

El financiamiento educativo argentino

Argentine education funding

ALEJANDRO MORDUCHOWICZ*

Banco Interamericano de Desarrollo

Resumen:

Mediante este artículo se plantean un conjunto de interrogantes desde los cuales se parte para abordar el financiamiento educativo en un país federal como la Argentina, cuya particularidad consiste en la gestión descentralizada de las instituciones educativas en los gobiernos subnacionales. Explorar las disparidades regionales en la distribución de los niveles de inversión respecto del esfuerzo educativo y del gasto educativo por alumno como medidas de equidad de esa misma inversión. Esquematizar las tensiones del federalismo educativo en el que el Estado nacional concentra mayores niveles de recursos que los estados subnacionales que gobiernan las instituciones para finalmente aportar un planteo acerca de los desafíos pendientes del federalismo educativo y las capacidades institucionales del Estado nacional y los gobiernos subnacionales.

Palabras clave: Financiamiento Educativo – Federalismo – Equidad Educativa – Gasto Educativo

Abstract:

In this article, a set of questions is raised from which to start to approach educational financing in a federal country like Argentina, whose particularity consists in the decentralized management of educational institutions in sub-national governments. Explore regional disparities in the distribution of investment levels with respect to educational effort and educational spending per student as equity measures of that same investment. Outline the tensions of educational federalism in which the national State concentrates higher levels of resources than the sub-national states that govern the institutions, to finally contribute an approach about the pending challenges of educational federalism and the institutional capacities of the national State and sub-national governments.

Key Words: Educational Financing - Federalism - Educational Equity - Educational Expenditure

Cita recomendada: Morduchowicz, A. (2019), "El financiamiento educativo argentino", en *Propuesta Educativa*, Año 28, núm. 52, noviembre 2019, pp. 11 a 23.

Los desafíos para obtener y distribuir recursos en el sistema educativo argentino son inversamente proporcionales a la sencillez de los mecanismos que rigen su financiamiento. Como se verá, nada más *sencillo* que el modo en que las provincias se hacen del dinero para pagar a los docentes y sostener a las escuelas. Pero no hay nada más complejo que resolver las intrincadas derivaciones que esa simplicidad genera.

Argentina es un país federal en que cada una de sus provincias y la Ciudad de Buenos Aires tiene a su cargo la responsabilidad de garantizar la educación obligatoria. A su vez, el Estado nacional debe asegurar que toda la población tenga acceso y escolarización de calidad, independientemente de su situación socioeconómica, cultural, religiosa, étnica, geográfica o cualquier otra diferencia.

Sea por el escaso interés que suscita el problema, sea porque no se lo ve o porque, percibiéndose, no se quiere o puede enfrentarlo, no hay reglas claras y duraderas sobre cuánto, cómo y quién debe aportar el dinero para la educación. ¿Corresponde al Estado nacional? ¿A las provincias? ¿A ambos en forma concurrente? Si es así, ¿cuánto debería aportar cada uno? ¿Y qué cosas debería financiar cada uno?

Este artículo repasa las relaciones fiscal-educativas de los distintos niveles de gobierno en el país. Para ello se divide en cuatro partes. La primera repasa el modo en que se financia la educación en el contexto del federalismo fiscal. La segunda plantea las derivaciones que tiene ese esquema sobre la distribución regional de recursos. La tercera reseña el péndulo entre la mayor y menor participación de los gobiernos centrales en los últimos lustros. La cuarta, por fin, plantea algunos de los temas pendientes de la agenda del federalismo educativo.

1. Cómo se financia la educación

En la Argentina, como en la mayor parte de los países, la principal fuente de recursos para la educación son los impuestos. Como es un país federal los ingresos pueden ser tanto provinciales como nacionales. Estos recursos no son sustitutos unos de otros pues su importancia cuantitativa y la posibilidad y oportunidad de recurrir a esas fuentes es desigual. A los efectos de la discusión de las relaciones fiscales-educativas entre el gobierno central y las provincias interesan los de la Coparticipación Federal de Impuestos, que son recaudados a nivel nacional.

El Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos consiste, básicamente, en la definición: a) de los impuestos a repartir entre el Estado nacional y las provincias; b) del porcentaje atribuible a cada uno de estos dos niveles de gobierno tomados globalmente, al que se denomina *distribución primaria*, y c) de los porcentajes a repartir entre las distintas provincias entre sí, resultado de lo cual queda determinada la *distribución secundaria*.

La distribución primaria no se deriva de una necesidad o de un sustento técnico, sino más bien en la elección de una solución aceptable para las partes interesadas. Surge de negociaciones políticas con escasa atención a las necesidades financieras reales que demanda el cumplimiento de los servicios que prestan el Estado nacional y los estados provinciales. Tampoco se evalúan las diferencias existentes en las economías regionales

y la posibilidad efectiva de hacerse de recursos propios.

En cuanto a la distribución secundaria, a veces fue la resultante de consideraciones más o menos objetivas (técnicas) y otras, del consenso entre las partes. Por ejemplo, en el régimen vigente entre 1973 y 1984 su determinación provino del empleo de variables como población, brecha de desarrollo entre provincias y dispersión poblacional. En la ley que rige desde 1988, fue acordada sobre la base del promedio de la distribución de los años previos a su sanción.

Los regímenes de coparticipación existen en el país desde el año 1935, y las distintas leyes que los regularon tuvieron una duración limitada. Cada cierta cantidad de años se revisaban los eventuales cambios estructurales que podrían dar lugar a modificaciones en esas normas. Tan difícil es consensuar la distribución de los recursos que se esperó que la ley actual –la de 1988– fuese transitoria, en la idea que en unos pocos años se podría contar con un mejor proyecto (esa ley había surgido de la noche a la mañana para dar respuesta a una situación política de la época). El hecho es que todavía está vigente y no hay visos de que se pueda modificar en el corto o mediano plazo.

Los ingresos que se generan son de rentas generales; es decir, su utilización no se encuentra sujeta a ningún tipo de compromiso de afectación a algún rubro particular. En otras palabras, son los que ingresan al Tesoro y se distribuyen *libremente* de acuerdo con los criterios que definan los respectivos gobiernos. Asimismo, en promedio, son los de mayor significación para las provincias. Por esto son, simultáneamente, una de las más recurrentes fuentes de conflictos entre los dos niveles estatales.

Solo las jurisdicciones más avanzadas económicamente tienen una menor dependencia relativa de la Coparticipación (Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Santa Fe y la Ciudad de Buenos Aires). En el otro extremo, en la mayor parte de las provincias la participación de los impuestos propios en el total de recursos es inferior al 25%.

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 situación de este tipo es necesariamente desventajosa. Sin embargo, el fuerte carácter redistributivo a favor de las provincias más pobres que tiene el régimen



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

Por eso, el carácter redistributivo de este régimen en el país divide el escenario en varios frentes. Por un lado, están las provincias rezagadas económicamente, a quienes la dependencia y posterior redistribución les es completamente funcional. Algunas provincias se verían imposibilitadas de llevar adelante cualquier mecanismo de gestión estatal si estos recursos no estuvieran sujetos a una significativa redistribución. Por el otro lado, están las provincias más avanzadas, en las que sus habitantes reciben menos recursos per cápita que aquellas con mayor coparticipación, limitando la posibilidad de sostener holgadamente algunos de sus servicios; entre ellos, la enseñanza. De esto surge, ya, un primer vínculo entre la coparticipación y el financiamiento educativo.

El sistema educativo argentino se sostiene en su mayor parte con recursos de libre disponibilidad. En otras palabras, la mayor parte de los recursos con que cuentan las provincias –tanto los que recaudan en su ámbito como los que provienen del gobierno nacional–, no tiene un destino específico. Por lo tanto, una vez que ingresan en las arcas provinciales se fusionan y ya no es posible determinar cuánto contribuye uno u otro nivel de gobierno al financiamiento educativo.

Un ejemplo permite ilustrar la situación. Supongamos que una provincia dada recauda \$20 de impuestos. A su vez, imaginemos que los recursos nacionales que recibe en concepto de Coparticipación son \$80. El dinero entra al Tesoro provincial que, ahora, cuenta con \$100. Por último, pensemos un gasto educativo de \$15. Es imposible tratar de definir cuánto de lo que se destina a educación provino de una fuente u otra. En la medida que no hay una norma que establezca que tal o cual porcentaje de los ingresos provinciales o nacionales se debe emplear en el sector, solo sabremos que el 15% de los recursos que tiene la provincia –sin distinción si son propios o nacionales– se asigna a la educación local.

2. Las disparidades regionales

En Argentina no existe una correlación clara entre el gasto por alumno y la densidad poblacional ni entre aquel y el grado de desarrollo. Por un lado, hay provincias con características demográficas similares y diferencias significativas en el costo unitario. Por el otro, no necesariamente las más ricas son las que, según ese indicador, tienen un mejor desempeño en la inversión educativa.

2.1 El dispar esfuerzo financiero

Esta aparente contradicción se debe a que los indicadores tradicionales del financiamiento sectorial, considerados aisladamente, no captan las posibilidades provinciales de asignar (mayores) recursos a educación. Así, por ejemplo, si se mirase solamente la relación del

gasto por alumno con el ingreso per cápita de cada jurisdicción, se podría observar su inadecuación para describir el esfuerzo financiero provincial en educación en el país. Esto se debe a que los recursos públicos de que dispone cada provincia –que son los que solventan los sistemas educativos– no se encuentran necesariamente vinculados con la actividad económica y, por lo tanto, con el nivel de ingresos promedio de la población.

Nuevamente, un ejemplo podría contribuir a explicar esta peculiar situación. Sea la provincia A cuyo PIB per cápita es de \$1000 y sus ingresos fiscales por habitante (nacionales y propios) suman \$200. A su vez, la provincia B tiene un PIB per cápita de \$500 y sus recursos fiscales, también por habitante, son \$300. Para simplificar, supongamos que las dos destinan la misma cantidad de dinero por alumno, digamos \$100. Si relacionamos esta suma con el PIB per cápita, parecerá que la primera no hace esfuerzos suficientes o a la altura de la segunda: A destina a cada estudiante 10% de su PIB por habitante (100 : 1000) y B un 20% (100 : 500). En cambio, si analizamos el gasto por alumno con relación a las posibilidades efectivas de financiar su educación local, veremos que A asigna el 50% de sus recursos (100 : 200) y B un 33,3% (100 : 300).

Dado que el reparto de los recursos de origen nacional tiene un claro sesgo redistributivo que beneficia a las provincias con escaso desarrollo económico, las más pobres ven más que compensada la disponibilidad de fondos brindada por sus limitados recursos propios. En nuestro ejemplo, A sería la provincia más rica y B la más desfavorecida. Por eso, esta última se encuentra en mejor posición de destinar más recursos –en términos relativos– que la más rica. En síntesis, esas situaciones se explican, en definitiva, por la relación que existe entre los recursos fiscales y el PIB en cada provincia: las jurisdicciones pobres cuentan con mayor cantidad de esos recursos por habitante que otras más ricas. Por eso, en no pocas de ellas, el gasto por alumno para la prestación de servicios puede ser más alto en las primeras que en las segundas.

Esto permite comprender por qué es factible que las más avanzadas económicamente se encuentren entre las que menor porción del ingreso per cápita destinan al sector (tal como se desprende del ejemplo). Por el contrario, desde esta perspectiva, las más rezagadas son las que más esfuerzo estarían realizando. Sin embargo, cuando el gasto por alumno se relaciona con la cantidad total de recursos fiscales por habitante de cada provincia, se observa que el desempeño mejora notablemente para las primeras y se deteriora para las últimas. Así vista, la ausencia de relación con la riqueza es un aspecto de la asignación de recursos en educación (quizás de los pocos) que corresponda evaluar positivamente o, al menos, no negativamente.

Por último, 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 las que más se estarían *esforzando* según esta medida sean las provincias con menor cantidad de habitantes y mayores recursos fiscales per cápita del país. Por eso, incluso destinando menores porcentajes de sus presupuestos al sector, pueden invertir por alumno más que el resto. Tradicionalmente esta ha sido la situación de las provincias patagónicas, con menor densidad poblacional, pero beneficiarias de mayores recursos fiscales. 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. Históricamente, el ejemplo emblemático de este caso ha sido la provincia de Buenos Aires.

2.2 El gasto por alumno y la equidad

Ahora bien, debemos recordar que ese mayor esfuerzo tiene por destino principal el financiamiento del rubro Personal por la vía de salarios o de la cantidad de docentes. En otras palabras, se está aludiendo al gasto como 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 de alumnos por curso 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, básicamente, refiriéndonos a la posibilidad de pagar mayores remuneraciones.

Nuevamente, ilustremos esto que es tan común en el sistema educativo argentino. A efectos de simplificar, supongamos dos provincias X y Z con una tasa de escolarización de su población en edad escolar de 90% cada una. Asimismo, ambas tienen 25 alumnos por curso en promedio y también una similar cantidad de estudiantes por escuela (por ejemplo, 300). Por último, *grosso modo*, las demás variables de la oferta educativa también son similares (estructura curricular, modelo de organización escolar, antigüedad de sus docentes, entre otras). Dadas estas situaciones si, por ejemplo, la provincia X gasta por alumno \$100 y Z destina \$200 eso solo se puede explicar por un motivo: el salario docente de Z es mayor que el de X (pues todo lo demás es igual o similar).

Debido a ello, estas disparidades no significan, necesariamente, una manifestación de inequidad. Si las diferencias en el gasto se explicaran por distintos niveles salariales que no influyen en el servicio brindado, entonces más que un gasto inequitativo respecto de los alumnos se estaría frente a una inequidad en el tratamiento de las remuneraciones. Esto podría deberse, como se dijo, a diferentes capacidades para financiarlo, distintas posibilidades de negociación de los respectivos gremios, etc. Pero en este caso, el principio violado sería el de *igual remuneración por igual trabajo*, otro aspecto que también deja bastante que desear en la estructura salarial argentina. De ser así –lo que habría que analizar empíricamente y esto no es nada fácil– en lo inmediato se dispondría de un curso de acción que debería seguirse sin más dilaciones: la corrección de esas diferencias.

Por el contrario, si las disparidades fueran intencionadamente dirigidas a, por ejemplo, atraer y compensar docentes cuyo esfuerzo y capacidad diferencial son necesarios para atender a una matrícula heterogénea que requiere de maestros y profesores con atributos distintivos, entonces ese gasto por alumno desigual estaría en concordancia, precisamente, con el principio de equidad vertical que, en filosofía, postula un tratamiento desigual para los desiguales. Pero este no es el caso, precisamente, de la Argentina. En otras palabras, un diferente gasto por alumno no es un indicador categórico de la inequidad del gasto.

En el país, 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 solo en el sistema educativo ni en Argentina. En formas de gobierno federal y 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 se ciñe por las escalas salariales

establecidas en el ámbito del sector público; es decir, no surge de la competencia entre empleadores 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.

Diversos factores pueden concurrir para que los niveles salariales docentes no se correlacionen positivamente con los ingresos públicos provinciales. Entre ellos se pueden señalar el poder de negociación sindical, la genuina preocupación de algunos gobernantes que focalizan su interés en el sector y determinantes y características propias de cada provincia tales como el costo de las canastas familiares, sistemas educativos más pequeños, etc. Como resultado, el esfuerzo financiero en la asignación de recursos 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 sino a la disponibilidad de recursos fiscales que, a su vez, permite c) definiciones de niveles salariales docentes con una significativa dispersión. Esto no siempre fue así. Hasta bien entrado el siglo pasado una parte de la enseñanza estaba en manos del Estado nacional. Además, parte significativa de la que se encontraba bajo la órbita provincial había nacido al abrigo del sistema de subvenciones nacionales.

En función de estas consideraciones, el análisis sobre el vínculo entre el gasto educativo y la equidad en el país debería ser realizado con sumo cuidado y detenimiento. Como se sabe, prácticamente no hay decisión de política educativa que no afecte el gasto. Pero de allí a afirmar que el costo por alumno que se deriva de esas decisiones puede constituir un indicador sobre la equidad –o el diferencial de equidad entre sistemas educativos– hay un largo trecho. A lo sumo, una vez más, puede constituir la base para el análisis de la brecha en el esfuerzo financiero sectorial.

3. Los vaivenes coyunturales y sus implicancias estructurales

3.1. El federalismo educativo se desdibuja

La educación argentina se terminó de federalizar a inicios de los noventa, cuando se traspasaron las escuelas secundarias que aún quedaban en manos del Estado nacional (las primarias se habían terminado de transferir a fines de los setenta). En ese entonces se definió que las provincias serían las responsables de prestar el servicio educativo y el Estado nacional aportaría recursos para infraestructura escolar, programas socioeducativos y formación y capacitación docente.

a) El Fonid

Sin embargo, a partir de 1999, como resultado de un largo conflicto docente, el gobierno central comenzó, nuevamente, a financiar gastos salariales provinciales a través del llamado Fondo Nacional de Incentivo Docente (Fonid). Surgió como complemento de las alicaídas remuneraciones. A partir de allí, las provincias pagan la mayor parte del salario docente y el gobierno central le adiciona un bono mensual (para lo cual les transfiere el

dinero). Su duración se previó por solo cinco años, pero continúa en la actualidad, veinte después de su creación.

Este Fondo introdujo una complicación adicional para conceptualizar el federalismo educativo argentino. Técnicamente, no hay sustento alguno para que el gobierno nacional coparticipe en el pago del salario docente. Evidentemente, este es uno de los tantos casos donde la teoría económica resulta inadecuada o insuficiente para explicar un fenómeno. Probablemente, ese Fondo deberá continuar asignándose hasta que concurran dos de tres factores. Por un lado, se deberá resolver la puja distributiva de los ingresos nacionales a través de la Coparticipación Federal de Impuestos o estos últimos

deberán incrementarse de modo tal que su magnitud permita que las provincias asuman su pago. El tercer factor, indispensable para concluir con esta anomalía, es que el Estado nacional perciba esa mejora en los recursos provinciales y actúe en consonancia, transfiriéndole la responsabilidad del pago del bono salarial a las provincias.

En la última década eso sucedió en dos oportunidades que se dejaron pasar sin actuar. La primera, durante la vigencia de la Ley de Financiamiento (ver punto 3.2, más abajo) cuando los recursos nacionales y provinciales se incrementaron significativamente. La segunda ocurrió entre 2015 y 2019 cuando el Estado nacional restituyó a las provincias fondos de la Coparticipación que se les había venido reteniendo desde hace lustros.

Un cuarto factor que podría incidir en la menor carga del Fonid para el Estado nacional, menos conflictivo institucional y políticamente, pero con mayores consecuencias sociales, es la paulatina licuación de las sumas abonadas con motivo de la inflación rampante que, crónicamente, padece el país. Algo de eso es lo que estuvo sucediendo en 2018 y 2019.

Cuál de todas estas situaciones prevalecerá –si es que se decidiese normalizar la distribución de funciones entre ambos niveles de gobierno– es imposible saberlo en lo inmediato. Mientras, su aparición y permanencia ha restado recursos al gobierno nacional para desarrollar activamente acciones educativas que requieren de financiamiento. Entre estas, se pueden destacar la distribución de recursos materiales y pedagógicos para disminuir las disparidades regionales y la dificultad de acceso a esos bienes en un contexto de pobreza creciente.



b) Los salarios mínimos

A mediados de los 2000 el gobierno central dio una vuelta de tuerca más en la (in) definición de su rol en el marco del federalismo educativo local. Comenzó a liderar la llamada Paritaria Nacional Docente. Se trataba de un ámbito en el que confluían los Estados nacional y provinciales y los gremios docentes de representación nacional. Anualmente se definía el salario mínimo que debía regir en todas las provincias. Para aquellas que no pudiesen alcanzar esa suma, se creó un Fondo de Compensación Salarial Docente por el cual el gobierno central distribuía recursos a quienes no pudiesen alcanzarlo. La definición de las provincias beneficiarias del Fondo se realizaba en el seno del Consejo Federal de Educación (que reúne a los ministros de educación nacional y provinciales).

Hasta donde se sabe, las sumas repartidas y las provincias beneficiarias nunca surgieron del análisis sobre la capacidad de cada jurisdicción de abonar mayores salarios. Solo se contemplaban las remuneraciones sin tener en cuenta si los bajos salarios eran resultado de la imposibilidad de pagar sueldos más altos o si, simplemente, constituían una decisión de cada provincia de financiar otros sectores o rubros de su presupuesto.

3.2. La Ley de Financiamiento Educativo

A partir de 2006 comenzó a regir la Ley de Financiamiento Educativo. Esta introdujo nuevas reglas de juego para la coordinación de la inversión sectorial entre los distintos niveles de gobierno con el objeto de llegar al 6% del PIB en el año 2010.

Esta cifra ya se encontraba prevista en la entonces vigente Ley Federal de Educación que databa de 1993. Sin embargo, en esa oportunidad no se habían establecido los medios ni la estrategia por la que se arribaría a esa magnitud. Además, tampoco se había previsto cuál sería el rol del gobierno central y de los provinciales en la contribución al sostén del gasto sectorial. Debido a esos antecedentes, la ley de financiamiento explicitó cuánto aportaría cada uno de ellos, cómo se repartirían las responsabilidades entre las provincias y cómo distribuiría el gobierno central sus recursos a aquellas.

La ley dispuso una contribución al gasto educativo por parte del gobierno central mayor a la existente al momento de promulgarse. Lograr el incremento descansó, esencialmente, en el crecimiento de la recaudación impositiva que se preveía (y se terminó verificando) para los próximos años. La ley procuró que, a diferencia de otras oportunidades, parte de esa mejora se destine al sistema educativo.

Para ello se estableció una fórmula para cada nivel de gobierno en la que se proyectó la secuencia de recursos que debería seguir cada uno. La ley comprometía a que los sistemas educativos con menor gasto por alumno con relación a los demás mejorasen el desempeño en ese indicador. Por eso se dispuso que, para disminuir esas diferencias, los porcentajes que se afectarían a cada provincia no fueran los mismos para todas. El objetivo buscado fue garantizar que parte del aumento impositivo se destinase a educación y que, a la vez, contribuyera a disminuir las brechas provinciales en el gasto por alumno.

En lo que atañe a la distribución de los recursos del Estado nacional, la asignación a las provincias para la educación básica se debería hacer a través de un coeficiente que combinara tres dimensiones: a) las necesidades de financiamiento provinciales; b) la capacidad de financiamiento al sector que tiene cada una; y c) el esfuerzo financiero que efectivamente realizan para destinar recursos a la educación. Esta cuestión, lamentablemente, no fue reglamentada.

3.3. El Estado nacional se retira

La Ley de Financiamiento Educativo estuvo vigente hasta 2010. No fue renovada. En la actualidad, las únicas referencias explícitas a los recursos que deben sostener el sistema educativo argentino se encuentran en la Ley de Educación Nacional. En uno de sus artículos se establece que, una vez alcanzado el 6% del gasto educativo en relación con el PIB, "el Estado" (así, genérico, sin especificar si el nacional, los provinciales o ambos) será garante del financiamiento de la educación.

De algún modo, esto significó un retroceso porque el planteo fue similar al de la Ley Federal de Educación de los noventa, que no prescribía nada sobre el rol de cada nivel de gobierno en la materia. En cambio, la Ley de Financiamiento ya parecía haber encaminado la distribución de responsabilidades. Es cierto, esta norma dejaba temas pendientes (por ejemplo, al alcanzarse el 6% del PIB, cómo hacer para que los recursos no cayeran ante una contracción de la economía) a los que se sumaron otros que aparecieron durante su vigencia; pero en lugar de revisarlos y superarlos, simplemente se la dio por cumplida.

En cuanto a la recentralización del salario docente que se había iniciado a fines de los noventa del siglo pasado, también comenzó a redefinirse y cuestionarse. En primer lugar, en 2016 comenzó a reducirse la compensación nacional que garantizaba un salario mínimo a razón de un 25% por año durante cuatro años (además de modificarse las reglas de determinación de la compensación).

Asimismo, en 2017 dejó de actuar la Paritaria Nacional Docente. A partir de ese año los salarios de maestros y profesores volvieron a negociarse en cada provincia. Por último, sin que mediara resolución explícita alguna, luego de un aumento de más de 100% entre 2015 y 2016, el Fonid se mantuvo congelado y, licuación debida a la inflación mediante, comenzó a perder significación, tanto en el presupuesto nacional como dentro del salario individual de cada docente.

3.4 Post scriptum sobre el futuro

Al momento de concluir este artículo, la incógnita sobre el rumbo que tomará el Estado nacional en la educación es mayor que nunca. En tan solo unos lustros se pasó de un modelo de fuerte participación y presencia en el financiamiento educativo a uno en el que los recursos para la escolarización obligatoria son provistos, casi en su totalidad, por las provincias.

En qué medida prevalecerá uno u otro modelo, o un híbrido, es imposible aventurarlo.

En función de la experiencia, solo hay una certeza: la iniciativa en las últimas décadas ha estado en manos del gobierno nacional. Las provincias no han podido, no han sabido o no han querido autorregularse para incrementar y mejorar la asignación de recursos al sector. Por eso cuando el Estado nacional se retira o declara prescindente de los conflictos vinculados al financiamiento, el sistema educativo parecería ir a la deriva, en el mejor de los casos. Por lo demás, cuando existen, las acciones se piensan más en términos de garantizar gobernabilidad que de equidad. La agenda está condicionada por las pujas salariales; una vez sorteadas, el resto queda relegado hasta la aparición de algún emergente.

4. Los desafíos para el federalismo educativo

1. La tradición de las finanzas públicas quiso ver al par centralización-descentralización como una discusión sobre los (mejores) instrumentos para alcanzar la equidad o la eficiencia, respectivamente. Como otros tantos debates, el contraste de los costos y beneficios o ventajas y desventajas de una u otra brindaría una guía sobre el curso de acción óptimo a seguir. De ese modo, una vez más, la economía creía aportar elementos *objetivos* para sustentar la toma de decisiones de política pública.

En lo que se refiere a la educación argentina, no fueron esas las dimensiones prescriptivas utilizadas para orientar las variadas acciones realizadas en las últimas décadas. Sin embargo, más de una vez se recurrió a ellas para apoyar prácticas cuyos objetivos implícitos fueron de otro tipo. Los ejemplos emblemáticos son las sucesivas transferencias de los establecimientos educativos no universitarios del Estado nacional a las provincias. Su fin, lejos de obedecer a razones de política educativa, fue fiscal.

2. En una estructura de gobierno federal con fuerte tradición centralista como la argentina, la transferencia definitiva de las escuelas, sin contemplar las disparidades regionales de todo tipo, introdujo una nueva complejidad. Por un lado, puede haber significado el desaprovechamiento de los pocos beneficios de la vieja modalidad centralizada de gobierno educativo. Por otro lado, presenta el riesgo –siempre latente– de acentuar las facetas negativas de las formas de gobierno descentralizadas. En otras palabras, no es posible afirmar a ciencia cierta si no se perdió algo de la equidad que se espera de la centralización sin haber alcanzado la pretendida eficiencia que la teoría prevé para sistemas descentralizados.

Uno de los principales problemas, quizás, es que esa tensión entre las ventajas y perjuicios de la centralización y la descentralización no se encuentra resuelta y el estado del arte no permitió encontrar, todavía, el equilibrio entre equidad y eficiencia. Por eso, más allá de los programas y de que sea quien fuere el actor que lleve adelante las políticas que le corresponde a un gobierno central para mitigar las brechas socioeconómicas y regionales existentes, no deberían extrañar las discrepancias sobre la forma y el contenido de las acciones que se implementen. Porque si desde un punto de vista teórico, hallar algún indicio prescriptivo es una tarea más o menos imposible, dada esa carencia conceptual, desde una perspectiva fáctica la cuestión no es menos difícil.

Para finalizar este punto, cabe recordar que, desde un punto de vista socioeconómico, si en última instancia *algo* sustenta la centralización educativa es su capacidad de

imprimir mayor equidad. 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). No poco de lo que se dijo sobre la descentralización en la Argentina 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.

3. Lo que organiza las relaciones financieras Nación-provincias, no son los requerimientos sociales y sectoriales, sino los sucesivos ajustes y aproximaciones que se realizan en base a negociaciones y acuerdos. La constante revisión y reacomodamiento de los distintos regímenes de coparticipación (el actual no escapa a estas consideraciones) durante su vigencia intentan eliminar, a mediano plazo, los conflictos y negociaciones políticas propias de asignaciones no sustentadas en un análisis de más largo plazo de las necesidades financieras de cada jurisdicción.

4. Al tradicional déficit de financiamiento se le adicionan los problemas de asignación de recursos. Insistir en la magnitud total sin reparar en su forma de distribución, podría obstaculizar la prosecución del objetivo del derecho a una educación de calidad para todos.

Por eso, recurrentemente, se plantea la discusión sobre el vínculo entre la magnitud de recursos que se destinan al sector y su desempeño. La controversia es de larga data y es un debate todavía irresuelto. Las investigaciones no arriban a nada concluyente. Algunas señalan que la mayor disponibilidad de recursos incide en la calidad y otras no encuentran vínculo alguno. El histórico reclamo por incrementar los no obedece solo a una apelación políticamente correcta sino a la necesidad de generar algunas de las condiciones mínimas y conocidas para una educación de equidad y calidad. No obstante, no debe olvidarse que el financiamiento es un instrumento y no un objetivo. Su fin es promover condiciones necesarias. Por eso, la tarea, como siempre, es doble: determinar y alcanzar la suma necesaria para sostener el sistema educativo y, luego, asegurar que las acciones de la política educativa tengan la efectividad que se espera de ellas.

5. Uno de los mayores problemas del federalismo educativo local es el de su financiamiento y asignación de recursos. Hasta ahora ha sido más sencillo acordar sobre el currículo o acciones de política educativa que sobre el dinero destinado al sector. Por eso, en su historia, los grandes hitos del federalismo educativo han estado relacionados con la inversión sectorial. Cada uno de esos hitos fue causa o resultado de la (in)definición o insatisfacción sobre quién y cómo se debía invertir. En pos de resolver estas cuestiones, el país da frecuentes giros de 180 grados sin solución de continuidad. La ausencia de reglas claras, duraderas y mejoradas, en lugar de abandonadas, condiciona la permanencia de las políticas. A su vez, la indefinición de las políticas condiciona la inversión sectorial. La necesidad de leyes nacionales para impulsar la inversión educativa solo refleja el bajo interés por la educación; caso contrario, no serían necesarias esas normas.

6. Con capacidades de gestión y financiamiento diferenciados, no solo entre provincias sino entre el Estado Nacional y algunas de ellas, no es de extrañar la tentación por recentralizar algunas de las funciones que, ahora, les toca desempeñar a aquellas.

Mientras, el contenido o sentido de la coordinación que le cabe al Ministerio nacional en un contexto federal ha sido uno de los aspectos menos discutidos en estos años.

En el último cuarto de siglo se pueden contabilizar varios estilos y programas del gobierno central de la educación argentina. En la medida que se sigan verificando cambios tan abruptos sin solución de continuidad las orientaciones sobre la política educativa nacional –y las respectivas acciones que se derivan de ellas– continuarán a la deriva con el consiguiente efecto negativo en su desempeño. Hemos probado todo, menos el largo plazo. Es hora de intentar algo nuevo.



Alejandro Morduchowicz es economista, Especialista de Educación del Banco Interamericano de Desarrollo. Las opiniones vertidas en este artículo no comprometen las del organismo en que se desempeña el autor. E-mail: ajmordu@gmail.com
