a nivel provincial; entre ellos, la educación. A su vez, las características de la distribución de impuestos entre el Estado Nacional y los provinciales estarían indicando que el diferente grado de desarrollo y/o riqueza local no debería constituir una fuente de diferenciación –al menos cuantitativa– en la provisión del servicio. Naturalmente, un análisis más integral debería dar cuenta de las diferentes prestaciones en las distintas áreas (salud, desarrollo social, seguridad, etc.). Desde hace algunas décadas, a diferencia de lo que sucedía a comienzos del

CUADRO 5
Gasto social en las provincias como proporción
del gasto provincial total. En %.

	Gasto en Educación/	Resto Gastos Sociales/	Gastos Sociales Totales/
Buenos Aires	35,6	20,8	56,4
Catamarca	26,9	19,7	46,6
Córdoba	33,4	17,6	51,0
Corrientes	34,2	18,6	52,8
Chaco	26,7	15,7	42,4
Chubut	26,8	20,2	47,0
Entre Ríos	28,1	22,9	51,0
Formosa	23,5	16,2	39,7
Jujuy	30,1	14,3	44,4
La Pampa	23,9	25,8	49,7
La Rioja	21,0	21,7	42,7
Mendoza	29,4	18,2	47,6
Misiones	26,4	16,3	42,7
Neuquén	26,3	21,5	47,8
Río Negro	27,5	19,3	46,8
Salta	23,4	24,3	47,7
San Juan	25,1	22,3	47,4
San Luis	28,2	26,3	54,5
Santa Cruz	22,5	26,3	48,8
Santa Fe	33,8	20,4	54,2
Sgo. del Estero	31,5	17,9	49,4
Tucumán	26,7	18,1	44,8
Tierra Del Fuego	18,5	33,3	51,8
G.C.B.A.	32,2	44,1	76,3
TOTAL	30,9	22,3	53,2

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía de la Nación.

siglo veinte, el sector educativo *compite* con otros sectores por la captación de mayores cuotas presupuestarias. Por lo tanto, un estudio más acabado debería precisar si, dados los recursos fiscales disponibles por cada provincia, las diferentes magnitudes asignadas al sector obedecen a que se están destinando mayores recursos a otras áreas o si los motivos que explican las diferencias deben buscarse en otros factores.

Como se puede observar la información disponible no es concluyente: poco más del 50% de las erogaciones provinciales se destinan a la atención de servicios sociales. Sin embargo, la desagregación según esos recursos, se asignen a educación o a otras áreas, muestra que la mitad de las provincias gasta más que el promedio en educación que en el resto de los sectores o viceversa; pero la otra mitad destina menos en ambos sectores. En otras palabras, doce provincias asignan menos del 50% a gastos sociales.

Naturalmente, en la medida que la mayor parte de los recursos son de rentas generales, las provincias pueden disponer libremente de ellos. Pero esta libre disponibilidad debería discutirse, al menos, alguna vez en el país. Por supuesto, los juicios y conclusiones que guíen y se deriven de un estudio de este tipo dependerán del sentido que cada analista atribuya a la redistribución de recursos fiscales. Aquí sólo mostramos los llamados gastos sociales, pero bien podrían incluirse las sumas destinadas al desarrollo económico de cada provincia, con lo que las consideraciones serían otras.

Como decíamos, estas cuestiones merecerían análisis ulteriores más pormenorizados que no desarrollamos aquí porque involucran más al financiamiento de las políticas públicas en general que al de la educación en particular, que es lo que se intenta describir en el capítulo que sigue.

III. LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO

En nuestro país, el financiamiento educativo se encuentra en una encrucijada: si los recursos que se le destinan al sector son bajos, esto se debe a factores estructurales como la escasa recaudación impositiva que dificulta su incremento. Del otro lado, si son *altos* o se encuentran dentro de los estándares que se recomiendan internacionalmente, su aumento también se halla limitado. En cualesquiera de los dos casos, aunque por motivos diferentes, el resultado parecería ser el mismo: la cantidad de dinero para el sector habría encontrado un techo casi infranqueable.

Lamentablemente, no se conocen otras vías para acercar recursos al sector que las de aumentar los que se asignan o hacer mejor uso de los que se le destinan. Al análisis de la primera de estas cuestiones se destina este acápite.

Básicamente, existen cinco fuentes posibles para financiar la educación: la presupuestaria, los impuestos, la participación del sector privado, la concurrencia de los distintos niveles de gobierno y la ayuda externa. Estos ítems engloban las diferentes alternativas para acercar recursos a la educación; en función de ello sólo se considerarán estas cuestiones como fuentes generales de financiamiento y no las diferentes formas de asignación de los recursos a las que se suele confundir con el financiamiento propiamente dicho (por ejemplo, la desconcentración del gasto, el subsidio a la demanda, el manejo presupuestario de las escuelas, etc.). En otras palabras, cuando nos referimos al financiamiento estamos aludiendo a la obtención y origen del dinero y no a sus posibles usos y mecanismos de distribución.

III.1. La vía presupuestaria

La primera forma, y la más *a mano* de todas, es el aumento de la masa absoluta del gasto educativo por la vía de la asignación de mayores recursos... cuando los hay. Claro que ello tiene un límite que está dado, principalmente, por la disponibilidad de recursos fiscales y las demandas de otros sectores sociales (tales como salud, minoridad, etc.). En la actualidad dada: a) la participación del gasto educativo dentro del gasto público total y, b) la restricción presupuestaria, un mayor volumen de recursos para educación sólo podría hacerse a expensas de la desatención de servicios también considerados prioritarios. Lo cual, como es sabido, no es ninguna solución. Por eso, si bien constituye la vía más expeditiva para allegar recursos al sector es, quizás, la menos factible.

III.2. El incremento de los impuestos

Esta posibilidad siempre se encuentra latente. Sin embargo, desde hace dos décadas la tendencia internacional es la de eliminar gravámenes o disminuir la presión impositiva. Además, en general, cuando ésta sube es para cubrir déficits presupuestarios, no para aumentar los recursos para áreas sociales. Por lo tanto, más allá de la prioridad que se le asigne al sector, estarían primando criterios de competitividad económica. En la medida que el paradigma continúe siendo el de favorecer a los sectores productivos propiamente dichos, tampoco se puede esperar demasiado de esta fuente (ni para ésta ni para otras dimensiones sociales).

Independientemente de lo cual, cabe comentar que los ingresos fiscales pueden ser clasificados de diferentes maneras; una de ellas es la que los divide según tengan por destino alguna asignación específica o sean de libre disponibilidad.

No pocas veces se suele reclamar en favor de la asignación de recursos específicos para la educación. Ahora bien, aun cuando este tipo de ingresos ha sido tradicionalmente *bien visto* por la sociedad (frente a la discrecionalidad en la asignación de los recursos, constituye una especie de garantía en lo que a su destino final se refiere), la teoría de las Finanzas Públicas se inclina por su utilización sólo para programas con alcance limitado que atiendan objetivos precisos.

En efecto, se entiende que los recursos específicos como fuente única introducen rigideces en las decisiones ya que no permiten reaccionar con dinamismo frente a la coyuntura y, dependiendo de su magnitud, pueden ocasionar una sobre o subinversión que, finalmente, termina atentando contra el planeamiento o programación del gasto educativo.

Pero las rentas generales también son fluctuantes y, si disminuyen, los sistemas educativos son más débiles que otros sectores para compensar esa merma de recursos o enfrentar la situación. Este hecho aporta un elemento adicional al consenso sobre la afectación de, aunque sea, una parte de los recursos: para garantizar un flujo monetario mínimo que sostenga la prestación del servicio como red protectora que evite que la educación se involucre en la puja distributiva entre Ministerios o Secretarías de Estado.

Más allá de estas consideraciones, nuestra experiencia reciente en materia de recursos fiscales afectados al sector ilustra, con máximo rigor, lo perecedero de este tipo de trata-

mientos conferidos a los ingresos asignados específicamente al sector. Veamos algunos ejemplos emblemáticos de la última década.

III.2.1. El Fondo Educativo

En primer lugar, consideremos el Fondo Educativo. Éste se nutría con el 50% del ex Impuesto a los Activos. Sin embargo, contra lo que se suele creer, nunca estuvo explícitamente destinado al sector. Cabe recordar que este Fondo había surgido a partir de un incremento salarial otorgado a fines de la década de los años '80. Los respectivos erarios se habían hecho cargo del financiamiento de dicho aumento y el gobierno nacional afectó una parte de ese impuesto para contribuir a solventarlo. Pero, más allá de que no constaba que se debía afectar al sector, los sistemas educativos asumieron el pago del aumento salarial independientemente de su afectación o no.

Desde el punto de vista de las finanzas públicas, su existencia o no y/o la merma o mejora de la recaudación hubiera sido –y de hecho lo fue– indiferente para sostener ese aumento. En última instancia, los perjudicados fueron los erarios provinciales en forma global; pero el sector educativo jamás sufrió las consecuencias de la vigencia o no de esa afectación. Más aún, el impuesto que supuestamente lo nutría hace años que no existe y no se retrotrajo el incremento salarial. No sólo eso, en el caso de algunas provincias aún se sigue abonando y desagregando en la liquidación de haberes como un adicional salarial.

En otras palabras, en la medida que los recursos se

destinan a sostener parte o toda la nómina salarial docente, las provincias tradicionalmente han asumido como propia la obligación con independencia del impuesto que, en teoría, coadyuvaría a su financiamiento.

III.2.2. La transferencia para los institutos terciarios

Un ejemplo más cercano es la remisión de recursos para financiar la transferencia a las provincias de servicios educativos del nivel terciario que se encontraban en la órbita del Estado Nacional y que fue realizada a comienzos de los años '90. En el 2000 la suma prevista por este concepto ascendió a \$ 150 millones anuales. Pero esta cifra, como suele suceder con los recursos afectados al sector, ha ido cayendo con el correr del tiempo: tan sólo cinco años atrás era casi un 45% más alta (\$ 224.7 millones anuales).

Hasta el presente, estos fondos se hallaban incluidos dentro del presupuesto educativo del Ministerio de Educación nacional. En rigor, desde hace ya varios años este organismo opera sólo como una *ventanilla* por la cual los recursos fluyen de un nivel de gobierno a otro sin solución de continuidad ni condicionamiento alguno. En tal sentido, y desde un punto de vista estrictamente operativo, la consecuencia fáctica de que esas sumas figuren en el presupuesto del Ministerio de Educación, de Economía o cualquier otro, es totalmente indiferente.

Claro que la intención originaria había sido otra: ante la inminencia de la transferencia de servicios –impulsada por el Ministerio de Economía nacional– el de Educación había

intentado orientar y motorizar la transformación de los Institutos de Formación Docente y –aunque en forma simbólica– la inclusión dentro de sus partidas presupuestarias de los fondos para financiarlos formaba parte de esa estrategia más global. Por motivos que exceden la discusión del financiamiento del sector, esa estrategia fracasó (o se dejó a un lado, según se quiera ver) y los fondos se siguieron incluyendo en el presupuesto del Ministerio de Educación nacional.

Ahora bien, ante los retrasos y, en el extremo, la potencial eliminación de esa partida, las provincias no reaccionaron como sí lo han hecho en situaciones parecidas. De modo similar al caso del Fondo Educativo –o del incremento salarial que le dio origen– de algún modo se ha asumido que forma parte de su obligación y la continuidad del pago de los salarios de este nivel educativo no se vio amenazada en absoluto.

III.2.3. La transferencia de las escuelas secundarias

Quizás el ejemplo por antonomasia de las vicisitudes de los recursos cuasi afectados a la educación lo constituyan los destinados a financiar la transferencia de las escuelas del nivel secundario, acaecida junto a los servicios del nivel terciario.

La transferencia de servicios públicos del Estado Nacional a los Estados Provinciales, sancionada en diciembre de 1991 y con vigencia a partir de 1992, fue visualizada en su momento como un hito más de la política fiscal derivada del Plan de Convertibilidad. A partir de abril de ese año había comenzado a regir un programa de estabilización que pondría

fin a una larga década de desequilibrios en las principales variables macroeconómicas del país.

Uno de los efectos más inmediatos de este nuevo –y en ese entonces incierto– plan fue el de un impresionante crecimiento de los ingresos fiscales. La favorable evolución de los recursos impositivos posibilitó el cumplimiento de varios objetivos concurrentes, de los cuales el principal era solucionar el crónico déficit de las cuentas públicas que finalmente derivó en las hiperinflaciones de fines de los años '80 y principios de los '90 en nuestro país. Ese déficit confluía en el mercado de divisas local, cuya oferta insuficiente para atender la demanda terminaba aumentando el valor del tipo de cambio con incidencia y traslación inmediata a los precios.

Una vez logrado el objetivo, equilibrio (y superávit) de las cuentas públicas nacionales, quedaba pendiente la tarea de sanear las finanzas provinciales. Los déficits presupuestarios de estos niveles de gobierno no impactan macroeconómicamente del mismo modo (por la misma vía) que los déficits del Estado Nacional ya que esos gobiernos no tienen la facultad de emitir dinero. En otras palabras, solventan sus necesidades de financiamiento con endeudamiento no monetario. Sin embargo, desde la perspectiva de la convertibilidad, las autoridades económicas nacionales no podían avalar la persistencia de desequilibrios provinciales pues la experiencia de la década de los años '80 mostró que, cuando esos déficits se hacían insostenibles, las presiones sobre el Gobierno Central eran considerables teniendo que ceder a los reclamos de ayuda para descomprimir las demandas sociales regionales. Un pedido de ayuda generalizado al Estado Nacional amenazaría el difícil equilibrio presupuestario de sus propias cuentas.

Ahora bien, el aumento de los ingresos públicos durante la Convertibilidad permitió mejorar sustancialmente las cuentas fiscales de ambos niveles de gobierno.

En el transcurso de la puja distributiva que significa la apropiación de esos recursos, las entonces autoridades económicas del Gobierno Nacional encontraron la forma de absorber para sí parte de ese incremento de la recaudación tributaria. Primero, transfiriendo los servicios de salud y educativos del nivel medio y los institutos de formación docente a las provincias y, luego, disminuyendo las transferencias por coparticipación quitando un 15% de los recursos coparticipables para el financiamiento del Sistema de Seguridad Social. El efecto de estas medidas fue: a) reducir su propio gasto aumentando el de las provincias y, b) alcanzar el equilibrio de las cuentas del sistema previsional. Paralelamente, contribuía a contener el aumento del gasto público provincial *tradicional* (aumento de la burocracia estatal) que temía se verificase si las provincias se hubieran apropiado de todo el aumento de la masa de recursos manifestado en el período.

En lo que atañe a la transferencia de los servicios educativos, a mediados del año 1991 se aludió a la necesidad de disminuir la parte de la recaudación impositiva coparticipable a las provincias. Ante la imposibilidad de realizar esta operación debido a la resistencia de estas últimas, las autoridades económicas nacionales lograron la vía alternativa de disminuir parte de sus gastos transfiriéndolos a las provincias. La aceptación de este esquema significó, en los hechos, una especie de *ilusión monetaria* provincial, ya que los gobiernos provinciales lograron oponerse a la quita de recursos coparticipables pero aceptaron el incremento de sus gastos. Fiscalmente, el efecto fue exactamente el mismo.

Naturalmente, desde la lógica del Estado Nacional esto debía hacerse sin la contrapartida de recursos pues, en caso contrario, nada se hubiera modificado financieramente para ambos niveles de gobierno. Sin las transferencias de servicios de salud y educación la situación financiera de las provincias hubiera mejorado de modo sustancial: habrían contado con una disponibilidad de recursos adicionales superior a los mil millones de pesos anuales. En forma más directa, de no haber existido esta transferencia, dichas jurisdicciones hubieran contado con esa mayor disponibilidad de dinero. Situación exactamente inversa hubiera sido la del Estado Nacional.

Así, la mayor disponibilidad de ingresos impositivos, tanto para el Estado Nacional como para los provinciales, permitiría la holgura suficiente para el financiamiento de los mayores servicios provinciales. Aún más, en la misma Ley de Transferencia –que otorgó el sustento necesario en el que se desenvolvería la misma– se explicitó el procedimiento a seguir.

El esquema de financiamiento de la transferencia de servicios desde la órbita del Estado Nacional a las Provincias se instrumentó por la vía de la retención, de la masa coparticipable de impuestos nacionales, de la suma correspondiente al costo de dicha transferencia y su posterior distribución a las provincias conforme el costo calculado en su oportunidad por el entonces Ministerio de Cultura y Educación Nacional.

Cabe señalar que, dado el estado deficitario de las estadísticas educativas en el momento de la provincialización de las escuelas secundarias, no se conocía con certeza el universo de establecimientos y docentes a transferir. Si bien se realizaron estimaciones para determinar esa cifra, sólo una

vez finalizado el proceso se pudieron conocer esos datos con mayor precisión. No obstante, aún hoy existen dudas sobre su verosimilitud pues las cifras de establecimientos, docentes y alumnos que se estimaron en su momento como sujetos de la descentralización no coinciden con las que se incluían en los proyectos de Presupuesto de la Administración Nacional previos a la transferencia. A pesar de las dificultades se definió que el monto a retener por este concepto anualmente ascendiera a \$ 1.000 millones.

A partir de 1992, la Secretaría de Hacienda de la Nación comenzó a retener de la parte correspondiente a las provincias en el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos un importe equivalente al total con destino al financiamiento de los servicios educativos transferidos.

Con posterioridad, y dadas las diferencias entre las remuneraciones del personal docente transferido y los niveles salariales de las provincias, se dispuso la equiparación de los primeros a los segundos y se incrementó la suma retenida de la coparticipación a efectos de garantizar el normal financiamiento de dicho aumento.

Como en los casos del Fondo Educativo y de los establecimientos de nivel terciario, el mecanismo de financiamiento adoptado para la transferencia de los servicios educativos de la órbita nacional a la provincial permite calificarlo como el de una cuasi asignación específica de una masa de ingresos (sin distinguir el gravamen que contribuye a ello). Esto es así ya que, en los hechos, esas sumas se utilizan para pagar indistintamente las erogaciones provinciales. Caso contrario, es decir, de respetarse rigurosamente la afectación, al menos una parte de los salarios de los docentes transferidos deberían ser abonados en término y sin mayores dificultades.

tades. Lo que muestra que, más allá de esas soluciones o juegos financieros, tales sumas nunca se destinaron explícitamente al pago de la nómina salarial a la que supuestamente contribuían a sostener. Cabe señalar que las retenciones de la coparticipación y su posterior remisión representan el 10 % del gasto educativo total provincial.

Aun cuando la modalidad de la retención concluyera (y se comenzase a distribuir dentro de los fondos coparticipables sin discriminar el origen o motivo de esas sumas), las provincias no se verían desfinanciadas pues lo que se modificaría sería la asignación específica y no la remisión de dinero ya que esos fondos se extraen de la misma coparticipación correspondiente a esas jurisdicciones. En otras palabras, cuando se realizó la transferencia de los servicios de salud y educación, el criterio adoptado fue garantizar su financiamiento por la vía de la detracción de una suma de la coparticipación para luego destinarla a cubrir el costo del traspaso realizado. El Estado Nacional no aportó de sus recursos para la cobertura del sistema transferido; de otro modo, y dada la lógica con que se actuó, la operación no hubiera tenido sentido para el Tesoro Nacional. No obstante, dado que la distribución interprovincial de esos recursos no tuvo las mismas alícuotas que la correspondiente a la Coparticipación Federal de Impuestos, desde la perspectiva de las provincias consideradas en forma individual, el impacto de la transferencia y los recursos asociados a la misma no fue neutro.

En este punto cabe comentar que, originariamente, las provincias habían manifestado que los recursos garantizados con la coparticipación para la cobertura de las transferencias de los servicios educativos y de salud no eran suficientes. En otras palabras, reclamaban que el costo no había sido total-

mente satisfecho. Pero, en la medida que los recursos para solventar la transferencia tuvieron su origen en los propios impuestos coparticipables, el financiamiento global de la transferencia siempre estuvo *garantizado*; sea que fuera cubierto con las retenciones o con los recursos restantes (la única excepción es la ciudad de Buenos Aires que, previo a la transferencia de servicios, no recibía suma alguna por Coparticipación Federal de Impuestos).

III.2.4. El Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID)

En este breve repaso de las sumas destinadas “específicamente” a la educación durante la última década nos resta comentar la única a la que se puede clasificar categóricamente como un recurso afectado al sector: el Fondo Nacional de Incentivo Docente. Recordemos su nacimiento, desarrollo y agonía.

En abril del año 1997 se inició uno de los conflictos gremiales más duraderos y, por su forma de implementación, más originales de los últimos lustros en la Argentina: los docentes levantaron una gran carpa blanca frente al Congreso de la Nación en la ciudad de Buenos Aires. Quincenalmente un grupo de ellos, provenientes de distintas partes del país, se instalaba en ella e iba alternando un ayuno de protesta que se prolongaría durante más de dos años en forma ininterrumpida en reclamo de una mejora salarial.

A raíz del conflicto, las autoridades del Ministerio de Educación nacional iniciaron estudios para introducir cambios en la carrera profesional docente. Incluso, se llegó a ele-

var un proyecto de ley para la constitución de un Fondo de Profesionalización Docente. Originariamente, se visualizaba este camino como una estrategia para solucionar dos viejos problemas: la modificación de los Estatutos Docentes y la recomposición salarial, pero encuadrada en la lógica de un cambio estructural de las relaciones laborales. En este contexto, a fines de 1997 comenzaron las negociaciones con el Banco Mundial para la obtención de un crédito por \$ 700 millones que co-financiarían esa reforma. A su vez, el Gobierno Nacional se comprometería a asignar otros \$ 700 millones para asegurar la suma total que se creía necesaria para poner en marcha la modificación del régimen laboral y salarial del sector.

Las tratativas con el Banco Mundial duraron unos meses (hasta inicios de 1998) y fracasaron. Técnicamente, no era factible sustentar su financiamiento a gastos recurrentes, como lo son los salarios docentes. A su vez, el Ministerio de Economía local tampoco estaba interesado en un endeudamiento con ese destino. Como consecuencia de ello, el Ministerio de Educación quedó solo –incluso dentro del gabinete nacional– en su intención de solucionar el ya largo conflicto. Con el fin de encauzar el problema derivado de la ausencia de recursos para dar fin a la protesta, en julio de 1998 ese Ministerio presentó una propuesta legislativa de un impuesto a los automóviles cuya recaudación, en su totalidad, se debería destinar al pago de un adicional salarial a todos los docentes (estatales y privados de establecimientos subsidiados) del país. El proyecto fue aprobado en noviembre de ese año y promulgado al mes siguiente.

La desesperación suele generar *soluciones* que, a la larga, terminan por no conformar a ninguna de las partes

intervinientes. Algo de eso sucedió con ese gravamen y los hechos que generó su imposición. Veamos esto con más detalle:

1. En la introducción a este acápite ya se comentó el rechazo teórico a los impuestos con afectación específica. Por lo tanto, como era de esperar, la primera oposición provino de los propios economistas en general y de los que dirigían el Ministerio de Economía en particular. Este sólo hecho debería haber servido de advertencia para desestimarlo. La escasa recaudación, además de los posibles errores en la estimación de su potencial, podrían explicarse, también, a partir de la mayor sensibilidad o recepción por parte de las autoridades económicas a eximir de un gravamen que no terminaban de aceptar a los distintos sectores que presionaban para ello.

No sólo eso, la experiencia reciente confirmaba, una vez más, que un tributo específico desestimula el control del fisco. Naturalmente, hay algo de perverso en esto en la medida que se consideraba un impuesto solidario; pero el hecho concreto es que, desde el punto de vista del financiamiento de políticas públicas en general, un gravamen totalmente afectado no genera recursos que puedan ser empleados para otros fines; por ejemplo, paliar un (crónico) déficit presupuestario. Tan manifiesto fue el desinterés que el Ministerio de Educación nacional fue quien tuvo que llevar adelante y financiar la campaña publicitaria y de divulgación sobre el impuesto.

2. En este contexto, no era de extrañar que las autoridades económicas hubieran logrado el veto a dos artículos de la ley aprobada en el Poder Legislativo. Uno de ellos se refería a la

fecha a partir de la cual comenzaría a regir el gravamen y el propio Fondo de Incentivo Docente. Originariamente, la vigencia sería retroactiva al año 1998, pero el gravamen fue aprobado a fines de ese año y el Poder Ejecutivo vetó ese artículo disponiendo que comenzara a recaudarse a partir de 1999.

Las razones brindadas eran las dificultades de administración (v.g. confección de los respectivos padrones) de un impuesto con casi un año de retroactividad. Por lo tanto, al desaparecer la fuente que nutriría al Fondo, se dispuso que éste comenzaría a efectivizarse a partir de 1999. Para esto, el argumento esgrimido fue que la retroactividad contradecía el propio espíritu de afectación de un recurso. En rigor, el impuesto mismo negaba la naturaleza de los recursos afectados. En teoría, éstos se originan como sustitutos del pago de cuotas. Por ejemplo, ante la dificultad de establecer puestos de peaje en todos los caminos, se recurre a los impuestos sobre la nafta como *proxy* para solventar su mantenimiento. Por eso, teóricamente, el sector no debería ser financiado con este tipo de recursos. En este sentido, el razonamiento era débil y sólo reflejaba el desinterés por percibirlo.

3. En la Argentina las provincias tienen y ejercen la potestad de recaudar un impuesto al parque automotor. Por lo tanto, para los propietarios de automóviles el nuevo impuesto significó, en los hechos, una sobretasa al gravamen que pagan habitualmente. La carga no hubiera representado un descuento mayor al que cualquier contribuyente tiene cuando le incrementan sus obligaciones tributarias de no haber sido que los transportistas de carga y de pasajeros lograron, con posterioridad a la sanción de dicha ley, su eximición. Éstos

aducían que el impuesto implicaba una alta presión tributaria imposible de afrontar sin incurrir en pérdidas. Como resultado, los dueños particulares –sin lobbystas que los representaran– sintieron una suerte de estafa frente al discurso imperante de la necesidad de solidarizarse con un sector cuya demanda era justa, insatisfecha y largamente postergada.

4. La alícuota del impuesto (1% sobre el valor de los automotores establecido por el organismo recaudador) había sido establecida sobre la base de la estimación de una recaudación potencial de \$ 700 millones anuales. Aun cuando se considera que hubo un alto acatamiento en su pago, esa cifra tuvo que ser rápidamente descartada. Las distintas exenciones y lo que debió ser evidentemente una sobrevaloración del parque automotor, confluyeron para que la recaudación efectiva del gravamen durante el único año en que rigió (1999) fuera de poco más de \$ 200 millones. Las previsiones para el año siguiente eran peores aún si se tiene en cuenta el alto descontento que se había generado y la sospecha de que serían muy pocos quienes lo pagarían durante el año 2000.

En otras palabras, sólo se logró alcanzar menos de un tercio del objetivo propuesto. Esto no sólo lo tornaba ineficaz dentro de la faceta tributaria propiamente dicha sino que no permitía destrabar un conflicto que ya llevaba más de dos años. El Fondo Nacional de Incentivo Docente comenzó a pagarse durante 1999 –la suma total abonada en ese año fue de poco más de \$ 320 millones, bastante más que lo efectivamente recaudado–, pero la recaudación esperada para el año entrante amenazaba con hacerlo desaparecer.

5. Esta era una magra perspectiva para el nuevo gobierno

nacional que asumió en diciembre de 1999. No obstante, y dando cumplimiento a una promesa electoral, a las pocas semanas y antes de finalizar ese año logró arribar a una solución consensuada con los representantes de la Confederación Nacional que agrupa a los principales sindicatos provinciales de docentes –la CTERA– que permitiría dar por finalizada la forma de protesta... aunque no el conflicto.

Se acordó que se distribuirían \$ 660 millones de pesos anuales durante dos años consecutivos. El financiamiento provendría de recursos del Tesoro Nacional. Con esto, se desestimaba el impuesto al parque automotor, que finalmente fue derogado a partir del 1º de enero del año 2000, y se garantizaba la existencia de los fondos para abonar el adicional salarial. El compromiso consistió en que se girarían a las provincias las sumas respectivas dos veces al año.

Ahora bien, en 1999 sólo se había liquidado la primera parte del Fondo. Por lo tanto, al momento del acuerdo restaba una de las dos cuotas semestrales de ese año. Según el cronograma de pagos fijado, durante el 2000 se liquidaría el semestre restante y el primero correspondiente a ese año. En otras palabras, a los docentes se les abonaría siempre con un semestre de atraso: una cuota del año anterior y otra del vigente.

Sin embargo, en forma inmediata se pudo percibir la fragilidad del acuerdo: la crisis fiscal impidió girar a las provincias las sumas en término y, rápidamente, se tuvo que proponer un nuevo calendario de remesas con el consiguiente descontento por parte de los docentes. Aún más, dejó de pagarse semestralmente y, para el año 2001, el cronograma pautado fue el de abonar esas sumas casi en forma mensual. Pero durante este último año las demoras se agudizaron y

en el mes de noviembre de ese año se anunció su definitiva desaparición.

No obstante ello, durante el año 2002 resurgió el pago del Fondo. Éste se abonó esporádicamente y las sumas giradas a las provincias –y, por lo tanto, abonadas a los docentes– no guardaron semejanza alguna con los montos que se habían discutido hasta el momento. Más bien, la magnitud de recursos remesados guardaría relación con la disponibilidad de fondos en el Tesoro y su pago sólo obedecería a la intención de mostrar que el Estado Nacional cumplirá –algún día– con el pago de la suma adeudada en función de los compromisos asumidos hacia fines de 1999.

6. Con todo, en perspectiva, no era ilógico el intento de obtener dinero con un nuevo gravamen en lugar de abonar el incentivo con recursos propios del Tesoro Nacional. Una solución de este tipo introducía la posibilidad de que el Ministerio de Economía recortara los fondos que se asignaban al de Educación y lo obligara a sustituir las acciones de política educativa que había venido financiando en los últimos años por el pago del adicional. Y eso, en parte, fue lo que sucedió.

En este punto, cabe recordar que la asignación de los recursos del entonces Ministerio de Cultura y Educación de la Nación destinados a la educación no universitaria había variado sustancialmente en los años '90. De solventar (parte de) los gastos recurrentes del sistema, había comenzado a financiar acciones específicas que no se vinculaban con la prestación corriente (al menos en un sentido tradicional), del servicio educativo.

Paralelamente, como se puede ver en el Cuadro 6, los

CUADRO 6

Gasto del Ministerio de Educación de la Nación destinados a la Educación Básica. En miles de pesos corrientes

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total Educación Básica	148,16	192,66	241,83	337,47	481,06	486,58	598,19	860,85
Actividades Comunes	9,89	9,19	20,52	14,20	17,55	15,70	9,79	5,83
Investigación y Desarrollo	2,27	2,50	3,34	3,99	4,55	4,41	2,83	3,61
Formación, Capacitac. y Actualiz. Docente	27,85	44,64	37,59	35,01	51,43	46,34	18,71	23,15
Red Federal de Información		5,17	1,87	3,39	3,10	2,91	2,37	1,83
Evaluación de la Calidad Educativa		2,90	3,06	3,06	5,31	4,91	5,87	9,48
Acción Compensatoria en Educación	108,14	128,25	96,27	147,15	130,75	165,81	131,05	88,16
Infraestructura y Equipamiento Escolar			79,16	130,66	252,94	192,69	66,99	43,89
Reforma Institucional de las provincias					15,43	53,80	36,78	24,92
Fondo Nacional de Incentivo Docente							323,81	660,00

Fuente: Proyecto Costos del Sistema Educativo sobre la base de información del Ministerio de Educación de la Nación.

recursos destinados a financiar la aplicación de la Ley Federal de Educación y demás acciones del ministerio nacional tuvieron una evolución creciente a lo largo de la década.

Además, se puede observar el efecto sustitución en el destino de los recursos nacionales para las provincias a partir de la vigencia del FONID. Si se descuentan los recursos que se transfieren a las universidades, la mayor parte del gasto ministerial hasta la existencia del Fondo Nacional de Incentivo Docente se vinculaba con políticas educativas a desarrollar por las provincias. En conjunto, la década culmina-

ría con un incremento neto de las sumas a esas jurisdicciones, pero una parte importante (el 50%) fue financiado con la merma de los recursos orientados a acciones educativas propiamente dichas.

7. Como si la creación del polémico impuesto, su escasa recaudación y las escépticas estimaciones que se proyectaban a futuro no hubieran sido suficientes, en agosto de 1999 el Gobierno Nacional provocó un mayor descontento promulgando un decreto por el cual se condicionaba la remisión del dinero a las provincias a que éstas llevaran adelante una reforma administrativa. Entre otras medidas se especificaba que debían desarrollar técnicas presupuestarias que permitieran el control de gastos, la implementación del legajo único docente, el control médico del ausentismo, la informatización de la administración y el cumplimiento de la Ley Federal de Educación.

Inmediatamente, la CTERA calificó de ilegal la medida. No debería haberse molestado demasiado si se considera que, tradicionalmente, este tipo de condicionamientos probaron ser inconducentes en nuestro país. El caso de este decreto no fue una excepción. De haber sido así, en su corta vigencia no se hubiera distribuido suma alguna a las provincias ni a los docentes. Pero no era injustificado el temor de esa central sindical: si el gobierno hubiera estado verdaderamente dispuesto a cumplir su propósito, todo el esfuerzo por elevar el salario docente habría sido en vano.

No obstante, esto nunca llegó a suceder ya que, a dos meses de dictado el Decreto y a instancias del Consejo Federal de Educación, se sustituyeron esas restricciones por unas condiciones más laxas que no comprometían a nadie y de fá-

cil demostración o cumplimiento. En el cuadro de la página anterior se presentan las cláusulas del decreto originario y del que lo modificó.

Por lo demás, este intento de medida ilustra sobre el carácter autóctono de algunas decisiones que suelen atribuirse a los organismos multilaterales de crédito: los recursos que financian el Fondo son totalmente locales y no había, en ese momento, presión alguna para implementar esos, aunque necesarios, inoportunos cambios. No porque no debían o deban aún llevarse a cabo, sino porque al vincular la suerte del Fondo a su prosecución, lo único que aportaban era más conflicto al conflicto.

En rigor, se trata de un conjunto de acciones orientadas a modernizar la administración propiamente dicha de los organismos de conducción educativa y, más allá de las calificaciones que puedan merecer por parte de algunos analistas educativos, a esta altura, son impostergables para poder mejorar la asignación de recursos sectorial. Naturalmente, esas medidas suelen considerarse irritantes cuando se presentan motivadas por el ajuste y no por la reinversión de los ahorros que pudieran llegar a producir.

Si se destaca este punto aquí es porque ese decreto refleja una constante de nuestro sistema educativo: la sujeción de una acción o política a la prosecución de otra con la que no se encuentra vinculada en absoluto. Así, en lo que a esta medida particular se refiere, se puede observar que, por ejemplo, la condicionalidad de fondos respecto del cumplimiento de la Ley Federal de Educación habría sido más apropiada con los que se relacionaban con el Pacto Federal Educativo. En lo que atañe a las de orden administrativo, estaban vigentes las operatorias del BID y el Banco Mundial que

Decreto originario

Decreto modificatorio

“Para acceder a los recursos que conforman el Fondo, las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires, deberán cumplir con las siguientes condiciones:

“Formular un programa de mejoramiento de la administración del sistema educativo de la jurisdicción, integrado por los siguientes componentes:

“Formular un programa de administración del sistema educativo de la jurisdicción que contemple como mínimo:

“1. El rediseño de los procesos administrativos y su informatización a fin de simplificar los trámites, reducir las intervenciones, acortar los plazos, y mejorar el seguimiento de los trámites del área educativa.

“1. El mejoramiento de los procesos administrativos.

“2. Desarrollo de técnicas presupuestarias que trasladen responsabilidades de formulación de metas y de ejecución del gasto al nivel de los establecimientos educativos, posibilitando la asignación y el control del uso de los recursos, de acuerdo a los programas formulados.

“2. El mejoramiento de sus técnicas presupuestarias.

"3. Un Sistema de Administración de Recursos Humanos basado en la implementación del Legajo Único Informatizado, donde se concentre la información laboral completa de cada agente del sector, se articule con la liquidación automática de los salarios y transparente las plantas orgánico – funcionales de cada establecimiento educativo.

"3. El mejoramiento del sistema de Recursos Humanos, incluyendo un sistema de salud y riesgo laboral."

"4. Un Sistema de Salud y Riesgo Laboral que establezca el control médico de ausentismo por razones de salud, realice los exámenes preocupacionales y periódicos y que genere un sistema de información estadística a fin de poder diseñar medidas de prevención, protección y promoción de la salud de los agentes docentes y administrativos que presten servicio en ese sector.

Incluido en el punto anterior.

"5. Cumplir con el cronograma de implementación de la Ley Federal de Educación y el Decreto N° 1276/96, y con los compromisos asumidos por el Pacto Federal Educativo firmado el 11 de septiembre de 1994 y ratificado por Ley N° 24.856.

Eliminado.

"Cada jurisdicción formulará un Plan Anual de Ejecución de Actividades, con metas anuales verificables y con todos los contenidos antes enunciados que requerirá la convalidación del Ministerio de Cultura y Educación."

Eliminado.

Fuente: Decretos 878/99 y 1125/99.

las incluían dentro de sus componentes. Por lo tanto, había otras vías para promover esos cambios.

Por otra parte, si se considera la forma de distribución de los recursos, más que alentar la eficiencia en su asignación, el gobierno nacional permitía y promovía –aunque implícitamente– un comportamiento en sentido totalmente contrario. A analizar esta cuestión se dedican los siguientes puntos.

8. Técnicamente, la *solución* del impuesto y la distribución del Fondo (tanto durante la vigencia del gravamen como cuando ya había sido derogado) no pudo haber sido peor.

En primer lugar, se decidió asignar una suma mayor a un grupo de provincias en que el salario del cargo testigo (maestro de grado) se encontraba por debajo de los \$ 400 mensuales. Para eso, se apartó un 7% del total de recursos que se deberían distribuir entre Chaco, Chubut, Formosa, Jujuy, Corrientes, Tucumán, Salta, Misiones y Entre Ríos. Así, los docentes de estas provincias recibirían un adicional al adicional de \$ 60 (o la proporción equivalente en función de la cantidad de cargos u horas que tuvieran).

Esto no sólo no fue materia de controversia sino que ha sido una de las pocas decisiones de amplio consenso entre las partes intervinientes. Por lo tanto, desde una perspectiva política no habría mucho para objetar si no fuera porque técnicamente constituye una de las decisiones más acertadas que se pudieron haber adoptado. En nuestro medio existe un falso progresismo según el cual no se puede contradecir el criterio de favorecer a los supuestamente más desfavorecidos. Esto, por el sólo hecho de no analizar la evidencia empírica y permanecer en el plano discursivo.

En rigor, en la (ausente) discusión sobre la redistribución y uso de los recursos impositivos nacionales se omite que esas provincias son beneficiarias de una mayor magnitud de recursos que los que, siguiendo estrictos criterios devolutivos –por ejemplo, en función de la cantidad de habitantes–, les corresponden. Este es uno de los pocos aspectos positivos que tiene nuestro régimen de Coparticipación Federal de Impuestos. Más aún, como vimos, las provincias de mayores recursos fiscales per capita son las que, en general, asignan una mayor proporción de sus recursos al sostenimiento de sus sistemas educativos.

Ahora bien, no necesariamente este es el caso de las provincias beneficiarias de estas sumas adicionales. En el [Cuadro 7](#) de página siguiente, se seleccionaron algunos indicadores que, entre otros, deberían haber sido considerados en la discusión de la distribución del Fondo para las jurisdicciones con bajos salarios docentes. Las provincias elegidas para ejemplificar son las receptoras de esos montos adicionales.

Como se puede ver, todas estas provincias se benefician del carácter redistributivo de los recursos tributarios nacionales. Aunque en diferente proporción, la mayor parte de sus ingresos públicos proviene de esa fuente y, en todos los casos, el porcentaje de esos recursos sobre el total tiene una mayor significación para sus erarios que para el promedio del país (columna 4).

Esto no significa que sus habitantes puedan gozar de mayores y/o mejores servicios públicos. La combinación de distintos factores –tales como su densidad demográfica y la disponibilidad o no de otros recursos nacionales (y propios)–, determinan una diferente cantidad de recursos públicos por habitante (columna 5).

CUADRO 7

Indicadores de las finanzas públicas educativas provinciales.

Año 2000.

	Gasto Educ./ Gasto Total	Resto Gtos. Soc/Gto. total	Total Gtos. Soc/Gto total	Trib. Nacion./ Ingr. Totales	Ingresos fisc. per capita	Gasto total por alumno.	Gto. por alum/ Ingr. per capita
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	-en %-			-en \$-			
Corrientes	34,2	18,6	52,8	78,2	775,8	1001,0	1,29
Chaco	26,7	15,7	42,4	78,7	939,3	962,0	1,02
Chubut	26,8	20,2	47,0	50,8	1290,3	1476,8	1,14
Entre Ríos	28,1	22,9	51,0	67,1	990,0	1028,0	1,04
Formosa	23,5	16,2	39,7	89,7	1199,5	1040,0	0,87
Jujuy	30,1	14,3	44,4	69,5	986,9	1021,3	1,03
Misiones	26,4	26,4	52,8	68,7	759,5	681,7	0,90
Salta	23,4	24,3	47,7	65,8	812,2	662,7	0,82
Tucumán	26,7	18,1	44,8	70,3	771,4	963,5	1,25
Total País	30,9	22,3	53,2	50,5	859,1	1138,7	1,33

Nota: el gasto por alumno corresponde a 1999.

Fuente: Elaboración propia en base a información del Proyecto de Costos Educativos, Ministerio de Cultura y Educación y de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía de la Nación.

Los extremos son los que mejor ilustran esta situación. De un lado, Chubut: una significativa participación de otros recursos nacionales además de los tributarios, y una baja cantidad de habitantes la convierten no sólo en la de mayores ingresos fiscales per capita de este grupo, sino en una de las provincias con más alta disponibilidad de recursos en el país. Del otro lado está Tucumán, donde la menor posibilidad de ac-

ceder a otras fuentes de recursos y su alta densidad demográfica la colocan en el extremo inferior de este conjunto de provincias y, además, por debajo del promedio del país.

Ahora bien, acaso la provincia que permite mostrar con mayor claridad cómo se entrelazan los distintos indicadores para el análisis, es Formosa. En primer lugar, es fuertemente beneficiaria de la redistribución de ingresos que se opera desde el Estado Nacional (columna 4). Esto deriva en una alta disponibilidad de recursos fiscales por habitante (columna 5). No obstante, ello no significa que los destine al sector educativo o a otras áreas sociales (columnas 1 y 2). Aún más, del grupo considerado, es la que menos asigna al gasto social y se encuentra bastante por debajo del promedio del país (columna 3). Dadas estas circunstancias y el hecho de que es una de las provincias con menor salario docente del país, bien podría esperarse un bajo gasto por alumno; sin embargo, ocurre más bien todo lo contrario, ello no es así (columna 6). Evidentemente, en esto deben estar confluyendo factores demográficos y una planta de personal (sobre) **expandida**²; de otro modo no se explica que con salarios tan bajos, presente un gasto por alumno *tan* alto (al menos, en términos relativos al resto). Más interesante aún, finalmente, es el hecho de que a pesar del desempeño de estos indicadores, el esfuerzo financiero que realiza en materia educativa es menor al de otras provincias del grupo y del país en su conjunto (columna 7).

² Un estudio detallado debería dar cuenta de si esto se debe a la diversificación curricular, a los modelos de organización escolar, a la dispersión demográfica, al mayor gasto en otras partidas que la de Personal o, lisa y llanamente, a una ineficiencia en la asignación de recursos sectorial.

A la luz de la evidencia empírica debería haberse analizado más detenidamente la factibilidad de incluir a esta provincia dentro del grupo de receptoras de una suma adicional para elevar el incremento salarial. Naturalmente, los docentes no deberían verse perjudicados por los criterios de asignación de recursos de sus gobernantes. Por lo tanto, se podría haber acordado un mecanismo por el cual la provincia aumentara los recursos destinados al sector *vis à vis* los aportados por el Fondo para comprometerla en el esfuerzo que se estaba realizando. El caso opuesto lo constituiría Corrientes, ya que si bien también es beneficiaria de la redistribución y tiene uno de los salarios más bajos del país, presenta una mayor participación del gasto educativo dentro del gasto total (a pesar de que los recursos destinados al gasto social en su conjunto son más bajos que el resto) y el gasto por alumno también es más alto. Esto, aunado a los otros factores, incide en un mayor esfuerzo financiero sectorial.

En síntesis, independientemente de la solución a la que se hubiera arribado con posterioridad al análisis de cada provincia para elevar los salarios más postergados, lo que se cuestiona aquí es la ausencia total del análisis previo y que la distribución de esa suma adicional se hubiera derivado más de cuestiones discursivas que de otros factores. Más aún, ese mismo discurso se contradecía con lo que se enunciaba en paralelo respecto de la necesidad de imprimir una mayor eficiencia.

9. En efecto, en segundo lugar, la fórmula de distribución de los recursos entre las provincias no sólo no promovía la eficientización que se enunciaba por otro lado, sino que estimulaba el comportamiento contrapuesto. Por lo demás, el meca-

nismo elegido constituye un claro ejemplo de lo que son los sistemas de premios inversos. A estos efectos, recordemos que el adicional salarial acordado fue el de un equivalente a \$ 60 mensuales por cargo y se podría abonar hasta un máximo de dos cargos. En cuanto a los docentes con horas de cátedra, cobrarían en forma proporcional a las que estuvieran ejerciendo.

Sobre esa base, se dispuso que las provincias informarían al Gobierno Nacional la nómina de docentes para que éste calculara los recursos a distribuir en cada jurisdicción y así hacer frente al compromiso asumido. Ahora bien, esta modalidad implicó, en los hechos, legitimar las eventuales ineficiencias que tuvieran las provincias. De ese modo, si la cantidad de docentes excediera a la que normativamente correspondería tener en función de los modelos organizacionales vigentes (por ejemplo, tantos alumnos por curso y, de allí, tantos docentes frente a alumnos), algunas provincias se verían beneficiadas por una mayor cantidad de dinero que la que teóricamente correspondería.

Así las cosas, a los docentes este mecanismo podría parecerles indiferente. Esto sería verdadero si no fuera porque los recursos a distribuir constituían una suma fija y, en función de eso, se determinó el monto del adicional. En este orden de ideas, los perjudicados fueron los docentes de aquellas jurisdicciones que estuvieran siendo eficientes (o menos ineficientes) en el cumplimiento de sus pautas de modelos de organización escolar; es decir, de la normativa sobre Plantas Orgánicas Funcionales (POF).

Veamos esto con un simple ejemplo. Consideremos dos provincias, cada una con igual cantidad de alumnos e idéntica distribución geográfica (a efectos de sortear los pro-

blemas de la menor relación de alumnos por curso que existe en los establecimientos de zonas rurales). La única diferencia es que una presenta mayor relación de alumnos por sección que la otra. Por lo tanto, la cantidad de docentes difiere entre ambas.

Provincia	Características de las provincias		Distribución por alumno		Distribución por docente		Diferencia entre alternativas
	Alumnos	Cursos	\$ a distribuir	\$ por docente	Fondo Docente	Fondo Doc por doc	
A	100	4	\$100	\$25	88.9	22.2	-2.8
B	100	5	\$100	\$20	111.1	22.2	+2.2
Total	200	9	\$200		200.0		

En este ejemplo, si la distribución se realizara de acuerdo a la matrícula y el monto a repartir fuera un monto fijo, la cantidad de dinero sería la misma para las dos provincias (con 100 alumnos, les corresponderían \$ 100 a cada una si el monto a repartir fuera de \$ 200). Pero como la cantidad de docentes es diferente, a los que se desempeñan en A les entregarían \$ 25 y a los de B \$ 20. De ser así, si se desease que todos los docentes percibieran la misma suma adicional, esta última tendría que seguir alguno de estos dos caminos: a) reordenar su oferta o, b) compensar de sus propios recursos la diferencia. Cualquiera de las dos significaría un incremento del salario mayor al que, como veremos, efectivamente fue por seguir el curso de acción de asignar los recursos en función de la cantidad de docentes. Naturalmente, derivada

de ellas, eso significaría un aumento de los recursos que se asignan al sector en su conjunto.

Por el contrario, si los recursos se distribuyeran en función de la cantidad de docentes, a todos les correspondería la misma suma (en el ejemplo, \$ 22.2 como consecuencia de distribuir los \$ 200 entre los 9 docentes). Este es el criterio que se siguió con el Fondo de Incentivo Docente. En nuestro sencillo ejemplo, los de la provincia A se verían perjudicados con -\$ 2.8 cada uno. De seguirse un esquema de asignación en función de la cantidad de alumnos, en el que la provincia B hubiera compensado el menor adicional o reordenado sus cursos, los docentes hubieran percibido en ambas jurisdicciones \$ 25 y, consecuentemente, se hubieran beneficiado con \$ 2.2.

Dado que la realidad es un poco más compleja que esta simple ilustración, no es posible determinar cuánto más hubieran recibido los docentes si se hubiera seguido un mecanismo diferente al establecido por el Fondo de Incentivo. Más aún cuando los posibles cursos de acción para la distribución pueden ser tantos como se quiera. No obstante, si se hubiera deseado se podría haber determinado la participación porcentual de cada provincia dentro del total de recursos distribuidos efectivamente y, en función de ello, calcular los recursos que se hubieran debido adicionar para compensar las ineficiencias o, si se quiere, la configuración vigente de los modelos de organización escolar en cada provincia.

En tal sentido, un criterio de distribución de los recursos basado en la demanda y no en la oferta educativa (corregido por la incidencia de la ruralidad, etc.), hubiera sido no sólo consistente con las medidas de eficientización que se intentaban promover en paralelo sino más equitativo para

aquellas jurisdicciones que realizan un mayor esfuerzo en el financiamiento sectorial y/o asignan sus recursos a áreas sociales haciendo verdaderamente efectiva la redistribución de impuestos de origen nacional. Además, y quizás lo más importante dado el objetivo del Fondo, hubiera implicado un mayor aumento salarial para todos los docentes.

10. En síntesis, el único recurso nacional explícitamente afectado durante la última década muestra que:

- a) El impuesto que originariamente lo nutría tuvo vigencia un solo año y recaudó menos de un tercio de lo esperado,
- b) Los recursos que lo sustituyeron nunca se encontraron garantizados ni en la suma ni en los tiempos previstos,
- c) Las sumas abonadas se encontraban lejos de los reclamos originarios de los docentes,
- d) Disminuyeron las partidas de dinero para acciones de política educativa propiamente dicha,
- e) Su distribución entre provincias no guarda relación con criterios generales de eficiencia y equidad y,
- f) Lo único que logró fue colaborar a resolver una cuestión política coyuntural, pero no pudo zanjar el problema estructural de los bajos salarios docentes.

III.3. La mayor participación del sector privado

Básicamente, el sector privado contribuye o puede contribuir al financiamiento de la educación por dos vías: a) el gasto de las familias y, b) el de las empresas. El primero comprende

desde las vestimentas, útiles y demás materiales escolares tales como los libros de texto, hasta el pago de aranceles para sufragar las escuelas de gestión privada. Con excepción de estos últimos, el resto de los gastos de las familias son realizados, también, por aquéllas que envían a sus hijos a escuelas públicas. Naturalmente, la excepción la constituyen los alumnos a quienes el Estado o alguna otra organización –escolar o no– facilita los medios para la adquisición o entrega en forma directa de esos materiales, etc.

III.3.1. El aporte de las familias

En lo que se refiere a la prestación privada del servicio, alentar la creación de escuelas privadas por un problema de financiamiento no parece aportar una solución efectiva y, mucho menos, equitativa a la endémica escasez sectorial de recursos. Si bien el término “privatización de la educación” ha sido aplicado a hechos muy disímiles en América Latina en los últimos lustros, habría consenso en que las apelaciones al aumento del gasto de las familias cuyo objetivo implícito es reducir –y no complementar– la inversión pública en educación, podrían ser comprendidas con mayor certeza dentro de ese concepto. Más aún si, con el objeto de incentivar la matrícula en esas escuelas, las propuestas se encuentran acompañadas de subsidios o normas más flexibles que las vigentes en los establecimientos estatales.

Desde una perspectiva teórica, es posible aventurar que este tipo de acciones no contribuye a mejorar la eficiencia ni la equidad global. Más aún, es casi seguro que terminen asentando en la región una situación que se ha venido

observando en los últimos años aun sin que mediara este tipo de medidas: la consolidación de un sistema segmentado jerárquicamente, con escuelas de gestión pública y privada, con circuitos para ricos y para pobres en cada uno de esos tipos de instituciones escolares (es decir, independientemente del tipo de gestión), que atienden a diversos grupos de acuerdo con su nivel de ingreso y origen sociocultural.

Por lo demás, hasta los analistas más proclives a las ideas de introducir mecanismos de mercado en el sector educativo reconocen que el Estado debe continuar financiando el servicio: lo que cuestionan es su prestación. En síntesis, desde la perspectiva de paliar la escasez de recursos, incentivar la prestación privada para sustituir la pública, tampoco parecería ser el remedio más eficaz.

Más aún si se considera que en los últimos años uno de los principales consumidores de educación privada ha sido fuertemente golpeado como consecuencia de la crisis económica. Así, independientemente de la posibilidad y/o efectos que tuviera la mayor participación de las familias en el financiamiento de la educación por la vía de la matriculación de sus hijos en escuelas de gestión privada, la realidad estaría limitando su expansión. Las estimaciones disponibles señalan que, incluyendo la educación superior, las familias argentinas en su conjunto contribuyen al financiamiento educativo con un 1% del PBI en concepto de pago de aranceles a esas instituciones. Este parecería ser un techo que se mantuvo más o menos estable en los últimos años y, considerando la situación que vive el país, difícilmente pueda esperarse una mayor contribución.

Independientemente de esto último, la cifra consignada no es una suma menor. En particular, la proporción del in-

greso destinado a los establecimientos privados, sobre todo en algunas zonas como la ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires, sería mayor (en función de la matrícula que asiste a esas instituciones). Esto parecería confirmar la idea sustentada por algunos analistas para quienes las familias que envían a sus hijos a escuelas privadas pagan dos veces su educación. Según éstos, los padres realizan una doble erogación: los gravámenes y los aranceles que abonan a los establecimientos. Pero dada la alta evasión impositiva y los altos ingresos del sector privado educativo, pareciera ser que las familias optan por detraer una parte de su carga pública y destinarla en forma directa al sostenimiento de la escolarización de sus hijos. Si bien para esto no hay pruebas sino sólo hipótesis para la discusión, cabría preguntarse si no nos encontramos en presencia de una suerte de *curva de Laffer* educativa en la que, dada la percepción (falsa o no) sobre la calidad del servicio estatal, las familias deciden por sí mismas a qué *ventanilla* harán su aporte a la educación: la fiscal o la privada... En otras palabras, esto formaría parte de una característica general de la Argentina, en la que pareciera estar invertida la secuencia en la relación fisco-contribuyentes: éstos no realizarían sus decisiones de consumo e inversión una vez pagados los impuestos, sino a la inversa.

III.3.2. El aporte de las empresas

En lo que respecta a la contribución de las empresas a la educación básica, tradicionalmente su aporte se ha limitado al padrinazgo de escuelas o al desarrollo de actividades con objetivos focalizados en premios, becas de estudio y otros

beneficios, además de la capacitación que puedan ofrecer en sus propios ámbitos de trabajo, pero aquí nos estamos refiriendo a su ayuda a la educación formal.

Durante el año 1999 el Gobierno Nacional intentó, con escasa respuesta, promover el aporte de las empresas a las escuelas a través de la creación de un Instituto de Financiamiento Educativo. En la práctica, no era más que un fondo para el financiamiento de iniciativas institucionales de las escuelas; una acción que ya se había venido desarrollando desde hacía un lustro en forma sistemática a través de ese mismo ministerio, pero con recursos propios o mediante el financiamiento externo (del BID). La idea no era mala y, en un contexto de restricción de recursos, debería considerársela no sólo novedosa sino bienvenida.

Pero varias de las empresas convocadas ya venían aportando recursos a las escuelas y no encontraron atractiva la convocatoria de hacerlo por la vía del Estado. No sólo por una falta de correspondencia con los intereses de las empresas (proceder de ese modo implicaría el anonimato de la contribución) sino que, muy probablemente, haya incidido la falta de confianza en la intervención o intermediación estatal. De ser esto último, evidentemente hubo un error de diagnóstico en el potencial aporte de las firmas locales por este medio. Por lo demás, las cifras sobre la magnitud del aporte nunca fueron difundidas, lo que ahondó la presunción del fracaso de la propuesta.

Lamentablemente, no existe un banco de datos de los recursos que asignan las empresas por sus propios medios e iniciativas y, mucho menos, de las acciones que promueven o llevan adelante. Constituir un registro de estas características hubiera sido un buen comienzo para una acción de este tipo.

En tiempos recientes, al menos en los países más desarrollados, pareciera haber crecido el interés de las firmas –sobre todo las medianas y las grandes– por la educación básica. Esta tendencia estaría en concordancia con el hecho de que los requerimientos en el mercado laboral ya no son para ocupar puestos de trabajo sino para cubrir trabajos que deben ser realizados. Es en este sentido que debe entenderse el reciente y creciente interés de las empresas en el desarrollo, como mínimo, de competencias básicas. Acompañar, orientar y/o fomentar estas demandas no constituye, como podría pensarse, un peligro en sí mismo. Por el contrario, este tipo de calificaciones serán, probablemente, las más requeridas en los próximos años y omitir esa realidad puede ser un factor generador de inequidad.

El verdadero riesgo es el (natural) interés de las empresas en focalizar su ayuda (o, en el peor de los casos, su demanda, pero sin su colaboración monetaria) sólo en aquellos estudiantes o escuelas con excelente desempeño. En definitiva, sus requerimientos de recursos humanos son inferiores a la cantidad de egresados que genera el sistema educativo.

Es aquí donde la acción del gobierno y la comunidad educativa debe ser activa para no segmentar un sistema de enseñanza en el cual el origen socioeconómico y cultural de sus alumnos provee de todos los ingredientes para que ello suceda. En otras palabras, de lo que se trata es de encauzar el interés y la ayuda del empresariado local de modo tal de impedir la traslación al ámbito escolar de los elementos más negativos de sociedades que, como la nuestra, tienden a la dualidad.

No obstante, en el país, la colaboración empresarial a

la educación parece ser escasa y asistemática. Por lo demás, en el contexto de la grave crisis económica actual, esa asistancia –cuando la hay– se volcaría más a atender necesidades directas de sectores desfavorecidos y no a la educación, que presenta efectos menos visibles en el corto plazo y que, lamentablemente, frente a las carencias de todo tipo parecería ocupar un lugar entre necesidades secundarias.

Independientemente de esto, la contribución empresarial a la educación no debería ser desestimada en el mediano y/o largo plazo si se decidiera encarar una estrategia global y duradera de financiamiento sectorial.

III.4. El aumento de la responsabilidad de los gobiernos locales

Más allá del grado de centralización que en un momento dado pueda llegar a tener el financiamiento y la prestación del servicio, la búsqueda de mayores recursos por esta vía no sólo no garantiza mayores recursos para la educación sino que puede impactar negativamente sobre la equidad regional.

En la medida que los países tienen áreas geográficas más ricas que otras en su interior, la distinta capacidad tributaria de sus departamentos, municipios o localidades determinaría una posibilidad diferente de proveer recursos para el sector. De hecho, esto ya sucede en aquellos países en donde los gobiernos locales no sólo tienen a su cargo brindar el servicio sino que contribuyen con parte de sus rentas a financiarlo. Por eso, en general, si se desea evitar el potencial impacto negativo de esa desigual capacidad regional, debe intervenir un nivel de gobierno superior (un Estado o una

provincia) para equiparar esas diferencias, si es que lo hace. De lo contrario, se corre el riesgo de terminar acentuando la brecha entre las regiones más avanzadas y las más rezagadas económicamente.

La provisión local de educación ha sido largamente debatida en distintas disciplinas. En lo que atañe a la economía, el eje problemático es el conflicto que se suscita entre la eficiencia y la equidad. Como es sabido, si en última instancia *algo* sustenta la centralización educativa es su capacidad de imprimir mayor equidad. Las disparidades económicas regionales imprimen posibilidades diferentes de financiar (por la vía de impuestos) un servicio, por ejemplo, el educativo. Por eso, en estructuras federales o descentralizadas debe intervenir un nivel de gobierno superior para mitigar esas diferentes capacidades tributarias que imprimirían diferencias materiales en la oferta educativa según el lugar donde le hubiera tocado nacer o vivir a los alumnos.

Por su parte, si también en última instancia *algo* sustenta la descentralización educativa, es su capacidad de imprimir mayor eficiencia (que sería la expresión y consecuencia, en términos económicos, de la hipotética mayor participación y democratización de las decisiones, etc.). No poco de lo que se dijo sobre la descentralización educativa perdió de vista que los acuerdos y divergencias derivaban –la mayoría de las veces en forma implícita– de la posición que se tuviera respecto de una u otra dimensión de análisis.

Quizás el país que más activamente encaró este punto en los últimas décadas fue EEUU. Con su larga y envidiable tradición de litigios encarados por los particulares a los distritos escolares a partir de la probable inconstitucionalidad ante la ausencia de igualdad de oportunidades del servicio

estatal, ese país se vio obligado a desarrollar fórmulas y mecanismos para compensar las disparidades locales. Si bien el tratamiento del tema es extenso y complejo –lo suficiente como para haber dado origen a toda una literatura especializada dentro de la economía de la educación–, en este lugar basta con señalar que la búsqueda de formas para compensar las diferentes capacidades fiscales es el intento de aplicación fáctica del principio de neutralidad fiscal que, a su vez, se basa en que el gasto por alumno no debe verse influido por las bases tributarias locales. En forma más general, el servicio ofrecido por el Estado debe respetar la igualdad de oportunidades respecto de la riqueza, las condiciones socioeconómicas, lugar de nacimiento, etc.

Esto no impide que si el nivel de gobierno encargado de prestar el servicio –un municipio o una provincia– decidiera ejercer una mayor presión tributaria sobre sus habitantes para asignar más recursos, no lo pueda hacer. De lo que se trata es de igualar capacidades tributarias para garantizar un mínimo nivel de gasto por alumno dentro de un país.

Ahora bien, recordemos que en este punto se está considerando a la descentralización como una forma de acercar más recursos dada la dificultad de los niveles estatales que antes tenían el financiamiento de la educación bajo su responsabilidad. Desde esta perspectiva, una política de este tipo no contribuiría a aliviar las arcas fiscales. Así, se volvería al problema de origen que era la dificultad de aportar más dinero al sistema. En el mejor de los casos, y sólo si es que ello sucede, posiblemente el proceso concluya con un aumento de los recursos pero no por los motivos originariamente propuestos sino por la necesidad de atenuar las disparidades producidas. Pero, de hecho, Carnoy y de Moura **Castro**

(1996)³ habían tipificado las reformas educativas latinoamericanas según sus objetivos, y una de esas clasificaciones ubicaba a aquellos países que las habían emprendido según si hubieran estado impulsadas por motivos de financiamiento... pero no para aumentar los recursos sino, precisamente, para disminuirlos.

Por lo tanto, una vez más estamos frente a una potencial fuente de recursos sobre la que no deben alentarse demasiadas expectativas; al menos en el actual estadio de desarrollo de nuestro país y la coyuntura fiscal que atraviesa.

III. 5. El financiamiento externo

Más allá de la polémica sobre la condicionalidad en las políticas de gasto que impone este tipo de financiamiento (que excede los límites del presente trabajo), esta modalidad suele ser marginal en comparación con la necesidad de recursos sectorial y no es mucho lo que puede esperarse por esta vía.

No obstante, cabe señalar *en favor* de esta fuente de recursos que su destino suele ser el financiamiento de infraestructura, equipamiento y gastos salariales no tradicionales (tales como reformas en la administración, asistencia técnica, capacitación, etc.). Desde esta perspectiva, su aporte se hace necesario en la medida que en el sistema nunca alcanzan los recursos para esos fines. Adicionalmente, en un contexto de puja interministerial por los recursos públicos,

³ “¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?” Documento presentado al Seminario sobre Reforma Educativa del BID, Buenos Aires.

CUADRO 8
Financiamiento externo para la educación primaria y media
en la Argentina. En millones de pesos.

Año	En % del Gasto Educativo total del país	– en millones de pesos –				
		Total	BID		BIRF (Banco Mundial)	
			Prise	Becas	Prodymes I	Prodymes II
1995	0,08	6,3	3,9	0,0	0,1	2,3
1996	0,43	35,2	28,2	0,0	1,7	5,3
1997	0,56	50,3	22,8	9,4	7,5	10,6
1998	1,76	168,2	78,4	45,7	18,7	25,4
1999	2,57	262,7	58,4	74,6	99,3	30,4
2000	1,90	201,8	34,0	52,7	91,0	24,1

Nota: excluye Fonit en Educación Superior.

Fuente: Elaboración propia en base a información del Proyecto Estudio de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación.

las cláusulas de contrapartida locales pueden ser, en algunos casos, provechosas ya que comprometen a los respectivos gobiernos a destinar partidas presupuestarias a su cumplimiento (es decir, por la primera vía comentada). No obstante, siempre subsiste el interrogante de los motivos por los que se debe recurrir a este tipo de financiamiento, si como participación del gasto educativo total resulta mínima y su contribución a la prosecución de acciones siempre postergadas es tan significativa.

IV. LA EFICIENTIZACIÓN DEL GASTO

Como se vio más arriba, pareciera ser que la restricción de recursos es un factor que no puede ser modificado en el corto plazo. Por eso, no debe desatenderse la posibilidad de mejorar la asignación de los recursos que actualmente se destinan. Esto no es otra cosa que eficientizar el gasto; en nuestro caso, el educativo. Aumentar la eficiencia no significa simplemente reducir costos ya que una disminución paralela de los resultados no es eficiencia, es ajuste. Aquélla implica la posibilidad de hacer más con los mismos recursos o hacerlo mismo con menos.

Conceptualmente, cuando se habla de la posibilidad de eficientizar el gasto como pauta de financiamiento para la educación, se está aludiendo a la presunción de que los recursos se encuentran subutilizados. Por eso, se suele proponer el empleo de insumos más económicos, el uso de aquellos que mejoren la relación costo-efectividad, la mejora de la eficiencia interna y la calidad de la educación, la reasignación del gasto intrasectorial y la mejor organización de la oferta escolar. Concretamente, eficiencia es la relación entre lo que actualmente se logra y lo que podría ser alcanzado dada la disponibilidad de recursos.

La eficiencia es un concepto relativo al contexto y situación de que se trate. Un ejemplo sencillo lo constituiría el caso de una escuela rural de sólo un aula en la que se dictan varios cursos al mismo tiempo y con pocos alumnos. Si es imposible obtener una producción mayor (tanto cuantitativa como cualitativa) con los recursos destinados al sistema, la misma es técnicamente eficiente. Distinta sería la situación si, por ejemplo, se evaluase que, proveyendo de un medio

que transporte a esos chicos a otro establecimiento cercano, se pudieran fusionar las dos escuelas tornando menos costosa la producción del servicio.

No es éste el único ejemplo sobre posibles concepciones erróneas de la (in)eficiencia educativa. Se suele creer que el alto porcentaje de los salarios docentes dentro del presupuesto del sector constituye un indicador de ineficiencia o mala asignación del gasto. Sin embargo, como se dijo más arriba, en la medida en que la *tecnología* para la prestación del servicio consiste principalmente en la interacción de personas (docentes y alumnos), la proporción del gasto no puede ser otra que la que manifiestan los diferentes sistemas educativos. Más aún, con el estado del arte actual, una magnitud diferente estaría señalando que, para bien o para mal, algo distinto a lo previsible está sucediendo y, por lo tanto, correspondería estudiar la cuestión focalizadamente.

Suele requerirse de los análisis de costos que, al menos, permitan relacionar los insumos utilizados con los resultados alcanzados y a alcanzar. Aquí es donde los criterios de efectividad tienen particular significación. Si, por ejemplo, lo que se desea es lograr la eficiencia económica, sin estos criterios no se puede evaluar el desempeño ni relacionar los resultados con los costos en orden de lograr dicha eficiencia.

Esto último es lo que hace de la eficiencia un concepto tan esquivo o sujeto a diferentes interpretaciones. En rigor, las dimensiones a las que se refiere son variadas; de ahí que las discusiones que suscita pueden llevar a diferentes conclusiones en cuanto a los corolarios o propuestas de política. Por supuesto, la esencia es la misma –alcanzar más resultados con lo mismo o iguales resultados con menos–, pe-

ro las perspectivas con que debe analizarse la cuestión son diferentes. Veamos esto con un poco más de detalle.

Un hecho notable de la literatura que discute estos temas es la falta de homogeneidad en la terminología, en los métodos de análisis y en la operacionalización de los indicadores. Estas diferencias, que se agudizan si se trata de distintas disciplinas, se presentan aun entre autores pertenecientes a un mismo campo de conocimiento.

Un claro ejemplo de las diferencias de concepción se puede apreciar cuando se repara que, en educación, la eficiencia puede ser abordada desde una perspectiva interna o una externa. Por la primera se entiende la capacidad del sistema educativo para retener a la población que ingresa y promoverla con fluidez de un grado al siguiente hasta lograr la culminación del respectivo nivel.

Psacharopolous y Woodhall (1987)⁴ miden a la segunda en términos de la habilidad de la gente para ser económica y socialmente productiva. En palabras de esos autores, “la eficiencia externa de las escuelas se puede juzgar por qué tan bien las escuelas preparan a los alumnos para enfrentar su papel en la sociedad, en particular el indicado por las perspectivas de trabajo”. Ésta, en general, es la visión de buena parte de los economistas del paradigma dominante, interesados principalmente en los efectos de la educación sobre el empleo, el ingreso, la productividad y todas aquellas variables que, directa o indirectamente, puedan vincular la educación con la economía.

En síntesis, según esos autores, en la eficiencia inter-

⁴ *Educación para el desarrollo. Un análisis de opciones de inversión.* Tecnos.

na “el producto o resultado se mide con relación a los objetivos internos de las instituciones y no con los objetivos generales de la sociedad”. Por eso, si bien “los dos conceptos están relacionados, puede ser posible encontrar una escuela que sea extremadamente eficiente en el desarrollo de habilidades y actitudes que no sean valoradas en la sociedad. En tales circunstancias, los criterios de eficiencia interna y externa estarían en conflicto y la escuela sería juzgada positivamente en cuanto a su eficiencia interna pero negativamente en lo referente a su eficiencia externa” (Psacharopolous y Woodhall, 1987).

Vinculados a estas concepciones sobre la eficiencia se encuentran los estudios econométricos que se vienen desarrollando desde hace varias décadas. Según éstos, la educación puede ser vista como un proceso de insumo-producto y, por lo tanto, es posible predecir el impacto de la adición o reasignación de los recursos al sistema (Hanushek, 1989)⁵.

Estos estudios emplean las herramientas que se habían venido aplicando en los análisis de funciones de producción de, sobre todo, la industria manufacturera. Una función de producción es una relación matemática que describe cómo los recursos pueden ser transformados en productos. Aplicada a educación, comprende el análisis de la relación existente entre los insumos escolares y los resultados educativos, medidos, la mayor de las veces, a través de resultados en pruebas estandarizadas de aprendizaje.

Entre los insumos se pueden citar: a) los estudiantes –a su vez, clasificados según su edad, sexo, contexto socioe-

⁵ “The impact of differential expenditures on school performance”, en *Educational Researcher* 18. EEUU.

conómico y cultural (por sólo citar algunos atributos, señalamos los ingresos de la familia, la cantidad de hermanos, estado civil de los padres, nivel educativo de los padres, características del hogar (NBI, etc.)–; b) los docentes –y, dentro de éstos, sus principales atributos: experiencia, capacitación, salarios, formación, sexo, edad–; c) instalaciones escolares; d) disponibilidad de materiales didácticos; e) duración del año escolar; f) extensión de la jornada escolar; g) horas efectivas de clase; h) cantidad de alumnos por curso; i) tamaño del establecimiento (es decir, cantidad de alumnos que asisten al mismo); j) ubicación de la escuela (rural, urbana, urbano-marginal); k) gasto por alumno; l) actividades extra curriculares; m) etc., etc., etc.

Tanto cuando se encontró alguna relación entre esos insumos y los resultados en las pruebas de aprendizaje como cuando no se pudo demostrar fehacientemente ese vínculo, la posibilidad de reorientar los recursos en función de los corolarios que se derivan de esos estudios ha sido, afortunadamente, escasa y hasta nula. Luego de décadas de análisis, los resultados son poco concluyentes y no logran dar cuenta de los factores que *producen* educación. Por lo tanto, no es posible apreciar su contribución a la comprensión del proceso de enseñanza-aprendizaje, si es que ha habido alguna. Desde este punto de vista, no ha sido factible aprovechar estos estudios para mejorar la asignación de recursos.

Consecuentemente, ni los análisis sobre eficiencia interna y externa ni los estudios sobre las funciones de producción han podido utilizarse para producir incrementos efectivos de la inversión educativa. Consideraciones similares pueden realizarse respecto de otra de las dimensiones de la eficiencia que ha sido profusamente investigada en el ámbi-

to de la economía de la educación: la de los análisis de costo-beneficio. También aquí el objetivo fue mejorar la asignación de recursos tratando de alcanzar un equilibrio entre la oferta y la demanda de recursos en las cantidades y proporciones que la sociedad requiere. Como se sabe, los estudios desarrollados en este campo se refieren a la rentabilidad de los distintos niveles de estudio y a la conveniencia, en función de sus resultados, de invertir en el nivel primario, medio o universitario. Aquí también los resultados son poco concluyentes y de poca utilidad desde la perspectiva que estamos siguiendo: la del incremento efectivo del financiamiento sectorial.

Porque estos diferentes tipos de estudios sobre la eficiencia podrían, en el mejor de los casos, reasignar los recursos que se destinan de un nivel a otro, de un insumo a otro y así sucesivamente. Pero en la medida que se orientan a modificar aspectos estructurales de los sistemas educativos, las reformas que serían necesarias (para lo cual, en primer lugar, deberían alcanzar algún tipo de consenso) son de largo alcance y, por lo tanto, no necesariamente implicarían la posibilidad de financiar, por ejemplo, una expansión del sistema o, en la actual coyuntura, su propio sostenimiento.

Quizás el medio más viable para comenzar a allegar recursos al sector sea por medio de la eficientización del gasto, pero en su dimensión técnica, tomando como dados los diferentes parámetros y modelos pedagógicos y organizacionales vigentes. En otras palabras, en lugar de investigar la función de producción correspondería indagar sobre la función de los costos de producir educación. En otras palabras, la agenda de trabajo inmediata consistiría en considerar, por ejemplo, los modelos de organización que se aplican en las

provincias y analizar la adecuación de las plantas de personal docente de las escuelas a los parámetros definidos en las Plantas Orgánico Funcionales (POF). Esto, por sólo dar un ejemplo, pero las dimensiones sobre las que habría que avanzar son numerosas y atañen a la faceta de la administración propiamente dicha del servicio (v.g. análisis del gasto en servicios públicos, de las tareas pasivas en condiciones de jubilarse, de las incompatibilidades horarias, de la percepción de haberes por parte de personal que ya no se encuentra en servicio, etc.).

Sobre el particular, cabe señalar que, a pesar de la magnitud que tienen los presupuestos educativos en las provincias, uno de los mayores condicionantes al aumento de los recursos para el sector no suele ser sólo la magnitud de los que se le destinan sino las pujas ministeriales y, en su seno, la frecuente recriminación de ineficiencia o desconocimiento de su uso y efectividad final. Resulta contra fáctico interrogarse sobre qué sucedería si el sector pudiera dar cuenta de la utilización de cada peso que gasta; pero mientras esto no pueda probarse, el sustento técnico para justificar sus mayores necesidades siempre se encontrará debilitado.

En tal sentido, en nuestro país suele ser escaso, si no inexistente, el seguimiento de la eficiencia del gasto educativo y, por lo tanto, las provincias no tienen posibilidades de reorientar los recursos en función de parámetros técnicos que permitan mejorarla. Esto, a su vez, genera de hecho un sistema de premios invertido y desvía recursos a ítems de dudosa eficacia o impacto en el sector. El desconocimiento del grado de eficiencia del gasto educativo no necesariamente se deriva de una desatención o descuido deliberado del problema sino que, directamente, no se ve. Por eso hay situaciones

en las que correspondería referirse a *filtraciones* en el gasto en el sentido que se desconoce o no se puede precisar con exactitud el destino de sus recursos. A pesar de ello, existe más o menos consenso sobre las posibilidades de generar ahorros de recursos para la educación por la vía de imprimir una mayor eficiencia en su asignación, los cuales podrían destinarse a otros gastos usualmente postergados.

Entonces, además de las ineficiencias propiamente dichas, corresponde agregar las ineficiencias en el seguimiento de ese gasto (en su capacidad de autoevaluación). Los deficientes sistemas de contabilidad de costos, de la información educativa en general y la falta de control de las erogaciones sectoriales son causas y efectos que se retroalimentan para dificultar el conocimiento de la eficiencia del gasto educativo.

Esto último conduce a otro problema muy común y atañe a los procesos de planeamiento y presupuestación de los gastos. En principio, la inercia es dominante: no se programa en función del futuro sino de los gastos incurridos en períodos pasados. En esto incide significativamente la rigidez del gasto educativo, lo cual condiciona la posibilidad de incrementar los insumos no salariales y las necesidades de programación presupuestaria. A su vez, esto genera un círculo vicioso de ineficiencias en la medida en que la rigidez del gasto, las normas legales que pautan las condiciones laborales y salariales docentes, etc., quitan al sistema su capacidad autorreguladora cuando los recursos con que se financia varían (en uno u otro sentido).

Aun así, las metas presupuestarias suelen no cumplirse tanto por exceso cuanto por defecto. Esto refleja problemas comunes: a) la dificultad en la ejecución de lo que se

presupuesta por parte de los Organismos de Conducción educativa, b) la existencia de autorizaciones iniciales (aprobadas e incluidas en los Presupuestos) para gastar que luego son limitadas por la falta de recursos y, c) las restricciones al momento de presupuestar (desde el inicio mismo del proceso presupuestario) que suelen imponer los Ministerios o Secretarías de Hacienda para desalentar el gasto. Luego, con el transcurrir del período, las necesidades reales imponen la necesidad de aumentar las partidas originalmente previstas y se desfazan los presupuestos aprobados en su oportunidad.

El segundo y tercer punto tienen como común denominador el hecho de que definiciones esenciales de la presupuestación no se realizan, salvo excepciones, en los Ministerios o Secretarías de Educación, ya que la mayor parte del proceso se produce en los Ministerios de Economía, que son los encargados de fijar las metas presupuestarias. En otras palabras, los lineamientos más importantes del gasto en educación muchas veces se llevan a cabo fuera del propio sistema que brinda el servicio. Lo que retroalimenta, cuando no potencia, las dificultades *naturales* de gestión del propio sector.

Adicionalmente, uno de los mayores problemas de la programación y la presupuestación es que, en general, los presupuestos se terminan utilizando para el análisis contable de los gastos y recursos y no para el de las políticas. Este problema depende de la estructura en que el programa ha sido construido: si fue elaborado para la administración y control, naturalmente reflejará las preocupaciones presupuestarias (cuestiones contables, limitación de recursos, etc.). En cambio, si su estructura fue preparada para el planeamiento y está diseñado de modo tal que permita análisis estructurales, éstos últimos se focalizarán en las políticas.

El conocimiento desagregado de los costos del sistema vinculados con los programas que los originan, además de posibilitar la determinación de las necesidades finales de fondos, tiene una justificación adicional y tanto o más importante que conocer la suma total a utilizar: permite señalar posibles incrementos en la eficiencia que posibilitarían hacer más cosas con los fondos disponibles.

COMENTARIOS FINALES

1. Las administraciones educativas no han sido ajenas a los avatares fiscales, organizacionales, etc. del resto de la Administración Pública a la que pertenecen. Por eso, a pesar de su especificidad, hasta el presente el sistema educativo no se diferenció, en esencia, de las características y vicisitudes de la evolución del aparato estatal en su conjunto. En lugar de que este último sea el resultante de la agregación de las dinámicas de sus componentes (v.g. educación, salud, seguridad, etc.), cada uno de ellos se adaptó a una dinámica de orden más global y, generalmente, sujeta a la restricción de los recursos.

Esta restricción ha jugado un rol de significativa importancia en el financiamiento sectorial. Las limitaciones al gasto imponen un patrón similar al comportamiento presupuestario de los distintos subsectores. Pero cuando se indaga un poco más se observa que ese denominador común también se verifica en los déficits de la administración, organización y gestión de los recursos humanos y materiales de buena parte de los sistemas educativos. Y el vínculo de estos ítems con la cuantía del gasto ya es un poco más discutible.

La educación es un servicio en el que la demanda debería tener un rol fundamental en la generación de la oferta. Sin embargo, existen procesos que no encuentran sustento técnico (tales como el sostenimiento de algunos establecimientos, la apertura de nuevos grupos de alumnos, el nombramiento de determinados cargos, la realización de cursos de capacitación prácticamente sin alumnos, etc.) que nos llevan a pensar que se espera que la oferta genere su propia de-

manda. Y de ahí a la creencia generalizada de que el sector es inherentemente ineficiente, sólo media un paso.

2. Si se atiende al presupuesto que administran, los organismos de conducción educativa se encuentran entre las organizaciones más grandes de sus respectivos Estados. No obstante, la gestión de ese presupuesto aparenta ser muy poco flexible ya que una gran proporción –en general, alrededor del 90%– se encuentra asignado o comprometido, mucho antes de ser gastado, al pago de salarios docentes. Paralelamente, la mayor parte de los recursos humanos que administran –esos mismos docentes– se desempeñan con un significativo grado de autonomía en sus escuelas y aulas. Sin embargo, los Ministerios y Secretarías de Educación son responsables por la eficiencia y eficacia del uso de los recursos que se les destina.

Quizás el hecho de que una parte tan significativa del financiamiento disponible se destine a la contratación de personal contribuye a explicar los motivos por los cuales la sola alusión a su eficiencia sea visualizada como una eventual prescindencia del mismo y, por lo tanto, constituya uno de los mayores obstáculos para llevar a cabo procesos de efficientización del gasto. Como es sabido, éste es un tema tabú. Lamentablemente, la discusión sólo discurre entre alternativas extremas, sin reparar que en sistemas con necesidades de expansión y mejora en su calidad, de lo que se trata es de aprovechar los recursos disponibles y no de minimizarlos.

En este sentido, promover procesos costo-efectivos y evaluar aquellas dimensiones donde es posible introducir mejoras y un mayor aprovechamiento de los recursos permitiría que el propio gasto educativo se emplee como fuente de

financiamiento. Paradójicamente, si el sector lograra captar para sí esos recursos, habrá sido una *suerte* haber contado con esas ineficiencias. Por el contrario, si no permanecen en el sistema, más que para potenciar y mejorar las reformas o cualquier otro tipo de acción educativa –y, por esta vía, contribuir a mejorar la equidad de la prestación del servicio– sólo servirán para el ajuste de las cuentas fiscales.

Desde la perspectiva de la formulación de políticas no se podría impugnar como carente de ambiciones al curso de acción cuyo horizonte fuera el de: a) eliminar el nivel de ineficacia de la parte atribuible o endógena al sistema educativo y, b) mantener o aumentar el gasto educativo. En este sentido, si bien la disminución del grado de ineficacia no se traduce en una mayor asignación de recursos monetarios al sector, significa un menor desperdicio de los que actualmente se le destinan. Desde este punto de vista, la superación de este problema tendría un efecto similar al de un aumento en la magnitud de la inversión educativa. Lo cual, en las actuales circunstancias, no es poca cosa.

3. Las dificultades de responder al interrogante sobre la magnitud de los recursos necesarios para el sostenimiento del sistema educativo y la implementación de políticas de equidad no se deben a limitaciones propias del análisis económico ya que su dilucidación no se encuentra dentro de su campo específico; al menos, no es la única disciplina que debe contribuir a esclarecer este asunto. Los recursos necesarios para alcanzar una educación de calidad son múltiples y, de éstos, los monetarios son sólo la expresión final (aunque probablemente decisiva) de definiciones de política. Por supuesto, los que finalmente se asignen dependerán de la inte-

ractuación de éstas y la restricción presupuestaria que impone (severos) límites a su efectiva prosecución.

En tal sentido, el monto total y la distribución del gasto educativo dependen de definiciones de política que se hubieran realizado tanto en el pasado como en el presente. Más aún, no hay ningún gasto educativo que no pueda explicarse por esas definiciones. En este orden de ideas, debería quedar claro que las decisiones que se adoptan o heredan en el sector educativo no son inocuas en el costo de la prestación del servicio. En otras palabras, los costos no son autónomos de lo que éstos representan y de los hechos y decisiones que los originaron.

Pero debe quedar claro que en la ecuación de la equidad de la educación, la incógnita de los recursos necesarios sólo es posible hallarla cuando se conoce el resultado de la incógnita referida a las políticas, proyectos y acciones concretas que permiten alcanzarla. En síntesis, el interrogante que correspondería plantearse no es (sólo) *cuánto dinero se necesita sino qué políticas hay que llevar adelante y, derivado de esto, cuál es su costo y los recursos necesarios para ellas.*

4. En general, ni los hacedores de política se formulan estos interrogantes, ni el sistema de información educativa o, alternativamente, el del planeamiento y la programación presupuestaria permiten contestarlos, siquiera, en forma somera.

Las administraciones educativas enfrentan, en su mayoría, una serie de elementos estructurales que condicionan las posibilidades de modernización de los aparatos de gobierno del sistema. Quizás la mejor forma de ilustrar el concepto de modernización sea por medio de las dificultades que se

presentan en el gerenciamiento educativo: en este conjunto de condicionantes se mezclan aspectos tan diversos como el marco normativo en que se desenvuelve el sector con los problemas de coordinación y comunicación al interior de los organismos de conducción educativa; las dificultades para explicitar los criterios políticos y técnicos que fundamentan muchas de las decisiones que se adoptan frente a problemas en la división del trabajo; la falta de racionalidad en los procesos administrativos con la incapacidad (o despreocupación) en la previsión de las dificultades que se generan en la operatoria cotidiana, etc.

La implementación de reformas (y aun de pequeños cambios en la gestión administrativa) genera resistencias, en el contexto de estructuras de conducción burocratizadas, caracterizadas por un débil control sobre el trabajo y por la ejecución de tareas que responden más a la inercia que a una discusión de alternativas de acción para obtener los resultados que se esperan de los organismos de conducción.

Como podemos ver, si no todos, la mayoría de los problemas mencionados son endógenos al sistema y, por lo tanto, modificables. Sin embargo, en general no son abordados por las administraciones educativas.

Todas esas falencias generan costos, tanto para los destinatarios de los procesos –especialmente, en términos de tiempo– como para la propia organización: además de los costos monetarios, multiplicación de esfuerzos, costos de oportunidad derivados de la asignación de recursos humanos a actividades no sustantivas, etc.

El hecho de que en no pocas áreas de las administraciones educativas no se trabaje para lograr mejoras en la eficacia y eficiencia de los procesos y tramitaciones en los que

intervienen responde, probablemente, a una visión inercial de la organización: las cosas se hacen y continuarán haciéndose así porque siempre se han hecho de esta manera. Por eso, quizás, no se perciben –y, en consecuencia, no se discuten– posibles alternativas de acción.