

**COPARTICIPACIÓN Y EQUIDAD
EDUCATIVA: UN DEBATE
PENDIENTE EN EL CAMPO DE LA
EDUCACIÓN**

Florencia Mezzadra y Axel Rivas

Abril de 2005

ÍNDICE

1.	<i>Introducción</i>	3
2.	<i>La distribución de los recursos públicos en el federalismo argentino</i>	3
3.	<i>El gasto educativo y la coparticipación: dos dimensiones inexorablemente unidas ...</i>	8
4.	<i>Los gobiernos provinciales ante el problema del financiamiento educativo</i>	10
5.	<i>Consecuencias sobre el derecho a la educación</i>	15
6.	<i>La deuda pendiente: una coparticipación equitativa y solidaria</i>	17
7.	<i>Bibliografía</i>	20

1. Introducción

En nuestro país, lo que cada alumno de educación básica recibe como inversión en su educación depende esencialmente del lugar del territorio nacional en donde le tocó vivir: si vive en Santa Cruz, Tierra del Fuego o Neuquen, el Estado invierte más de \$1.900 por año en su educación, pero si es un niño, niña o joven que asiste a una escuela pública en Salta, Misiones, Corrientes, Tucumán o Chaco, su educación “vale” en promedio \$850 por año. Esta situación de extrema desigualdad no se relaciona únicamente con voluntades políticas en el ámbito provincial, sino que refleja principalmente las injusticias de la naturaleza distributiva del régimen de coparticipación federal de impuestos.

Es por ello que todos aquellos interesados en el campo de la educación (pedagogos y especialistas educativos, docentes, políticos y la sociedad en su conjunto) deberíamos entender qué se discute cuando se habla de la reforma de la coparticipación, qué intereses están en juego y cómo la distribución de recursos públicos entre las provincias afecta directamente la equidad en el sistema educativo.

Éste es el objetivo del documento que aquí se presenta: introducir el debate acerca de la coparticipación federal de impuestos a todos aquellos interesados en la equidad educativa en nuestro país. El eje central gira en torno de la equidad en el reparto de los fondos nacionales coparticipables y su impacto en las desigualdades educativas entre las provincias. El punto de partida es que la distribución secundaria de la coparticipación debería priorizar el criterio de la justicia social y la equidad en el reparto de los recursos públicos para todos los habitantes del país.

El trabajo está organizado de la siguiente manera. En primer lugar se describirá brevemente cómo se distribuyen los recursos públicos en la Argentina, específicamente lo que se denomina “la distribución secundaria de la coparticipación”, es decir, el reparto de los fondos nacionales entre las provincias. En segundo lugar, se analizarán algunos datos sobre el financiamiento de los sistemas educativos provinciales y su relación con esta distribución de recursos. En tercer lugar, se considerará el margen de acción que tienen los gobiernos provinciales para aumentar la inversión en el sistema educativo y, por último, concluir analizando las grandes desigualdades educativas que existen en nuestro país y sus implicancias políticas.

2. La distribución de los recursos públicos en el federalismo argentino

En el sistema federal argentino más del 40% del gasto público total está descentralizado en las 24 jurisdicciones subnacionales, a cargo de la provisión de los servicios básicos del Estado (seguridad, justicia, educación y salud). Sin embargo, no son las provincias las encargadas de recaudar la mayoría de los impuestos necesarios para financiar estos servicios,

sino que esa tarea está parcialmente delegada en manos del gobierno nacional, que percibe el 80% de los recursos tributarios del país¹.

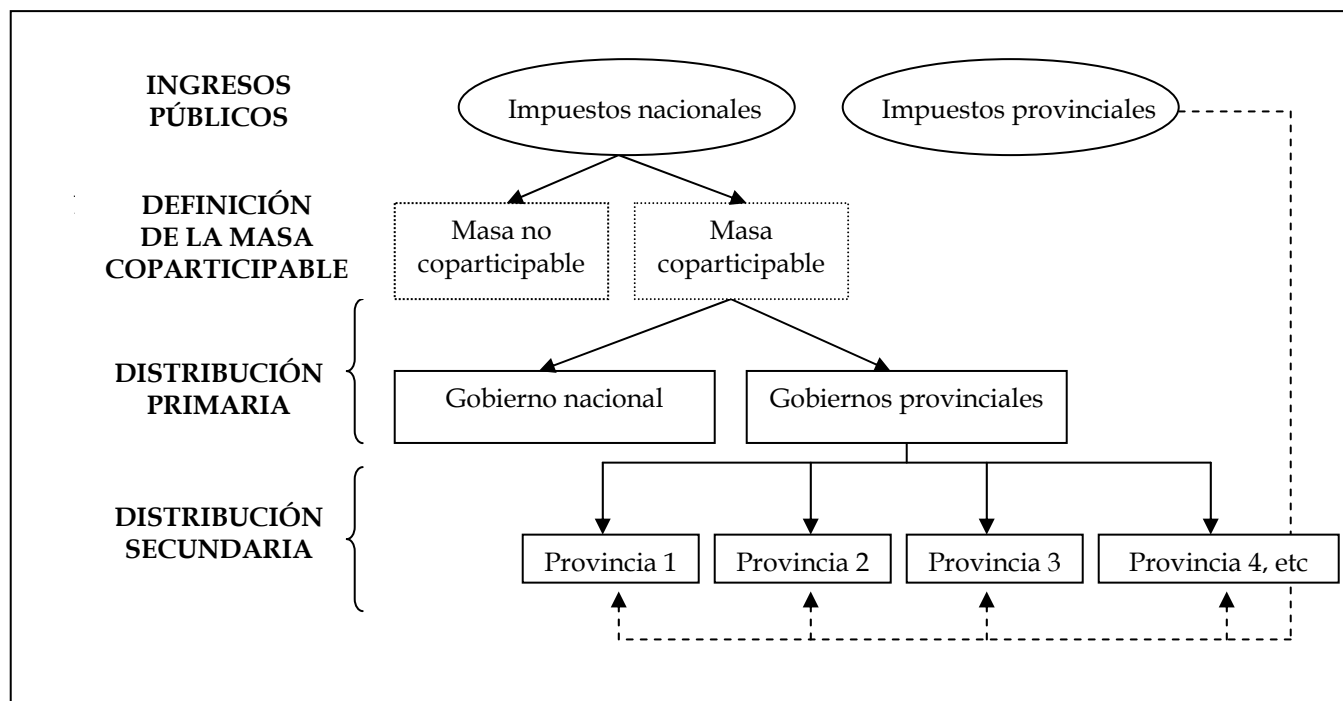
Dada esta organización federal de potestades recaudatorias y responsabilidades de gasto, es necesario contar con un mecanismo que redistribuya los recursos recaudados por la Nación. Este sistema es lo que se denomina “coparticipación federal de impuestos”, que, debido a su extrema complejidad, generalmente se lo describe como un “laberinto”². Sin embargo, el mismo puede ser caracterizado sobre la base de sus tres operaciones básicas, ilustradas en el diagrama 1. En primer lugar, se definen cuáles impuestos nacionales y qué porciones respectivas son coparticipables, es decir, aquellos recursos de origen nacional sobre los cuales las provincias tienen derechos³. En segundo lugar, se determina qué proporción de esa masa coparticipable corresponde a las provincias (en la actualidad 57,36%) y qué proporción va al gobierno nacional (41,64%), distribución denominada “primaria”. Por último, se reparten entre las provincias los recursos correspondientes a las jurisdicciones, es decir, se determina la “distribución secundaria” a través de los coeficientes determinados en la ley 23.548.

¹ Esta situación no fue siempre así. A lo largo del siglo XX hubo una progresiva concentración de la recaudación impositiva en manos del gobierno nacional, fundamentalmente a partir de 1935 cuando, en un contexto de restricciones fiscales del Estado nacional a raíz de la crisis de 1930, el Congreso Nacional legisló la unificación de los impuestos internos y un régimen de redistribución de esos impuestos entre el gobierno central, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires. A partir de la década del sesenta, el siglo XX también fue testigo de una progresiva descentralización en la provisión de servicios públicos en manos de las provincias, fundamentalmente de los hospitales y de las escuelas.

² Ver por ejemplo Abuelafía, Braun y Díaz Frers (2004). Cabe aclarar que el sistema de coparticipación no es la única vía a través de la cual el gobierno nacional envía fondos a las provincias. El gobierno nacional asigna su gasto territorialmente, transfiere recursos discrecionalmente a través de los ATN (Aportes del Tesoro Nacional) y otros recursos preasignados a través de fondos fiduciarios.

³ Existen ciertos impuestos que tienen asignaciones específicas (el más importante es quizás la seguridad social) o que corresponden directamente al gobierno nacional, como los impuestos a las exportaciones. Las provincias solamente tienen derechos sobre lo que se denomina “masa coparticipable”.

Diagrama 1 - Versión simplificada del sistema de coparticipación federal de impuestos



Los inconvenientes de la ley de coparticipación vigente (Ley Nro. 23.548 de 1988) son tan evidentes que en el momento mismo de su sanción fue definida como “transitoria” -el mismo nombre de la ley es “Régimen transitorio de coparticipación federal” -, y su reforma fue prevista por la misma Constitución Nacional de 1994, en su artículo 75. Sin embargo, hasta la actualidad no se cumplió con esta cláusula legal. Las razones del incumplimiento de la sanción de una nueva ley que reemplace el régimen “transitorio” se deben fundamentalmente a las disputas políticas y a la incapacidad de llegar a acuerdos satisfactorios para las diversas partes involucradas.

Entre los problemas más comúnmente citados del actual régimen de coparticipación se encuentran: (a) la complejidad y discrecionalidad en la distribución entre la Nación y las provincias (coparticipación primaria); (b) el carácter procíclico en las transferencias, es decir, que en períodos de auge económico, la cantidad de recursos transferidos aumenta, mientras que en momentos de crisis, cuando se necesita una mayor presencia del Estado, las transferencias merman; (c) los bajos incentivos que existen para la solvencia fiscal, y (d) la complejidad misma del sistema, que atenta contra la transparencia en la asignación de los recursos⁴.

Sin embargo, tal como se comentó previamente, en este trabajo se abordará solamente otro de los principales problemas de este sistema: la arbitrariedad en la distribución secundaria de recursos, es decir la distribución entre las provincias. La fórmula establecida en

⁴ Para un mayor análisis de los problemas del sistema de reparto de la coparticipación federal de impuestos, con diferentes propuestas de reforma, ver Abuelafía, Braun y Díaz Frers (2004), Cetrángolo y Jiménez (1998), Iariczower, Sanguinetti, Tommasi (2000), Llach (2001), Lousteu (2003) y Porto (2004).

la Constitución Nacional es suficientemente clara en este sentido: “la distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional” (art. 7, inc. 2). En cambio, en la actualidad el sistema de reparto entre las jurisdicciones sigue los criterios impuestos por pactos no explícitos surgidos de negociaciones políticas históricas más que un criterio objetivo de defensa de la equidad.

Si el reparto entre las provincias debe ser equitativo y debe dar prioridad a un “grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades”, para determinar la distribución entre las provincias se debe considerar algún indicador de desarrollo provincial para “compensar” las desigualdades regionales y distribuir los recursos. Para ello, se pueden utilizar indicadores socioeconómicos, como por ejemplo el Índice de Desarrollo Humano, el porcentaje de personas con Necesidades Básicas Insatisfechas o los índices de pobreza e indigencia. Por otro lado, tal como se realiza a continuación, se pueden analizar indicadores de desarrollo económico y productivo, como la propia capacidad recaudatoria de cada provincia o el Producto Bruto Geográfico (PBG).

Cuadro 1 - Fuentes de financiamiento de los estados provinciales (Promedio anual en pesos corrientes 1994-2000) y PBG per cápita (2000).

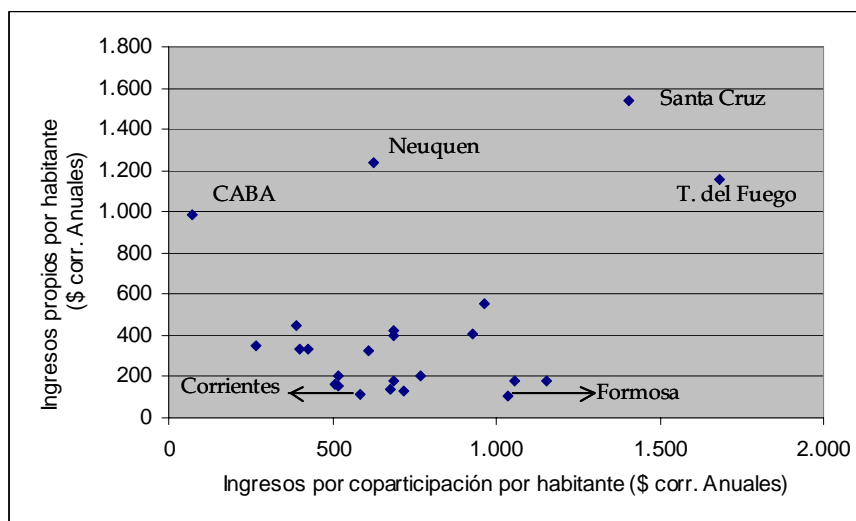
División político-territorial	Ingresos copart. por habitante	Ingresos propios por habitante	Ingresos totales por habitante	PBG por habitante	División político-territorial	Ingresos copart. por habitante	Ingresos propios por habitante	Ingresos totales por habitante	PBG por habitante
Buenos Aires	269	352	638	9.005	San Juan	768	201	1.035	6.665
Tucumán	508	164	700	5.480	CABA	71	985	1.068	16.173
Corrientes	585	111	736	5.144	Río Negro	689	403	1.157	6.030
Misiones	519	154	738	4.902	Formosa	1.036	107	1.213	4.524
Córdoba	402	337	754	4.868	Chubut	687	424	1.219	6.887
Salta	516	206	770	4.314	San Luis	929	404	1.364	6.256
Santa Fe	425	335	778	6.167	Catamarca	1.154	177	1.371	4.975
Mendoza	390	449	850	5.689	La Pampa	966	550	1.631	7.163
Chaco	677	141	850	6.584	Neuquén	625	1.235	1.978	7.267
S.del Estero	718	133	887	4.370	La Rioja	1.058	182	2.046	6.650
Jujuy	686	181	962	3.616	Santa Cruz	1.406	1.538	3.232	6.344
Entre Ríos	609	322	967	6.307	T. del Fuego	1.680	1.153	3.466	8.690

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía y Producción, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto y por finalidad; e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991 y 2001.

Nota: el PBG per cápita del año 2000 se calculó sobre la base de la cantidad de habitantes del Censo 2001.

Si bien la mayor proporción de los ingresos fiscales es recaudada por el gobierno nacional, las provincias poseen impuestos propios, aunque con una capacidad de recaudación fuertemente desigual que depende fundamentalmente del nivel de desarrollo económico de cada una de ellas. Por ejemplo, mientras que la Ciudad de Buenos Aires, Tierra del Fuego, Santa Cruz o Neuquen tienen una capacidad recaudatoria propia de más de \$900 anuales por habitante, las provincias más pobres, como Formosa, Corrientes, Santiago del Estero y Chaco, no superan los \$150 de recaudación anual por habitante (ver cuadro 1). Es por ello que para alcanzar el mismo nivel de recursos fiscales por habitante en todas las provincias del país o, lo que es aun mejor, un mayor monto por habitante en las provincias con poblaciones más pobres, un primer indicador a considerar es la propia capacidad de recaudación de cada una de las provincias. Sin embargo, más allá de los casos puntuales que pueden mostrar alguna tendencia de compensación de las desigualdades regionales por parte del sistema de coparticipación, el gráfico 1 muestra que en el conjunto de las jurisdicciones no existe ninguna relación entre la capacidad tributaria de cada provincia y lo que recibe por ingresos coparticipables.

Gráfico 1 - Ingresos propios y por coparticipación. Pesos corrientes anuales por habitante. Promedio 1994-2000.

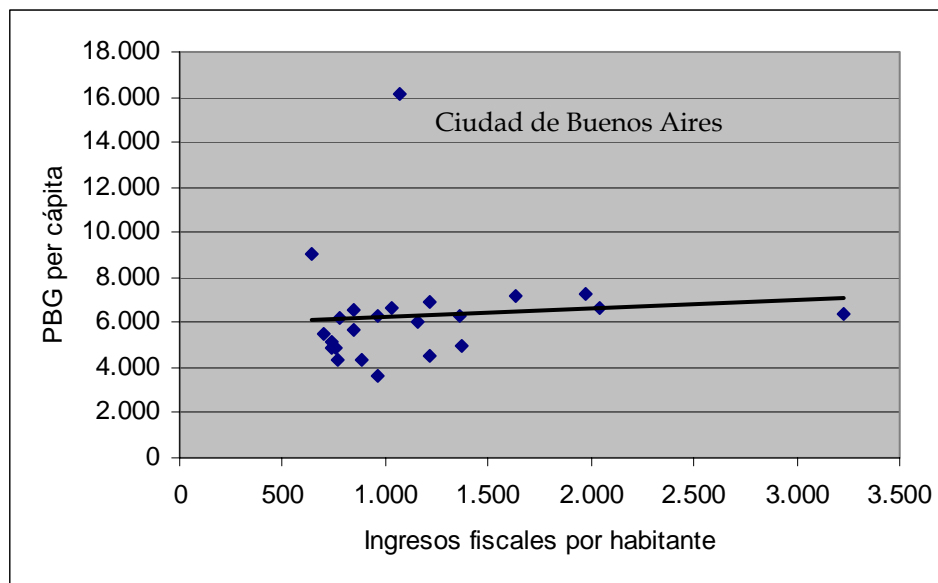


Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía y Producción, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto y por finalidad; e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991 y 2001.

Tampoco el sistema de coparticipación compensa desigualdades si consideramos el Producto Bruto Geográfico (PBG) de cada provincia. Al contrario, tal como se puede observar en el gráfico 2, existe una leve tendencia a que las provincias más desarrolladas tengan Estados con mayores ingresos por habitante. El resultado final es una gran desigualdad en la cantidad de recursos por habitante con los que cuenta cada Estado provincial, con casos como Tierra del Fuego y Santa Cruz que obtienen anualmente, entre ingresos propios y

transferencias, \$3500 por habitante y provincias como Tucumán, Corrientes, Misiones o Córdoba que no llegan a \$800 por habitante⁵.

Gráfico 2 - PBG e ingresos fiscales por habitante. Pesos corrientes anuales por habitante. Promedio 1994-2000.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía y Producción, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto y por finalidad; e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991 y 2001.

3. El gasto educativo y la coparticipación: dos dimensiones inexorablemente unidas.

Estas enormes disparidades en los recursos fiscales con los que cuentan los estados provinciales tienen un impacto fundamental en la distribución del gasto educativo a lo largo del territorio nacional. Tal como se puede observar en el cuadro 2, la desigualdad en el gasto por alumno entre las provincias es también muy alta: mientras que en Santa Cruz o Tierra del Fuego cada alumno de educación básica recibe más de \$2500 del Estado por año para su educación, en provincias como Salta, Misiones o Corrientes esta inversión no supera los \$800.

⁵ Ahora bien, vivir en una provincia con un Estado "rico" o en una con un Estado "pobre" no depende del desarrollo económico y de las condiciones sociales de la jurisdicción. Si bien la Provincia de Buenos Aires o Córdoba cuentan con estructuras productivas "de gran tamaño y diversificadas" (PNUD, 2002) y un Índice de Desarrollo Humano favorable (PNUD, 2002), son dos de los cuatro Estados más pobres en términos de recursos fiscales por habitante. En el otro extremo, La Rioja o Catamarca, que poseen índices de desarrollo humano "en situación grave" o "desfavorable" y desarrollos económicos más atrasados, cuentan con estados "ricos" en términos comparados. Este es un claro ejemplo de las potencialidades de un régimen de coparticipación federal que contemple las condiciones de desarrollo de cada provincia y "compense" las desigualdades existentes.

Cuadro 2 - Gasto anual por alumno del sector público según división político-territorial. Promedio en pesos corrientes 1994-2000.

División político-territorial	Gasto por alumno (\$) (1994-2000)	División político-territorial	Gasto por alumno (\$) (1994-2000)
Salta	688	Entre Ríos	1,077
Misiones	766	San Juan	1,162
Corrientes	769	Río Negro	1,241
Tucumán	862	San Luis	1,254
Buenos Aires	926	Chubut	1,315
Chaco	938	CABA	1,507
Córdoba	946	Catamarca	1,541
Santiago del Estero	973	La Rioja	1,576
Jujuy	994	La Pampa	1,750
Mendoza	1,015	Neuquén	1,983
Santa Fe	1,025	Tierra del Fuego	2,668
Formosa	1,029	Santa Cruz	2,799

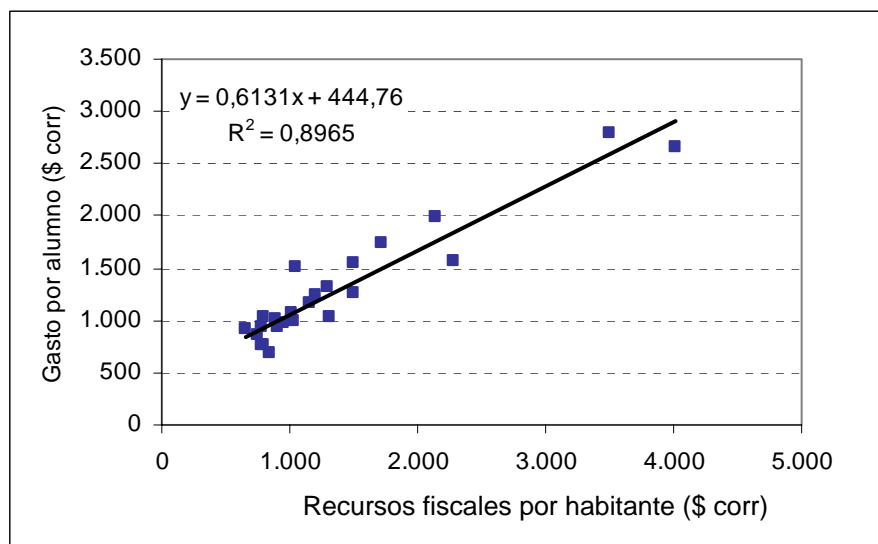
Nota: Las cifras promedio 1994-2000 de gasto por alumno no incluyen datos de 1995, porque no se disponen de estadísticas de matrícula para ese año.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía y Producción, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto y por finalidad; e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001. Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología de la Nación, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales; y Programa de Costos del Sistema Educativo.

¿Por qué decimos que el gasto por alumno en educación en las provincias está relacionado con los recursos de los estados provinciales? En el gráfico 3 se destaca la regresión entre recursos fiscales por habitante de las provincias y su gasto por alumno. Allí se observa que existe una relación directa entre estos dos indicadores y que más del 89% de la variación del gasto por alumno está relacionada con la variación en los recursos fiscales por habitante en cada provincia. Es decir que, si bien existen otros factores que pueden explicar por qué un alumno que vive en determinada provincia cuenta con una mayor inversión en su educación que en otra, la variable determinante para explicar esta diferencia son los recursos totales de la provincia en donde le tocó vivir. Por ejemplo, si vive en una provincia con un Estado “rico”, puede esperar contar un sistema educativo “rico”, pero si vive en una provincia con un Estado “pobre”, lo más probable es que su sistema educativo sea también “pobre”. En efecto, Santa Cruz, cuyo Estado cuenta con más de \$3500 anuales por habitante, tiene un gasto por alumno de casi \$2800, mientras que, en el otro extremo, Salta con sus \$839 por habitante, invierte en su sistema educativo solamente \$688 por alumno.

Como el gasto por alumno no depende del grado de desarrollo socioeconómico de la provincia sino del sistema federal de distribución de recursos públicos, las diferencias son importantes incluso entre provincias con características similares. Entre las provincias del noroeste de nuestro país, integrado por provincias de similares características de desarrollo, La Rioja y Catamarca cuentan con sistemas educativos “ricos”, mientras que Salta y Tucumán poseen dos de los sistemas educativos más “pobres”.

Gráfico 3 - Recursos fiscales provinciales por habitante y gasto por alumno. Promedio en pesos corrientes 1994-2000.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía y Producción, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto y por finalidad; el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001. Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología de la Nación, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales; y Programa de Costos del Sistema Educativo.

4. Los gobiernos provinciales ante el problema del financiamiento educativo

Hace ya un par de décadas que somos testigos de las graves dificultades de financiamiento que sufren varios sistemas educativos provinciales, que han dejado a los alumnos sin clases durante varios días, incluso semanas o meses. Si bien el Ministerio de Educación de la Nación ha intentado dar respuesta a estas reiteradas crisis por medio del Fondo Nacional de Incentivo Docente a fines de los noventa así como de la garantía del salario mínimos de 700 pesos en 2005, y a pesar de que cumple con la función de “compensar” parcialmente las desigualdades educativas entre las provincias, la cuestión del financiamiento educativo sigue siendo un tema primordialmente provincial.

Ahora bien, la pregunta clave aquí es, **¿hasta qué punto y cómo los gobiernos provinciales pueden aumentar la inversión en educación para buscar soluciones a estos conflictos?**

Tal como se comentó a lo largo de este trabajo, el principal factor explicativo de las grandes diferencias en el financiamiento de la educación es el sistema de coparticipación federal de impuestos. Sin embargo, dentro del poco margen de acción restante, existen provincias que realizan un mayor esfuerzo presupuestario por la educación, medido por el porcentaje del gasto total que el gobierno provincial asigna al sector educativo. Es en este punto en donde los contextos políticos, a través del debate parlamentario, la institucionalidad

democrática, la participación ciudadana y, fundamentalmente, la prioridad de la educación para el gobernador en particular y la clase política en general, pueden incidir en las respuestas dadas a las demandas de financiamiento de la educación. De esta manera, existen grandes diferencias entre las provincias, con casos como Tierra del Fuego, La Rioja o Formosa que destinan menos del 22% de su gasto al sistema educativo y casos como Santa Fe, Provincia de Buenos Aires o la Ciudad de Buenos Aires cuyo gasto educativo representa más del 30% del total de sus erogaciones.

Cuadro 3 - Gasto educativo como porcentaje del gasto total y como porcentaje del gasto social. Promedio 1994-2000.

División político-territorial	Gasto educativo sobre gasto total.	Gasto educativo sobre gasto social	División político-territorial	Gasto educativo sobre gasto total.	Gasto educativo sobre gasto social
Santa Fe	31,95	60,71	San Luis	26,23	48,78
Buenos Aires	31,51	58,73	Neuquén	26,02	54,42
C. de Bs As	31,40	54,50	Río Negro	25,90	53,07
S. del Estero	29,43	59,23	Misiones	24,70	55,59
Córdoba	28,05	51,42	Chubut	24,06	56,85
Corrientes	27,99	41,77	San Juan	23,70	49,14
Catamarca	27,74	56,88	Salta	23,53	49,14
Tucumán	27,35	57,02	La Pampa	23,50	47,13
Entre Ríos	26,94	53,69	Santa Cruz	22,33	48,37
Mendoza	26,79	59,48	La Rioja	21,54	50,21
Chaco	26,30	54,86	Formosa	21,38	50,92
Jujuy	26,23	57,46	T. del Fuego	20,81	42,38

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía y Producción, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto y por finalidad y Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología de la Nación, Programa de Costos del Sistema Educativo.

Pero, ¿cuáles son los factores que explicarían que una provincia destine el 20% de sus recursos al sistema educativo y otra más del 30%? Un primer aspecto a considerar es el porcentaje de población en edad escolar de cada jurisdicción: manteniendo los demás factores constantes, las provincias que mayor esfuerzo deberían realizar en sus sistemas educativos son aquellas con mayor porcentaje de su población en edad escolar. El esfuerzo financiero por la educación en casos como Salta, Chaco, Misiones y Formosa, que poseen más del 30% de su población en edad escolar, debería ser mayor que el de jurisdicciones como la Ciudad de Buenos Aires, en el otro extremo, con menos del 15% de sus habitantes en edad de ir a la escuela. En una situación hipotética, Formosa dedicaría proporcionalmente mayores recursos al sistema educativo, mientras que la Ciudad, con una población “más vieja”, tendría mayores gastos en otros servicios, como por ejemplo en salud. Sin embargo, este no siempre es el caso. Al contrario, mientras que la Ciudad de Buenos Aires, Santa Fe o Provincia de Buenos Aires con menos del 25% de su población en edad escolar, destinan más del 30% de sus recursos al sistema educativo, Formosa es la provincia con población más joven pero una de las dos realizaron menor proporción de recursos destinados a la educación.

Cuadro 4 -Porcentaje de población en edad escolar (5-17 años). 2001.

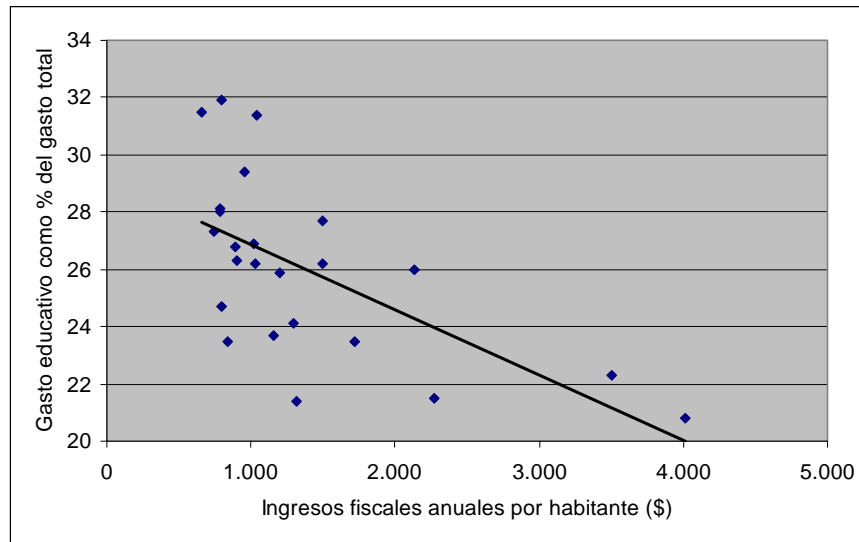
Jurisdicción político-territorial	Población en edad escolar (%)	Jurisdicción político-territorial	Población en edad escolar (%)
CABA	14,9	Santa Cruz	27,4
Córdoba	23,0	Neuquen	28,1
Buenos Aires	23,0	Catamarca	28,3
Santa Fe	23,4	La Rioja	28,4
La Pampa	25,0	T. del Fuego	29,0
Mendoza	25,3	Corrientes	29,2
Entre Rios	25,5	Jujuy	29,6
San Luis	26,0	Santiago	29,7
San Juan	26,1	Salta	30,1
Tucumán	26,5	Chaco	30,5
Chubut	26,9	Misiones	31,5
Río Negro	27,3	Formosa	32,0

Fuente: INDEC, Censo 2001.

Tampoco podemos afirmar que las provincias con mayor pobreza son aquellas que destinan menor porcentaje de sus recursos al sistema educativo para financiar otras áreas sociales del Estado, como salud o asistencia social. En efecto, si analizamos el porcentaje del gasto social que se asigna al sistema educativo, no existe una tendencia clara de que a mayor pobreza de la provincia, menor importancia de la inversión educativa en el área social del Estado (ver cuadro 3).

Si el porcentaje de población en edad escolar o la pobreza de la provincia no dan cuenta de las diferencias en el esfuerzo financiero por la educación, ¿qué las explica? Los datos permiten visualizar una tendencia clara de que cuanto menores son los recursos por habitante con los que cuenta un Estado provincial, mayor es la proporción de su gasto que asigna al sistema educativo (ver gráfico 4). Es por ello que son las provincias con estados “pobres”, medido según la cantidad de recursos por habitante, las que destinan un mayor porcentaje de su gasto a la educación, independientemente de la composición etaria o la pobreza de su población, mientras que las provincias con Estados más “ricos” invierten proporcionalmente menos en la educación. Esto podría mostrar una presión por parte de los sistemas educativos por un gasto por alumno mínimo, un piso, o, dicho de otro modo, por un salario docente “mínimo”.

**Gráfico 4 - El esfuerzo financiero por la educación y los ingresos por habitante.
Promedio 1994-2000.**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía y Producción, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto y por finalidad y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001.

Pero entonces, **¿existe, dentro de las limitantes estructurales, algún margen para el rol de las voluntades o procesos políticos provinciales en la asignación del gasto educativo?** La evidencia muestra que en muchos casos el esfuerzo financiero por la educación remite directamente a las responsabilidades políticas de las provincias, reflejado justamente en el gasto educativo como porcentaje del gasto total y su variación en el tiempo. Es con este indicador que podemos analizar el esfuerzo presupuestario que una provincia realiza por su sistema educativo.

El cuadro 5 muestra las variaciones, en puntos porcentuales del gasto educativo como porcentaje del gasto total entre 1997 y 2000, y se puede observar claramente que, más allá de los ingresos fiscales de cada provincia, los gobiernos provinciales han tomado decisiones de aumentar o disminuir su esfuerzo financiero por la educación. En este sentido, podemos citar, por un lado, los aumentos de casos como Mendoza durante el gobierno de Lafalla en 1997 (de 21,9% a 28,1%) o como Corrientes durante la intervención federal en 2000 (de 28,8% a 34,2%) y, por el otro, las disminuciones en el esfuerzo realizado durante la gobernación de Obeid en Santa Fe en 1998 (de 31,9% a 26,9%) o Manfredotti en Tierra del Fuego en el año 2000 (de 21,5% a 15,5%).

Cuadro 5 –Cambios en el gasto educativo como porcentaje del gasto total. Puntos porcentuales. 1997-2000.


Provincia	1997	1998	1999	2000
Buenos Aires	4,0	-1,1	2,5	1,2
CABA	0,0	2,4	-1,0	-0,2
Catamarca	-1,2	0,6	-0,8	1,0
Chaco	-1,8	-2,6	4,1	0,1
Chubut	1,1	2,1	0,1	1,8
Córdoba	1,0	-2,4	3,0	4,3
Corrientes	-1,6	1,5	0,9	5,4
Entre Ríos	-1,4	1,5	0,0	1,5
Formosa	-2,4	3,2	-0,6	1,3
Jujuy	1,4	0,0	3,4	0,6
La Pampa	2,1	-0,3	-1,2	1,0
La Rioja	-2,6	-0,3	0,4	0,4

Provincia	1997	1998	1999	2000
Mendoza	6,2	-1,4	1,8	0,9
Misiones	0,1	-0,1	1,5	1,7
Neuquén	1,9	-1,1	-0,7	1,5
Río Negro	0,5	-0,4	-0,3	3,2
Salta	-0,9	-0,4	1,7	-0,6
San Juan	0,3	-0,6	2,9	0,3
San Luis	-2,0	-1,6	0,5	4,4
Santa Cruz	1,7	0,9	0,8	-1,0
Santa Fe	-2,1	-5,0	4,6	2,3
S. del Estero	-1,1	-1,1	2,6	1,1
T. del Fuego	-1,3	2,4	-0,4	-3,0
Tucumán	-1,0	0,0	0,1	0,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto, en http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_eje.htm, abril de 2003.

Pero quizás el caso más paradigmático que existe para mostrar la responsabilidad política de los gobiernos provinciales con respecto al financiamiento de la educación sea el de Formosa. Siendo una de las provincias más pobres del país, Formosa cuenta con un Estado relativamente “rico”, ya que gracias a la distribución de los recursos tributarios nacionales durante 1994 y 2000 recibió anualmente más de \$1.200 por habitante, convirtiéndose en uno de los diez estados provinciales con mayores recursos por habitante. Sin embargo, Formosa también es una de las dos provincias que menor proporción de su gasto total asignó al sistema educativo y una de las tres con menor salario docente⁶.

Otros dos casos a remarcar con respecto a la posibilidad de los gobiernos provinciales de tomar decisiones políticas para incrementar o ajustar el gasto en los sistemas educativos son Catamarca y Salta. Estas son las dos provincias que han realizado los mayores esfuerzos por mejorar la eficiencia en el uso de los recursos, una estrategia interesante que los gobiernos provinciales tienen para aumentar el “financiamiento real” de las escuelas. Durante la década del noventa, tanto la administración del gobernador Romero en Santa y de Castillo en Catamarca han implementado diferentes acciones en pos del uso eficiente de los recursos: se privatizaron los controles de salud, se reordenaron las plantas orgánicas funcionales, se implementó el Programa de Reforma de la Gestión Administrativa del Sector Educativo (con fondos nacionales), entre otras cosas. Sin embargo, estos esfuerzos fueron consecuencia de un intento por parte de los gobiernos provinciales de “contener” el gasto educativo y no por mejorar la calidad de la inversión en el sistema. En efecto, en ambos casos los ahorros realizados no fueron reintroducidos en el sistema sino que se derivaron a otras áreas del Estado⁷.

⁶ Ver  Cardini, A. (2003), *Proyecto Las provincias educativas. Informe de Formosa*, CIPPEC en www.cippec.org/proyectorprovincias.

⁷ Ver Mezzadra, F., A. (2003), *Proyecto Las provincias educativas. Informe de Catamarca*, CIPPEC y Llinás, P. (2003) *Proyecto Las provincias educativas. Informe de Salta*, CIPPEC, en

Estos casos muestran claramente que, si bien la distribución de recursos entre las provincias es el factor que mejor explica las grandes desigualdades en el gasto por alumno, los gobiernos provinciales tienen ciertos márgenes de decisión política para incrementar la inversión en sus sistemas educativos.

5. Consecuencias sobre la calidad de insumos del proceso educativo

La inicua distribución del gasto educativo no es un problema abstracto, de números que analizan sólo los economistas o los administradores de los sistemas educativos, sino que impacta directamente sobre la calidad del proceso educativo y, en última instancia, sobre el acceso al derecho a la educación de los niños, niñas y jóvenes.

En primer lugar, dado que en promedio más del 90% del gasto educativo corresponde a partidas salariales, las grandes desigualdades en las erogaciones por alumno afectan principalmente al salario de los docentes. Es por ello que las provincias con un alto nivel de ingresos fiscales per cápita pueden ofrecerle a sus docentes salarios mensuales de más de \$1000 (Tierra del Fuego, Santa Cruz), mientras que las jurisdicciones con bajos ingresos fiscales pagan salarios tan bajos que los maestros y profesores engrosan las filas de aquellos que viven en condiciones de pobreza (Misiones, Chaco, Salta, con salarios menores a \$470)⁸. Si bien uno podría pensar que las provincias patagónicas pagan salarios más altos por los mayores costos de vida, el cuadro 6 muestra que las diferencias se mantienen incluso cuando se ajustan a los valores de la canasta básica de alimentos.

Esta baja capacidad de algunas provincias para pagar salarios docentes dignos impacta directamente en el acceso y la calidad educativa. Por un lado, como tendencia general, los maestros y profesores que perciben remuneraciones más bajas son los que tienden a realizar paros de actividades que ponen en jaque a los sistemas educativos: si analizamos las provincias que entre 1994 y 2000 han sufrido más de 40 días de paro en algún año escolar podemos observar que, salvo excepciones, son justamente aquellas que ofrecen salarios docentes más bajos (ver cuadro 6) y un menor gasto por alumno.

www.cippec.org/proyecto-provincias. Ver también Rivas, A. (2004) *Gobernar la educación*, Granica, Buenos Aires.

⁸ Según una encuesta realizada por el IPE- UNESCO a una muestra representativa de docentes urbanos de 2400 casos en septiembre de 2001, el 36% de los docentes del noroeste del país es pobre, mientras que esta cifra no supera al 3,9% en la Patagonia. Ver IPE-UNESCO (s/f), "Los docentes argentinos. Resultados de una encuesta nacional sobre la situación y la cultura de los docentes" en www.iipe-buenosaires.org.ar

Cuadro 6 - Salario docente (Nivel primario - 10 años de antigüedad (promedio mensual incluyendo aguinaldo año 2001), Salario docente (Nivel primario - 10 años de antigüedad) sobre la canasta básica alimentaria (promedio 1995-2002) y provincias con más de 40 días de paro (1994 y 2002).

División político-territorial	Salario	Salario/c. básica	Más de 40 días de paro
Entre Ríos	502	6,7	x
Misiones	444	6,8	x
Chaco	460	6,8	x
Formosa	461	6,8	
Bs. As.	521	6,8	x
Corrientes	505	7,0	x
Chubut	540	7,1	x
Río Negro	533	7,1	x
Salta	470	7,1	x
Tucumán	482	7	x
Jujuy	489	7,4	x
CABA	581	7,6	

División político-territorial	Salario	Salario/c. básica	Más de 40 días de paro
Santa Fe	552	7,7	
La Pampa	566	7,9	
Mendoza	532	8,4	
San Juan	613	8,7	x
San Luis	748	9,1	
Neuquén	750	9,7	
Córdoba	827	10,3	
S. del Estero	696	10,4	
Catamarca	706	11,1	
La Rioja	787	12	
T. del Fuego	1016	12,9	x
Santa Cruz	1032	13,1	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información suministrada por Proyecto Costos del Sistema Educativo; e INDEC, Valores de la Canasta Básica de Alimentos y de la Canasta Básica Total para el adulto equivalente por regiones estadísticas en abril de 2002, y evolución del capítulo "Alimentos y bebidas" del IPC 1995-2002

En segundo lugar, la distribución desigual de los ingresos fiscales de las provincias tiene un impacto en los demás componentes del gasto estatal en educación. Cuanto menores son los presupuestos educativos, se invierte menos en gastos de capital y otras erogaciones corrientes para el funcionamiento del sistema educativo: se construyen menos escuelas, se destinan menos fondos para el mantenimiento edilicio, se compran menos materiales pedagógicos, se otorgan menos becas, etc. El cuadro 7 muestra claramente las grandes diferencias que existen entre las provincias en este tipo de erogaciones, con casos como La Pampa o Tierra del Fuego que destinan más de \$290 por alumno a gastos no salariales en un extremo, y casos como Corrientes, Tucumán o Santiago del Estero que no destinan más de \$52 por alumno⁹.

⁹ Si bien uno podría pensar que las provincias Patagónicas tienen mayores costos de funcionamiento debido a las adversas condiciones climáticas, existen también grandes diferencias entre provincias con características climáticas semejantes.

Cuadro 7- Gastos no salariales por alumno del sector público provincial. Promedio 1994-2000. Pesos corrientes.

	Otros gastos corrientes	Gastos de capital	Total gastos no salariales		Otros gastos corrientes	Gastos de capital	Total gastos no salariales
Corrientes	14,4	35,4	49,7	Entre Ríos	46,1	50,2	96,3
Tucumán	22,8	27,8	50,6	Salta	27,2	70,9	98,0
S. del Estero	22,0	29,2	51,2	Mendoza	61,8	39,0	100,8
Formosa	18,2	41,9	60,1	Chubut	54,2	51,8	106,1
Jujuy	24,4	43,9	68,3	Misiones	72,8	35,8	108,6
Santa Fe	42,4	31,2	73,6	Buenos Aires	71,5	67,2	138,7
Córdoba	22,3	51,9	74,2	CABA	126,5	64,4	190,9
Chaco	34,1	52,3	86,4	Río Negro	147,5	49,4	196,9
San Juan	37,1	51,8	88,9	Santa Cruz	120,1	80,8	200,9
Catamarca	31,1	63,6	94,7	Neuquén	158,0	83,6	241,5
La Rioja	46,4	49,6	96,0	La Pampa	140,7	151,1	291,8
San Luis	35,5	60,7	96,2	T. del Fuego	240,2	107,8	348,0

Nota1: no se computó el gasto por alumno de 1995 por falta de información respecto de la cantidad de alumnos en el sistema educativo.

Nota 2: La partida "Otros gastos corrientes" incluye gastos en bienes y servicios y otras transferencias.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología de la Nación, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales; y Programa de Costos del Sistema Educativo.

Por último, una baja inversión por alumno impacta directamente en las características del plantel docente: cuanto menos fondos tenga el ministerio de educación de una provincia, habrá menos escuelas de doble jornada y menos cantidad de docentes por alumno (incluyendo docentes auxiliares, tutores y gabinetes pedagógicos), cuestiones que afectan directamente el derecho a la educación y la equidad entre los alumnos de las distintas provincias.

6. La deuda pendiente: una coparticipación equitativa y solidaria

Una de las desventajas más conocidas que implica una descentralización de los servicios sociales del Estado es el reflejo de las condiciones económicas de las regiones, en general desiguales, en el financiamiento y la calidad de los mismos. En el caso de la provincialización de los sistemas educativos de la Argentina, sin embargo, este problema podría haber quedado atenuado, al menos en parte, debido a la existencia de un régimen de distribución de la recaudación nacional que posee como uno de sus objetivos explícitos compensar las desigualdades territoriales.

Sin embargo, tal como vimos a lo largo de este trabajo, el sistema de reparto de la coparticipación federal de impuestos dista de "compensar" estas desigualdades o de, en los términos de la misma Constitución Nacional, dar "prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional". Muy por el contrario, el régimen de reparto de los recursos entre las provincias sigue un criterio histórico

que responde a los poderes relativos que en determinados contextos han tenido y tienen los gobiernos provinciales.

En este documento hemos podido observar que la desigual distribución de los recursos entre las provincias impacta directamente en la inversión que cada alumno recibe para su educación y, si bien los gobiernos provinciales tienen cierto margen para incrementar el gasto en sus sistemas educativos, estas posibilidades son limitadas. El gasto de los Estados provinciales se compone principalmente de gastos sociales y aumentar la proporción de erogaciones para el sistema educativo significaría tener que reducir otras áreas primordiales para las poblaciones de estos territorios. Este argumento se torna aún más fuerte justamente en aquellas provincias con menores recursos fiscales por habitante, que en general tienden a ser las que mayor porcentaje de su gasto asignan al sistema educativo.

Es por ello que la respuesta al problema del financiamiento de la educación no debe buscarse solamente en las esferas provinciales de poder, sino que se debe discutir el actual sistema de reparto de los recursos coparticipables entre las provincias. Sin una seria discusión acerca de cómo se reparten los ingresos fiscales de la Argentina y las formas que esta distribución debe adquirir para garantizar una igualdad de oportunidades a todos los habitantes, las fuertes desigualdades en el financiamiento de la educación no podrán ser saldadas.

Aquí se plantean cuestiones que tienen que ver con la igualdad de oportunidades, la equidad y la justicia social, frente a las cuales ni el Ministerio de Educación de la Nación, ni el Poder Ejecutivo en general, ni el Congreso de la Nación, ni los gobernadores, ni la sociedad toda en su conjunto pueden cerrar los ojos. Es necesario plantearse seriamente como sociedad quién es responsable de que cada año los niños y jóvenes de nuestro país accedan por igual a una educación de calidad, y esto implica no solamente reflexionar sobre el rol del Ministerio de Educación de la Nación, que hoy no tiene escuelas por gestionar, o sobre el salario de los docentes, sino también sobre cuestiones que tienen que ver con la organización federal de nuestro país. Cuando discutimos la coparticipación federal debemos considerar que si se invierte más \$2000 en la educación de un alumno de Tierra del Fuego, Santa Cruz o Neuquén, no tiene que ver solamente con la voluntad de estos estados provinciales, sino con el simple hecho de que tienen más para invertir.

Sin embargo, el proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo durante el año 2004, que finalmente no se trató, no incluía ningún cambio en la distribución primaria ni secundaria de la coparticipación. Esto implica que, si en el año 2005, en el contexto de un muy concentrado poder nacional, se logra sancionar la nueva ley de coparticipación sin modificaciones en esta estructura de desigualdades, vamos en la dirección de que todo este esquema de injusticias se prolongue y se "legitime". En este sentido, el Estado nacional terminará siendo cómplice de las ya inmensas desigualdades sociales, que llevaron a la Argentina a ser el país del mundo con mayor aumento de la brecha entre los que más y menos tienen desde 1976 hasta la actualidad.

Este documento intenta concienciar especialmente al campo de la educación de la importancia de la coparticipación en la discusión acerca de la equidad educativa en la Argentina. Escasamente se habla de este tema cuando se discute en los múltiples textos y discursos sobre la igualdad y la equidad educativa, y sin embargo es quizás el primer condicionante estructural (dependiente del Estado) que afecta la equidad educativa según el lugar donde vivan los alumnos.

7. Bibliografía

- Abuelafía, Braun y Díaz Frers (2004), "Diagnóstico sobre federalismo y coparticipación en Argentina", *Políticas Públicas/ Análisis No 3*. CIPPEC, Buenos Aires.
- Cetrángolo O. y Jiménez J.P. (1998) "Algunas reflexiones sobre el federalismo fiscal en la Argentina. Apuntes para el diseño de un sistema de coparticipación federal de impuestos." *Desarrollo Económico, Número Especial, Vol. 38*.
- Cetrángolo O. y Jiménez J.P. (2003), *Apreciaciones sobre el federalismo fiscal en Argentina durante la convertibilidad*, CEPAL, Buenos Aires.
- Iariczower, M., Sanguinetti, J., Tommasi, M. (2000). "Nueva Institucionalidad Fiscal Federal. Una Propuesta de Reforma." Documento de Trabajo N° 43 CEDI, Fundación Gobierno y Sociedad.
- Kisilevsky, M. (1990), "La relación entre las Nación y las provincias a partir de la transferencia de los servicios educativos en el año 1973", Dirección de Proyectos del Consejo Federal de Inversiones.
- Kisilevsky, M. (1998), "Federalismo y educación: un espacio histórico de pugnas distributivas", Tesis de Maestría, FLACSO.
- LEY 23.548. "Régimen transitorio de coparticipación federal".
- Lousteau, M. (2003) *Hacia un federalismo solidario. La coparticipación y el sistema previsional: una propuesta desde la economía y la política*, Temas y Grupo Unidos del Sud, Buenos Aires.
- Llach J.J. (2001) "Un nuevo contrato fiscal federal. "Trabajo presentado en la XXVI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política. Buenos Aires, 14 al 16 de noviembre de 2001.
- PNUD (2002): "Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina", Ciudad de Buenos Aires, Argentina.
- Porto A. (2004), *Disparidades regionales y federalismo fiscal*, Editorial de la Universidad de La Plata, La Plata.
- Rivas, A. (2004) *Gobernar la educación*, Granica-CIPPEC, Buenos Aires.