

EDUCACIÓN

Septiembre 2005

Tiempos de inversión educativa
Comentarios a la propuesta de Ley de Financiamiento EducativoPor Axel Rivas¹**Resumen Ejecutivo**

CIPPEC recomienda la sanción –con un amplio debate y cuidado de ciertos puntos señalados en el presente documento– del Proyecto de Ley de Financiamiento Educativo como una oportunidad histórica para nuestro país. Luego de décadas de declive de la capacidad de garantizar el derecho a una educación de calidad para todos, el sustantivo aumento de los recursos que se propone en el proyecto marca un horizonte nuevo, capaz de generar las bases para una nueva ola de políticas educativas consensuadas en pos del mejoramiento estructural de la educación.

La decisión más trascendental del proyecto de ley involucra el aumento de los recursos de Educación, Ciencia y Tecnología, pasando de representar el actual 4,3 a 6% del PIB en 2010, como forma prioritaria de inversión social. Se trata de un objetivo elogiado y alentador, que merece ser justificado explícitamente al implicar decisiones políticas importantes para los gobiernos de la Nación y las provincias. En este sentido, la apuesta a la educación debería basarse en al menos cuatro factores interrelacionados: su importancia como apuesta al largo plazo y al futuro de las nuevas generaciones; su rol para privilegiar el derecho de los niños, niñas y jóvenes en la inversión pública; su impacto directo en el mejoramiento combinado de la integración social, la formación de valores democráticos, la consolidación económica y productiva futura y el desarrollo cultural de la Nación y su capacidad preventiva de garantizar mejores condiciones en todas las áreas sociales, al ser la educación una fuerza motora de las capacidades de autodeterminación de los sujetos para lograr su propio desarrollo individual y colectivo.

Estos factores permiten no sólo justificar la gran apuesta por el financiamiento educativo, sino también comunicar un mensaje acerca de las posibilidades históricas que abriría la sanción de este proyecto de ley. Tal es así que los nuevos recursos merecerán fuertes debates acerca de su destino, como garantes de mejoras concretas y profundas en el sistema educativo: por ejemplo, con la inclusión de los niños y niñas que no asisten al nivel inicial o al polimodal, con más horas de clase para los chicos en riesgo, con mejores salarios y condiciones de trabajo más dignas para los docentes o con más oportunidades para el desarrollo científico y tecnológico del país.

El presente documento señala estas posibilidades, analizando las implicancias concretas de los distintos puntos centrales del proyecto de ley, así como los principales desafíos que quedan pendientes para ser debatidos. Entre ellos, tres cuestiones resultan

¹ El presente documento fue elaborado en colaboración por las áreas de Educación y Fiscal de CIPPEC.

centrales para la discusión parlamentaria y social acerca del proyecto: (a) Las posibilidades concretas de cumplimiento de la ley en caso de recesión económica; lo cual se traduce en la necesidad de flexibilizar las metas en casos de excepción de no crecimiento del PIB (para no hacer recaer los aumentos del presupuesto educativo en recortes de otras áreas), (b) La importancia de plantear el verdadero origen de las desigualdades en la inversión por alumno de las provincias: la coparticipación, y no hacer recaer nuevas definiciones sobre la base de este injusto criterio de distribución, (c) La necesidad de especificar más aún las herramientas para garantizar la transparencia en el uso de los recursos educativos, facilitando el monitoreo de la sociedad civil de las metas establecidas.

En el presente documento se analiza el Proyecto de Ley de Financiamiento Educativo – presentado por el Poder Ejecutivo Nacional- en tres registros diferentes. En primer lugar, se introducen sintéticamente los grandes puntos explícitos e implícitos del texto del proyecto, así como una descripción de los aspectos centrales que se verán afectados por su implementación. En segundo término, se desarrollan los argumentos claves que nos llevan a alentar la sanción de esta iniciativa, como una posibilidad histórica para impulsar la educación argentina. Finalmente, se destacan algunos desafíos que presenta el proyecto, los cuales pueden convertirse en grandes amenazas de no mediar una fuerte voluntad política y social de cumplimiento y complementariedad de la ley.

1) Introducción a la Ley de Financiamiento Educativo

El principal componente del proyecto de Ley de Financiamiento Educativo es la propuesta de aumentar sustancialmente los recursos destinados a Educación, Ciencia y Tecnología, pasando del

actual 4,3% del PBI² a 6% en el año 2010. La magnitud de este aumento puede constatarse al comparar la posición actual de la Argentina frente a los demás países en este indicador social específico: si en la última medición oficial de la UNESCO (año 2003), la Argentina ocupaba el puesto 67 entre 102 países en el porcentaje del presupuesto educativo frente al Producto Interno Bruto (PIB), de cumplirse la ley (llegando a 6% del PIB) pasaría a ocupar el puesto 27 de ese mismo ranking (véase el cuadro 1 para una comparación reducida con algunos países seleccionados).

El mecanismo de aumento de los recursos educativos se diferencia de la Ley Federal de Educación (que había fijado la misma meta y que no ha sido cumplida hasta el presente) al establecer una fuente específica de origen de los recursos –el incremento de la recaudación del Régimen de Coparticipación Federal- y al señalar pautas más concretas de control e incluso de sanción frente al no cumplimiento de la ley. Más aún,

² La última cifra oficial señala que en el año 2003 se dedicó un 4,05% del PBI a Educación, Ciencia y Tecnología (Fuente: Secretaría de Política Económica, Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales). Las últimas estimaciones indican que para el año 2005 ese porcentaje llegaría al 4,3% del PBI.

gran parte de la Ley de Financiamiento Educativo debe leerse como una contrapartida de la vaga fórmula establecida por la Ley Federal de Educación. Quizás, de no existir el antecedente de esa norma, el proyecto actual también sería menos firme en sus mecanismos y definiciones: la historia deja su trazo en este sentido.

En cuanto a las responsabilidades por lograr la meta de 6% del PIB, la división del esfuerzo financiero entre la Nación y las provincias llevaría a un aumento de la participación del Estado nacional en la distribución de la inversión educativa. Si actualmente la Nación financia el 26% del gasto educativo consolidado y las provincias³ el 74%, para el año 2010 la Nación podría llegar a financiar el 30% del total. De esta manera, se asume un doble mecanismo:

- la Nación realiza el mayor esfuerzo (en relación con su inversión actual), con el 40% del aumento del gasto educativo, pero se conforma como actor-guía del proceso,
- mientras, las provincias deben invertir como mínimo lo mismo que hasta ahora (tanto en el gasto anual por alumno como en el gasto educativo frente al gasto público total) y asumir una asignación específica para Educación que provendrá del aumento de los recursos coparticipables de los próximos 5 años y que implicará el restante 60% del esfuerzo adicional por la inversión

³ Cada vez que se señala las "provincias", se incluye a la Ciudad de Buenos Aires, que tiene las mismas atribuciones en materia educativa que las demás jurisdicciones.

educativa. En la práctica esto significa para 2006 un aumento de 21,5% frente a la inversión educativa provincial del año 2005.

Es decir que, en un momento de crecimiento económico, se postula redireccionar la distribución de los recursos estatales, privilegiando la inversión educativa y obligando a las provincias a asumir parte de ese compromiso, dado que en el régimen federal argentino, son ellas las que administran los sistemas educativos no universitarios.

El Proyecto de Ley de Presupuesto 2006 de la Nación contiene un aumento de \$1.718 millones para la finalidad Educación, Ciencia y Tecnología, que implica un aumento de 25,3% frente a las estimaciones del gasto en 2005. Allí se incluye un fondo de \$560 millones (consignado en el concepto "Obligaciones del Tesoro"), con el fin explícito de cumplir con el Proyecto de Ley de Financiamiento Educativo y que puede intuirse que se destinarán a crear el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente. A su vez, se suman los \$282 millones provenientes de la reciente Ley de Educación Técnico Profesional, que marcan el mayor aumento de partidas presupuestarias para desarrollo de la formación tecnológica.

Siguiendo estimaciones propias (véase el cuadro 2), para llegar al 4,7% del PIB en el año 2006, a los \$1.718 millones de la Nación deberían agregarse \$3.600 millones de las provincias. Si a partir de 2007 el país creciera un 4% anual y mantuviese desde 2007 una inflación de 5%, el total del aumento de los recursos para Educación, Ciencia y Tecnología

ascendería en 15.600 mil millones en términos reales. Estos datos muestran el poderoso impacto que tendría el proyecto de convertirse en ley, aumentando notablemente los recursos actuales del sector en 5 años.

El destino de los fondos no queda definido con claridad en el proyecto de ley. El artículo 2 establece una serie de objetivos, de los cuales sólo dos tienen metas mensurables: incluir al 100% de la población de 5 años de edad en el nivel inicial y lograr que, como mínimo, 30% de los alumnos de educación básica asistan a escuelas de jornada extendida o completa. Los restantes objetivos manifiestan variadas prioridades que tienen que ver con la expansión de la oferta educativa, la erradicación del analfabetismo, mejoras pedagógicas, científicas, tecnológicas, universitarias y laborales para los docentes.

Frente a esta formulación de objetivos sin grandes especificaciones, nuestra hipótesis -leída en clave de continuidad con la actual estructura de financiamiento de la Nación y las provincias- indica las siguientes prioridades implícitas:

(a) Los fondos nacionales nuevos se sumarán a las actuales políticas compensatorias, y se utilizarán principalmente para la construcción de escuelas en las provincias como forma de apoyo inicial para ampliar la inclusión educativa de los sectores más pobres. A su vez, estos fondos seguirán incluyendo los programas de becas, proyectos de inclusión, entrega de libros de textos y otras ayudas para “sostener” materialmente la inserción de los alumnos en las escuelas.

(b) Los fondos provinciales se dedicarán fundamentalmente a financiar los nuevos costos de la ampliación educativa, con la contratación de nuevos docentes y todos los complementos que requiere un sistema en continua expansión.

(c) Parte de los fondos nacionales irán a la creación de un Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, que intentará achicar las enormes brechas salariales existentes entre las provincias, creando un piso mínimo salarial para todo el país.

(d) Se mantendrá una fuerte apuesta en la inversión en Ciencia y Tecnología, mientras quedará por resolverse la pregunta acerca de qué porcentaje del presupuesto educativo nacional corresponderá a la educación superior, que representa hoy su mayor erogación.

Esta interpretación del proyecto de ley está basada en una cuestión clave: en países pobres como la Argentina, aún en momentos de crecimiento, la capacidad del Estado para cubrir todas las necesidades sociales se halla muy limitada y es necesario establecer prioridades. La inclusión de los sectores más pobres de la población en los procesos de escolarización parece ser la principal meta en la agenda del actual gobierno, mientras que la mejora salarial comenzará también por los docentes más perjudicados del país, dejando luego parte de los fondos para los restantes objetivos.

En este contexto, uno de los puntos cruciales del proyecto de ley enviado al Congreso Nacional es que establece la meta de un gran aumento de la inversión educativa sin pedir

nada “a cambio”. A diferencia de otras reformas en el financiamiento educativo de países de la región, que brindaban más recursos a cambio de la implementación de importantes reformas educativas (algunas de ellas vinculadas con la carrera profesional de los docentes, por ejemplo), la gran novedad del proyecto del gobierno del presidente Néstor Kirchner es que se plantea comenzar por el esfuerzo del Estado para luego discutir multisectorialmente cómo invertir los recursos para generar las mejoras políticas. Esto implicaría un clima acorde para ganar en consensos, aunar voluntades y dar pasos más ligados a los ritmos lentos y de largo plazo de los sistemas educativos, convirtiéndose en una oportunidad excepcional para avanzar en políticas educativas que se construyan con el aval de los propios docentes.

Otro punto importante que propone el proyecto de ley tiene que ver con la forma de distribución de los recursos del Estado nacional para la educación en las provincias y en la ciudad de Buenos Aires. El art. 14 establece una novedosa fórmula que contiene cuatro criterios para definir la distribución de estos cuantiosos recursos⁴: (a) la población no escolarizada, como criterio ligado a los niveles de pobreza de las provincias, (b) la capacidad financiera de las provincias, (c) el esfuerzo

⁴ Si se restan los recursos destinados a educación superior, incentivo docente y ciencia y tecnología y el gasto de otros ministerios, estos fondos podrían llegar a sumar 900 millones de pesos en el presupuesto de 2006 (incluyendo el programa de formación tecnológica de la nueva Ley de Educación Técnica), a los cuales es probable que se agreguen otros 560 millones provenientes de obligaciones a cargo del tesoro que se destinarán a cumplir con la Ley de Financiamiento Educativo.

financiero por la educación de las jurisdicciones, (d) el cumplimiento de las metas anuales acordadas a partir de este proyecto de ley.

La importancia de este punto es clave porque sería una forma muy clara de lograr dos cambios importantes en la estructura de financiamiento educativo actual: por un lado, premiaría a aquellas provincias más pobres que mayor esfuerzo por la educación realizan, y por el otro, institucionalizaría un principio de transparencia en la forma de distribuir recursos nacionales a las provincias, que muchas veces se ha prestado a diversas discrecionalidades por parte del Poder Ejecutivo Nacional. A estos puntos favorables de la iniciativa no escapa la mención de la ausencia de detalles concretos acerca de cómo se aplicarán los criterios enunciados, que parecen quedar librados a una definición basada en el decreto reglamentario de la ley.

Cuadro 1 – Porcentaje del PBI dedicado a educación en la comparación internacional

País	Gasto público en educación como porcentaje del PBI (2002-2003)
Suecia	7,7
Bolivia	6,3
Estados Unidos	5,7
Francia	5,6
España	4,5
Chile	4,2
Brasil	4,2
Argentina	4,0

Fuente: Instituto de Estadísticas de la UNESCO.

Cuadro 2 – Estimación de la inversión educativa proyectada a partir de la Ley de Financiamiento Educativo

Escenario 1) Crecimiento constante

En millones de pesos	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PBI	525.331,0	593.974,0	648.619,6	708.292,6	773.455,5	844.613,4
Gasto Educativo	22.589,2	27.916,8	32.431,0	37.539,5	43.313,5	50.676,8
Como % del PBI	4,3%	4,7%	5,0%	5,3%	5,6%	6,0%
Nación	5.778,6	7.484,1	8.951,0	10.624,4	12.530,0	15.034,1
Provincias	16.810,6	20.432,7	23.480,0	26.915,1	30.783,5	35.642,7
Variación anual (monto)		5.327,55	4.514,20	5.108,53	5.774,00	7.363,30
Nación	-	1.705,4	1.466,9	1.673,4	1.905,6	2.504,1
Provincias	-	3.622,1	3.047,3	3.435,1	3.868,4	4.859,2
Variación anual (%)		23,6%	16,2%	15,8%	15,4%	17,0%
Nación	-	29,5%	19,6%	18,7%	17,9%	20,0%
Provincias	-	21,5%	14,9%	14,6%	14,4%	15,8%
Participación porcentual						
Nación	26%	27%	28%	28%	29%	30%
Provincias	74%	73%	72%	72%	71%	70%
Gasto No Educativo	128.180,76	142.553,76	153.722,85	165.740,47	178.668,23	191.727,25
Variación % del Gasto No Educativo	-	11,2%	7,8%	7,8%	7,8%	7,3%

Supuestos:

Años 2005 y 2006: datos proyecto de Presupuesto 2006

Años 2007 - 2010: crecimiento 4%; inflación 5%

Gasto total como % PBI: 28,7%

2) ¿Por qué es necesaria una Ley de Financiamiento Educativo (LFE)?

La educación argentina ha sufrido un deterioro profundo a lo largo de los últimos 30 años. Distintos procesos se han vertido sobre ella, vaciando su capacidad institucional de generar aprendizajes y vínculos sociales significativos y virtuosos. El aumento inédito de las desigualdades y de la pobreza en nuestro país se hizo sentir en las escuelas, como lo señala cualquier evidencia empírica. Esto se combinó con el positivo impulso hacia el aumento del acceso a la escolarización secundaria, especialmente propiciado durante los años de la reforma educativa de los noventa (en paralelo con el ensanchamiento de las brechas sociales). Como resultado, los sistemas educativos aumentaron sus redes segmentadas y tradujeron internamente las grandes brechas que

heredaban del exterior, distinguiendo escuelas públicas y privadas y públicas para clases medias y para pobres, como circuitos cada vez más diferenciados.

La respuesta estatal vino principalmente de la mano de las grandes reformas de los años noventa y de las políticas compensatorias. El salario docente se derrumbó, pasando a ser uno de los más bajos de América Latina en términos de comparación con otras profesiones o con el PIB per cápita⁵. Sin embargo, fueron los docentes quienes debieron hacerse cargo de estas complejas tendencias,

⁵ Como hemos señalado en estudios previos, el salario docente en relación con el PBI per cápita en Argentina cayó a la mitad entre los años 1981 y 1999. A su vez, en comparación con otros países, el salario docente representa el promedio más bajo frente al PBI per cápita de la región (con excepción de Uruguay) y se mantiene en niveles muy por debajo del promedio internacional. Véase Rivas, A. (2004), *Gobernar la educación*, Granica, Buenos Aires, pág. 354.

atendiendo más chicos y jóvenes, más desiguales, más pobres, más fragmentados familiarmente y con mayores influencias de las culturas mediáticas pasajeras. El resultado, lamentablemente, fue muy duro. La escuela logró convertirse en una institución de salvataje social, pero a costa de perder su norte pedagógico y de volcarse al voluntariado asistencial.

Frente a este breve panorama, la oportunidad que abre la Ley de Financiamiento Educativo es única y no puede desaprovecharse. Su principal meta, la de establecer un porcentaje mínimo de recursos destinados a educación que lleguen al 6% del PIB, implica una apuesta muy particular, que debe ser claramente justificada. Siguiendo diversos estudios y postulados de la investigación social, es necesario destacar que la mayor inversión en educación frente a otras prioridades sociales es un bastión del desarrollo con justicia social. Los siguientes señalamientos son convergentes en torno de esta afirmación, que permite avalar y justificar la trascendental decisión de aumentar los recursos educativos:

-Apostar a la educación es apostar al futuro, a las nuevas generaciones, que son las más vulneradas por el impacto de la pobreza. La educación promueve procesos de largo plazo (escapando a las lógicas políticas de lo inmediato), que tienen el potencial de convertirse en el patrón de sustentabilidad futura de los recursos sociales, culturales y económicos.

-El derecho de los niños, niñas y jóvenes debe ser una prioridad del Estado en todas sus áreas de

financiamiento. No sólo debe consolidarse una mayor inversión social en educación sino integralmente en todas las áreas vinculadas con la infancia, como forma explícita de manifestar el derecho privilegiado de los niños en defensa de un paradigma de protección integral.

-La educación, tal como demuestran numerosos estudios, es la mejor forma de invertir socialmente, dado que genera la capacidad de autodeterminación de los sujetos y grupos sociales. Por ejemplo, dar más años de educación inicial y secundaria, especialmente a las niñas y mujeres, es la mejor forma preventiva de promover cuidados de salud y estimulación temprana para sus futuros hijos. En este sentido, la educación es una política social preventiva que irriga a todas las demás acciones sociales del Estado al generar los lazos de capacidad autosustentada de las personas.

-La educación tiene el carácter único de ser una fuerza motora de cuatro dimensiones muchas veces opuestas o contradictorias de las políticas económicas y sociales: la dimensión ciudadana, al generar valores y herramientas para la práctica democrática; la dimensión social, al formar pautas y prácticas de integración social permanente; la dimensión económica, al converger en la capacidad productiva de los sujetos; y la dimensión cultural, al promover relaciones y desarrollos con las diversas expresiones del mundo simbólico.

Es en base a estos principios que merece ser debatida la propuesta de Ley de Financiamiento Educativo

como un ejemplo por excelencia de política de Estado. Contemplando estos factores es posible tomar una trascendental decisión que requiere una gran responsabilidad y profundos debates, dado que implica cambiar el orden de prioridades de los recursos estatales. Para que ese debate sea ecuánime e informado es preciso también escapar a las lógicas sectoriales y no dejar pesar las razones corporativas, sino las manifestaciones de prioridad social, democrática, económica y cultural que brevemente intentamos señalar. En este marco, creemos que surgirán las mejores justificaciones para alentar la sanción del proyecto de ley y constatar que a veces las presiones sectoriales tienen bases mucho más sólidas que lo que la superficialidad de las coyunturas muestra.

3) Desafíos y perspectivas

Tres cuestiones quedan por ser señaladas como desafíos pendientes que el proyecto de ley no aborda plenamente o que podrían ser profundizados en el debate parlamentario y en la futura reglamentación.

El primer punto se vincula con las posibilidades concretas de cumplimiento. La meta de alcanzar el 6% del PIB dedicado a Educación, Ciencia y Tecnología se constituye como un mandato muy importante que será un gran desafío para el Estado nacional y los Estados provinciales. Para los 5 primeros años se enuncia un crecimiento cuyos excedentes constituirán la gran masa de nuevos recursos para lograr la meta de 6%. Sin embargo, el proyecto de ley no señala explícitamente qué

ocurrirá si en estos 5 años el país no crece tanto como está previsto o qué ocurrirá si caen los recursos en algún año (véase el cuadro 3 con un escenario alternativo de recesión en el año 2008). Implícitamente la ley descarga esa presión sobre el resto del gasto público⁶. En este escenario, el primer año de recesión económica o de caída en la recaudación obligaría a que las provincias con mayores presiones fiscales deban trasladar la obligación de llegar o mantener el 6% del PIB dedicado a Educación, Ciencia y Tecnología quitando recursos a otras áreas de gobierno. Ese escenario se vislumbra como una gran amenaza al cumplimiento del proyecto de ley: si bien es posible redistribuir en momentos de crecimiento, resulta muy difícil hacerlo teniendo que recortar los recursos de otras carteras en malas épocas.

De esta manera, nuestra primera advertencia indica que la ley debería ser más explícita en este punto, para ganar en confianza institucional, es decir, para garantizar que pueda y deba ser cumplida en todo momento. Así, por ejemplo, se podría agregar cierta flexibilidad en el cumplimiento de 6% del PIB, garantizando todas las cláusulas

⁶ Decimos "implícitamente", porque no se estipula qué ocurrirá en momentos de recesión o caída de la recaudación. Dos lecturas son posibles al respecto: que al tratarse de una Ley nacional, sea la Nación quien deba hacerse responsable de cumplir con las metas estipuladas y realizar un mayor esfuerzo financiero, o que al ser las provincias quienes tienen la mayor proporción del gasto educativo a su cargo, deban ser principalmente ellas las que deban responder para cumplir con la Ley. En ambos casos, aquí pretendemos llamar la atención sobre la falta de claridad y de mecanismos que permitan el cumplimiento de las metas en cualquier escenario que no sea de crecimiento económico.

actuales y sumando un punto que indique que en casos en que el PIB o los recursos no crezcan, se podrá exceptuar o postergar el cumplimiento de la meta (siempre manteniendo constante la inversión educativa) para no afectar

negativamente a otras áreas de gobierno. Esto no quiere decir que haya que favorecer que la ley pueda ser violada, sino justamente prevenir esta posibilidad garantizando al máximo su poder de institucionalización.

Cuadro 3 – Estimación de la inversión educativa proyectada a partir de la Ley de Financiamiento Educativo

Escenario 2. Caída del PBI en el año 2008

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PBI (en millones de pesos)	525.331,0	593.974,0	648.619,6	642.133,4	701.209,7	765.721,0
Variación nominal PBI		13,1%	9,2%	-1,0%	9,2%	9,2%
Gasto Educativo (en millones de pesos)	22.589,2	27.916,8	32.431,0	34.033,1	39.267,7	45.943,3
Variación anual Gasto Educativo		23,6%	16,2%	4,9%	15,4%	17,0%
Gasto No Educativo (en millones de pesos)	128.180,8	142.553,8	153.722,8	150.259,2	161.979,4	173.818,7
Variación anual Gasto No Educativo	-	11,2%	7,8%	-2,3%	7,8%	7,3%

Supuestos:

Años 2005 y 2006: datos proyecto de Presupuesto 2006

Año 2007: crecimiento 4%; inflación 5%

Año 2008: caída 1%, inflación 0%

Años 2009 y 2010: crecimiento 4%, inflación 5%

Gasto total: 28,7% del PBI

En segundo lugar, es clave señalar que la capacidad de un Proyecto de Ley de Financiamiento Educativo para garantizar condiciones de igualdad en la inversión educativa de las provincias se ve muy limitada por los esquemas fiscales vigentes. Nuestros análisis previos⁷ indican que la principal causa estatal de las desigualdades extremas en la inversión por alumno (y, como consecuencia, en los salarios docentes) por provincia es la estructura de distribución secundaria de la coparticipación federal de impuestos. De no mediar un profundo replanteo de esta distribución –que requiere aunar voluntades políticas, priorizando la

solidaridad y la equidad social-, la capacidad de esta ley de generar la igualdad buscada se ve imposibilitada desde su misma concepción. El motivo es que las provincias tienen una dependencia extrema de los recursos coparticipables -que son distribuidos de formas altamente arbitrarias e injustas-, cuyo efecto se hace sentir sobre los recursos estatales provinciales y determinan las desigualdades estructurales en la inversión por alumno.

En este punto cabe señalar una aclaración con respecto a las posibles interpretaciones erradas del proyecto de ley. Guiados por el mencionado punto de la estructura desigual de reparto de la coparticipación, muchos creímos leer en el proyecto de ley una reformulación de este esquema, basado en el distribuidor del Anexo. Sin embargo, una lectura más atenta indica que ese distribuidor sólo señala el porcentaje de asignación específica

⁷ Véase el trabajo realizado por el Área de Educación de CIPPEC en torno del impacto de la coparticipación en la equidad educativa en: <http://www.cippec.org/espanol/educacion/archivos/coparticipacion%20y%20equidad%20educativa.pdf>

para Educación que cada provincia deberá destinar de los fondos excedentes globales de coparticipación. Es decir que el coeficiente de distribución de los recursos coparticipables se mantiene exactamente igual que hasta ahora y lo que se crea es un dispositivo de asignación específica para Educación. La aclaración sirve tanto para no ampliar estas confusiones como para aprovechar la oportunidad y señalar la importancia futura de replantear la coparticipación como condicionante central de las actuales desigualdades educativas.

Si bien no es función de la Ley de Financiamiento Educativo modificar la Ley de Coparticipación, sí es un problema basarse en ella y generar un nuevo distribuidor de la afectación de los recursos educativos. Como ejemplo, si la Provincia de Buenos Aires recibe 21% del total de la coparticipación provincial, en cambio deberá aportar dentro de su propio presupuesto educativo una asignación específica del aumento de la recaudación de la coparticipación del orden de 32%. En este sentido, al sostenerse sobre la gran injusticia de la coparticipación (que perjudica a varias provincias, entre ellas a Buenos Aires), el proyecto de ley estaría extendiendo esas injusticias al obligar a un mayor esfuerzo a algunas provincias que ya realizan actualmente los mayores esfuerzos financieros por la educación (Provincia de Buenos Aires es la provincia que mayor porcentaje de su presupuesto destina a Educación).

El tercer punto que aparece como problemático es el referido a los mecanismos capaces de garantizar la transparencia en el proceso

presupuestario de gestión de los recursos educativos. Una amenaza que contrae el proyecto de ley al obligar a las provincias a realizar una asignación específica para Educación como parte de sus recursos coparticipables, es que bajo la denominación formal del presupuesto educativo se escondan recursos que en realidad pertenecen a otras áreas. A su vez, al no determinar claramente cómo se utilizarán los recursos nacionales para Educación, Ciencia y Tecnología también se impide un seguimiento transparente de sus usos o de los usos que las provincias realicen de los fondos provenientes del presupuesto del Estado nacional.

Esta amenaza de desvío, mal uso o poca transparencia de los fondos educativos amerita mecanismos de monitoreo permanente por parte de la sociedad civil. El art. 13 especifica la publicidad de la información referida al cumplimiento de la ley, así como el art. 16 establece qué datos deben consignarse públicamente. Si bien estos artículos son importantes, es necesario ir más allá y establecer (ya sea en la propia ley o en su reglamentación) qué datos específicos deben consignar públicamente las provincias, a través de qué medios y en qué momento de la ejecución presupuestaria⁸. A su vez, sería

⁸ Un ejemplo concreto de las falencias del Proyecto de Ley en este sentido, es el compromiso de mantener los niveles de participación del gasto educativo en el gasto público total y en la inversión por alumno del año 2005 (art. 12). Dado que los últimos datos disponibles sobre el gasto consolidado en educación son del 2003, no se podrá realizar un seguimiento inmediato de su cumplimiento. Quizás sería mejor tener un promedio de los últimos tres años de la ejecución del presupuesto educativo provincial, que le

conveniente generar una institución o grupo de instituciones externas al Estado que monitoreen la evolución de la ejecución presupuestaria, advirtiéndolo acerca de cualquier posible desvío o incumplimiento de lo establecido por la ley.

Finalmente, queda por señalar que la trascendencia histórica de la posibilidad que abre la Ley de Financiamiento Educativo no puede ser desaprovechada. Millones de argentinos pueden beneficiarse con esta oportunidad que hoy comienza a ser debatida en el Senado de la Nación. Pero para que las posibilidades que inaugura este proceso puedan dar lugar a una educación más justa y valiosa es necesario generar una instancia de debate y proyectos educativos consensuados que den un buen destino a los nuevos recursos para el sector. En esta dirección, será clave aprovechar el momento histórico para proponer nuevas políticas basadas en la participación de los docentes y en las fuerzas múltiples que las universidades, la ciencia y la tecnología y los diversos sectores sociales son capaces de imprimir a una instancia prometedora como la que avecina esta ley.

agreguen solidez a los niveles de inversión (dado que tomar un solo año como referencia puede generar deformaciones si en ese año hubo mucha inversión en infraestructura, por ejemplo) y que permitan un seguimiento continuo del cumplimiento de las metas establecidas.

Axel Rivas: Director del Área de Educación de CIPPEC. Jefe de Trabajos Prácticos de Política Educativa Comparada, Universidad de Buenos Aires. Autor de diversas publicaciones sobre políticas educativas, entre ellas el libro *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*.

Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Educación, Salud, Justicia, Política Fiscal, Transparencia, Instituciones Políticas y Gestión Pública Local.

Si desea citar este documento: Rivas, Axel: "*Tiempos de inversión educativa*", *Documentos de Políticas Públicas*, CIPPEC, Buenos Aires, septiembre 2005.

Este documento se realizó en conjunto por las Áreas de Educación y Fiscal de CIPPEC, gracias al apoyo brindado por el Center for International Private Enterprise (CIPE). El autor desea agradecer la colaboración de Luciana Díaz Frers, Daniela Dborkin, Federico Marongiu y Alejandro Vera en la elaboración de este documento.