



Universidad Nacional de La Plata  
Facultad de Ciencias Económicas  
Departamento de Economía



**Sexto Seminario Internacional  
sobre Federalismo Fiscal  
26 de noviembre de 2001  
Pilar, Buenos Aires, Argentina**

**Análisis de alternativas de financiamiento de la educación básica  
en Argentina en el marco de las instituciones fiscales federales**

Juan Pablo Nicolini (Universidad Torcuato Di Tella), Pablo  
Sanguinetti (Universidad Torcuato Di Tella) y Juan Sanguinetti  
(Centro de Estudios de Desarrollo Institucional (CEDI))

**Convenio Universidad Torcuato Di Tella-Ministerio  
de Cultura y Educación de la Nación**

**Análisis de alternativas de financiamiento de la educación básica  
en Argentina en el marco de las instituciones fiscales federales<sup>1</sup>**

**Juan Pablo Nicolini  
Universidad Torcuato Di Tella**

**Pablo Sanguinetti  
Universidad Torcuato Di Tella**

**Juan Sanguinetti  
Centro de Estudios de Desarrollo Institucional (CEDI)**

**Informe Final  
Agosto, 2000**

---

<sup>1</sup> Agradecemos la colaboración de Juan Pantano como asistente de investigación.

## **INTRODUCCION Y RESUMEN DE LAS PRINCIPALES CONCLUSIONES**

Los diversos estudios sobre desarrollo y crecimiento que han analizado la diferente performance de los países en su proceso de crecimiento han identificado a la acumulación de capital humano como un determinante clave del éxito de dichos procesos (ver Barro y Sala-I-Martin (1995, cap. 11), Lucas 1988)). Dentro de este concepto de capital humano, la educación junto con la salud tiene un papel central. La contribución de la educación al crecimiento se manifiesta tanto en forma directa, a través del aumento de la productividad de los trabajadores, como por vía de otras formas más indirectas pero no por ello menos importantes como, por ejemplo, mejoras en la calidad de las instituciones, de los gobiernos y del sistema político en general.

Un aspecto, muy ligado al anterior, es que un mayor nivel de educación mejora el “capital social” en el sentido de una mayor densidad asociativa, la cual a su vez esta ligada, fundamentalmente, a la mejora en la distribución del ingreso que suele darse en países con mayor nivel educativo. Todo ello redundando en sociedades menos conflictivas, más solidarias y más predecibles lo cual influye positivamente en el crecimiento.

No obstante que, en principio, la decisión sobre la asignación de mayores recursos a educación no es privativa del sector público, (y de hecho en el mundo existe una muy importante participación del sector privado en la provisión de estos servicios), es innegable que dicha participación es menor en lo que se refiere a la educación básica (primaria y secundaria). Al mismo tiempo, este tipo de educación genera fuertes externalidades, lo que implica que la asignación privada sería en general subóptima desde el punto de vista social.

En el contexto entonces del rol central que cumple la educación en el crecimiento económico, y del papel preponderante que debe cumplir el sector público en asegurar la correcta inversión en el mismo, este trabajo busca analizar distintas alternativas de financiamiento para la educación básica en Argentina a través de un cambio del actual esquema de coparticipación federal de impuestos.

Pero, antes de avanzar en el desarrollo en el contenido del estudio comentando los principales resultados, conviene preguntarse en primer lugar porque la cuestión de la financiación de la educación básica es un tema ligado a la esfera federal y, en particular, al régimen de coparticipación federal, cuando desde principios de los años noventa en Argentina estos servicios educativos están completamente descentralizados a nivel de las provincias. Más aún, en este contexto de fuerte descentralización, ¿qué rol le compete al gobierno nacional?

Si bien la respuesta a estas preguntas se desarrollan a lo largo de todo el trabajo, conviene comenzar indicando que la Constitución Nacional establece que el régimen de coparticipación federal debe asegurar un nivel equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades a lo largo del todo el territorio nacional. Hoy la Argentina tiene un evidente déficit en este sentido tal como lo muestran las importantes variaciones en los indicadores socioeconómicos entre diversas jurisdicciones. Por otro lado, la

educación tal como se señalara antes es uno de los principales vehículos para asegurar el crecimiento y la convergencia en los ingresos de las regiones y personas a lo largo del territorio nacional. (ver Delfino (1997), Porto (1995)).

De estos dos aspectos se desprende que la discusión de la coparticipación federal como instrumento real de desarrollo debe estar íntimamente ligada a la cuestión de cómo este régimen influye en las decisiones de inversión y acumulación de capital humano de las jurisdicciones. La discusión hoy planteada en relación a la reforma del sistema de coparticipación no ha hecho suficiente énfasis en este aspecto y en tal sentido el trabajo que aquí se presenta pretende subsanar esta brecha en la discusión pública.

La cuestión federal del financiamiento educativo se manifiesta no solo por la necesidad de provocar una fuerte redistribución de recursos en pos de asegurar una convergencia en los indicadores de capital humano e ingreso entre las jurisdicciones, sino también por las externalidades interjurisdiccionales que genera este tipo de gasto. Esto refuerza la necesidad de coordinar estas decisiones a nivel agregado teniendo en cuenta estos efectos externos. Finalmente, tanto el objetivo de redistribución como el de internalizar el efecto de las externalidades son acciones que benefician al conjunto de las jurisdicciones en la medida que *todas* estas cumplan con los compromisos asumidos, descartándose conductas oportunistas. Para evitar este tipo de comportamiento y alinear los incentivos de los actores en pos de maximizar el bienestar agregado es necesario diseñar instituciones (mecanismos de información y control) que sirvan para evaluar la marcha de las políticas y el alcance de los objetivos propuestos.

Ahora bien, ¿quién debe ser el artífice de esta coordinación? Sin duda a el gobierno nacional le cabe un compromiso importante en *provocar* dichas instancias de coordinación. Tanto la Constitución como otros instrumentos federales (ej. la Ley Federal de Educación) se lo demandan. Sin embargo, a lo largo del trabajo se argumentará que no necesariamente el gobierno nacional debe ser el instrumento único y fundamental de dicha coordinación. No se trata de nacionalizar nuevamente las decisiones de gasto en educación básica sino de "federalizarlas" dado la fuerte demanda por coordinación que tienen estas políticas. En Argentina ya existen instituciones como el Consejo Federal de Educación que pueden cumplir un papel importante en dicho proceso.

El trabajo está organizado en cuatro capítulos. En el capítulo I se describen los "hechos estilizados" referidos al comportamiento del gasto en educación en los últimos años. El Capítulo II trata de explicar el comportamiento del gasto en educación básica de las jurisdicciones descripto en el capítulo I con la ayuda de modelos econométricos. En el capítulo III se desarrolla un modelo teórico donde la educación y el sistema de transferencias juega un papel crítico en el desarrollo y convergencia de las regiones dentro un país. Finalmente en el capítulo IV, en base a los resultados obtenidos en los capítulos previos, se evalúan los antecedentes de políticas de financiamiento a la educación básica en Argentina y se introduce una propuesta de reforma.

En el análisis desarrollado en el capítulo I, la evolución del gasto en educación se mide tanto en términos absolutos como relativo a PBG provincial, gasto total, per capita, por

individuo en edad escolar y por alumno matriculado. Las conclusiones más importantes que surgen de este análisis es que el gasto agregado en educación y cultura ha estado creciendo significativamente en términos reales desde 1991, incrementando su participación dentro del gasto total del sector público consolidado y en el PBI.

Dentro de la finalidad Educación y Cultura, el gasto en educación universitaria fue el que más se expandió. El gasto en educación básica y superior no Universitaria también creció en términos reales, como % del PBI y ganó también participación dentro del gasto total. Sin embargo cuando se lo mide en términos de alumnos matriculados el mismo se encuentra estancado desde 1994 para el agregado de las provincias. No obstante, para algunas jurisdicciones se observa caídas significativas en el gasto por alumno especialmente desde 1995.

Por otro lado, existe una muy fuerte disparidad en el nivel de gasto por alumno entre provincias. Este comportamiento del gasto por alumno no se encuentra muy correlacionado con el PBG per capita o la base tributaria propia per capita de cada jurisdicción. En cambio sí existe una fuerte correlación con las transferencias (per capita). Ello ilustra la fuerte dependencia de muchas provincias de los fondos girados desde el gobierno nacional. Si bien no existen fuertes diferencias por provincia en la cobertura del nivel primario de enseñanza, tales diferencias en el nivel de cobertura sí son apreciables en el nivel medio. También existen significativas diferencias entre jurisdicciones en otros indicadores de eficiencia interna y calidad educativa como tasa de repitencia, resultados de pruebas de lengua y matemática, etc. Este comportamiento de los indicadores de eficiencia y calidad educativa se encuentran pobremente correlacionados con el nivel de gasto por jurisdicción y sí lo están con el PBG per capita y otros indicadores de nivel socioeconómico de cada jurisdicción.

En el capítulo II, como se indicó, se trata de explicar el comportamiento del gasto en educación básica de las jurisdicciones descripto previamente con la ayuda de modelos estadísticos. En particular, se intenta identificar cuáles han sido los determinantes más importantes que han afectado las decisiones de gasto de las provincias. Este análisis permite estudiar en qué medida algunas jurisdicciones gastan menos de lo que sería deseable en función de sus características económicas, geográficas y demográficas. Es decir, que al margen de la eficiencia relativa con la que las distintas jurisdicciones ejecuten un determinado nivel de gasto público en educación, lo cual merece en sí mismo un estudio detallado, nos concentramos aquí en el análisis de los factores que determinan el “nivel” de gasto que decide la jurisdicción. Estudios de este tipo, basados en regresiones que explican el nivel de gasto de las jurisdicciones, se han realizado por ejemplo, para Estados Unidos (ver Raquel Fernández (1998) y Poterba (1997))

Las conclusiones más importantes que surgen de este análisis es que las transferencias son uno de los determinantes más importantes del gasto en educación básica y en menor medida los recursos propios. El valor estimado para la elasticidad implica que otros factores constantes, por peso de aumento en la transferencias las provincias asignan .30 pesos a la educación básica mientras que ese valor es de 0.12 para el caso de los impuestos propios. Por otro lado, el modelo permite identificar un conjunto de jurisdicciones que estarían, en función del comportamiento promedio de las provincias,

gastando menos que lo que correspondería dada sus características socioeconómicas. Entre estas jurisdicciones se destacan el caso Salta, Formosa, Misiones, San Luis con más de 200 pesos por alumno de "subgasto", mientras que para Corrientes, Jujuy, Tucumán y el Chaco estos valores rondan los 120 pesos por alumno.

Otro resultado importante que surge del análisis de este capítulo es que las transferencias para educación básica diseñadas desde el Ministerio de Educación de la Nación han en la práctica sustituido gasto provincial. Esto es, lejos de reflejar el carácter complementario que deberían tener estos programas, las jurisdicciones los han usado para reasignar recursos provinciales a otras áreas. Mas aun, la distribución de estas transferencias entre provincias tampoco parece estar asociado a indicadores de rendimiento o necesidades de los sistemas educativos provinciales, lo que sugiere una pobre focalización en la asignación de estos recursos.

En el capítulo III se presenta y discute un modelo teórico de crecimiento en donde la educación juega un papel fundamental en los incrementos sostenidos en los niveles de vida de los individuos. La innovación del modelo que analizamos, reside en la inclusión explícita de una estructura regional en la economía por analizar. Esto es, combinamos la estructura de un modelo de crecimiento estandar con un modelo de transferencias entre distintos niveles de gobierno. El resultado que se obtiene es un innovativo esfuerzo en integrar, desde el punto de vista conceptual, la literatura de crecimiento con la literatura de federalismo fiscal. El modelo sugiere una serie de conclusiones que sirven para organizar la discusión de la reforma educativa en el marco de una reforma en el sistema de coparticipación de impuestos.

En particular, en el contexto del modelo, la maximización del ingreso total de la economía justifica la existencia de transferencias intergubernamentales que producen una mas acelerada convergencia en el stock de capital humano por jurisdicción. Pero las transferencias no solo se justifican por este motivo de convergencia. Siguiendo la tradición de la literatura de economía de la educación, el modelo incorpora efectos externos (derrames interjurisdiccionales). La existencia de estos efectos externos - un tema abierto en la literatura empírica - es la base conceptual que racionaliza la intervención del estado en materia de educación. La incorporación de estos efectos externos a nivel interjurisdiccional tendrá implicancias en términos de coordinación de las políticas educativa a nivel federal. Ello será así porque las provincias invierten niveles subóptimos de educación en un equilibrio sin coordinación o intervención del gobierno central. La presencia de estas externalidades, es otra razón para la existencia de las transferencias desde el nivel federal de gobierno.

Otra implicancia del modelo es que estas transferencias deben ser condicionadas a el comportamiento de las provincias en materia de inversión en educación. Ello se basa en que en el modelo los incentivos de las regiones no siempre estarán alineados con el optimo desde el punto de vista social. En particular, en la medida que las transferencias son percibidas como dependientes del nivel de educación y por lo tanto, del nivel de ingreso de la provincia, es perfectamente racional sostener niveles de consumo regionales muy por encima de los percibidos como óptimos desde una perspectiva agregada. Esta diferencia en las percepciones esta fundamentada en dos características del proceso social descripto en el

modelo. En primer lugar, la externalidad del capital humano de la provincia que la lleva a invertir menos que el óptimo. En segundo lugar, la - correcta - percepción, por parte de la región, de una reducción en su participación en los recursos de origen nacional ante mejoras sustantivas en el proceso de acumulación de capital humano.

Finalmente, en el capítulo IV, a partir de las conclusiones que, sobre la evolución del gasto en educación, sus determinantes y los problemas de incentivos, se arribaron en los capítulos precedentes se formulan algunas recomendaciones para la modificación del actual régimen de financiamiento a la educación básica. Estas recomendaciones sobre reforma también se apoyan en la experiencia argentina reciente en lo relativo a políticas de financiamiento a la educación no universitaria y la experiencia internacional en la materia, aspectos que también se desarrollan en este capítulo.

Las principales conclusiones que surgen del análisis es que en Argentina han habido en el pasado numerosas iniciativas para incrementar los recursos destinados a la educación. Uno de los más importantes ha sido el establecido en el marco de la Ley Federal de Educación y los compromisos asumidos en el Pacto Federal Educativo a partir del año 1994. Sin embargo, en términos generales se puede decir que dichos compromisos fueron en la práctica subcumplidos por todos los niveles de gobierno. No obstante, resulta difícil realizar dicha evaluación dada la particular ambigüedad con que las metas cuantitativas son expuestas en la misma legislación, sobre todo en lo concerniente al compromiso de los gobiernos provinciales. Por supuesto, tal ambigüedad se convierte en parte de la explicación de lo ocurrido ya que la imposibilidad de evaluar en forma expost el funcionamiento real de los acuerdos debilita los incentivos ex-ante para cumplirlos.

En este capítulo también se presenta una propuesta de modificación al actual régimen de coparticipación federal de impuestos. El análisis desarrollado en los capítulos previos permite concluir que el proceso político-administrativo que determina el gasto en educación básica en cada jurisdicción, incluyendo la financiación proveniente del orden nacional, no estaría proveyendo el nivel óptimo social para este servicio tan esencial para el desarrollo económico. Por lo tanto, se requiere cambiar las reglas de juego de forma de producir una importante reasignación de recursos hacia el sistema educativo, a la vez que estos mayores recursos se destinen a programas cuyo diseño asegure el cumplimiento de los objetivos.

Semejante tarea no puede ser obra de un solo nivel de gobierno. No sólo ello se ve justificado por cuestiones de orden técnico en lo relativo a la implementación y coordinación de diversos programas, sino que, aún más importante, la reasignación de recursos requiere de un compromiso político de envergadura que de lugar a la creación de las instituciones que hagan el cambio posible, creíble y perdurable.

La propuesta que se presenta en el capítulo IV propone una modificación en el actual régimen de coparticipación federal que habilite la creación de un fondo federal de financiamiento educativo. Básicamente, se propone rediseñar el actual esquema de distribución de recursos coparticipados sobre la base de dos tipos de transferencias. La primera, de libre disponibilidad, por una suma equivalente al compromiso asumido por el gobierno nacional en el "Compromiso Federal" más \$ 157 millones anuales

correspondientes a la Ciudad de Buenos Aires. Su asignación entre las jurisdicciones debería realizarse utilizando los actuales coeficientes de distribución efectiva. En otras palabras, se trata de mantener en el tiempo el actual esquema de distribución de fondos en base a un monto fijo.

El segundo tipo de transferencia es la que surge a partir del fondo federal educativo (para el desarrollo humano). La creación de este fondo y su fuente de financiación debe ser determinada por la nueva ley de coparticipación. Por otro lado, detalles referidos a su funcionamiento y reglamentación debe ser dispuesta por un nuevo Pacto Federal Educativo. Se propone que este fondo se financie con los sucesivos aumentos en los recursos coparticipados por encima del nivel requerido para financiar las transferencias de monto fijo de libre disponibilidad que correspondan a las provincias y Ciudad de Buenos Aires.

También podría existir un compromiso del gobierno nacional de participar en este fondo reasignando parte del aumento en los fondos coparticipables que le corresponden. Los recursos de este fondo serán asignados exclusivamente a la finalidad educación no universitaria (y eventualmente también a salud) y distribuidos entre las jurisdicciones en base a indicadores específicos de demanda y de desigualdad o brecha en el acceso a dichos servicios públicos en relación a las jurisdicciones con mejores índices. En el capítulo se presenta una simulación de como evolucionaría las transferencias y el gasto en educación por provincia en función de este nuevo esquema. Se demuestra que la enorme dispersión en el gasto por alumno que se observaba inicialmente se va reduciendo en el tiempo y que al cabo de 10 años los recursos destinados en conjunto para educación aumentan aproximadamente en 3000 millones de pesos. Los aumentos mas significativos en el gasto por alumno se dan en las jurisdicciones que inicialmente estaban mas rezagadas como Chaco, Formosa, Jujuy, Tucumán, Misiones, Salta, San Juan, San Luis y Santiago del Estero.

Este ejercicio de simulación es muy tentativo y su principal propósito es ilustrar que una modificación en el régimen de coparticipación para fortalecer el financiamiento a la educación básica afectando solo la distribución en el margen de los fondos de coparticipación, puede tener en el tiempo consecuencias cuantitativamente significativas sobre el financiamiento educativo. En particular, que es posible provocar una importante reasignación de recursos hacia aquellas regiones mas atrasadas, aumento sensiblemente el presupuesto en educación (medido por alumno) en dichas regiones.

Por otro lado, dicha redistribución de recursos se justifica en la medida que los objetivos puedan lograrse en un tiempo prudencial. Sin embargo, ello requiere que las transferencias se condicionen a una serie de indicadores de esfuerzo, rendimiento y acceso a la educación. Dichos requisitos de condicionalidad, a su vez, demandan la confección de estadísticas confiables y de procedimientos de auditoria a través de los cuales se verifican la ejecución de diversas acciones y resultados. Esto requiere de una institución federal que a la vez de representar a todos los actores relevantes (gobiernos provinciales y nacional), pueda actuar en forma independiente y creíble frente a cualquiera de sus miembros. Ese papel podría ser desempeñado por el Consejo Federal de Educación.



## Capítulo I

### **Una evaluación cuantitativa de la evolución del gasto en educación básica y superior no universitaria en Argentina**

En este capítulo nos proponemos evaluar en forma cuantitativa la evolución del gasto en educación básica y superior no universitaria en Argentina con el propósito de elaborar un primer diagnóstico sobre el esfuerzo que tanto las autoridades nacionales como provinciales han realizado en términos de asignar recursos adicionales a esta finalidad. Esta evaluación resulta de suma importancia ya que con la sanción de la Ley Federal de Educación en 1993, la cual fue implementada a través del Pacto Federal Educativo firmado en 1994, tanto la Nación como las Provincias tomaron compromisos explícitos en lo referente al aumento de recursos presupuestarios destinados a esta finalidad. Estos compromisos debían efectivizarse durante el período 1994-1999 por lo cual este parece ser el momento adecuado para realizar una evaluación de su funcionamiento tanto en sus aspectos cuantitativos como cualitativos. Por otro lado, cualquier discusión y propuesta sobre nuevas políticas federales de financiamiento educativo debe partir de un claro análisis de como han funcionado las políticas vigentes y las razones de su eventual fracaso.

El resto del capítulo se organiza de la siguiente forma. En la próxima sección, a modo de introducción, se describe un panorama general de la evolución del gasto público consolidado en educación en Argentina para todos los niveles educativos y por nivel de gobierno. Para ello se tomará como período de referencia los años transcurridos entre 1980 y 1999. En la sección I.2 se analiza la evolución del gasto público en educación no universitaria por jurisdicción provincial. El gasto educativo se mide en referencia a distintos parámetros relacionados con la demanda y oferta educativa (PBG provincial, % del gasto total, por alumno matriculado, etc.) y el aspecto más sobresaliente es la fuerte variación que existe en estos indicadores entre distintas provincias. Por otro lado, el comportamiento del gasto a través del tiempo en cada provincia también ha sido distinto. Si bien la mayoría de las jurisdicciones incrementan su gasto fuertemente en términos reales entre 1994-1999, estos aumentos son mas moderados cuando se los considera en términos de alumnos matriculados, salvo contadas excepciones. También en esta sección se revisan algunos indicadores referidos a eficiencia y calidad en los servicios de educación primaria, secundaria y superior no universitaria provistos por los gobiernos provinciales y la Ciudad de Buenos Aires. Finalmente en la sección I.3 se presentan las principales conclusiones que surgen de la evidencia sobre las decisiones de gasto educativo de las provincias.

## **I.1. El gasto público consolidado en educación y por nivel de gobierno.**

En Argentina, el gasto público ha crecido considerablemente a partir de la estabilización de la economía y el ajuste estructural impulsado por el gobierno anterior a principios de los años 90. Este proceso de ajuste y de reformas estructurales, que todavía aún continúa, modificó sensiblemente la magnitud y la composición –económica y funcional- del gasto público, así como su distribución entre los diferentes niveles de gobierno. En esta primera sección intentaremos describir a partir de la información disponible cual ha sido la tendencia del gasto público argentino, y en particular, del gasto público en educación<sup>1</sup>. Nos interesa conocer, como ha sido la evolución de esta finalidad en el nivel Nacional y provincial de gobierno, en términos nominales, en proporción a los presupuestos públicos y en relación a determinadas variables físicas del sistema educativo<sup>2</sup>.

*a) Nivel y evolución del gasto en Educación, Cultura y Ciencia y Técnica por función, subfunción y nivel de enseñanza.*

En forma agregada el gasto público argentino en la finalidad educación, cultura y ciencia y técnica ha crecido sostenidamente durante la década de los 90. Desde 1991 las cifras oficiales<sup>3</sup> indican un crecimiento de este componente del 74,3%, es decir a una tasa de crecimiento promedio del 9,3% anual (ver Cuadro I.1). El gasto en esta finalidad pasó de un nivel de \$ 8.009 millones, en 1991, a \$ 13.962 millones en 1999, medido a precios del año 1997. Esto significó, también, un crecimiento considerable de los gastos en educación en términos del Producto Interno Bruto.

Al respecto, el Cuadro I.1 indica un crecimiento de los gastos en educación como porcentaje del PIB del 43,5% en relación a los valores de 1991. Para 1999 la participación del gasto público en educación, cultura y ciencia y técnica llegaba al 4,8% del PIB. Esta proporción del gasto público consolidado en educación ubica a la Argentina entre los países de América Latina que más esfuerzo realizan por el sector educativo y en un nivel levemente inferior al esfuerzo promedio de los países de la comunidad económica europea (ver, CEPAL, 2000 y World Development Indicators 1999/2000)<sup>4</sup>.

En términos per cápita se observa en esta última década, también, un crecimiento sostenido en el gasto en educación. Desde 1991 hasta el presente, el gasto en educación per cápita creció un 57,1%, acumulando una tasa de crecimiento promedio anual del 7,1%. En la actualidad el gasto Argentino

---

<sup>1</sup> A lo largo del presente estudio se utilizarán dos categorías diferentes para el gasto público en educación. Una más amplia, que comprende la totalidad de las funciones y subfunciones que componen la finalidad educación, cultura y ciencia y técnica y otra más restringida, y acorde a los objetivos del presente trabajo, que incluye únicamente el gasto público en educación básica de los tres niveles de gobierno, educación superior no universitaria de las provincias y educación sin discriminar de los tres niveles de gobierno. Este subconjunto del gasto público en educación constituirá el gasto público en educación no universitaria.

<sup>2</sup> Con relación a la información agradecemos especialmente la colaboración brindada por Damian Bonari de la Dirección de Gastos Consolidado de la Subsecretaría de Relaciones con las Provincias.

<sup>3</sup> En el documento se utilizará como principal fuente de información del gasto público en educación las cifras elaboradas y difundidas por la ex Dirección Nacional de Programación del Gasto Social del Ministerio de Economía.

<sup>4</sup> Con relación a los países de América Latina y el Caribe las cifras del año 1996 y 1997 indican que Argentina se ubicaba por encima del valor promedio de estos países (3,8%). Los valores más alto corresponden a Bolivia (5,9%), Costa Rica (5,8%) y Panamá (5,5%). En el otro extremo se ubican Rep. Dominicana (2,3%), Uruguay (3%), Venezuela (3,1%), Chile (3,3%), México (3,4%), y Brasil (3,4%).

en educación alcanza los \$ 382 per capita. Finalmente, otro indicador que interesa conocer es la evolución de esta finalidad en el gasto del sector público argentino. Al respecto, el Cuadro I.1 indica que los gastos en educación crecieron en términos del gasto total, al pasar de una participación del 11,6%, en 1991, a una participación del 14,3% en 1999.

**Cuadro I.1**  
**Gasto Público Consolidado en Educación, Cultura y Ciencia y Técnica**

Años	en millones de \$ de 1997	en % del PIB (a)	en términos per capita	en % del Gasto Público Consolidado
1980	8.004	3,3%	284,9	10,3%
1991	8.009	3,3%	242,9	11,6%
1992	9.347	3,5%	279,7	12,1%
1993	10.710	4,1%	316,2	12,9%
1994	11.534	4,2%	336,1	13,1%
1995	11.326	4,3%	325,8	13,2%
1996	11.438	4,2%	324,8	13,7%
1997	12.651	4,3%	354,6	14,3%
1998	13.170	4,4%	364,6	14,2%
1999	13.962	4,8%	381,7	14,3%
<i>var. % 99/80</i>	<i>74,4%</i>	<i>43,5%</i>	<i>34,0%</i>	<i>38,8%</i>
<i>var. % 99/91</i>	<i>74,3%</i>	<i>43,5%</i>	<i>57,1%</i>	<i>22,7%</i>
<i>tasa acum. anual 99/91</i>	<i>9,3%</i>	<i>5,4%</i>	<i>7,1%</i>	<i>2,8%</i>

Fuente: MEyOSP (1999 a y b)

(a) La serie del gasto en educación en % del PIB se ve afectada por el cambio de metodología en el cálculo del PIB a partir del año 1993.

Para completar este análisis agregado de los gastos en educación hace falta, también, analizar cual ha sido la tendencia en las diferentes funciones y subfunciones que comprenden la finalidad Cultura y Educación<sup>5</sup>.

El análisis de la evolución de cada una de estas funciones y subfunciones a lo largo el período bajo análisis indica que los mayores incrementos en las partidas de gasto están asociadas con la educación superior y universitaria y la función cultura, que aumentaron desde el año 1991 un 121,6% y 86,2%, respectivamente. En tanto que la función de Ciencia y Técnica ha tenido un modesto crecimiento del 35,2% en los últimos diez años. Las restantes funciones y subfunciones han tenido una evolución similar a la tendencia general de esta finalidad. (ver Cuadro I.2)

#### *b) Evolución del gasto público en educación, cultura y ciencia y técnica por nivel de gobierno*

En los últimos 20 años la estructura del gasto en educación por nivel de gobierno ha cambiado radicalmente a medida que se acentuaba la política de descentralización del gasto implementada

<sup>5</sup> La finalidad Educación y Cultura incluye las funciones educación, cultura, ciencia y técnica y educación sin discriminar. Esta última función comprende acciones de conducción, administración y apoyo de las actividades educativas. A su vez, la función de educación se divide en educación básica y educación superior y universitaria. Una descripción completa de esta clasificación puede encontrarse en MEyOSP (1999a).

desde el gobierno nacional<sup>6</sup>. A principios de la década de los 80 la inversión educativa<sup>7</sup> se repartía equitativamente entre la Nación (48,3%) y las provincias (49,6%). La participación de los gobiernos municipales alcanzaba a sólo el 2%.

**Cuadro I.2**

**Gasto Público Consolidado en Educación, Cultura y Ciencia y Técnica, por subfunción, 1980-1999**

en millones de pesos de 1997

Años	Educación Básica	Educación Superior y Universitaria	Cultura	Ciencia y Técnica	Educación y Cultura sin Discriminar	Total
1980	5.425	1.214	189	673	503	8.004
1991	5.618	1.192	224	520	454	8.009
1992	6.222	1.546	180	492	907	9.347
1993	7.051	1.837	280	573	969	10.710
1994	7.525	1.949	330	638	1.092	11.534
1995	7.252	2.185	320	598	971	11.326
1996	7.365	2.240	345	527	961	11.438
1997	8.214	2.272	379	627	1.159	12.651
1998	8.445	2.465	385	692	1.183	13.170
1999	9.136	2.641	417	703	1.065	13.962
<i>var. % 99/80</i>	<i>68,4%</i>	<i>117,5%</i>	<i>120,6%</i>	<i>4,5%</i>	<i>111,7%</i>	<i>74,4%</i>
<i>var. % 99/91</i>	<i>62,6%</i>	<i>121,6%</i>	<i>86,2%</i>	<i>35,2%</i>	<i>134,6%</i>	<i>74,3%</i>
<i>tasa acum. anual 99/91</i>	<i>7,8%</i>	<i>15,2%</i>	<i>10,8%</i>	<i>4,4%</i>	<i>16,8%</i>	<i>9,3%</i>

Fuente: MEyOSP (1999 a y b)

Con el proceso de descentralización la participación de los gobiernos provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires aumentó significativamente. Los valores del año 1999 indican una participación relativa de la Nación del 23%, del 74% de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires y del 3% de los municipios (Cuadro I.3).

En el nuevo esquema, el gasto Nacional, que en 1999 ascendía a \$ 3.227 millones a precios de 1997, se concentra la mayor parte en el financiamiento de la educación superior y universitaria – el 63% de esta cifra-. El resto se encuentra asignado, fundamentalmente, a las funciones de cultura y ciencia y técnica. Como consecuencia, el gasto nacional asignado a la educación básica resulta sumamente modesto en el nuevo esquema de gestión de la educación estatal. Al respecto las cifras del año 1999 indica un gasto en este componente de alrededor de \$ 300 millones<sup>8</sup> (ver Cuadro I.4). Este valor contrasta significativamente con las cifras de inversión que se verifican a principios de la década de lo 80 cuando el proceso de descentralización resulta aún incipiente.

<sup>6</sup> En el Capítulo IV de este informe se profundizará sobre este proceso de descentralización de los servicios educativos.

<sup>7</sup> Cuando nos referimos a la inversión educativa consideramos la metodología adoptada por los informes de la ex Dirección Nacional de Programación del Gasto Social, es decir, computar los gastos en la jurisdicción que los ejecuta y no en la que los financia.

<sup>8</sup> Nuevamente las cifras sobre inversión toman en cuenta el nivel de gobierno que ejecuta el programa y no quien lo financia. Si consideráramos el criterio de quien financia el gasto en el ámbito del gobierno nacional debería agregarse un gasto adicional de \$ 133 millones (a precios corrientes) que constituye financiamiento para programas ejecutados en las provincias (ver Cuadro 1.7 de MEyOSP, 1999 b).

En resumen, con relación a los servicios educativos, el gobierno federal es responsable del financiamiento de las universidades y de ciertos programas de apoyo a la reestructuración de la educación básica y al cumplimiento de la Ley Federal de Educación. Es decir que la Nación no interviene directamente en la prestación de los servicios de educación básica sino que sólo indirectamente, a través de programas de tipo compensatorios<sup>9</sup> y de apoyo a las reformas educativas implementadas en la órbita de los gobiernos provinciales y la Ciudad de Buenos Aires.

**Cuadro I.3**  
**Gasto Público Consolidado en Educación, Cultura y Ciencia y**  
**Técnica por nivel de gobierno, 1993-2000**  
 en % del total

Años	Nación	Provincias y CBA	Municipios	Total
1980	48,3%	49,6%	2,0%	100%
1991	36,0%	61,9%	2,1%	100%
1992	21,9%	76,1%	2,0%	100%
1993	22,5%	75,5%	2,0%	100%
1994	22,8%	74,9%	2,3%	100%
1995	23,1%	74,3%	2,5%	100%
1996	23,4%	73,2%	3,4%	100%
1997	23,4%	73,6%	2,9%	100%
1998	22,8%	74,2%	3,0%	100%
1999	23,0%	74,0%	3,0%	100%

Fuente: MEyOSP (1999 a y b)

**Cuadro I.4**  
**Gasto Público Nacional en Educación, Cultura y Ciencia y Técnica, por subfunción**  
 en millones de pesos de 1997

Años	Educación Básica	Educación Superior y Universitaria	Cultura	Ciencia y Técnica	Educación y Cultura sin Discriminar	Total
1980	1.893	1.069	63	654	189	3.868
1990	1.097	916	69	501	82	2.665
1993	120	1.531	87	537	136	2.411
1994	202	1.568	124	603	129	2.626
1995	214	1.659	134	563	51	2.621
1996	301	1.743	151	493	60	2.748
1997	410	1.732	176	600	44	2.962
1998	248	1.883	166	660	42	2.999
1999	297	2.032	160	673	65	3.227

Fuente: MEyOSP (1999 a y b)

<sup>9</sup> En general estos programas incluyen transferencias en especies, como útiles escolares, subsidios, becas y equipamiento escolar, asignados en principio a las escuelas más carenciadas. No obstante más adelante veremos que en la práctica la distribución de estos recursos no siempre ha estado asociada a este tipo de escuelas.

*c) Nivel y evolución del gasto público consolidado en educación no universitaria.*

Como fue señalado en los apartados anteriores el gasto público argentino ha crecido intensamente desde los bajos niveles verificados a fines de la década de los 80. Al respecto, si consideramos el período que va de 1989 hasta 1999 el gasto público Argentino, que incluye los tres niveles de gobierno, aumentó un 50% en términos reales, acumulando una tasa de crecimiento del 5% anual (ver Cuadro I.5). Por otro lado en estos diez años el gasto público argentino en educación no universitaria<sup>10</sup> prácticamente se ha duplicado, acumulando una tasa de crecimiento del 9,1% anual. Sin lugar a dudas que esta diferencia en las tasas de crecimiento marcan el esfuerzo que desde el sector público nacional, provincial y municipal se ha realizado en la última década en favor de la inversión educativa.

En el mismo sentido es importante saber que la participación de este componente del gasto en educación en el gasto total aumentó considerablemente en estos diez años. Como se puede observar en el cuadro I.5 el gasto público en educación no universitaria aumentó su participación del 8,7% en 1989 al 11,1% en 1999. Este porcentaje asignado a la educación básica y superior no universitaria ubica a la Argentina en un nivel equivalente al nivel promedio de la asignación que realizan los países de alto desarrollo humano<sup>11</sup>.

Por otro lado también aumentó, aunque de manera menos espectacular, el gasto en estos niveles de enseñanza dentro del gasto público social consolidado (GPSC). Su participación creció desde el 16,6%, en 1989, al 17,5% en 1999. Este incremento de los gastos en educación dentro del gasto público social resulta aún más significativo si partimos de las cifras de 1990, año en que la participación de los gastos en educación llegaba a sólo el 14,6% del GPSC. Sin embargo este mayor esfuerzo del sector público en pos del sector educativo de nivel no universitario hay que analizarlo, también, teniendo en cuenta cual ha sido la evolución de la economía y la demanda por estos servicios.

El Cuadro I.5 exhibe la evolución de esta finalidad en términos del Producto Interno Bruto (PIB). En este caso el crecimiento evidenciado en los gastos en educación del sector público argentino resulta menor, al aumentar la inversión educativa en un 27,6% cuando se lo expresa en términos del PIB. El gasto en educación no universitaria pasó del 3,0% del PIB en 1989 al 3,8% en 1999.

---

<sup>10</sup> Ver nota 1.

<sup>11</sup> El último informe sobre desarrollo humano indica para la Argentina un valor del gasto público en educación como porcentaje del gasto público total para el período 1993-1996 de 12,6%. Según las cifras de este informe Argentina se ubica levemente por encima del valor promedio para los países de Alto desarrollo humano (12,5), pero por debajo de Singapur (23,4%), Chile (14,8%), EEUU (14,4%), Canadá (13,5%) y España (12,8%). Al respecto ver PNUD (1999).

**Cuadro I.5****Evolución del Gasto Público Consolidado y del Gasto Público Consolidado en Educación No Universitaria<sup>a</sup>, 1980-1999**

Años	Gasto Público Consolidado mill. de \$ de 1997	Gasto Público Consolidado en Educación No Universitaria					
		mill. de \$ de 1997	en % del Gasto Público Consolidado	en % del Gasto Social Consolidado	en % del PIB <sup>b</sup>	en pesos por habitante	en pesos por alumno <sup>c</sup>
1980	77.792	6.074	7,8%	15,6	3,0%	216	1.010
1989	65.252	5.662	8,7%	16,6	3,0%	176	711
1991	68.815	6.264	9,1%	14,4	3,0%	190	s/d
1992	77.296	7.454	9,6%	15,3	3,3%	223	s/d
1993	82.738	8.409	10,2%	16,0	3,6%	248	s/d
1994	88.333	9.068	10,3%	15,7	3,5%	264	1.077
1995	85.561	8.748	10,2%	15,7	3,4%	252	s/d
1996	83.363	8.645	10,4%	15,8	3,2%	245	924
1997	88.463	9.913	11,2%	17,3	3,4%	278	1.022
1998	92.709	10.210	11,0%	17,2	3,4%	283	1.025
1999	97.594	10.809	11,1%	17,5	3,8%	296	1.086
<i>var.% 99/80</i>	<i>25,5%</i>	<i>78,0%</i>	<i>41,6%</i>	<i>12,2%</i>	<i>27,6%</i>	<i>36,7%</i>	<i>7,5%</i>
<i>var.% 99/89</i>	<i>49,6%</i>	<i>90,9%</i>	<i>27,4%</i>	<i>5,9%</i>	<i>26,3%</i>	<i>67,4%</i>	<i>52,8%</i>
<i>tasa acum. anual 99/91</i>	<i>5,0%</i>	<i>9,1%</i>	<i>2,7%</i>	<i>0,6%</i>	<i>2,6%</i>	<i>6,7%</i>	<i>5,3%</i>

Fuente: MEyOSP (1999 a y b)

a) Incluye educación básica, educación superior y universitaria y educación sin discriminar, b) La serie del gasto en educación en % del PIB se ve afectada por el cambio de metodología del PIB realizado a partir del año 1993, c) La matrícula escolar corresponde al nivel inicial, básico y superior no universitario.

Sin embargo una medida más indicativa sobre el nivel y la cobertura de la inversión pública en educación surge a partir del análisis del gasto en términos de la población de referencia y de la matrícula escolar. La ausencia de proyecciones adecuadas de la población objetivo, en este caso, población en edad escolar, nos obliga a utilizar como sustituto la población total. En este caso se verifica también un crecimiento de la inversión educativa en los últimos diez años, aunque en una magnitud también menor. El Cuadro I.5 indica un crecimiento del 67,4% del gasto público en este componente en términos per capita, a una tasa de crecimiento acumulativa del 6,7% anual.

Diferentes son los resultados cuando analizamos el comportamiento del gasto en educación por alumno matriculado. En este caso se observa, como se indica en el Cuadro I.5, un crecimiento del gasto por alumno en relación a los valores de 1989 destacable, pero un modesto crecimiento con relación a la inversión educativa de principios de la década de los 80. El crecimiento con respecto a fines de los 80 y principio de los 90 debe ser tomado cuidadosamente dadas las especiales características de dichos años. Con la información disponible se obtiene que el gasto anual por alumno matriculado era, en 1980, de \$ 1.010, en 1989 de \$ 711 y, en 1999, de \$ 1.086. Un aspecto que merece ser destacado es que la actual inversión educativa en términos de los alumnos que se encuentran en el sistema educativo recién en 1999 se ubica por encima de las cifras de 1994.

A manera de conclusión cabe resaltar el importante esfuerzo en materia de inversión educativa realizada en la última década. Este mayor esfuerzo realizado por el nivel nacional y provincial de

gobierno ha permitido recuperar los niveles de inversión anteriores a la crisis fiscal y económica que sufrió la Argentina a fines de la década de los 80 y principios de los 90. En términos del PIB la inversión en educación no universitaria aumentó considerablemente en estos años, aproximadamente un 50%. Esto permitió aumentar la cantidad de recursos públicos por alumno matriculado en los niveles de enseñanza básica y superior no universitaria, de \$ 677 que se destinaban en 1990, a \$ 1.086 en 1999. Para Llach *et al* (1998) el gasto total en educación de nuestro país esta casi exactamente proporcionado a su nivel de ingresos. No obstante, como se verá en la próxima sección los niveles de inversión entre las diferentes jurisdicciones no son uniformes. Al respecto, las distancias entre las provincias más desarrolladas y las que cuentan con menos recursos es cada vez más importante.

## **I.2. El gasto público en educación no universitaria por jurisdicción provincial.**

Como se indicó previamente fruto de la descentralización educativa, la educación básica y superior no universitaria ha quedado en manos de las provincias desde principios de los años 90. Por lo tanto, las decisiones sobre asignación de recursos por jurisdicción responden mayormente a decisiones que se toman en dicho ámbito. Esta sección tiene por propósito interiorizarnos sobre cuáles son los esfuerzos que realizan las diferentes jurisdicciones en el área educativa teniendo en cuenta su nivel de desarrollo económico y las características de su población y territorio. Por otro lado se intentará asociar el gasto en educación con algunos indicadores de la oferta y demanda por los servicios educativos. Finalmente, se revisaran algunos indicadores referidos a la eficiencia o a la calidad de la educación en cada jurisdicción.

### *a) Análisis del esfuerzo financiero provincial en educación no universitaria.*

Como cabe esperar existen diferentes indicadores para medir el esfuerzo relativo de cada jurisdicción en torno a la inversión educativa. El gasto sectorial como porcentaje del producto bruto geográfico, la proporción que se destina del gasto público total al sistema educativo y el gasto efectivo por alumno son algunos de los indicadores más usuales en la literatura.

El Cuadro I.6 reúne una serie de indicadores alternativos para medir este esfuerzo financiero que realizan las diferentes provincias y la Ciudad de Buenos Aires en pos de la educación no universitaria. Los indicadores corresponden en todos los casos a cifras del año 1997<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Las cifras del PIB regional corresponden al último dato disponible (1993).

**Cuadro I.6**  
**Indicadores de esfuerzo financiero en Educación No Universitaria de los Gobiernos Provinciales y la CBA, Año 1997**

	Gasto en educación como % del PBG a	Gasto en educación como % del gasto provincial	Gasto en educación como % del gasto provincial b	Gasto en educación por alumno matriculado (excluyendo los gastos en Educación y Cultura sin discriminar) - en pesos-					Subsidio a la educación privada - en pesos por alumno sector privado-	Gasto en educ. básica y sup. en % del gasto en Educ., Cultura y Técnica
				Todos los niveles excepto nivel universitario	Nivel inicial y primario	Nivel Medio	Superior no universitario	solo alumnos del sector estatal		
CBA	1,6%	26,0%	26,0%	1.200	1.174	1.364	767	1.739	568	80,0%
Buenos Aires	4,7%	30,4%	35,5%	798	633	1.000	2.772	958	645	84,3%
Catamarca	12,7%	28,1%	28,1%	1.443	1.136	2.273	1.581	1.470	1.107	96,6%
Córdoba	3,9%	23,4%	31,1%	868	618	1.259	1.983	931	709	67,8%
Corrientes	7,3%	23,1%	28,6%	743	573	1.293	896	818	425	95,4%
Chaco	8,8%	22,4%	27,0%	862	715	1.468	251	891	803	89,3%
Chubut	6,4%	20,1%	23,2%	1.139	1.095	1.190	2.086	1.279	431	88,4%
Entre Ríos	6,1%	21,3%	26,4%	992	872	1.307	1.001	970	850	99,1%
Formosa	12,1%	16,5%	19,4%	914	692	1.347	3.727	910	336	98,2%
Jujuy	8,9%	28,1%	28,1%	895	908	954	414	891	610	96,5%
La Pampa	6,2%	23,0%	25,9%	1.597	1.464	1.845	3.836	1.612	1.555	96,4%
La Rioja	9,6%	25,1%	25,1%	1.379	1.092	2.359	828	1.475	430	98,6%
Mendoza	4,2%	29,4%	29,4%	815	634	1.234	1.183	891	751	85,6%
Misiones	6,1%	20,6%	23,7%	636	459	1.196	1.818	672	670	87,9%
Neuquén	8,3%	25,6%	27,9%	1.382	1.102	2.308	224	1.731	1.035	74,8%
Río Negro	6,0%	25,8%	25,8%	974	836	1.317	1.543	1.140	519	82,9%
Salta	6,5%	22,6%	22,6%	644	546	818	1.004	686	232	97,9%
San Juan	7,0%	23,6%	23,6%	983	835	1.309	1.821	1.032	819	91,8%
San Luis	3,9%	21,6%	21,6%	845	672	1.133	2.651	888	728	80,9%
Santa Cruz	11,6%	20,2%	24,1%	2.286	2.049	2.782	4.202	2.459	1.898	83,2%
Santa Fe	4,6%	28,3%	35,3%	916	784	1.235	1.038	1.011	739	89,9%
Sgo del Estero	11,1%	30,6%	30,6%	819	722	932	2.551	959	872	83,4%
T. del Fuego	5,4%	21,1%	22,4%	2.509	1.891	3.361	9.688	2.639	1.340	90,0%
Tucumán	6,5%	29,2%	29,2%	849	841	871	860	904	451	96,9%
Total	4,4%	26,4%	29,8%	895	739	1.183	1.655	1.023	655	85,6%

Fuente: Elaboración propia en base a MEyOSP (1999 b) y MCyE (1997)

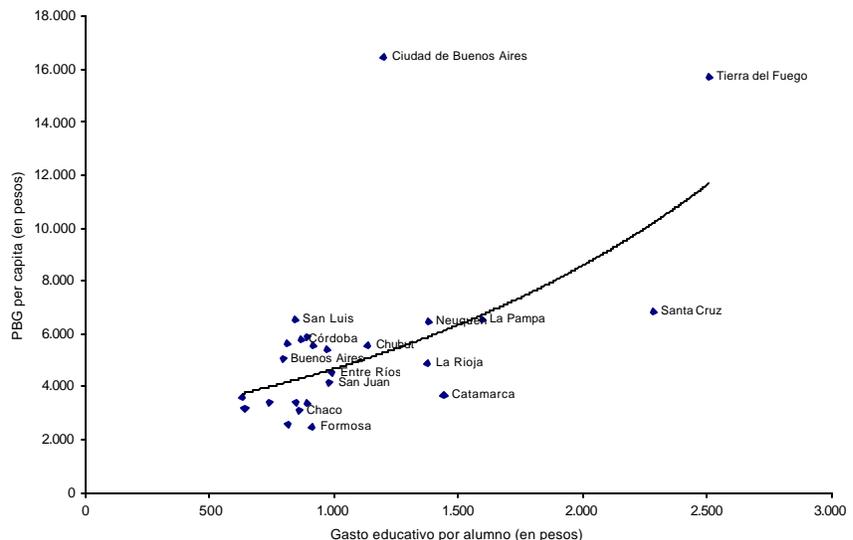
a) El PBG corresponde al año 1993, b) El gasto provincial no incluye los gastos previsionales en aquellas provincias que no han transferido el sistema previsional.

- **El gasto en educación no universitaria como porcentaje del Producto Bruto Geográfico.**

El Cuadro I.6 indica en la primer columna el gasto público en educación como porcentaje del Producto Bruto Geográfico, es decir la proporción de la riqueza generada en cada región asignada al sector educativo. Sobresale en este indicador la gran dispersión del esfuerzo financiero relativo entre las diferentes jurisdicciones. Al respecto, se observa que las jurisdicciones de menor desarrollo económico destinan una proporción mayor de su riqueza a la inversión educativa en relación al promedio de las 24 jurisdicciones. En sólo cuatro jurisdicciones (Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y San Luis) el gasto educativo en proporción al PBG resulta menor al promedio nacional, es decir, que el resto de las provincias asignan una proporción mayor de su producto a esta finalidad.

Con relación al Producto Bruto Geográfico, la evidencia internacional indica una clara relación entre la riqueza de una nación (medido como el PBI per capita) y el gasto en educación medido en términos del PIB. La figura I.1 presenta esta relación para las provincias argentinas. Claramente no existe tal relación para las provincias argentinas. Al contrario, en promedio, resulta que las provincias más pobres asignan una mayor proporción de su producto bruto geográfico a educación que las más ricas. En la explicación de este hecho debe tenerse en cuenta el rol significativo que para muchas provincias pobres juegan las transferencias nacionales (la coparticipación de impuestos). Ello hace que su ingreso disponible, sobre el cual se toman sus decisiones de gasto, sea más alto que su PBG. La relación entre gasto educativo y transferencias se vuelve a analizar más adelante.

Figura I.1 : Relación entre el gasto público en educación no universitaria por alumno (matrícula pública y privada) y el PBG per capita (1993)



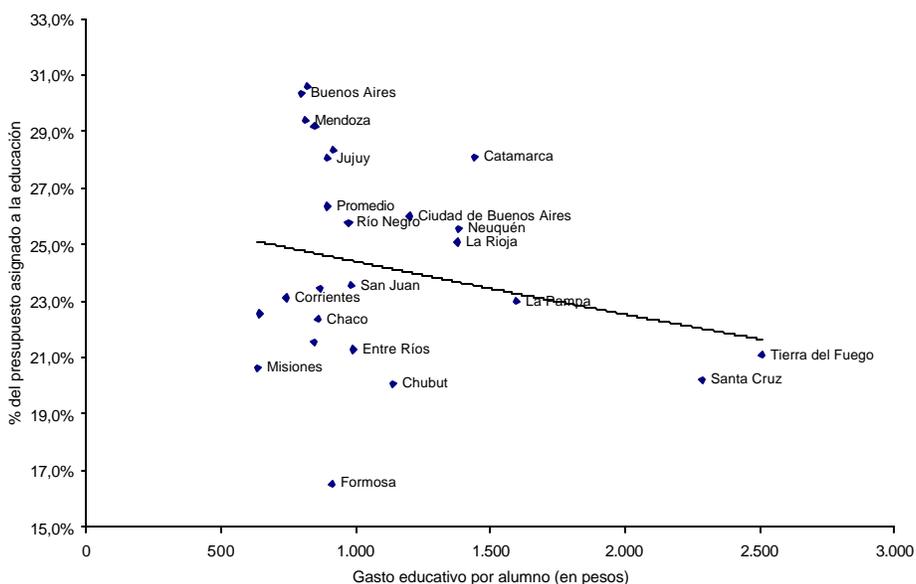
- **El gasto en educación como porcentaje del gasto total.**

Un indicador útil que mide la importancia relativa que le asigna el Estado a un sector determinado lo constituye su participación porcentual en el presupuesto. Al respecto la columna 2 del Cuadro I.6, que indica precisamente esta proporción, muestra que en promedio las provincias y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires asignan el 26,4% de su presupuesto a esta finalidad. No obstante provincias como Buenos Aires, Catamarca, Mendoza, Jujuy, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán destinan una proporción de su presupuesto al sector educativo que supera holgadamente la proporción promedio antes indicada. Por el contrario en provincias como Formosa, Chubut, Entre Ríos, Misiones, San Luis, Santa Cruz, y Tierra del Fuego se observan índices bastante inferiores al

promedio. Merece ser destacado, en los dos extremos de este ordenamiento, a la provincia de Buenos Aires con el 30,4% de su presupuesto asignado a la educación y Formosa con sólo el 16,5% de su presupuesto asignado a la inversión educativa.

El problema que se presenta con este indicador es que el traspaso de los sistemas jubilatorios provinciales a la órbita Nacional en varias provincias y la Ciudad de Buenos Aires puede estar sesgando los resultados de la comparación interjurisdiccional puesto que la proporción del gasto destinado a la educación es proporcionalmente mayor en aquellas jurisdicciones que han transferido sus sistemas jubilatorios y mantienen un gasto

Figura I.2: Relación entre el gasto público en educación no universitaria por alumno (matrícula pública y privada) y la proporción del presupuesto asignada a la educación



comparativamente menor al resto. Por ello se introdujo una corrección deduciendo de los gastos provinciales la finalidad previsión social (columna 3 del Cuadro I.6). El resultado es que las provincias que presentan un pesado componente previsional en su presupuesto asignan, ahora una mayor proporción de su presupuesto a la educación. Este resultado es más importante en las cuatro jurisdicciones “grandes” y en la provincia de Santiago del Estero.

Continuando con el análisis de la participación de los gastos en educación en el presupuesto provincial puede resultar interesante analizar si este esfuerzo en términos de la proporción del gasto educativo en el presupuesto tiene alguna relación con el monto invertido por alumno matriculado. La figura I.2 indica en este caso que tampoco se observa una relación definida entre estas variables. En este caso el coeficiente de correlación entre las variables señaladas es de -0,24.

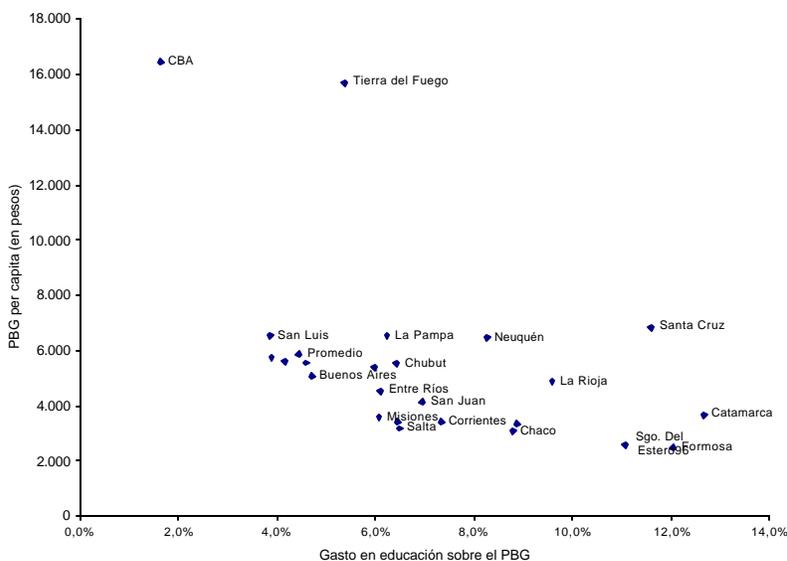
- **Gasto en educación por alumno matriculado.**

Una medida frecuente y, probablemente más precisa sobre cuál es el esfuerzo financiero en educación que realiza el Estado lo constituye el gasto efectivo por alumno matriculado<sup>13</sup>. Este

<sup>13</sup> En Morduchowicz (1995b) se plantea una serie de correcciones al indicador tradicional de gasto por alumno para reflejar aspectos vinculados a la densidad, la eficiencia y la calidad de los sistemas educativos. Posteriormente en Morduchowicz (1996b) se presenta un nuevo indicador para medir el esfuerzo financiero en educación utilizando la relación entre el gasto por alumno y los recursos fiscales por habitantes corregido por la tasa de escolarización y la proporción del grupo etario dentro de la población total. En Llach *et al* (1999) se presentan tres indicadores alternativos para medir el esfuerzo financiero en la educación: la relación entre el gasto por alumno y el PIB/h, el cociente entre el

indicador expresa el gasto promedio realizado por los gobiernos subnacionales en educación no universitaria por unidad de producto, en este caso el alumno<sup>14</sup>. La columna cuatro del Cuadro I.6 presenta esta información. En este caso el hecho más sobresaliente lo constituye la extraordinaria dispersión entre las diferentes jurisdicciones. El gasto efectivo por alumno alcanza en Tierra del Fuego a \$ 2.509, cuando en Salta el Estado provincial asigna por alumno sólo \$ 644 anuales. Esto significa que un alumno de la provincia de Tierra del Fuego recibe en promedio una cantidad de recursos públicos cuatro veces superior a la de un alumno salteño. De acuerdo a este indicador las provincias que mayor esfuerzo financiero realizan son, además de Tierra del Fuego, Santa Cruz (\$ 2.286), La Pampa (\$ 1.597), Catamarca (\$ 1.443), Neuquén (\$ 1.382) y La Rioja (\$ 1.379). Además de Salta, las provincias que menor esfuerzo financiero realizan son: Misiones (\$ 636), Corrientes (\$ 743) y Buenos Aires (\$ 798). El gasto medio por alumno matriculado en el sistema educativo provincial alcanza los \$ 895.

Figura I.3: Relación entre gasto público en educación no universitaria por alumno (matrícula pública y privada) y PBG per capita (1993)



¿Está asociada la anterior dispersión hallada en el gasto por alumno a la fuerte variación del PBG per capita entre las distintas jurisdicciones? ¿Existe evidencia para Argentina de que, como ocurre a nivel internacional, las regiones más ricas gastan más en educación por estudiante?. La figura I.3 muestra que tomando el total de las jurisdicciones existe una relación positiva entre gasto por estudiante y PBG per capita; el coeficiente de correlación simple tiene un valor de 0.59. Sin embargo, el gráfico también sugiere que esta relación no es muy robusta y esta sujeta a la acción de observaciones extremas como claramente lo son las correspondientes a Tierra del Fuego y Ciudad de Buenos Aires. Si las excluimos la relación entre estas dos variables es mucho más débil.

La razón para esta baja correlación no debiera sorprendernos dado que, como se indicó antes, los recursos públicos que dispone cada provincia, en Argentina, no se encuentran vinculados necesariamente con el desarrollo económico de cada jurisdicción. La presencia de transferencia nacionales y su fuerte efecto redistributivo hace que las decisiones de gasto dependan en el caso de muchas provincias del monto de dichas fondos. Esto es lo que muestra la figura I.4 donde existe una fuerte y positiva correlación entre el gasto en educación no universitaria por alumno matriculado y los recursos per capita girados desde el gobierno nacional a cada una de las provincias<sup>15</sup>.

---

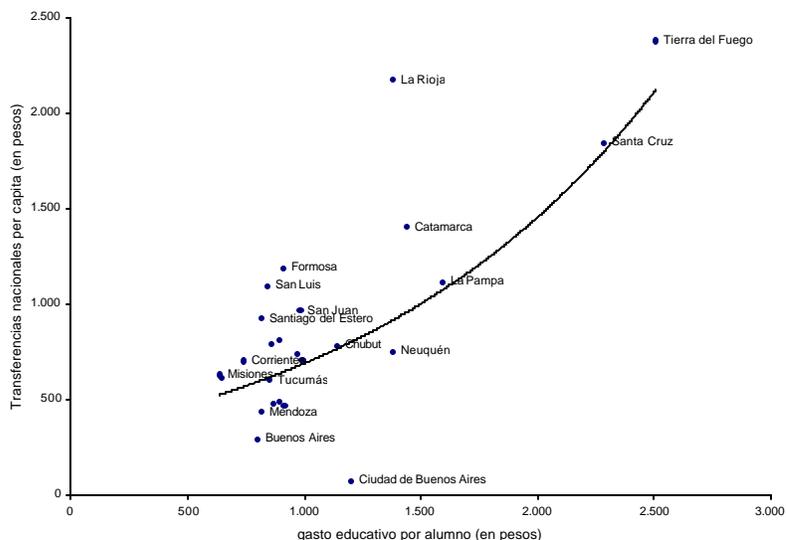
gasto por alumno y el PIB/h y este último indicador corregido por la tasa neta de escolarización y por la proporción de chicos o jóvenes en edad escolar.

<sup>14</sup> En los cuatro indicadores de gasto por alumno se ha excluido el gasto en educación y cultura sin discriminar.

<sup>15</sup> El coeficiente de correlación entre ambas variables es de 0,75.

En realidad, un mejor indicador del esfuerzo financiero que realizan las jurisdicciones en asignar recursos para la educación esta dado por el gasto en educación por alumno dividido las transferencias realizadas desde el gobierno nacional en términos per capita. Este indicador también debería estar relacionado negativamente con el ingreso indicando que las provincias más pobres usan una proporción creciente de las transferencias para gastar en educación. Sin embargo como se observa en la figura I.5 ello no se verifica; la línea que mejor ajusta a la nube de puntos es al contrario de lo esperado levemente positiva. Esto constituye una primera evidencia de que existen jurisdicciones que dado el nivel de transferencias que reciben comparativamente no estarían asignando todos los recursos necesarios a la finalidad educación. En el próximo capítulo y con la ayuda de estimaciones econométricas se volverá a analizar este tema de la asignación óptima de recursos al sector educativo.

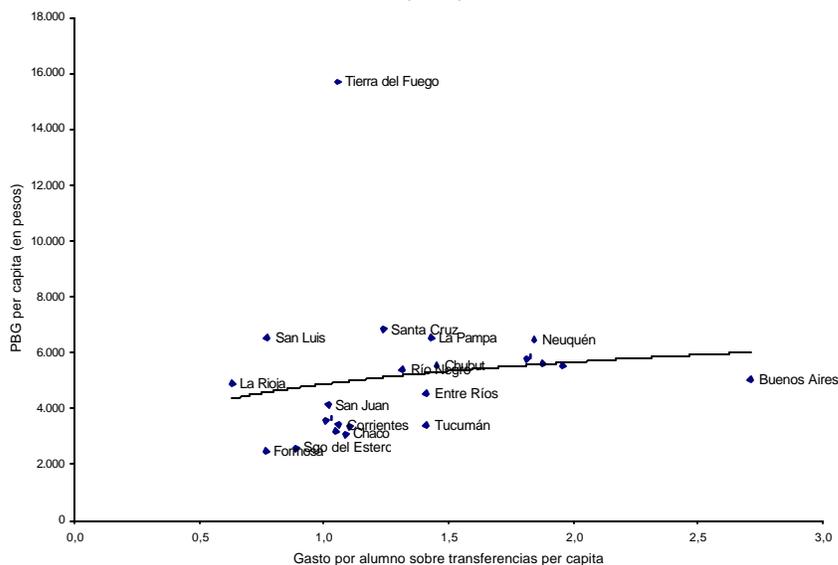
Figura I.4: Relación entre el gasto público en educación no universitaria por alumno (matrícula pública y privada) y las transferencias nacionales per capita



- **Gasto en educación pública por alumno sector estatal y por alumno sector privado.**

Los gobiernos provinciales además de brindar la educación pública gratuita también asignan recursos al financiamiento de la educación privada. Como se verá más adelante, para el total del país, un aproximadamente un 25% de los estudiantes concurren a establecimientos de gestión privada. El financiamiento a manera de subsidio a las instituciones de enseñanza

Figura I.5: Relación entre el coeficiente del gasto público en educación no universitaria por alumno (matrícula pública y privada) sobre las transferencias per capita y el PBG per capita



privada se incluye en los esquemas de ahorro-inversión provincial en el rubro de transferencias corrientes al sector privado. El gasto en educación pública por alumno de sector estatal excluye, por lo tanto, estas transferencias y considera para su cálculo los alumnos que concurren a

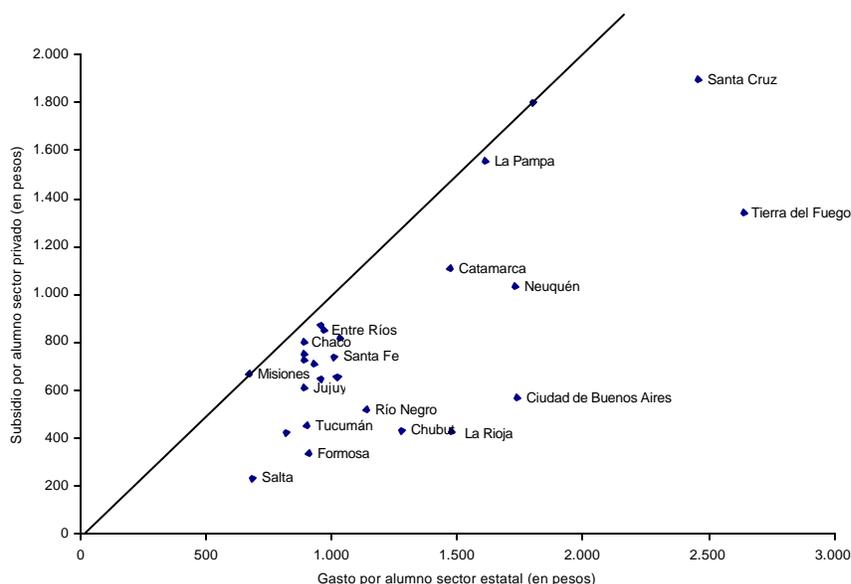
establecimientos estatales, es decir, que excluye la matrícula de colegios privados. Por otro lado, tomando en cuenta sólo los subsidios dirigidos a las escuelas privadas y su matrícula se puede calcular el gasto público por alumno en educación de gestión privada. Estos cálculos se presentan en las dos últimas columnas del cuadro I.6

El primer resultado de esta desagregación del gasto en educación por alumno es que el gasto promedio en educación estatal aumenta a \$ 1.023 por alumno matriculado en este sector. Esto significa que la inversión pública en los alumnos que concurren a los establecimientos estatales aumenta en promedio para las 24 jurisdicciones un 14%. El segundo resultado que se desprende de esta información es que la dispersión del gasto público por alumno estatal no

disminuye con relación al indicador anterior. Esto significa que la situación de los alumnos que concurren a las escuelas estatales continúa siendo desigual, cuando se debería esperar que el accionar del Estado amortigüe estas diferencias. Se destaca por otro lado, jurisdicciones que realizan un gran esfuerzo por la educación estatal. Este es el caso de la Ciudad de Buenos Aires, en la cual el gasto público por alumno de establecimientos estatales aumenta un 45% en relación al gasto promedio de todo el sistema, la provincia de Buenos Aires, aumenta un 20%, y Neuquén, que aumenta un 25%.

En relación al sistema de financiamiento de la educación privada en Argentina cabe destacar primeramente la magnitud del aporte estatal a este subsistema en términos de los alumnos que concurren a estos establecimientos<sup>16</sup>. Al respecto la columna novena del Cuadro I.6 indica que en promedio las provincias otorgan un subsidio a la educación privada de \$ 655 por alumno matriculado. Este subsidio representa el 73% del aporte a la educación pública por alumno matriculado. El otro resultado que merece ser destacado es que la dispersión aumenta significativamente. En los extremos de este ordenamiento tenemos a la provincia de Salta, con un aporte a la educación privada de \$ 232 por alumno, y Santa Cruz con un aporte de \$ 1.898.<sup>17</sup> En la figura I.6 se muestra el gasto público por alumno de escuelas estatales y el subsidio a la educación

Figura I.6: Relación entre el gasto público por alumno sector estatal y el subsidio (transferencias a escuelas privadas) por alumno del sector privado



<sup>16</sup> Con relación a este indicador es necesario indicar que no todas las escuelas privadas cuentan con el aporte estatal (subsidio). Esta relación incluye tanto los alumnos que concurren a establecimientos subvencionados como aquellos que no están subvencionados. Esto significa que el aporte estatal por alumno que concurre a establecimientos subvencionados es aún mayor al indicado en la tabla I.6.

<sup>17</sup> Es importante notar que si se pudiera descontar el componente de administración general en el aporte a las escuelas públicas, podría darse el caso que el aporte a las escuelas públicas fuera menor al de las escuelas privadas.

privada por alumnos que concurren a escuelas privadas. Esta figura representa la elección realizada por cada jurisdicción en relación al aporte a la educación pública y privada por alumno. Aquellas jurisdicciones que se ubican junto a la línea de 45 grados han adoptado un aporte igualitario sin diferenciar si el alumno concurre a escuelas públicas o privadas. Cuanto más alejado se está de esta línea de 45° mayor es la diferenciación a favor de la escuela pública.

*b) Análisis de los principales indicadores de demanda y oferta educativa.*

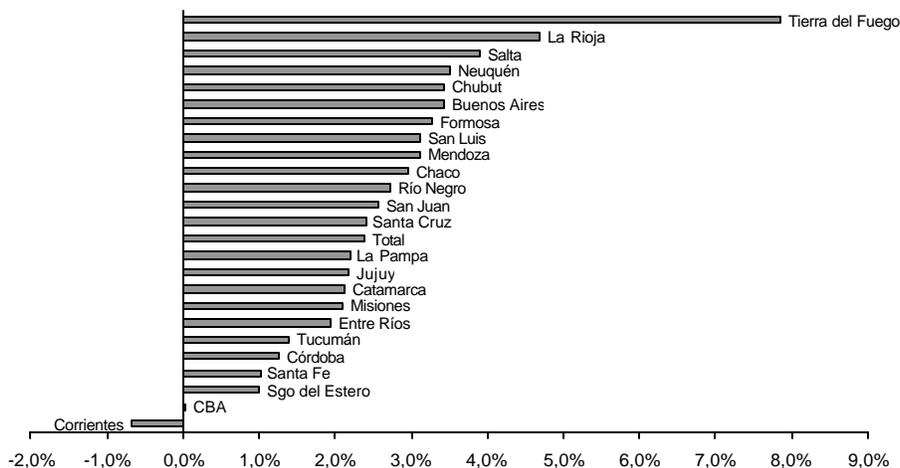
El análisis e interpretación de los datos sobre esfuerzo financiero provincial también debe ser realizado teniendo en cuenta la evolución de ciertos indicadores de demanda y oferta por los servicios educativos. Ello puede ayudar a interpretar y encontrar explicación a la evidencia reseñada previamente. Por ejemplo, el esfuerzo financiero que realiza una determinada jurisdicción, medido por gasto por estudiante, puede ser reducido y ello deberse a un aumento exógeno en la demanda por los servicios educativos dado por un fuerte aumento en la matrícula. Por otro lado, los gastos en educación también se ven afectados por consideraciones de la oferta. Por ejemplo, la cantidad de establecimientos por estudiantes y la relación docentes por estudiantes.

• **Demanda educativa**

Por el lado de la demanda un indicador clave es la matrícula, particularmente su evolución en el tiempo. Según la última información disponible relevada por el Ministerio de Educación la matrícula de la enseñanza oficial pública y privada no universitaria alcanzó, en 1999, aproximadamente los 9 millones de alumnos.

Esta matrícula se distribuye entre la enseñanza inicial (12,6%), Educación General Básica (69,5%), polimodal (13,7%) y superior no universitario (4,3%). En las provincias de menor desarrollo relativo se observa una participación mayor del nivel de enseñanza primaria en esta distribución (ver cuadro A.1 del Anexo Estadístico).

Figura I.7: Evolución de la matrícula educativa (pública y privada), 1994-99  
Tasa de crecimiento promedio anual



Pero más importante aun que el nivel de la matrícula en un año determinado es analizar como ha evolucionado la demanda por los servicios educativos por provincia a lo largo de varios años y comprobar en que medida el gasto realizado por las jurisdicciones ha respondido a cambios en la demanda.

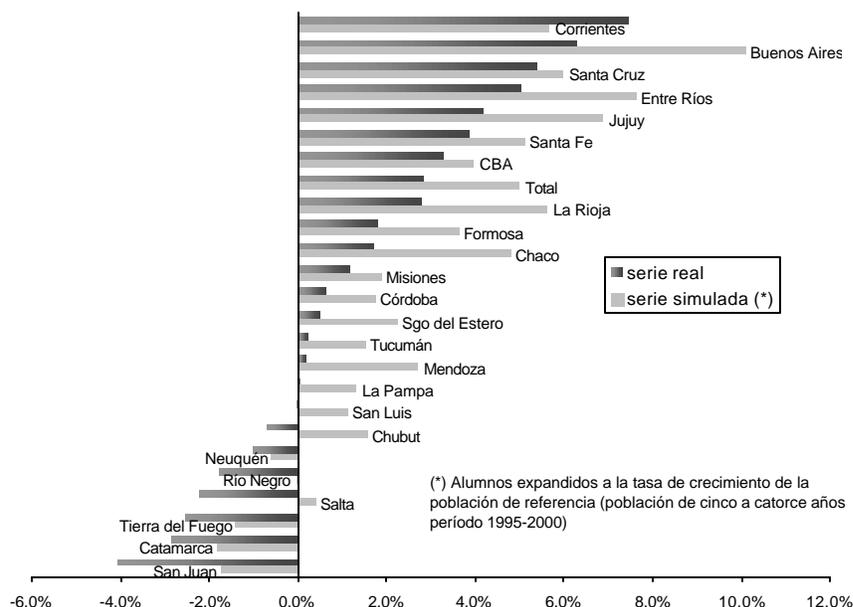
La figura I.7 indica la evolución de la matrícula desde el año 1994, cuando comenzó a relevarse sistemáticamente esta información en el ámbito del Ministerio de Educación<sup>18</sup>. Como se puede observar en la figura se destaca una fuerte dispersión en el crecimiento de la matrícula educativa.

Las provincias con mayores tasa de crecimiento en la matrícula son Tierra del Fuego (7,9% promedio anual), La Rioja (4,7%), Salta (3,9%), Neuquén (3,5%), Chubut (3,4%), Buenos Aires (3,4%) y Formosa (3,3%). Por otro lado, se observan las menores tasas de crecimiento en la matrícula en la Ciudad de Buenos Aires (0%), Santiago del Estero (1%), Santa Fe (1%) y Córdoba (1,3%). La provincia de Corrientes constituye una excepción dado que tomando el período 1994-1999 la matrícula

disminuyó un 0,7% anual. Este resultado está influido por la fuerte caída en la matrícula registrada en las mediciones de 1999 producto de la grave crisis económica e institucional que sufrió la provincia en dicho año. Si no se considera el dato de 1999 la provincia de Corrientes detenta una de las mayores tasas de crecimiento de la matrícula.

La figura I.8 muestra cual ha sido la evolución del gasto público provincial en educación no universitaria teniendo en cuenta esta tendencia en la matrícula escolar (pública y privada) correspondiente con dicho nivel de enseñanza<sup>19</sup>. En la figura se observa como en varias jurisdicciones el gasto público por alumno matriculado disminuye a lo largo del período de referencia. Cabe destacar la disminución del gasto por alumno en la provincia de San Juan (-4,1%) y la provincia de Catamarca (-2,9%). Por el contrario los aumentos más significativos se registraron en las provincias de Buenos Aires (6,3%), Santa Cruz (5,4%) y Entre Ríos (5,0%). En Corrientes el gasto por alumno crece un 7,4%, pero gracias a una disminución anormal de la matrícula escolar en 1999, producto del atípico año escolar. La conclusión que surge de este análisis es que si bien el gasto provincial aumentó en términos nominales para la mayoría de las jurisdicciones, éste no siempre ha respondido al incremento de la demanda que en varias jurisdicciones ha sido muy significativa. Este efecto se ve con mayor claridad en la representación de la serie simulada en la cual el crecimiento de los alumnos en dicho período se sustituyó por el crecimiento de la población

Figura I.8: Evolución del gasto público provincial en educación no universitaria por alumno (matrícula pública y privada). Período 1994-1999



<sup>18</sup> En el Cuadro A.2 del Anexo Estadístico se presenta la información sobre la evolución de la matrícula escolar por jurisdicción..

<sup>19</sup> En el Cuadro A.3 del Anexo Estadístico se presenta la información sobre la evolución del gasto en educación no universitaria por jurisdicción.

en edad escolar (población de cinco a catorce años para los años 1995-2000). Con esta serie se busca neutralizar los efectos de una expansión de la cobertura del sistema. El resultado es un sustancial crecimiento del gasto por alumno en las jurisdicciones que recibieron un extraordinario ingreso de alumnos en el sistema.

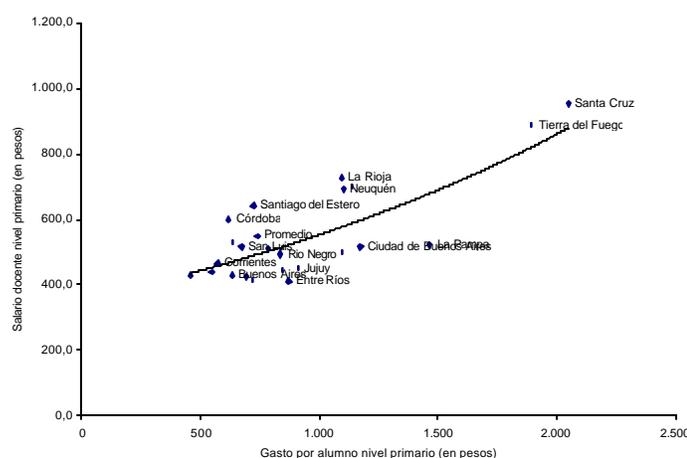
En relación a la gestión educativa el 77% de esta matrícula concurre a establecimientos del sector estatal. No obstante, existen diferencias en esta distribución según la provincia que se trate. Al respecto en la Ciudad de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires y Córdoba la proporción de alumnos que concurren a establecimientos privados es sustancialmente mayor.

## Oferta educativa

Sin dudas la provisión de los servicios de educación son naturalmente intensivos en mano de obra. Diferentes estudios indican que los gastos en personal docente explican alrededor del 90% de los costos educativos (ver IDHA, 1999). Con lo cual la estructura orgánica funcional constituye una medida importante sobre como se organiza la oferta educativa. Los indicadores más usuales para este análisis es la cantidad de docentes al frente de alumnos y la proporción del personal de dirección y gestión en la planta de personal docente. En el primer caso se observa para el conjunto del sistema un 66% de los docentes dedicados directamente al dictado de clases. En general, se verifican porcentajes mayores al promedio en aquellas jurisdicciones menos desarrolladas como, por ejemplo, Corrientes (72,1%), Chaco (70,1%), Formosa (72,6%), San Juan (70,5%), Tucumán (70,7%) y Misiones (74,4%). Como excepción a esta regla encontramos a la provincia de Catamarca, con un 64,3% de sus docentes frente a alumno, y la provincia de Salta con el 63,8%. Por su parte, las provincias de Córdoba, La Rioja, Entre Ríos y Catamarca muestran los mayores porcentajes de personal asignado a la dirección y gestión educativa. El valor promedio de los sistemas educativos provinciales se ubica en el 16% de los cargos (ver Cuadro A.4 del Anexo Estadístico).

Un aspecto que ha tenido en estos últimos dos años un espacio central en las discusiones sobre el presupuesto asignado al sector educativo ha sido el bajo nivel de los salarios de los docentes del nivel primario y medio. El nivel salarial constituye, sin dudas, una medida significativa del esfuerzo financiero de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires a favor de la educación<sup>20</sup>. En el Cuadro A.4 del Anexo Estadístico se presenta en las columnas 7 y 8 el nivel salarial en la enseñanza primaria y media en cada una de las jurisdicciones. De la lectura de los datos se desprende a simple vista que este problema de los bajos salarios docente no se verifica en todas las jurisdicciones, puesto que

Figura 1.9: Relación entre gasto por alumno y salario docente en el nivel primario



<sup>20</sup> En Llach *et al* (1999) se discute con mayor profundidad este aspecto salarial del sector educativo.

en varias provincias el salario docente para el nivel primario -con 10 años de antigüedad- supera los \$ 600 mensuales. Este es el caso de los salarios de las provincias de Catamarca, La Rioja, Neuquén, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tierra del Fuego. Este resultado se observa también en los salarios de la enseñanza media. En segundo lugar, también en este indicador la dispersión entre las jurisdicciones es elevada, con situaciones extremadamente desiguales como la diferencia salarial entre Santa Cruz (\$ 953 para el nivel primario) y Entre Ríos (\$ 411).

Teniendo en cuenta la importancia que tiene el salario docente en los costos educativos cabría esperar que el gasto por alumno presente alguna relación con el costo de este insumo. La figura I.9 indica que esta asociación entre los niveles salariales y el gasto por alumno del nivel primario existe y que la línea de regresión tiene pendiente positiva -el coeficiente de correlación entre estas dos variables es de 0,78-.

### *c) Diferentes medidas de eficiencia y calidad en el gasto educativo provincial*

¿En qué medida la fuerte variabilidad en el gasto educativo entre jurisdicciones implica distintas niveles de eficiencia y calidad de la educación? Claramente la existencia de diferencias en estos indicadores es lo que en última instancia debería preocuparnos porque esto es lo que determina diferencias en el acceso a la educación.

Existen un conjunto de indicadores de eficiencia y calidad educativa. Por un lado, existen diversos parámetros que miden el grado de cobertura del sistema educativo y en tal sentido describen la eficiencia de un sistema educativo en términos de abarcar al conjunto de la población objetivo. Entre ellos, el más importante es la tasa neta de escolarización. Constituye el principal indicador de cobertura del servicio<sup>21</sup>. El Cuadro I.7 muestra la tasa neta de escolarización para los niveles de enseñanza primaria y secundaria. De los datos presentados se puede extraer las siguientes conclusiones: a) un nivel sustancialmente elevado y uniforme en la tasa de escolarización del nivel primario, b) una sustancialmente menor tasa de escolarización en el nivel secundario y c) una gran dispersión en la tasa de escolarización del nivel secundario entre jurisdicciones.

Por otro lado, existen indicadores de eficiencia “interna” del sistema educativo. Esto es, una vez que el sistema a logrado incorporar a los estudiantes de la población objetivo, en qué medida también logra que estos tengan un buen desempeño en el mismo. Entre estos indicadores tenemos a la tasa de sobreedad neta, la tasa repitencia y finalmente los resultados cuantitativos de las diversos tipos de pruebas que miden el conocimiento alcanzado por los alumnos en distintas etapas del proceso educativo.

La tasa de sobreedad neta indica la cantidad de alumnos que se encuentran fuera de la edad establecida para cada grado<sup>22</sup> del sistema educativo. Es decir, alumnos que ingresaron tardíamente, abandonaron el sistema y luego se reincorporaron o repitieron uno o más grados (IDHA, 1999). Los datos presentados en el Cuadro I.7 indican una fuerte desigualdad entre las diferentes jurisdicciones. El valor promedio se ubica en un 22% y los valores extremos corresponden a la Ciudad de Buenos Aires con el 11,6% y Corrientes con el 38%.

---

<sup>21</sup> Es el resultado de dividir la matrícula que asiste a un nivel en edad teórica para ese nivel sobre la población del grupo de edad que debería asistir.

<sup>22</sup> En la sección I.3 se discutirá con mayor detalle los aspectos de eficiencia interna y externa del sistema.

El otro indicador relevante para medir la (in)eficiencia interna del sistema educativo es el porcentaje de alumnos repitentes. El Cuadro I.8 muestra los valores correspondientes a repitencia en el nivel primario y medio. También se observa una importante dispersión en los porcentajes entre diversas jurisdicciones. Por ejemplo, en el nivel primario, la ciudad de Buenos Aires tiene la tasa mas baja con un 2,4% mientras que Santiago del Estero tiene el valor mas alto, cinco veces superior a la Ciudad de Buenos Aires, de 12,8%. A nivel secundario si bien también existe fuerte fluctuaciones entre provincias, estas son mas moderadas que la halladas para el nivel primario.

**Cuadro I.7**  
**Indicadores de demanda de Educación No Universitaria de los**  
**Gobiernos Provinciales y la CBA**

	Tasa neta de escolarización (1991)		Sobreedad neta (1991)	Repitentes (1996)		Pruebas de rendimiento 7 <sup>mo</sup> grado					
	Nivel Primario	Nivel Medio		Nivel Primario	Nivel Primario	Nivel Medio	Lengua			Matemáticas	
						1996	1997	1998	1996	1997	1998
CBA	96,9%	82,0%	11,6%	2,4%	8,7%	71%	69%	76%	68%	64%	70%
Buenos Aires	96,5%	60,2%	16,9%	3,0%	10,6%	65%	60%	68%	64%	56%	60%
Catamarca	95,2%	54,8%	32,8%	8,2%	9,6%	50%	50%	59%	44%	42%	49%
Córdoba	96,5%	64,5%	19,2%	5,2%	9,3%	55%	58%	67%	53%	50%	60%
Corrientes	94,2%	44,5%	38,0%	15,1%	11,9%	57%	56%	64%	58%	50%	54%
Chaco	88,5%	41,3%	29,2%	10,6%	12,4%	53%	58%	65%	54%	50%	58%
Chubut	96,5%	61,2%	23,5%	6,6%	13,2%	56%	55%	62%	51%	47%	51%
Entre Ríos	96,0%	56,9%	27,2%	5,7%	10,2%	59%	61%	69%	56%	54%	62%
Formosa	94,1%	48,5%	35,9%	12,7%	13,3%	52%	52%	63%	48%	45%	53%
Jujuy	96,0%	60,8%	28,7%	7,3%	7,7%	55%	54%	61%	51%	50%	55%
La Pampa	96,3%	59,8%	18,5%	3,9%	10,5%	62%	60%	67%	60%	54%	61%
La Rioja	95,8%	57,4%	32,4%	8,9%	8,0%	49%	51%	54%	45%	45%	47%
Mendoza	96,3%	58,4%	23,9%	4,7%	11,2%	64%	58%	70%	65%	56%	65%
Misiones	92,3%	39,4%	32,7%	12,5%	10,2%	52%	51%	64%	47%	43%	52%
Neuquén	96,9%	58,9%	29,6%	8,0%	14,7%	60%	59%	63%	60%	53%	59%
Río Negro	96,4%	57,8%	28,7%	8,5%	10,9%	61%	58%	63%	59%	53%	58%
Salta	94,5%	59,1%	25,0%	6,9%	8,2%	56%	56%	61%	56%	52%	54%
San Juan	96,2%	58,4%	27,4%	6,9%	7,7%	54%	58%	60%	53%	55%	54%
San Luis	95,2%	55,7%	28,2%	8,7%	10,2%	55%	54%	68%	55%	47%	58%
Santa Cruz	97,7%	73,2%	21,5%	5,6%	8,1%	60%	53%	67%	52%	46%	59%
Santa Fe	97,9%	61,4%	20,7%	5,8%	8,1%	60%	63%	70%	62%	61%	65%
Sgo. del Estero	92,8%	41,6%	33,6%	12,8%	7,9%	50%	49%	59%	46%	40%	53%
Tierra del Fuego	98,1%	73,4%	17,8%	3,5%	13,8%	56%	52%	63%	53%	47%	56%
Tucumán	94,9%	52,8%	23,0%	6,1%	7,8%	52%	46%	60%	47%	38%	50%
Total del país	95,7%	59,3%	21,9%	5,8%	10,0%	61%	60%	67%	59%	54%	60%

Fuente: Elaboración propia en base a SPEyR (1999b) y IDH (1999).

Finalmente, otro indicador clave para la medición de la calidad educativa son los resultados de las pruebas de matemática y lengua que en forma sistemática se vienen desarrollando en Argentina desde 1993, en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa (SINEC). El Cuadro I.7 presenta el valor promedio obtenido en estas pruebas en cada provincia en el periodo 96-98.

**Cuadro I.8**  
**Indicadores de eficiencia y gasto en Educación**  
**Nivel Primario**

	Gasto en educación inicial y primario por alumno (1997)	Tasa neta de escolarización (1991)	Sobreedad neta (1991)	Repitentes (1996)	Pruebas de rendimiento 7mo grado (1997)	
					Lengua	Matemáticas
CBA	1.174	96,9%	11,6%	2,4%	69%	64%
Buenos Aires	633	96,5%	16,9%	3,0%	60%	56%
Catamarca	1.136	95,2%	32,8%	8,2%	50%	42%
Córdoba	618	96,5%	19,2%	5,2%	58%	50%
Corrientes	573	94,2%	38,0%	15,1%	56%	50%
Chaco	715	88,5%	29,2%	10,6%	58%	50%
Chubut	1.095	96,5%	23,5%	6,6%	55%	47%
Entre Ríos	872	96,0%	27,2%	5,7%	61%	54%
Formosa	692	94,1%	35,9%	12,7%	52%	45%
Jujuy	908	96,0%	28,7%	7,3%	54%	50%
La Pampa	1.464	96,3%	18,5%	3,9%	60%	54%
La Rioja	1.092	95,8%	32,4%	8,9%	51%	45%
Mendoza	634	96,3%	23,9%	4,7%	58%	56%
Misiones	459	92,3%	32,7%	12,5%	51%	43%
Neuquén	1.102	96,9%	29,6%	8,0%	59%	53%
Río Negro	836	96,4%	28,7%	8,5%	58%	53%
Salta	546	94,5%	25,0%	6,9%	56%	52%
San Juan	835	96,2%	27,4%	6,9%	58%	55%
San Luis	672	95,2%	28,2%	8,7%	54%	47%
Santa Cruz	2.049	97,7%	21,5%	5,6%	53%	46%
Santa Fe	784	97,9%	20,7%	5,8%	63%	61%
Sgo. del Estero	722	92,8%	33,6%	12,8%	49%	40%
Tierra del Fuego	1.891	98,1%	17,8%	3,5%	52%	47%
Tucumán	841	94,9%	23,0%	6,1%	46%	38%
Total del país	739	95,7%	21,9%	5,8%	60%	54%

Fuente: Elaboración propia en base a SPEyR (1999b) y IDH (1999).

Del análisis de los diversos indicadores de eficiencia y calidad educativa para las distintas provincias podemos concluir lo siguiente: a) A nivel primario los niveles de eficiencia externa o de grado de cobertura de la educación primaria no revista importantes diferencias entre jurisdicciones habiéndose alcanzado en la mayoría de las jurisdicciones un relativamente alto nivel de acceso a este nivel de educación. b) no obstante ello, el nivel de eficiencia interno en este nivel de enseñanza si muestra importantes variabilidad entre jurisdicciones; ello se observa tanto en la tasa de sobre-edad, como en la de repitentes y más aun en los resultados de las pruebas de matemática y lengua. c) En educación media en cambio existen fuertes contrastes tanto en la cobertura del servicio como en la eficiencia interna y/ o calidad del mismo entre provincias. Por ejemplo el nivel de cobertura en la Ciudad de Buenos Aires es el doble (82%) que el de la provincia del Chaco o Santiago del Estero (41%). Esto marca enormes diferencias en el acceso y calidad de educación en este nivel por jurisdicción.

**Cuadro I.9**  
**Indicadores de eficiencia y gasto en Educación Nivel Medio**

	Gasto en educación Media por alumno (1997)	Tasa neta de escolarización (1991)	Repitentes (1996)	Pruebas de rendimiento 5 año (1997)	
				Lengua	Matemáticas
CBA	1.364	82,0%	8,7%	71,81%	67,25%
Buenos Aires	1.000	60,2%	10,6%	69,98%	67,33%
Catamarca	2.273	54,8%	9,6%	52,74%	47,70%
Córdoba	1.259	64,5%	9,3%	64,41%	61,38%
Corrientes	1.293	44,5%	11,9%	57,19%	55,23%
Chaco	1.468	41,3%	12,4%	54,67%	49,90%
Chubut	1.190	61,2%	13,2%	62,73%	56,81%
Entre Ríos	1.307	56,9%	10,2%	65,76%	60,00%
Formosa	1.347	48,5%	13,3%	54,17%	50,22%
Jujuy	954	60,8%	7,7%	57,11%	56,63%
La Pampa	1.845	59,8%	10,5%	66,98%	62,20%
La Rioja	2.359	57,4%	8,0%	50,22%	47,95%
Mendoza	1.234	58,4%	11,2%	63,34%	64,58%
Misiones	1.196	39,4%	10,2%	58,68%	55,65%
Neuquén	2.308	58,9%	14,7%	66,81%	63,44%
Río Negro	1.317	57,8%	10,9%	66,56%	63,41%
Salta	818	59,1%	8,2%	57,94%	54,12%
San Juan	1.309	58,4%	7,7%	58,54%	57,33%
San Luis	1.133	55,7%	10,2%	61,80%	54,93%
Santa Cruz	2.782	73,2%	8,1%	61,67%	57,38%
Santa Fe	1.235	61,4%	8,1%	66,27%	63,26%
Sgo. del Estero	932	41,6%	7,9%	54,48%	49,06%
Tierra del Fuego	3.361	73,4%	13,8%	61,10%	55,39%
Tucumán	871	52,8%	7,8%	58,53%	50,36%
Total del país	1.183	59,3%	10,0%	65,18%	62,30%

Fuente: Elaboración propia en base a SPEyR (1999b) y IDH (1999).

¿Podemos asociar estas diferencias en el acceso y calidad de la educación por jurisdicción a los distintos niveles de gasto educativo que se han visto en la subsección anterior? Para realizar este análisis se ha ordenado a las provincias de acuerdo al ranking que ocupan de acuerdo a los distintos indicadores de eficiencia y calidad educativa. Esto se muestra en el cuadro I.8 y I.9. Por otro lado, en dicho cuadro también se muestra el ranking de las provincias en función del gasto por alumno.

Finalmente se ha computado el coeficiente de correlación de Spearman entre estos ordenamientos, hallándose que en la mayoría de los casos que el mismo es muy bajo (ver cuadro I.10).

**Cuadro I.12 Coeficientes de correlación de Spearman**

	Gasto en educación inicial y primario por alumno	Gasto en educación media por alumno
Tasa neta de escolarización	0.5173	0.2005
Repitentes	-0.3695	0.3442
Pruebas de Lengua	0.0026	0.0336
Pruebas de Matemáticas	-0.0336	-0.0044
Sobreedad neta	-0.2949	

Fuente: Elaboración propia en base a Cuadros I.10 y I.11

Este primer análisis permite concluir entonces que la significativa diferencia en la calidad y eficiencia de los servicios educativos entre jurisdicciones no debe al menos en una mayor parte, a diferencias en el gasto. Pero entonces ¿que otro factor puede estar influyendo? Diversos estudios han analizado los determinantes de la calidad educativa (ver, por ejemplo, Gasparini y Pinto (1998), (1999), Llach *et.al* (1999)) y han insistido que el nivel de motivación de alumno, de su familia y el de su entorno es un ingrediente crucial en el rendimiento. Entre las variables que más influyen sobre este factor es el nivel socioeconómico de los padres y de los demás estudiantes. Si bien para aislar el efecto de esta variable en forma correcta se requiere trabajar con datos desagregados por alumno y escuela, la cifras agregadas por provincia sobre indicadores de eficiencia educativa y PIB per capita sugiere que efectivamente provincias más ricas y con mejores indicadores socioeconómicos obtienen mejores resultados educativos y que la inversa se da en provincias pobres. Por supuesto que estas dos variables se determinan en forma conjunta y sus efectos se refuerzan entre sí generando, respectivamente, “círculos virtuosos y viciosos”.

### **I.3 Principales conclusiones que surgen de la evidencia sobre las decisiones de gasto educativo de las provincias.**

A partir del análisis realizado a lo largo de este capítulo sobre la evolución del gasto en educación del sector publico argentino surgen los siguientes “hechos estilizados”:

1. El nivel agregado de gasto en educación y cultura ha estado creciendo significativamente en términos reales desde 1990, incrementando su participación dentro del gasto total del sector público consolidado y en el PBI.
2. Dentro de la finalidad educación y cultura, el gasto en educación universitaria fue el que más se expandió.
3. El gasto en educación básica y superior no universitaria también creció en términos reales, como % del PBI y ganando también participación dentro del gasto total. Sin embargo cuando se lo mide en términos de alumnos matriculados el mismo se encuentra estancado desde 1994.

4. Como consecuencia del proceso de descentralización educativa, el gasto en educación básica y superior no universitaria es desde 1992, una responsabilidad casi excluyente de las provincias. El gobierno nacional solo participa en forma directa con un 5% del total de los recursos.
5. Existe una muy fuerte disparidad en el nivel de gasto por alumno entre provincias. Este comportamiento del gasto por alumno no se encuentra muy correlacionado con el PBG per capita o la base tributaria propia per capita de cada jurisdicción. En cambio sí existe una fuerte correlación con las transferencias (per capita). Ello ilustra la fuerte dependencia de muchas provincias de los fondos girados desde el gobierno nacional.
6. La evolución de la matrícula para este nivel educativo muestra una fuerte expansión desde principios de los años noventa. El gasto educativo, si bien ha aumentado en términos reales, en algunas provincias no ha seguido esta evolución de la matrícula implicando que el gasto por alumno se ha reducido a una tasa significativa en algunas jurisdicciones, especialmente desde 1995.
7. Los distintos niveles del gasto por alumno entre jurisdicciones está muy correlacionado con las diferencias en los costos salariales por jurisdicción y en menor medida con la cantidad de docentes por alumno.
8. Si bien no existen fuertes diferencias por provincia en la cobertura del nivel primario de enseñanza, tales diferencias en el nivel de cobertura sí son apreciables en el nivel medio. También existen significativas diferencias entre jurisdicciones en otros indicadores de eficiencia interna y calidad educativa como tasa de repitencia, resultados de pruebas de lengua y matemática, etc.
9. Este comportamiento de los indicadores de eficiencia y calidad educativa se encuentran pobremente correlacionados con el nivel de gasto por jurisdicción y sí lo están con el PBG per capita y otros indicadores de nivel socioeconómico de cada jurisdicción.

¿De qué manera los hechos estilizados arriba comentados justifican la necesidad de realizar cambios en la política de financiamiento educativo? En qué nivel de gobierno debería concentrarse esos cambios? ¿Existe un problema cuantitativo de insuficiencia de recursos o también en la forma que los recursos se gastan? Una respuesta cabal a estas preguntas no puede hacerse a esta altura del trabajo, requiriéndose un mayor nivel de análisis y conceptualización, lo que se realizará en los próximos capítulos. Sin embargo, el análisis cuantitativo es sugerente en una serie de dimensiones.

Por un lado, Argentina tiene un serio problema de desbalance territorial en el acceso a la educación que está comprometiendo seriamente el futuro desarrollo de vastas áreas de nuestra geografía. El hecho de que en el Chaco el acceso a la educación secundaria sea sólo del 40% de la población objetivo, la mitad del nivel observado para la Ciudad de Buenos Aires, claramente indica que existe una diferencia abismal en la tasa de acumulación de capital humano entre estas dos regiones, la cual está explicando y va a explicar el estancamiento del crecimiento en el Chaco vs. las otras regiones.

En principio semejante diferencia en el acceso a la educación entre estas dos regiones, y entre todas las provincias, no se explica por diferencias en el gasto por alumno. Esto parece entonces dar pie a que mejoras en la asignación del gasto y en la forma en que este se realiza, puede repercutir en

ganancias de eficiencia. Ello es así pero no tanto. En el proceso educativo intervienen una serie de variables adicionales al sistema educativo formal que escapan directamente al control del aparato público. En tal sentido la motivación del alumno, de sus compañeros y el de la familia es una variable crucialmente relevante a la hora de entender los resultados del proceso educativo. En tales circunstancias el medio socioeconómico en el cual se desenvuelve el estudiante es muy importante.

Si el accionar de estas circunstancias se enfatiza lo suficiente, tal como lo sugieren diversos estudios recientes, se llega a un tipo de conclusión que puede parecer determinista y que aparentemente deja poco espacio para el accionar público. Un medio socioeconómico elevado, propio de las regiones más ricas y con mayor nivel de ingreso per capita genera mayores estímulos para el proceso de aprendizaje y ello, independientemente de la calidad intrínseca del sistema educativo, genera mejores resultados en la educación formal, lo cual, a su vez, afecta positivamente la capacidad de generar ingresos por parte de las familias elevando el nivel socioeconómico. Por contraposición la existencia de un nivel socioeconómico bajo y deteriorado afecta negativamente los estímulos que recibe el estudiante del medio circundante, ello afecta negativamente su performance en la educación formal y por su puesto quedan seriamente comprometidas sus capacidades futuras de generar ingreso lo cual contribuye a mantener un bajo nivel socioeconómico propio y el de su entorno<sup>23</sup>.

¿Cuál es el diseño de una política educativa que pueda romper este círculo vicioso que va de pobreza a malos resultados educativos y de allí a pobreza? ¿Qué rol le cabe en ella a los distintos niveles de gobierno?. Estas preguntas serán objeto de análisis más detallado en los próximos capítulos. Sin embargo, podemos adelantarnos indicando que romper este círculo vicioso requiere operar sobre “varios márgenes” de decisión que enfrenan a las familias o regiones en estas circunstancias y que en estos contextos tan desfavorables la educación pública tiene que reemplazar la falta de estímulo proveniente del medio donde se desenvuelven los alumnos. Ello requiere posiblemente de programas complementarios que atiendan otras necesidades de las familias y alumnos y de personal especialmente entrenado para enfrentar estas circunstancias. Todo esto impone una serie de demandas sobre el sistema escolar que en muchas jurisdicciones no está capacitado y tampoco tiene los recursos para hacerlo. Luego en estas regiones, como el Chaco, extender la matrícula escolar del nivel medio requiere mucho más gasto y un nivel de complejidad de armado de los programas que posiblemente excede los recursos hoy existentes en dicha provincia. En otras palabras en estas áreas un plan de educación que realmente busque mejorar los resultados educativos al nivel de los de las regiones más ricas requiere gastar comparativamente más de lo que se gasta en estas últimas regiones. Pero como vimos no es sólo un tema cuantitativo, sino también de diseño de programas para cambiar los incentivos en medios de entornos tan distorsionados.

Pero para entender mejor estos factores debemos avanzar más en nuestro análisis. En tal sentido en los próximos dos capítulos se analizará los determinantes del gasto en educación y la acumulación de capital humano e incentivos.

---

<sup>23</sup> En CEPAL (2000) se puede obtener un interesante análisis del papel de la educación frente a la reproducción intergeneracional de la pobreza.

## Capítulo II

### Los determinantes del gasto en educación de las provincias : una aproximación econométrica

En este capítulo nos proponemos estudiar los determinantes del gasto en educación de las distintas provincias argentinas. En particular interesa determinar en que medida podemos aseverar que algunas jurisdicciones gastan menos de lo que sería deseable en función de sus características económicas, geográficas y demográficas. Es decir, que al margen de la eficiencia relativa con la que las distintas jurisdicciones ejecuten un determinado nivel de gasto público en educación, lo cual merece en si mismo un estudio detallado, nos concentramos aquí en el análisis de los factores que determinan el “nivel” de gasto que decide la jurisdicción. Estudios de este tipo, basados en regresiones que explican el nivel de gasto de las jurisdicciones, se han realizado por ejemplo para Estados Unidos (ver Raquel Fernández (1998) y Poterba (1997))

La idea básica es aproximar el gasto en educación de una jurisdicción a través del valor estimado que surge de una regresión que explica el nivel de gasto público provincial en educación en función de distintas características relevantes de las provincias. Al considerar el valor estimado de gasto de una provincia como el nivel deseable, implícitamente estamos considerando a los residuos como la distancia entre el nivel correcto de gasto y el efectivamente realizado. En particular, interesa concentrarse en aquellas provincias para las cuales el análisis de regresión arroja un residuo negativo sugiriendo que dadas las características propias de las provincias, el nivel de gasto en educación debiera ser mayor.

Basándonos en esta metodología, entre otras cosas, podremos discriminar los efectos diferenciales que eventualmente tienen los recursos propios de las provincias vis a vis los recibidos desde el gobierno nacional en concepto de transferencias automáticas. Asimismo, podremos identificar el efecto que tienen las transferencias educativas específicas en el marco del Pacto Federal Educativo, observando si estas sustituyen o son complementarias al esfuerzo financiero de las provincias en materia educativa. Finalmente en la búsqueda de un modelo que explique como las transferencias educativas fueron asignadas entre las provincias documentamos que no parece haberse seguido un criterio basado en la performance educativa de las distintas jurisdicciones, aproximando ésta a través de las evaluaciones realizadas a los alumnos, así como tampoco parecen ser determinantes los factores políticos.

#### II. 1 Descripción de los datos

En general, y salvo que se indique lo contrario, el análisis econométrico de esta sección utiliza datos de las 24 provincias argentinas para el período 1993-1999. Las razones para utilizar datos en panel son claras.

En primer lugar la escasez de datos, sobre todo en la dimensión temporal, impide un estudio basado exclusivamente en las series de tiempo de cada provincia. Por otra parte el

uso de datos en panel, como es sabido, nos permite controlar por la presencia de heterogeneidad no observable a nivel de las distintas provincias. Se utiliza la escala logarítmica en las variables de ingreso y gasto para poder interpretar los coeficientes como elasticidades. Las variables utilizadas en el análisis econométrico son las siguientes:

Logg	Logaritmo del gasto por alumno en educación básica y superior no Universitaria
Logt	Logaritmo de las transferencias automáticas recibidas por las provincias
Logyprop	Logaritmo de los recursos propios de las provincias
Logtedu	Logaritmo de las transferencias educativas específicas
Poblacio	Número de habitantes de la provincia
Densidad	Número de habitantes de la provincia por km <sup>2</sup>
Matricul	Numero de alumnos matriculados en educación no universitaria
Lenguapr	Resultados de las evaluaciones de Lengua en alumnos de 7 mo grado
Mateprim	Resultados de las evaluaciones de Matemática en alumnos de 7 mo grado
Primprom	Promedio de resultados de Lengua y Matemática en alumnos de 7mo grado
Lenguase	Resultados de las evaluaciones de Lengua en alumnos de 5to año
Mate5e	Resultados de las evaluaciones de Matemática en alumnos de 5to año
Secprom	Promedio de resultados de Lengua y Matemática en alumnos de 5to año
Partidop	=1 si el gobierno provincial es del mismo partido que la adm. Nacional

#### IV. 2 Los determinantes del gasto en educación

Consideramos inicialmente la siguiente especificación del modelo la cual captura no solo la capacidad financiera en términos de recursos corrientes de la provincia sino también factores relacionados con la demanda de educación así como con los costos de la oferta:

$$\log g_{it} = a + b \log t_{it} + c \log y_{prop_{it}} + d \log poblacio_{it} + e \log densidad_{it} + f \log matricul_{it} + v_{it} \quad (1)$$

$$v_{it} = u_i + e_{it} \quad (2)$$

donde  $u_i$  es un componente del error específico de la provincia  $i$ ,  $e_{it}$ , es el error puramente aleatorio o ruido blanco y  $a$  es una constante común a todas las provincias en todos los momentos del tiempo. Los resultados de la estimación por mínimos cuadrados se presentan en la Tabla II.1. Allí observamos que la significatividad de las variables no se altera sustancialmente cuando utilizamos la corrección de White (columna M1) para hacer los errores estandar robustos a problemas de heterocedasticidad. En particular vemos que las transferencias y los recursos propios afectan positivamente el nivel de gasto por alumno de las provincias, mientras que la población y los alumnos matriculados no son significativos.

Tabla II.1

	M1	M2	M3	M4	M5	M6*
Metodo logg	MCO (White)	MCO	MCO	MCO	MCO	MCO
logt	0.5250 17.72	0.5250 14.52	0.5241 14.48	0.5216 14.46	0.5211 18.13	0.5487 14.05
logyprop	0.3331 12.45	0.3331 12.29	0.3371 12.54	0.3380 12.63	0.3382 13.15	0.3352 11.59
poblacio	0.0000001 1.58	0.0000001 1.13	0.0000000 0.14			0.0000001 1.37
density	0.0001 9.20	0.0001 6.74	0.0001 7.25	0.0001 7.12	0.0001 8.04	0.0001 6.50
matricul	-0.0000003 -1.55	0.0000 -1.12		0.0000 0.02		0.0000 -1.31
partidop						-0.1014 -3.09
constante	1.7718 8.79	1.7718 6.66	1.7507 6.59	1.7642 6.63	1.7668 7.44	1.6693 5.87

Debajo de cada coeficientes se reportan los t-values

\* Esta regresión se corre para el período 1993-99

También resulta significativa la variable de densidad aunque sorprendentemente con signo positivo. A priori, sin embargo, hubiéramos esperado que a mayor densidad el gasto por alumno fuera menor, todo lo demás constante, debido a las economías de escala en la provisión de servicios de educación que pueden operar en áreas densamente pobladas. Por otra parte, si bien población y matrícula están fuertemente correlacionadas pudiendo generar problemas de multicolinealidad las estimaciones excluyendo una y otra variable no difieren significativamente en tanto que el test F de significatividad conjunta de ambas variables no rechaza la hipótesis nula de que ambos coeficientes son cero.

Test de significatividad conjunta de poblacio y matricul

$$F(2,162) = 0.64$$

$$\text{Prob} > F = 0.5287$$

Si bien las estimaciones por mínimos cuadrados sirven para tener una primera aproximación, es posible que sus estimaciones sean sesgadas si existen efectos individuales de las provincias que no estemos tomando en cuenta. Es decir, si los  $u_i$  de la ecuación (1) son distintos de cero. En efecto, al realizar el test de Breush y Pagan (1980), el estadístico Chi-cuadrado toma un valor significativamente alto y rechazamos claramente la hipótesis nula de ausencia de efectos aleatorios individuales a nivel provincial, con lo cual las estimaciones por MCO serán sesgadas.

Breusch & Pagan Test (1980)

$$H_0: \text{Var}(u) = 0$$

$$\text{chi}^2(1) = 125.12$$

$$\text{Prob} > \text{chi}^2 = 0.0000$$

La Tabla II.2 presenta la estimación de un modelo de efectos aleatorios con el método de mínimos cuadrados generalizados (Random-Effects-GLS, en inglés). Si bien los resultados cualitativos se mantienen, notar que la magnitud de los coeficientes es sustancialmente menor. En particular, las elasticidades del gasto educativo con respecto a las transferencias y a los recursos propios se reducen claramente pero siguen resultando estadísticamente distintas de cero. Nuevamente, el test F no rechaza la hipótesis de que poblacio y matricul son conjuntamente insignificantes. No obstante, como en la estimación por MCO la exclusión de estas variables no altera significativamente los resultados.

Tabla II.2

Metodo	M1		M2		M3		M4		M5*	
	RE-GLS		RE-GLS		RE-GLS		RE-GLS		RE-GLS	
logg	Coef.	z	Coef.	z	Coef.	z	Coef.	z	Coef.	z
logt	0,31617	4,32	0,32263	4,53	0,33136	4,87	0,35500	5,98	0,34320	4,49
logyprop	0,12974	2,47	0,13421	2,58	0,13515	2,61	0,13448	2,79	0,16556	3,04
poblacio	0,00000	-0,42	0,00000	-0,62					0,00000	0,09
density	0,00005	2,62	0,00005	2,66	0,00005	2,74	0,00005	3,17	0,00005	2,55
matricul	0,00000	0,23			0,00000	-0,53			0,00000	-0,34
partidop									-0,02531	-0,53
constante	4,21213	8,50	4,14614	8,64	4,08046	8,80	3,91494	8,99	3,87058	7,35
Test de	chi-2	prob	chi-2	prob	chi-2	prob	chi-2	prob	chi-2	prob
Hausman	84.5	0.000	86.06	0.000	79.39	0.000	69.19	0.000	99.84	0.000

\* Esta regresión se corre para el período 1993-98

Un punto interesante es determinar si los ingresos por transferencias tienen el mismo impacto positivo que los recursos propios sobre el nivel de gasto que ejecuta la jurisdicción. Formalmente, lo que hacemos es testear la hipótesis nula de que los coeficientes de las variables logt y logyprop en la tabla II.2 son estadísticamente iguales.

Test de igualdad de coeficientes

$H_0$ : coeficientes logt y logyprop iguales

$$\text{chi}^2(1) = 3.37$$

$$\text{Prob} > \text{chi}^2 = 0.0664$$

Si bien no en forma abrumadora, el test rechaza la hipótesis nula de que ambas elasticidades son las mismas, por lo menos con una significatividad del 10%. Por lo tanto, un incremento de los ingresos de la provincia via transferencias se traduce en un aumento

del gasto educativo de mayor magnitud que el asociado a un incremento de los recursos propios. El test de Hausman reportado en los modelos de la Tabla II.2, sin embargo, rechaza la hipótesis nula de ausencia de correlación entre los regresores y los efectos individuales por provincia indicando posibles problemas de especificación en el modelo. A pesar de ello la representación de efectos aleatorios es preferible ya que captura mejor la influencia de las variables de interés sobre el gasto educativo además de proveer eventualmente estimaciones del efecto de regresores invariantes en el tiempo los cuales no pueden ser identificados en un modelo de efectos fijos (ver por ej. el impacto de la implementación de la Ley Federal de Educación)

En cuanto a la influencia de factores políticos que han sido señalados en otros estudios como importantes determinantes del gasto público de las provincias, notar que si bien en la tabla 1 la variable *partidop* aparece como significativa y negativa indicando que los gobernadores del mismo signo político que el presidente gastan menos en educación. Hay que tener en cuenta que como mencionáramos anteriormente es probable que esas estimaciones sean sesgadas. En efecto en la tabla II.2, en el modelo RE-GLS la variable política pierde su significatividad.

Como indicáramos en la introducción, para aquellas provincias que estén gastando por debajo de su valor estimado, es decir, aquellas que tengan residuos negativos, consideraremos que están realizando un gasto menor que el deseable en función de sus características.

Procedemos entonces a computar los residuos para detectar los casos de "subgasto". La Tabla II.3, presenta estimaciones (basadas en el modelo M1 de la tabla II.2) del componente de error específico de cada provincia, el cual no varía a lo largo del tiempo (el  $u_i$  de la ecuación (2)) así como los errores totales (los  $v_{it}$  de la ecuación (2)). El residuo puramente aleatorio  $e_{it}$  puede obtenerse por diferencia. Notemos que, en general, el efecto provincial específico tiende a ser preponderante, el signo y la magnitud de  $v_{it}$  estarán dominados por los de  $u_i$ . Una rápida inspección a la Tabla II.3 permite identificar entonces, los casos en que se puede hablar de un nivel de gasto inferior al deseable en función de las características provinciales. En particular vemos que la mitad de las jurisdicciones presentan efectos individuales estimados negativos con lo cual el valor estimado (correcto) es superior al efectivamente ejecutado. Estos resultados sugieren que dichas jurisdicciones debieran aumentar sus presupuestos educativos dadas sus características.

Si bien el modelo se encuentra expresado en logaritmos, tras sencillas manipulaciones algebraicas podemos recuperar el monto en pesos de gasto en educación por alumno que estos efectos individuales implican. La tabla II.4 muestra estos valores para cada año y los promedios para el período 1993-99. Aquí también, valores negativos indican que el monto estimado, y de alguna manera correcto, es superior al efectivamente realizado. Las situaciones más críticas de "subgasto" en educación según este enfoque, parecen darse en Salta, Formosa, Misiones y San Luis, todas jurisdicciones con más de 200 pesos por alumno de subgasto en educación. En grado menor pero aun con desvíos significativos aparecen Corrientes (\$-172), Chaco, Jujuy y Tucumán (estas últimas tres con alrededor de \$120 de desvío promedio)

### IV.3 Las transferencias educativas

En este apartado analizamos brevemente el rol de las transferencias que desde el gobierno nacional se destinan al financiamiento de distintos programas de reforma del sistema educativo a nivel provincial. Dos puntos son los relevantes a la hora de estudiar estas transferencias:

- a) ¿existe complementariedad o sustitución entre el nivel de las transferencias educativas específicas que reciben las provincias y el gasto que éstas ejecutan financiado con los recursos propios y aquellos provenientes del régimen de transferencias federales? Es importante notar que el resultado esperado a priori es el de complementariedad dado que estas transferencias del Ministerio de Educación de la Nación se inscriben en el marco de acuerdos que implican un esfuerzo mancomunado entre la Nación y las provincias por lo que debiéramos encontrar una correlación positiva entre estas variables ( $\log g$  y  $\log \text{tedu}$ ).
  
- b) ¿es posible encontrar una “regla” que explique como, con que criterios, fueron asignadas dichas transferencias educativas?

Con respecto al primer punto la Tabla II.5 revela un resultado inesperado e inquietante. Nuevamente utilizamos regresiones en panel con el estimador de Random-Effects-GLS y si bien la correlación simple entre  $\log g$  y  $\log \text{tedu}$  no resulta significativamente distinta de cero (ver columna M1), cuando controlamos por los demás determinantes del gasto, la correlación parcial, claramente mas apropiada para lo que se intenta medir, resulta significativa pero negativa, sugiriendo que existe cierto grado de sustitución, es decir que el esfuerzo de la Nación no sería correspondido a nivel provincial.

Tabla II.3

Provincia	efecto individual u(i)	error combinado v(i,t)=u(i)+e(i,t)						
		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Bs As Ciudad de Buenos Aires	0.0014	0.120	-0.055	-0.090	0.001	0.000	-0.012	0.046
Catamarca	0.0666	0.046	-0.016	-0.055	0.020	0.146	0.147	0.207
Chaco	0.2112	0.417	0.318	0.290	0.183	0.136	0.119	0.107
Chubut	-0.1343	0.012	-0.141	-0.098	-0.197	-0.153	-0.240	-0.182
Corrientes	0.1314	0.212	0.169	0.137	0.074	0.109	0.144	0.131
Córdoba	-0.2103	-0.226	-0.273	-0.308	-0.330	-0.193	-0.217	-0.017
Entre Ríos	-0.0744	-0.018	-0.056	-0.018	-0.212	-0.103	-0.077	-0.071
Formosa	-0.0528	0.003	-0.049	0.042	-0.177	-0.154	-0.146	0.089
Jujuy	-0.2220	-0.503	-0.243	-0.347	-0.174	-0.215	-0.073	-0.096
La Pampa	-0.1325	-0.321	-0.107	-0.001	-0.125	-0.153	-0.154	-0.125
La Rioja	0.1961	0.315	0.236	0.225	0.144	0.205	0.177	0.156
Mendoza	0.0918	-0.025	0.032	0.394	0.155	0.009	0.077	0.041
Misiones	0.0300	0.068	0.065	0.071	0.019	-0.060	-0.050	0.111
Neuquén	-0.2785	-0.181	-0.208	-0.178	-0.383	-0.364	-0.413	-0.345
Río Negro	0.3990	0.285	0.597	0.544	0.357	0.392	0.397	0.395
Salta	0.0502	0.087	0.186	0.281	0.047	-0.036	-0.088	-0.104
San Juan	-0.3549	-0.305	-0.281	-0.269	-0.438	-0.440	-0.429	-0.477
San Luis	-0.0332	-0.005	0.250	0.237	-0.227	-0.131	-0.173	-0.198
Santa Cruz	-0.2279	-0.019	-0.343	0.050	-0.289	-0.365	-0.368	-0.360
Santa Fe	0.3865	0.398	0.265	0.443	0.402	0.438	0.476	0.453
Sgo del Estero	0.0373	0.151	-0.020	0.101	0.051	-0.016	-0.035	0.045
Tierra del Fuego	-0.1054	0.030	-0.065	-0.121	-0.200	-0.119	-0.167	-0.141
Tucumán	0.3663	0.704	0.377	0.346	0.236	0.359	0.377	0.326
	-0.1414	-0.234	-0.156	0.023	-0.090	-0.175	-0.211	-0.210



Tabla II.4

Provincia	Promedio 1993-99	Monto del desvío en pesos de gasto en educación						
		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Bs As Ciudad c	1.661	1.771	1.505	1.500	1.667	1.681	1.708	1.795
Buenos Aires	50.313	45.556	44.895	42.359	46.899	56.074	57.024	59.383
Catamarca	285.270	326.950	303.393	281.295	271.781	272.550	271.490	269.434
Chaco	-124.004	-134.706	-118.424	-125.091	-117.475	-127.156	-118.338	-126.839
Chubut	147.470	152.966	148.423	146.705	136.795	145.321	152.853	149.232
Corrientes	-172.674	-168.470	-159.182	-150.755	-150.656	-182.059	-179.145	-218.447
Córdoba	-65.406	-66.175	-65.378	-65.823	-57.115	-66.741	-68.056	-68.557
Entre Ríos	-54.852	-53.926	-53.255	-58.140	-48.201	-51.182	-52.600	-66.660
Formosa	-208.497	-155.399	-203.300	-175.898	-212.433	-214.906	-252.750	-244.796
Jujuy	-121.590	-98.950	-122.787	-131.283	-119.975	-122.682	-129.027	-126.423
La Pampa	283.985	308.398	286.330	272.147	260.549	285.806	290.353	284.314
La Rioja	130.294	111.891	118.097	166.297	143.161	121.504	129.209	121.902
Mendoza	27.488	27.774	28.767	27.212	26.118	25.672	26.220	30.649
Misiones	-221.299	-236.011	-229.293	-233.073	-210.265	-215.847	-205.993	-218.608
Neuquén	561.477	459.512	645.435	633.722	520.318	551.365	567.342	552.648
Río Negro	55.931	55.864	63.230	66.302	54.457	51.564	50.620	49.480
Salta	-272.188	-279.864	-292.431	-289.560	-251.858	-263.207	-268.281	-260.114
San Juan	-35.973	-35.164	-45.069	-43.669	-28.954	-33.852	-33.036	-32.066
San Luis	-249.052	-301.772	-222.442	-321.591	-230.751	-222.339	-222.239	-222.234
Santa Cruz	728.118	669.637	618.634	749.376	719.487	766.095	792.630	780.970
Santa Fe	35.125	37.501	32.463	35.721	34.549	34.413	34.255	36.973
Sgo del Estero	-100.665	-107.035	-102.257	-94.028	-89.844	-105.523	-101.222	-104.746
Tierra del Fuego	793.848	1073.248	820.245	756.048	662.252	756.367	773.217	715.559
Tucumán	-121.571	-108.311	-117.964	-136.430	-127.473	-121.734	-119.806	-119.283

Tabla II.5

Metodo	M1		M2	
	RE-GLS		RE-GLS	
logg	Coef.	z	Coef.	z
logt			0.375837	5.06
logyprop			0.147142	2.84
logtedu	-0.013316	-0.86	-0.063076	-3.20
poblacio			0.000000	-1.69
density			0.000052	2.93
matricul			0.000000	1.56
constante	7.020056	78.97	3.952707	8.02

En relación al punto b), la tabla II.6 finalmente documenta principalmente el hecho de que los indicadores de performance del sistema educativo, como son los resultados de las evaluaciones realizadas a los alumnos, no parecen haber sido factores determinantes dentro de una “regla” que modele como las transferencias educativas fueron distribuidas. Tampoco resulta significativa la variable partidop la cual capturaría de otro modo algún tipo de factor determinante ligado al signo político del gobierno provincial.

#### IV.4 La implementación de la Ley Federal de Educación

Resulta interesante finalmente, evaluar si la implementación de la Ley Federal de Educación constituye un determinante del gasto educativo de las provincias en tanto constituye un cambio en el marco institucional que puede traducirse en cambios en el nivel de gasto educativo de las jurisdicciones.

Las distintas jurisdicciones han mostrado un comportamiento diferencial en cuanto al grado de celeridad y profundidad con la que han encarado la implementación de la Ley Federal de Educación. Datos actualizados a abril de 1999 muestran experiencias tan dispares como por ejemplo los casos de Misiones y Córdoba donde la implementación de la Ley es total en EGB y Polimodal y por otro lado la ciudad de Buenos Aires la cual hasta esa fecha no había comenzado el proceso de reforma ni siquiera en los primeros años del EGB. En medio de estos casos extremos se encuentran las restantes jurisdicciones, las cuales cuentan en general con una implementación del 100% en los dos primeros ciclos del EGB en tanto que muestran diversos grados implementación parcial en el tercer ciclo de EGB y en el Polimodal. Por ejemplo, la Pcia de Buenos Aires se destaca luego de Misiones y Córdoba con implementación total en el EGB y en el primer año del Polimodal.

Tabla II.6

Metodo	M1*		M2*		M3*	
	MCO		RE-GLS		FE	
logtedu	Coef.	t	Coef.	z	Coef.	t
partidop	0.01029	0.07	-0.1508	-0.73	-0.34209	-1.21
constante	3.53605	30.96	3.6382	19.68	3.74848	21.04

Metodo	M4*		M5*		M6*	
	RE-GLS		RE-GLS		RE-GLS	
logtedu	Coef.	z	Coef.	z	Coef.	z
logt	0.87	5.90	0.89	6.07	0.87	5.93
primprom	-0.14	-0.13			-0.06	-0.06
secprom	0.23	0.20	0.18	0.19		
lenguase						
matesec						
lenguapr						
mateprim						
partidop	-0.15	-0.94	-0.16	-1.00	-0.16	-0.97
constante	-2.12	-1.26	-2.32	-1.46	-2.00	-1.30

\* Estas regresiones se corren para el período 1993-98

Metodo	M7*		M8*		M9*	
	RE-GLS		RE-GLS		RE-GLS	
logtedu	Coef.	z	Coef.	z	Coef.	z
logt	0.86	5.95				
primprom	-0.15	-0.15				
secprom	0.19	0.17				
lenguase			-0.29	-0.17	-0.26	-0.15
matesec			-0.93	-0.67	-0.88	-0.61
lenguapr			-1.69	-0.85	-2.12	-1.02
mateprim			-0.13	-0.08	0.05	0.04
partidop					-0.05	-0.29
constante	-2.09	-1.27	6.37	5.00	6.58	5.12

La estrategia básica de testeo consiste en incorporar alguna variable indicativa del grado de profundidad alcanzado en la implementación de la Ley en las distintas jurisdicciones en los modelos econométricos básicos de las tablas II.2 y II.5. Construimos entonces, dos variables mediante las cuales intentamos captar dicho efecto. La variable *dummyley* que es igual a 1 si la provincia tiene implementación total en abril de 1999 (esto es, Córdoba y Misiones) y cero si la Ley no fue implementada totalmente. Además, intentando explotar un mayor grado de heterogeneidad en la implementación de la ley, generamos la variable *leymedia* que constituye un promedio simple de los diferentes porcentajes de implementación que cada provincia exhibe en los distintos años del EGB y el Polimodal.

Los resultados de la estimación se muestran en la tabla II.7

Tabla II.7

Metodo	M1		M2		M3		M4	
	RE-GLS		RE-GLS		RE-GLS		RE-GLS	
logg	Coef.	z	Coef.	z	Coef.	z	Coef.	z
logt	0.34092	4.84	0.29056	3.89	0.29498	3.87	0.36029	4.73
logyprop	0.15699	3.08	0.14038	2.69	0.15117	2.94	0.17344	3.46
logtedu							-0.06440	-3.22
poblacio	0.00000	-0.11	0.00000	-0.47	0.00000	-0.45	0.00000	-1.67
density	0.00004	1.83	0.00004	2.26	0.00005	2.12	0.00005	2.37
matricul	0.00000	-0.01	0.00000	0.24	0.00000	0.19	0.00000	1.49
leymedia	-0.21477	-0.88			0.12161	0.36	0.09271	0.28
dummyley			-0.21781	-1.59	-0.25689	-1.43	-0.24698	-1.43
constante	4.04997	8.22	4.35003	8.64	4.18802	8.39	3.88920	7.94

Las variables indicadoras del grado de implementación de la ley no resultan significativas entre los determinantes del gasto en educación. Los resultados, sin embargo, deben tomarse con cautela debido a que esta información corresponde a abril de 1999 y está siendo aplicada a todo el panel que cubre el período 1993-99. Por otra parte puede que la Ciudad de Buenos Aires que tiene un valor cero para la variable *leymedia* pues no implementó la reforma y un alto nivel de gasto educativo, pueda sesgar los resultados. Sin embargo las estimaciones excluyendo esta jurisdicción no alteran significativamente los resultados.

Retomamos finalmente el análisis de la sección IV.3 acerca de las transferencias educativas específicas. Básicamente, la idea aquí es incorporar las variables de implementación de la ley en el modelo de transferencias educativas con el objeto de contribuir al entendimiento de la “regla” implícita a través de la cual dichas transferencias se distribuyeron en los últimos años. Si bien a priori podría esperarse que las provincias con mayor grado de implementación de la Ley, tuvieran su correlato en mayores transferencias educativas específicas.

Los resultados de la tabla II.8, aunque preliminares, muestran sin embargo un resultado inverso: en algunas de las especificaciones, una de las variables de implementación, en particular *leymedia*, resulta significativa al 10% y negativa indicando que las provincias con mayor implementación de la ley reciben transferencias específicas menores, todo lo demás constante.

Tabla II.8

Metodo	M1		M2		M3		M4	
	RE-GLS		RE-GLS		RE-GLS		RE-GLS	
logtedu	Coef.	z	Coef.	z	Coef.	z	Coef.	z
logt			0.9015214	7.63	0.8103365	7.11	0.9475561	7.01
leymedia	1.14975	1.63	-0.7643031	-1.84			-1.002627	-1.84
dummysley	-0.9225483	-1.78			-0.1754335	-0.60	0.2511501	0.68
constante	2.846397	6.15	-1.880777	-2.63	-1.772207	-2.34	-2.046443	-2.70

## Capítulo IV

### **Las políticas de financiamiento a la educación básica: La experiencia Argentina e Internacional y una propuesta de cambio del régimen de coparticipación**

En este capítulo nos proponemos describir y evaluar distintas propuestas de políticas de financiamiento educativo. Tal evaluación se realizara teniendo en cuenta las conclusiones que, sobre la evolución del gasto en educación, sus determinantes y los problemas de incentivos, se arribaron en los capítulos precedentes. Al mismo tiempo, las recomendaciones sobre reforma también se apoyan parcialmente en la experiencia argentina reciente en lo relativo a políticas de financiamiento a la educación no universitaria y la experiencia internacional en la materia, aspectos que se desarrollan en este capítulo. El objetivo final es el de derivar una serie de recomendaciones para el diseño de nuevos instrumentos de financiamiento educativo. En particular, formular cambios en el régimen coparticipación federal de impuestos que permita reorientar recursos hacia la educación básica.

En la sección I se analizan algunos aspectos históricos e institucionales relacionados con el financiamiento de la educación básica en argentina. En particular se describe el proceso de descentralización educativa implementado a principio de los años 80 y principios de los 90 enfatizando sus consecuencias en términos del financiamiento. A continuación se describen los principales antecedentes relacionados con la instrumentación de fondos con asignación específica a la educación. Por último, se analizaran los principales cambios que, en lo concerniente al financiamiento de la educación básica, se desprenden de la Ley Federal de Educación y los compromisos asumidos en el Pacto Federal Educativo.

En la sección II por su parte, se analizan los antecedentes internacionales sobre esquemas alternativos de financiamiento de la educación básica. En particular, se describen y evalúan, desde la perspectiva de su aplicación a la argentina, los casos de Canadá, Australia, Chile, y USA. Finalmente, en la sección III se describe una propuesta de modificación del actual esquema de coparticipación federal de impuestos y la creación de un fondo federal de financiamiento educativo.

## **IV. 1. Antecedentes institucionales del financiamiento a la educación no universitaria en Argentina**

Una evaluación de la propia experiencia en el tema de políticas de financiamiento a la educación básica resulta un elemento indispensable para poder fundamentar cambios en dichas políticas en el futuro. En tal sentido en años recientes ha habido numerosas iniciativas que han cambiado radicalmente el sistema de financiamiento a la educación básica. Por una lado, esta el proceso de descentralización educativa iniciado en los años ochenta. También existen numerosos antecedentes de fondos específicos que intentaron volcar mayores recursos hacia la educación básica. Finalmente una de las iniciativas mas recientes y con profunda repercusión en el ámbito educativo ha sido la implementación de la Ley Federal de Educación y el Pacto Federal Educativo celebrado entre las provincias y el gobierno nacional. En lo que sigue se describen estas iniciativas analizando no solo la cuantía y el tipo de recursos que se ven afectados, sino también qué tipo de metodología se propone para el reparto de los fondos. Mas aun, en función de lo indicado en el capítulo III sobre la relevancia de tener en cuenta como las políticas afectan los incentivos de los gobiernos, se evaluará si las distintas iniciativas de política de financiamiento educativo tuvieron en cuenta estos aspectos y, en tal sentido, si la distribución de los fondos estaba sujeta al cumplimiento de ciertos requisitos o actividades de forma de asegurar el logro de los objetivos. En tal sentido, será de interés investigar en cada caso qué mecanismo institucional se previó para poder monitorear el cumplimiento de esos requisitos y evaluar ex-post el cumplimiento de los objetivos propuestos.

### **IV.1.1. El financiamiento de la descentralización de los servicios educativos**

Desde los años ochenta, pero en particular durante la década de los 90, la descentralización de los servicios sociales ha ocupado un rol central en las políticas públicas de los países de América Latina. Con relación a la educación, en estos años, han sido numerosas las experiencias de países que han descentralizado estos servicios a niveles de gobierno más cercanos a la comunidad. Argentina, Chile, Bolivia, Brasil, Colombia, México y Nicaragua forman parte de este grupo de países<sup>1</sup>. A continuación nos referiremos a la experiencia Argentina enfatizando el mecanismo adoptado para su financiamiento.

La descentralización de los servicios educativos en la Argentina se inició en 1978 con el traspaso a las provincias, la Municipalidad de Buenos Aires y el territorio de Tierra del Fuego de los establecimientos del nivel pre-primario y primario que se encontraban en la órbita del Estado nacional (leyes 21.809 y 21.810). Puesto que dicho traspaso fue realizado durante el gobierno

---

<sup>1</sup> En di Gropello y Cominetti (1998) se puede encontrar un completo análisis sobre la descentralización de los servicios de salud y educación para estos países. Por su parte en World Bank (1998) se puede obtener un análisis institucional de la descentralización educativa en los países de América Latina con un especial énfasis sobre la instancia de gobierno (municipios, escuela) más apropiada para gestionar la provisión de estos servicios sociales.

militar la descentralización se llevó a cabo en forma compulsiva desde el gobierno nacional. Por otra parte, el traspaso se realizó sin una contraparte financiera para que los gobiernos provinciales pudieran absorber los mayores costos que implicaba el mantenimiento de los establecimientos de nivel pre-primario y primario. Al respecto, el art. 12 de la ley 21.809 establecía “Las erogaciones que por cualquier concepto se originen a partir del 1 de enero de 1978 respecto de los servicios que se transfieren de conformidad con lo establecido por la presente ley estarán a cargo de las provincias.”

Recién en 1988, con el dictado de la nueva ley de coparticipación federal de impuestos (ley 23.548), se acordó que este traspaso de los servicios educativos a las provincias significaba un costo adicional para éstas de alrededor del 8,16% del total de la recaudación impositiva<sup>2</sup>. Esto derivó en un aumento de la participación primaria de las provincias desde el 48,5% vigente en la ley 20.221 de 1973 (anterior a la 23.548) al 56,66% establecido en la nueva ley.

Más recientemente, a fines del año 1991, se llevó a cabo por iniciativa del Ministerio de Economía la transferencia de los servicios educativos de los niveles medio y superior a manos de los gobiernos provinciales y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (ley 24.049)<sup>3</sup>.

**Figura IV.1: Descentralización educativa en Argentina**  
Participación del nivel subnacional de gobierno (provincias y municipios) en la ejecución de la inversión en educación básica, superior y universitaria



En la Figura VI.1 se indica la evolución de la participación de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires en el gasto educativo no universitario. En la figura se advierte claramente este proceso de descentralización educativo señalado en los párrafos anteriores.

<sup>2</sup> El cálculo del costo de los servicios transferidos a las provincias en 1979 surge de un acuerdo suscripto por los Ministros de Economía, Hacienda y Finanzas de las Provincias en el Consejo Federal de Inversiones el 8 de julio de 1984 (CFI, 1998).

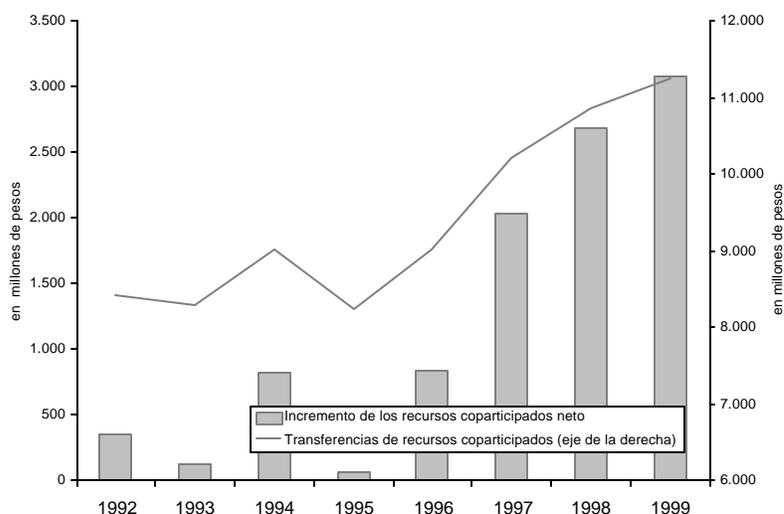
<sup>3</sup> Este último proceso de descentralización abarcó el traspaso de un total de 1.905 establecimientos educativos que comprenden a 126.200 agentes (112.000 docentes y 14.200 no docentes) para la atención de casi un millón de educandos; 20 establecimientos de salud que emplean aproximadamente a un total de 9.200 agentes y 22 institutos de minoridad y familia que emplean a aproximadamente 1.700 agentes (MEyOSP, 1992).

Al igual que la transferencia de los servicios de educación de los niveles pre-primario y primario realizada a fines de los 70, la descentralización de los servicios educativos del nivel medio y terciario a principios de los 90 se realizó sin una reasignación de la distribución primaria de los recursos coparticipados a favor de las provincias<sup>4</sup>. Tampoco se implementó un esquema de transferencias nacionales para financiar esta nueva responsabilidad en el nivel provincial de gobierno. Resulta sorprendente que, en vista de lo ocurrido en el anterior episodio de descentralización educativa, las provincias aceptaran pasivamente nuevas responsabilidades de gasto sin una contrapartida de mayores ingresos. La clave para que esto ocurriera fue el substancial aumento en los recursos de libre disponibilidad girados a las provincias en el marco del régimen de coparticipación federal de impuestos. Ello se dio a partir del establecimiento del plan de convertibilidad que logro estabilizar la inflación y expandir fuerte mente la tasa de actividad económica. La figura IV.2 muestra el aumento de estos recursos para las provincias a partir del año 1992.

El mecanismo para asegurar el financiamiento de los servicios transferidos ha sido en este caso una retención de \$ 711, 2 millones, practicada por la Secretaría de Hacienda previamente a la distribución secundaria de los recursos coparticipados que le corresponden a los gobiernos provinciales por la ley 23.548<sup>5</sup>.

Según el artículo 14 de la ley 24.049 dicha retención será operativa en la medida que el incremento de la recaudación de los gravámenes a que se refiere la ley 23.548 para 1992 respecto del promedio mensual anualizado del período Abril-Diciembre de 1991 sea superior al monto mencionado en el párrafo anterior. En caso que la recaudación no alcance a cubrir el nivel promedio antes señalado la Nación debía cubrir esa diferencia. Con lo cual estos recursos constituyen fondos coparticipados que deben ser utilizados para financiar los mayores costos educativos y de salud generados por la transferencia de servicios. Cabe

Figura IV.2: Transferencias de recursos coparticipados y Diferencia entre el aumento anual de los recursos coparticipados y el costo de los servicios de educación y salud transferidos a los gobiernos provinciales y la Ciudad de Buenos Aires



<sup>4</sup> Si bien la descentralización se realizó con el argumento de acercar la prestación de estos importantes servicios públicos a la comunidad, el Ministerio de Economía impulsó esta política como una forma de compensar una desigual distribución primaria de recursos entre la nación y las provincias heredada de la ley de coparticipación sancionada en 1988.

<sup>5</sup> Si se consideran los restantes servicios transferidos el monto de la retención aumenta a \$ 958,2 millones.

destacar que estos fondos no constituyen ingresos adicionales para las provincias, ya que surgen de la participación primaria que le corresponde a este nivel de gobierno. Dado que su distribución entre las diferentes jurisdicciones se realizó en función de los costos de los servicios transferidos (básicamente la nómina salarial de los cargos docentes transferidos) este mecanismo de financiamiento constituyó, en los hechos, una redistribución de recursos hacia las provincias con mayor número de docentes transferidos.

Como se indicó, esta transferencia de servicios sin una contrapartida de recursos adicionales fue posible gracias a un escenario en el cual los recursos girados a los gobiernos provinciales estaban en pleno aumento. La figura IV.2 muestra la diferencia entre el incremento de los recursos coparticipados para el conjunto de provincias en el marco de la ley 23.548 (no incluye fondos con asignación específica como FONAVI, FEDEI, Fondo Vial, etc.) y el costo de los servicios de educación secundaria<sup>6</sup> y de salud transferidos a los gobiernos provinciales y a la Ciudad de Buenos Aires. Como lo demuestra el gráfico, en 1992 y 1993, el aumento en los recursos coparticipados fue mas que compenso el costo de los servicios transferidos.

Con relación al financiamiento de los servicios de educación, salud y minoridad el mensaje del presupuesto del año 1992 expresaba “El crecimiento de recursos operado en 1991 y el proyectado para el ejercicio 1992, permite afirmar que el costo de los servicios transferidos es inferior a los recursos adicionales que recibirán las provincias”. El hecho que la Ciudad de Buenos Aires, reciba una suma fija en el actual esquema de coparticipación federal de impuestos generó un traspaso de funciones a dicho nivel de gobierno sin la contraparte de recursos para financiarlos.

Desde el punto de vista presupuestario, el traspaso de la totalidad de los servicios educativos a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires significó, en 1992, una disminución del gasto en la finalidad Educación, Cultura y Ciencia y Técnica de alrededor de 400 millones de pesos en moneda corriente respecto al año 1991. Esta disminución en el presupuesto de educación puede desagregarse en una disminución de los gastos en educación básica de \$ 800 millones, un aumento de \$ 350 millones en educación superior y universitarias y educación sin discriminar y \$ 50 millones en Cultura y Ciencia y Técnica.

El análisis de la experiencia Argentina con la descentralización educativa muestra que este proceso estuvo motivado mayormente en necesidades presupuestarias del gobierno nacional y en menor medida en un replanteo de las funciones y potestades de gastos e ingresos de la federación. ¿Que consecuencias ha tenido este cambio en el financiamiento destinado a esta finalidad?. Esto es, ¿en qué medida este proceso de descentralización ha influido en los incentivos de los gobiernos para asignar fondos a la educación?. ¿Tiene el gobierno nacional algún role en el financiamiento de la educación básica aun después de completado el proceso de descentralización?

---

<sup>6</sup> Los institutos de educación terciaria transferidos a los gobiernos provinciales y la Ciudad de Buenos Aires cuenta con un financiamiento adicional a través de una transferencia presupuestaria del Ministerio de Educación por alrededor de \$ 300 millones anuales.

Sin querer dar una respuesta definitiva a estas preguntas, podemos decir que el análisis empírico presentado en el capítulo I no parece mostrar que a partir de la descentralización, para el agregado de las provincias, hubiera habido un menor esfuerzo en asignar fondos a la educación básica<sup>7</sup>. De todas formas, se vio que el gasto por estudiante se estanca a partir del año 1994 y para algunas jurisdicciones dicho gasto se reduce en forma significativa. En tal sentido, el capítulo II mostró que efectivamente algunas provincias gastan menos de lo que les correspondería en función de algunas de sus características socioeconómicas. ¿Podemos decir que estos hechos son consecuencias de la descentralización?

No obstante que existen poderosos argumentos en favor de la descentralización de ciertos servicios como los de la educación básica, el análisis teórico presentado en el capítulo III muestra que en presencia de externalidades interjurisdiccionales, y la educación ciertamente los tiene, las decisiones de gasto en educación tomadas por los gobiernos locales en forma aislada implicaran una subinversión en educación respecto del óptimo social. Pero la necesidad de coordinar las decisiones de financiamiento educativo a nivel nacional no solo surgen por problemas de externalidades, el análisis del capítulo III también mostró que para alcanzar un desarrollo más balanceado a lo largo de las distintas jurisdicciones, y en presencia de diferentes niveles iniciales de capital humano por provincia, se requiere un sistema de transferencias que redistribuya recursos desde las provincias más ricas, con mayor nivel de capital humano, hacia las más pobres, con menor nivel de capital humano<sup>8</sup>. No obstante, también se vio que en presencia de información asimétrica respecto del esfuerzo que las jurisdicciones hacen para asignar fondos en la acumulación de capital humano, se presentaban problemas de incentivos donde las jurisdicciones tendían a utilizar los recursos para gastos de consumo y en menor medida para inversión en capital humano.

Claramente el análisis previo sugiere que aun en presencia de un proceso de descentralización educativa se requiere la presencia de un organismo supra provincial que orqueste un sistema de transferencias que ataque los problemas antes planteados, tanto de externalidades, necesidad de convergencia en los niveles de capital humano y a los problemas de incentivos. La evidencia de como se realizó el proceso de descentralización en Argentina no parece indicar que el diseño institucional elegido haya tenido en cuenta estos aspectos. No obstante, como veremos a continuación varias iniciativas como los fondos específicos y la misma Ley Federal de Educación pueden entenderse como medidas para paliar estos problemas surgidos a partir de la descentralización. La pregunta que resta analizar es si estas políticas surgidas en la órbita nacional de apoyo a la educación básica han sido un complemento eficiente de la política de gasto provincial.

#### **IV.1.2 Antecedentes sobre fondos con asignación específica para la educación.**

---

<sup>7</sup> No obstante, el gasto que quedo en la órbita del gobierno nacional, Educación Universitaria, fue lo que más aumento durante el periodo.

<sup>8</sup> La velocidad deseada para esta convergencia en los niveles de capital humano entre provincias dependía, no obstante, del tipo de función de producción de capital humano que se adopte.

Desde los tiempos de la organización del Estado Argentino se adoptó para el financiamiento educativo la modalidad de fondos con asignación específica constituidos por gravámenes especiales, como el impuesto a las apuestas y entradas al hipódromo, a los juegos de azar, entradas a casinos y a las multas. En 1903, por ejemplo, se crea a través de la ley 4.223 el Fondo de Instrucción Primaria con recursos provenientes de multas y los depósitos dados en garantía por concesiones otorgadas por el Estado nacional.

Otra iniciativa para reforzar el financiamiento educativo lo constituye el Fondo de Escolar Permanente promulgado, en 1965, por la ley 16.727. El Fondo contaba con los recursos provenientes del impuesto a los automotores importados, el impuesto a la compra y transferencia de automotores y sobre boletos de entrada a Hipódromos. Según consta en la norma, el Ministro de Educación y Justicia se constituía en el administrador del Fondo. Tenía, además, la potestad para determinar anualmente las prioridades a las cuales serían aplicados los recursos conforme a un planeamiento orgánico de las construcciones escolares que se requieran.

Es importante indicar que en general los recursos afectados se destinaban a la infraestructura escolar y a la adquisición de equipamiento, ya que el financiamiento de los gastos de funcionamiento del sistema se garantizaban mediante recursos provenientes de rentas generales. En todas estas iniciativas las provincias no participaban dado que los servicios educativos eran provistos en forma centralizada por el gobierno nacional.

Una tercer iniciativa que merece ser destacada es la creación, en 1968, del Instituto Nacional de Crédito Educativo para la Igualdad de Oportunidades. Según el texto de la ley 17.791 el Instituto tenía como misión la de promover la capacitación y especialización de las personas carentes de recursos. Entre las funciones del Instituto se destacan la de conceder créditos a egresados argentinos para cursar carreras universitarias o estudios de nivel medio en el país o el exterior, conceder créditos a obreros y empleados para capacitarse o especializarse en técnicas o especialidades que requiera el desarrollo económico del país, otorgar subsidios para la realización de actividades tendientes al mejoramiento social, cultural y profesional de los estudiantes y egresados, entre otras cosas. En la ley se establecía que el Instituto sería administrado por un Consejo de Dirección formado por un cuerpo colegiado de 5 miembros titulares y 2 suplentes, designados por el Poder Ejecutivo Nacional. Los recursos para financiar las actividades del Instituto provenían mayoritariamente de rentas generales del presupuesto nacional. Un aspecto que merece ser destacado de esta Institución es que las acciones estaban dirigidas exclusivamente a financiar estudiantes y egresados, es decir constituían subsidios y préstamos para los individuos<sup>9</sup>.

El Fondo Educativo, dictado por la ley 23.095, constituye una iniciativa reciente en la cual por primera vez las provincias participan de un régimen de afectación específica de recursos destinados

---

<sup>9</sup> En 1990 se incorporó a través de un decreto nacional la posibilidad de que el Instituto otorgue subsidios a instituciones o asociaciones intermedias del área educativa (decreto 1.227/90).

a la educación. En tal sentido, este fondo se puede ver como una fuente de financiamiento federal que busco complementar la asignación de fondos por parte de las provincias una vez establecida la descentralización educativa. El Fondo, creado en 1991, se nutre del 80% de los recursos producidos por el impuesto sobre ventas, compras, cambio o permuta de divisas y la totalidad de los recursos producidos por el impuesto a los activos. Dichos recursos se distribuyen en un 35% a la Nación y un 65% al conjunto de las provincias. La norma establecía que provisoriamente los recursos de las provincias se debían distribuir en función de los coeficientes de la ley 23.548 (de coparticipación federal de impuestos) y que en un plazo de 60 días el Consejo Federal de Cultura y Educación debería proponer una formula permanente de distribución, considerando parámetros tales como la matrícula, el número de establecimientos o el número de cargos en ejercicio efectivo de la docencia. Por el momento no se ha podido constatar que dicho Consejo haya instrumentado mediante una resolución estos nuevos criterios de distribución.

Como contrapartida de esta asignación de fondos las provincias debían realizar las acciones necesarias tendientes a equiparar las remuneraciones del escalafón docente y mantener los cargos docentes provinciales en los niveles de fines del año 1990. En caso de no ser cumplidas estas exigencias en la ley se dispuso que la Secretaría de Hacienda estaría facultada para retener los montos correspondientes.

Según la información de la Subsecretaría de Programación Regional durante, el período 1991-1998 se transfirieron mediante este fondo más \$ 800 millones a las provincias. Tampoco en este caso se ha podido establecer cual ha sido el uso que le han dado las provincias a estos fondos y si efectivamente las condicionalidades arriba indicadas han sido operativas, no obstante que la evidencia sobre la evolución de la cantidad de docentes por jurisdicción desde 1990 sugiere que este requisito no ha sido observado.

Por último cabe destacar el Fondo Nacional de Incentivo Docente, sancionado a fines de 1998 después de largas negociaciones entre el gobierno nacional, el congreso, las autoridades provinciales y los gremios docentes. El Fondo Nacional de Incentivo Docente (FNID) constituye, también, un régimen de recursos con una afectación específica, en este caso el mejoramiento de la retribución de los docentes de escuelas oficiales y de gestión privada subvencionadas que estén incluidos en la planta orgánica funcional.

El Fondo cuenta con el financiamiento de un impuesto anual que se aplica sobre los automotores cuyo costo de mercado supere los \$ 4.000, motocicletas de más de 200 centímetros cúbicos de cilindrada, embarcaciones y aeronaves. Según lo dispuesto por la ley 25.053 los recursos del FNID deben ser transferidos a las provincias para que estas abonen una asignación especial de carácter remunerativo por cargo docente. Para acceder a los recursos del FNID las provincias debían destinar los recursos al propósito antes mencionado, no sustituir recursos de su presupuesto por los provenientes del Fondo y desarrollar un programa de mejoramiento de la administración del sistema educativo de cada jurisdicción que optimice la gestión de los recursos. No obstante la legislación no

menciona como este tipo de objetivos o condicionalidades de las transferencias iban a ser verificadas y tenidas en cuenta a la hora de la distribución efectiva de los recursos.

Del análisis arriba descrito del diseño de fondos específico destinados a fortalecer el financiamiento educativo, sobretodo de aquellos establecidos en forma mas reciente, luego de implementada la descentralización educativa, surgen algunas conclusiones. En primer lugar, no surge claramente que los fondos se hayan distribuido con un criterio que tenga mas en cuenta la evolución de la demanda por los servicios educativos o también problemas de fuertes disparidades en el stock de capital humano por jurisdicción. El Fondo Educativo establecido en 1991 tenia como objetivo que los fondos se repartieran en función de alguno de estos criterios pero finalmente ello no fue instrumentado por el Consejo Federal de Educación.

Por otro lado, cuando las transferencias han estado sujetas a condicionalidades, en general no ligadas directamente al esfuerzo por inversión en capital humano, tampoco la legislación proveía un mecanismo institucional a través del cual dichas condiciones se verificaban antes de proceder a la remisión de los fondos. La ausencia de estos mecanismos no parece un tema menor. El Fondo de Incentivo Docente estipulaba que no podía existir sustitución recursos provinciales por aquellos de origen nacional. Sin embargo, en el capítulo II se presentó evidencia de que en promedio las transferencias nacionales para educación básica han sustituido gasto provincial en esa finalidad.

#### **IV.1.3. Los objetivos de la Ley Federal de Educación y el Pacto Federal Educativo. El funcionamiento de la ley en términos de los indicadores agregados.**

La Ley Federal de Educación, sancionada en 1993, modificó la estructura y obligatoriedad de los ciclos lectivos y, lo que es más importante aún, brindó el marco para comenzar a introducir y/o discutir reformas a las estructuras organizativas y pedagógicas propiamente dichas del sector educativo no universitario (IDHA, 1999).

Por otra parte, la ley define claramente cuales son las competencias de los gobiernos provinciales y que responsabilidad le cabe al gobierno nacional. En tal sentido, se estableció que el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación tendría a su cargo la definición de las políticas educativas y la co-responsabilidad de garantizar el acceso universal a la educación básica, velar por la calidad, equidad y eficiencia educativa, elaborar los contenidos básicos curriculares, desarrollar el seguimiento y la evaluación de la calidad educativa y gestionar programas compensatorios.

El Consejo Federal de Educación, que nuclea a los Ministros de Educación de la Nación y las provincias, asume mediante esta ley un rol protagónico al ser el ámbito para consensuar las políticas macroeducativas. Finalmente, con la Ley Federal de Educación queda absolutamente claro que la

responsabilidad principal por la prestación de los servicios educativos no universitarios quedaba en manos de los gobiernos provinciales.

En materia económica la ley plantea la necesidad de incrementar los recursos que el Estado destina a la educación. En su artículo 61 dispuso como objetivo duplicar la inversión en educación a una razón del 20% anual a partir del presupuesto 1993, o bien, incrementar en un 50% la participación de los gastos en educación en el PBI, de estos objetivos el que signifique un mayor flujo de recursos con destino a esta finalidad.

Además, en su artículo 63 establece que el Estado Nacional, las Provincias y, en ese momento, la Municipalidad de Buenos Aires formalizarán un Pacto Federal Educativo en el cual las partes debían acordar: a) el compromiso de incremento educativo anual de cada jurisdicción, b) el aporte del Estado nacional para el cumplimiento de las nuevas obligaciones que la presente ley determina a las provincias y la Municipalidad de Buenos Aires, c) la definición de procedimientos de auditoría eficientes que garanticen la utilización de los fondos destinados a educación en la forma prevista y d) la implementación de la estructura y objetivos del sistema educativo indicado en la presente ley.

Con este marco, el 11 de setiembre de 1994 en la provincia de San Juan el presidente de la Nación, los gobernadores y el intendente de la Municipalidad de Buenos Aires firman el Pacto Federal Educativo.

El Pacto constituye el primer esfuerzo coordinado para contribuir al financiamiento educativo en el marco de las instituciones del federalismo argentino. Constituye, además, el inicio de la etapa de ejecución de la Ley Federal de Educación. El núcleo central del Pacto está asociado al financiamiento de la reforma educativa planteada en la Ley Federal de Educación (Capítulo II y III) y el establecimiento de metas específicas en materia educativa, como ser, el mejoramiento de la infraestructura, la expansión de la matrícula y un mejor equipamiento escolar (Capítulo IV). El Pacto incluye, compromisos de uno y otro nivel de gobierno con relación a la transformación educativa.

El Ministerio de Cultura y Educación (MCyE) se comprometió a invertir, por encima de los recursos asignados en 1994, \$ 3.000 millones durante los cinco años posteriores a la firma del Pacto, en los rubros de infraestructura, equipamiento y capacitación docente (Capítulo III – Cláusula específica 6). Asimismo, el MCyE se comprometió a destinar los recursos necesarios para la total erradicación de las escuelas “rancho” y para la implementación de “políticas compensatorias” que garanticen el acceso de todos los niños y jóvenes en edad escolar a los servicios de educación básica.

Las provincias y la Municipalidad de Buenos Aires, por su parte, se comprometieron a financiar el 20% de las inversiones que realice la Nación, y a “reorientar sus respectivas inversiones educativas para optimizar su eficiencia, como así también a reinvertir los recursos resultantes de tal emprendimiento, en el marco de los objetivos generales aquí acordados”.

Un componente importante del Pacto, y que no ha tenido suficiente trascendencia ha sido la firma de Actas Complementarias con cada una de las jurisdicciones adherentes. Estas Actas debían constituirse en el instrumento para monitorear el cumplimiento de las obligaciones emanadas en el Pacto, al incluirse en éstas los compromisos de inversión que debían realizar las provincias y el Ministerio de Cultura y Educación, el tipo de inversión que se realizaría y las acciones que emprenderían las provincias para dar cumplimiento con la reforma educativa planteada en la Ley Federal de Educación.

El pacto incluía, además, una cláusula “gatillo” por la cual el Ministerio de Cultura y Educación podía suspender la financiación de los proyectos iniciados, o a iniciarse, cuando se verifique el incumplimiento de los compromisos acordados en las Actas Complementarias. Esta cláusula constituía una valiosa herramienta para garantizar el cumplimiento de los compromisos asumidos por las provincias y la Ciudad de Buenos Aires.

De la lectura del Pacto sorprende que no se hayan contemplado indicadores específicos (distribución de la matrícula educativa, stock de capital humano, indicadores de acceso a la educación, calidad educativa, etc) para asignar los recursos comprometidos por el Ministerio de Cultura y Educación. En el mismo sentido, sorprende que el Pacto no contemple un organismo técnico de control y supervisión de las acciones y compromisos asumidos por las partes.

#### *Evaluación cuantitativa de la implementación del Pacto Federal Educativo*

Desde el punto de vista programático la instrumentación de los compromisos asumidos por el Ministerio de Cultura y Educación con relación al Pacto Federal Educativo se implementaron a través de varios programas a la vez. Los principales fueron el programa 33 “Acciones Compensatorias en Educación”, que a su vez, incluía: el “Plan Social Educativo”, el programa “Mejor Educación para Todos”, el “Programa Nacional de Becas Estudiantiles”, y “El Pacto Federal Educativo”, el programa 37 “Transformación del Sistema Educativo” (a partir del presupuesto 1997 pasa a llamarse “Infraestructura y Equipamiento Escolar”), el programa 29 “Formación, Perfeccionamiento y Actualización Docente” y el programa 41 “Reforma Institucional de las Provincias y Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires”. Todos estos programas se ejecutaron desde la Secretaría de Educación Básica del Ministerio de Cultura y Educación. En el Anexo Estadístico se presenta la información presupuestaria de estos programas para el período 1994-1999.

Según el Ministerio de Cultura y Educación el Plan Social Educativo constituía uno de los pilares de los programas dirigidos a dar cumplimiento con las obligaciones de la Ley Federal de Educación, primero, y el Pacto Federal Educativo, después. Mediante este programa se han distribuido directamente a las escuelas incorporadas a los proyectos los bienes adquiridos por el Ministerio como libros de texto y de lectura, manuales, diccionarios, cuadernos, equipamientos escolares para

los alumnos, bibliotecas de literatura infantil, enciclopedias, atlas, computadoras y bibliotecas didácticas para maestros, por escuela.

Según información del propio Ministerio (MCyE, 1998) los recursos financieros del programa eran transferidos a una caja de ahorro especial de cada escuela. Allí eran administrados por las propias autoridades y por la comunidad. El Plan Social Educativo llegaba a 11.820 escuelas y atendía a 3.513.860 alumnos de Nivel Inicial, Primario y Secundario de educación común en todo el país sobre un total de 8.703.460 alumnos.

Con relación a las metas de inversión establecidas en el Pacto Federal Educativo del análisis de la información de las Cuentas de Inversión del Sector Público Nacional para el período que abarca los años 1995-99 surge que la Nación no logró cumplir con los compromisos del Pacto. La inversión educativa realizada por el MCyE durante el período que abarca el Pacto, por encima de los valores invertidos en 1994, alcanza los \$ 842 millones, es decir, sólo el 30% de la meta establecida en el Pacto<sup>10</sup>. Este resultado se obtiene considerando una gran cantidad de programas ejecutados por las autoridades del Ministerio de Educación vinculados a Infraestructura, Equipamiento y Capacitación Docente. Inclusive si pudiera interpretarse que la meta contemplada en el Pacto debe medirse a partir de la inversión realizadas por el MCyE en dichas áreas durante los años que abarca el Pacto tampoco se hubiera cumplido con la meta puesto que la inversión realizada asciende a \$ 1860 millones (ver Cuadro IV.1).

**Cuadro IV.1**  
**Grado de cumplimiento del Pacto Federal**  
**Educativo**  
 en millones de pesos corrientes – base devengado

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total 1999-95
<b>1. Inversión Nacional</b>							
Programas de Infraestructura, Equipamiento y Capacitación docente en Educación Básica y Superior no Universitaria	203,4	241,9	346,1	492,1	495,3	283,8	<b>1.859,2</b>
Incremento respecto a 1994		38,5	142,7	288,7	291,9	80,4	<b>842,2</b>

<sup>10</sup> Para un análisis más exhaustivo del cumplimiento de las metas del Pacto resulta imprescindible contar con la información sobre la asignación jurisdiccional de los gastos realizados por el Ministerio de Cultura y Educación en los programas vinculados con el Pacto Federal Educativo. Esto permitirá, además, identificar la contraparte local en la ejecución de estos proyectos.

---

Fuente: elaboración propia en base a las Cuentas de Inversión

El principal causa de incumplimiento por parte del Ministerio de Cultura y Educación debe buscarse en una fuerte restricción financiera sufrida por el gobierno nacional luego de la crisis del tequila en diciembre de 1994 y, posteriormente, agudizada con la crisis financiera internacional a mediados del año 1997 y que se extendió hasta fines de 1999. También cabe señalar una escasa voluntad en las autoridades nacionales para realizar las reasignaciones presupuestarias necesarias para apuntalar el presupuesto del Ministerio de Cultura y Educación.

Esta restricción financiera se observa en los recortes al presupuesto del Ministerio de Cultura y Educación y, en particular, de aquellos programas vinculados directamente con la transformación educativa impulsada por la Ley Federal de Educación, como el programa “Gestión de Programas y Proyectos Educativos” –luego pasará a llamarse “Formación Perfeccionamiento y Actualización Docente”-, “Acciones compensatorias en educación” y “Transformación educativa”. Por ejemplo, en 1995 luego de la crisis del tequila, que obligó a introducir un severo programa de ajuste en el gasto nacional, los principales programas del Ministerio de Educación relacionados a los compromisos del Pacto Federal Educativo sufrieron un recorte del 40% de su presupuesto. (ver Cuadros del Anexo B). En segundo lugar se observó en algunos años un monto importante de crédito no ejecutado. En 1995, por ejemplo, el programa “Transformación del Sistema Educativo” utilizó sólo el 58% del crédito vigente, mientras que en 1999, el programa “Equipamiento e Infraestructura Escolar” se ejecutó en sólo un 42%<sup>11</sup>.

La información sobre la distribución por provincia de los fondos nacionales comprometidos en el Pacto Federal Educativo se presenta en los cuadros IV.2 y IV.3. En particular, se exhiben las transferencias de fondos realizada por el Ministerio de Cultura y Educación en el marco del Programa Social Educativo y el Pacto Federal Educativo durante el período 1993 y 1999. En el caso que se hallan transferido material escolar (libros, útiles escolares, equipamiento para laboratorios, etc.) se ha cuantificado este material por el costo de los materiales distribuidos. En otros casos se trata de transferencias para cubrir los gastos de ejecución de obras de infraestructura (nuevos establecimientos escolares, ampliaciones y remodelaciones, construcción de aulas, etc.) realizadas la mayoría de las veces por la provincia. También estas transferencias incluyen fondos destinados a capacitación y a partir del año 1997 subsidios a escuelas para el equipamiento informático o didáctico y becas para alumnos de los últimos años de enseñanza media.

#### Cuadro IV.2

---

<sup>11</sup> Con respecto a la subejecución de los programas del Ministerio de Cultura y Educación resulta importante señalar que este resultado puede ser responsabilidad de las propias autoridades del Ministerio de Cultura y Educación, como así también, el resultado de un sistema de cuotas aplicado por la Secretaría de Hacienda para restringir aún más el uso de los fondos que le habían sido asignado por el presupuesto nacional a cada programa. Este mecanismo de cuotas tuvo especial vigencia con la crisis del tequila y posteriormente con la crisis financiera internacional de fines del año 1997.

### Distribución de los recursos de programas nacionales de educación (1)

en miles de pesos y en %

Provincias	1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999	
	monto	en %												
CBA	1.059	1,0%	3.698	2,3%	5.633	3,2%	12.644	4,7%	7.977	2,3%	12.681	3,6%	6.047	2,9%
Buenos Aires	2.688	2,6%	5.518	3,4%	25.507	14,3%	58.054	21,7%	84.233	24,5%	49.683	14,2%	23.414	11,2%
Catamarca	3.661	3,5%	5.470	3,4%	6.942	3,9%	6.085	2,3%	5.970	1,7%	5.398	1,5%	4.763	2,3%
Córdoba	1.561	1,5%	9.652	6,0%	6.761	3,8%	14.583	5,4%	8.842	2,6%	28.485	8,1%	13.271	6,3%
Corrientes	5.701	5,5%	9.027	5,6%	9.534	5,4%	14.123	5,3%	15.929	4,6%	16.626	4,7%	8.859	4,2%
Chaco	4.990	4,8%	13.529	8,3%	12.442	7,0%	12.387	4,6%	19.575	5,7%	20.147	5,8%	13.242	6,3%
Chubut	3.263	3,1%	3.134	1,9%	6.282	3,5%	9.418	3,5%	10.721	3,1%	8.314	2,4%	6.301	3,0%
Entre Ríos	4.960	4,7%	7.966	4,9%	8.294	4,7%	11.895	4,4%	9.788	2,8%	15.830	4,5%	10.776	5,1%
Formosa	6.940	6,6%	10.285	6,3%	9.102	5,1%	3.476	1,3%	10.311	3,0%	12.871	3,7%	6.607	3,2%
Jujuy	5.371	5,1%	7.796	4,8%	8.885	5,0%	3.980	1,5%	7.713	2,2%	7.508	2,1%	6.829	3,3%
La Pampa	5.640	5,4%	3.869	2,4%	5.950	3,3%	9.358	3,5%	13.841	4,0%	14.338	4,1%	5.256	2,5%
La Rioja	8.262	7,9%	4.843	3,0%	794	0,4%	4.404	1,6%	2.835	0,8%	4.984	1,4%	4.725	2,3%
Mendoza	5.279	5,0%	8.151	5,0%	7.298	4,1%	11.860	4,4%	31.225	9,1%	14.635	4,2%	9.018	4,3%
Misiones	5.537	5,3%	9.211	5,7%	8.788	4,9%	10.421	3,9%	13.308	3,9%	15.642	4,5%	10.459	5,0%
Neuquén	2.526	2,4%	3.796	2,3%	5.126	2,9%	12.557	4,7%	13.051	3,8%	7.936	2,3%	3.154	1,5%
Río Negro	1.470	1,4%	2.771	1,7%	1.712	1,0%	8.988	3,4%	12.313	3,6%	7.917	2,3%	4.843	2,3%
Salta	5.362	5,1%	9.306	5,7%	9.581	5,4%	9.553	3,6%	8.733	2,5%	10.141	2,9%	13.398	6,4%
San Juan	7.086	6,8%	5.349	3,3%	5.441	3,1%	5.533	2,1%	11.242	3,3%	13.174	3,8%	7.721	3,7%
San Luis	2.744	2,6%	3.293	2,0%	5.395	3,0%	3.096	1,2%	2.704	0,8%	7.182	2,0%	2.523	1,2%
Santa Cruz	753	0,7%	3.902	2,4%	2.804	1,6%	9.522	3,6%	3.923	1,1%	5.189	1,5%	2.501	1,2%
Santa Fe	6.090	5,8%	11.003	6,8%	11.859	6,7%	16.245	6,1%	23.601	6,9%	44.710	12,8%	27.144	13,0%
Sgo del Estero	7.419	7,1%	11.090	6,8%	7.061	4,0%	8.266	3,1%	9.154	2,7%	14.350	4,1%	8.812	4,2%
Tierra del Fuego	831	0,8%	1.961	1,2%	2.383	1,3%	2.691	1,0%	2.501	0,7%	629	0,2%	1.588	0,8%
Tucumán	5.403	5,2%	7.452	4,6%	4.555	2,6%	8.587	3,2%	14.130	4,1%	11.975	3,4%	8.264	3,9%
Total	104.595	100,0	162.071	100,0	178.128	100,0	267.726	100,0	343.621	100,0	350.346	100,0	209.515	100,0
		%		%		%		%		%		%		%

Fuente: Elaborado en base a información de la Dirección Nacional de Programas Compensatorios

.-

(1) Incluye transferencias y equipamiento provisto en el marco del Plan Social Educativo y Pacto Federal Educativo

Como se puede observar en el cuadro IV.2 se advierte un crecimiento sustancial de los recursos transferidos a través de los programas compensatorios del Ministerio de Cultura y Educación. En la distribución de estos recursos entre las diferentes jurisdicciones es posible advertir una importante variabilidad entre provincias y para una misma provincia a través del tiempo. Esto último se refleja en que las participaciones de cada provincia en el total distribuido varía en forma significativa de año a año (ver cuadro IV.2) y lo mismo ocurre con la cantidad recibida por provincia medida por alumno (ver cuadro IV.3). Entre todas las jurisdicciones se destaca el monto de las transferencias nacionales per capita recibidas por la provincia de La Pampa, durante el período 1996-1999, La Rioja en 1993 y Santa Cruz en 1996.

**Cuadro IV.3****Distribución de los recursos de programas nacionales de educación (1)**

En pesos por alumno matriculado

Provincias	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
CBA	1,9	5,6	8,6	19,0	12,0	19,0	9,2
Buenos Aires	0,9	1,7	7,9	17,0	23,0	13,1	6,2
Catamarca	48,4	61,3	77,8	67,4	63,5	55,1	48,3
Córdoba	2,4	13,4	9,4	19,4	11,6	37,4	17,3
Corrientes	24,2	36,6	38,6	52,3	57,3	57,2	37,1
Chaco	21,5	51,5	47,4	44,4	71,1	68,6	43,9
Chubut	32,3	28,8	57,7	79,7	88,9	66,7	49,4
Entre Ríos	18,4	26,8	28,0	38,5	31,2	49,8	33,1
Formosa	50,7	72,7	64,4	23,0	66,8	80,8	40,2
Jujuy	31,1	43,8	50,0	20,6	40,4	38,9	34,7
La Pampa	87,4	56,0	86,1	131,8	192,9	191,1	68,5
La Rioja	112,4	65,9	10,8	55,2	33,8	58,2	52,1
Mendoza	15,5	21,8	19,5	30,9	77,1	35,0	20,8
Misiones	24,3	37,1	35,4	37,5	46,3	53,7	38,1
Neuquén	21,2	28,7	38,8	88,7	88,1	52,4	20,3
Río Negro	10,0	17,6	10,9	53,4	71,8	45,3	27,1
Salta	20,9	33,0	34,0	30,8	27,2	31,0	39,8
San Juan	46,4	35,6	36,3	34,9	70,3	80,2	45,6
San Luis	46,3	39,6	65,0	33,4	28,9	74,7	26,3
Santa Cruz	15,7	69,8	50,2	163,6	65,1	84,2	40,0
Santa Fe	9,2	14,1	15,2	20,8	29,4	54,9	33,0
Sgo del Estero	40,8	52,3	33,3	37,0	43,2	62,2	39,5
T. del Fuego	38,3	74,8	90,9	85,8	81,2	18,6	43,5
Tucumán	18,7	23,4	14,3	26,2	42,3	35,4	24,3
Total	13,2	18,2	20,0	28,6	35,4	35,2	21,1

Fuente: Elaborado en base a información de la Dirección Nacional de Programas Compensatorios

-

(1) Incluye transferencias y equipamiento provisto en el marco del Plan Social Educativo y Pacto Federal Educativo

Es difícil pensar que esta variación (a través del tiempo y por provincia) pueda ser explicada por cambios en los valores de indicadores educativos sobre los cuales dichas transferencias se podrían haber distribuido. En realidad en el capítulo II ya se ha mostrado que no es posible encontrar una racionalidad o la regla implícita en la distribución de estos fondos. En dicho capítulo II se han corrido regresiones donde el monto asignado por alumno por provincia se relaciona con distintos indicadores de matrícula, cobertura y resultados cuantitativos de las evaluaciones y en ningún caso surge una relación estadísticamente significativa. De esta manera, no hay evidencia de que estos recursos hayan sido focalizados a provincias o regiones con algún tipo de déficit en la calidad o acceso a la educación.

Con relación a los compromisos asumidos por las provincias y la Ciudad de Buenos Aires en el marco del Pacto Federal Educativo, no resulta del todo claro cual debe ser la metodología para evaluar su cumplimiento, ya que el diseño del Pacto presenta importantes deficiencias, en particular con relación a los mecanismos y procedimientos de control de las metas. Desde el punto de vista del financiamiento, las provincias no asumieron un compromiso explícito, dado que era la Nación la que adoptó como meta una inversión de \$ 3.000 millones por encima de la inversión de 1994 durante los cinco años posteriores a la firma del Pacto. Sin embargo, las provincias si se comprometen a cubrir el 20% de los proyectos financiados por el Ministerio de Cultura y Educación, puesto que en la cláusula 6 del Capítulo III del Pacto se establece que el Ministerio de Cultura y Educación financiará hasta el 80% de la inversión que demanden los programas acordados en las actas complementarias.

Estas actas que, como se indico antes, constituían el vehículo a través del cual los compromisos tanto del gobierno federal como provincial quedaban explicitados, se fueron firmando durante el año 1995 y 1996. El cuadro IV.4 presenta un resumen de la información contenida en estos documentos<sup>12</sup>. Se firmaron dos tipos de actas; por un lado aquellas que incluían compromisos de inversión particulares en cada jurisdicción y por el otro las actas para la implementación de la reforma educativa. En las primeras se establecía el monto de la inversión comprometida por la Nación y la provincia para el primer año de instrumentación del Pacto (año 1995) y una serie de compromisos específicos que asumía la provincia referidas al aumento de la capacidad edilicia, acciones de capacitación y equipamiento escolar. Como se puede ver en general se respeta la proporción arriba indicada de que la provincia aportaba el equivalente del 20% de lo aportado por el gobierno nacional. El otro grupo de actas complementarias se refería a la implementación de las reformas introducidas por la Ley Federal de Educación. En particular el Ministerio de Cultura y Educación y la provincia acordaban un cronograma para la implementación de las acciones necesarias para implementar la reforma educativa. En este caso la Nación se comprometía a dar financiamiento y asistencia técnica para instrumentar la reforma, aunque sin especificar montos o metas de financiamiento.

Llama la atención que siendo estas actas el principal instrumento a partir del cual se implementaba el Pacto Federal Educativo, estas no sean mas explícitos en términos de la forma que los objetivos de inversión y de implementación de la reforma se iban a monitorear y evaluar. Sobre todo cuando el Pacto estipulaba que en el caso de que alguna jurisdicción no cumpliera con lo acordado, el gobierno nacional tenía facultades para discontinuar el giro de fondos. Quizás, los problemas presupuestarios que sufrió el gobierno central y la consiguiente inestabilidad de los fondos disponibles, le quito a las autoridades nacionales credibilidad para poder ejercer su capacidad de penalización, o quizás influyeron razones de orden político. Cualquiera sea el caso, el Consejo Federal de Educación podría haber jugado un rol mas importante en esta tarea.

---

<sup>12</sup> El cuadro resume la información de aquellas actas a la que se tuvo acceso.

## Cuadro IV.4

## Actas complementarias al Pacto Federal Educativo. Principales contenidos

Jurisdicción	Fecha	Compromiso provincial	Compromiso Nacional	Metas de inversión	1995 (en mill. de \$)		1998/1999 (en mill. de \$)	
					Nación	Provincia	Nación	Provincia
<b>CBA</b>								
<b>Buenos Aires</b>								
<b>Catamarca</b>								
<b>Córdoba</b>								
Corrientes	28/06/95	Aumentos en la capacidad edilicia, acciones de capacitación y equipamiento.		si	\$15		\$4	
	29/10/96	Implementación de la reforma educativa en el marco de la ley Federal de Educación. En un Anexo se establece un cronograma de reforma.	Financiamiento y asistencia financiera para instrumentar la reforma					
Chaco	17/12/96	Implementación de la reforma educativa en el marco de la ley Federal de Educación. En un Anexo se establece un cronograma de reforma.	Financiamiento y asistencia financiera para instrumentar la reforma					
<b>Chubut</b>								
<b>Entre Ríos</b>								
Formosa	28/06/95	Aumentos en la capacidad edilicia, acciones de capacitación y equipamiento.		si	\$8		\$2	
<b>Jujuy</b>								
La Pampa	sin fecha			si			\$38	\$7
<b>La Rioja</b>								
Mendoza	24/02/95	Aumentos en la capacidad edilicia, acciones de capacitación y equipamiento.		si	\$20		\$5	
	10/12/96	Implementación de la reforma educativa en el marco de la ley Federal de Educación. En un Anexo se establece un cronograma de reforma.	Financiamiento y asistencia financiera para instrumentar la reforma					
Misiones	31/04/95	Aumentos en la capacidad edilicia, acciones de capacitación y equipamiento.		si	\$10		\$2	
	20/08/97	Implementación de la reforma educativa en el marco de la ley Federal de Educación. En un Anexo se establece un cronograma de reforma.	Financiamiento y asistencia financiera para instrumentar la reforma					
<b>Neuquén</b>								
<b>Río Negro</b>								
Salta	15/08/96	Implementación de la reforma educativa en el marco de la ley Federal de Educación. En un Anexo se establece un cronograma de reforma.	Financiamiento y asistencia financiera para instrumentar la reforma					
San Juan	01/10/96	Implementación de la reforma educativa en el marco de la ley Federal de Educación. En un Anexo se establece un cronograma de reforma.	Financiamiento y asistencia financiera para instrumentar la reforma					
San Luis	22/06/95	Aumentos en la capacidad edilicia, acciones de capacitación y equipamiento.		si	\$7		\$26	
	25/09/96	Implementación de la reforma educativa en el marco de la ley Federal de Educación. En un Anexo se establece un cronograma de reforma.	Financiamiento y asistencia financiera para instrumentar la reforma					
<b>Santa Cruz</b>								
Santa Fe	23/08/96	Implementación de la reforma educativa en el marco de la ley Federal de Educación. En un Anexo se establece un cronograma de reforma.	Financiamiento y asistencia financiera para instrumentar la reforma					
<b>Sgo del Estero</b>								
Tierra del Fuego	27/02/97	Implementación de la reforma educativa en el marco de la ley Federal de Educación. En un Anexo se establece un cronograma de reforma.	Financiamiento y asistencia financiera para instrumentar la reforma					

La falta de verificación y seguimiento de los compromisos, que en parte puede atribuirse a la debilidad institucional con que se implementó el Pacto, tuvo consecuencias. Como se mostró en el capítulo II, estas transferencias nacionales están negativamente asociadas con el gasto educativo provincial una vez que se controla por otros determinantes del gasto en educación por jurisdicción. Esto evidencia de que en promedio las jurisdicciones o no cumplieron algunos de los compromisos estipulados o, al no existir compromiso alguno, aprovecharon los mayores recursos girados desde la Nación con motivo de la implementación del Pacto Federal educativo para reasignar fondos a otras áreas.

## **IV.2. Fondos y recursos asignados a la educación no universitaria: Experiencia internacional**

La educación es sin dudas un servicio público que por sus efectos sobre la distribución del ingreso y la movilidad social presenta un especial interés en la agenda de las políticas públicas<sup>13</sup>. La prioridad en materia educativa es garantizar un nivel mínimo de educación y brindar las mismas oportunidades educativas para todos los alumnos, independientemente de sector social al que pertenecen.

En la mayoría de los países el sistema educativo está organizado en forma descentralizada, es decir, son los niveles subnacionales los que tienen la principal responsabilidad sobre la prestación de la educación inicial, primaria y secundaria<sup>14</sup>. No obstante existen argumentos que justifican algún tipo de intervención de los gobiernos centrales en la provisión de estos servicios públicos y el análisis desarrollado en el capítulo III formaliza alguno de ellos.

El primer argumento está relacionado directamente a consideraciones de equidad. Una descentralización absoluta de los servicios de educación, es decir, un sistema en el que la unidad responsable de los servicios de educación tiene plena autonomía sobre los contenidos y los recursos que se destinan al sector educativo puede estar asociada también a un deterioro en los logros educativos de los estratos de determinados sectores y en la distribución personal y regional del ingreso. Ya se vio en el capítulo I que en el caso de las provincias argentinas existe una fuerte disparidad en el stock de capital humano por jurisdicción y en otros indicadores de acceso a los servicios educativos. Tal cual se vio en el modelo del capítulo III ello es uno de los principales condicionantes de la posibilidad de desarrollo de las regiones. De tal forma un sistema de transferencias tiene como objetivo el redistribuir recursos entre regiones como forma de asegurar un crecimiento más balanceado entre las distintas jurisdicciones vía la convergencia en los stock de capital humano.

---

<sup>13</sup> Existe abundante literatura sobre los efectos de la educación sobre la distribución del ingreso y el crecimiento económico. Los trabajos principales pertenecen a Schultz (1963), Becker (1964), Romer (1986 y 1990), Lucas (1988), Putman (1993) y Sheleifer y Vishny (1998).

<sup>14</sup> En algunos países esta responsabilidad recae sobre los gobiernos locales (Chile), en otros sobre un nivel de decisión especial como es el caso de los distritos escolares en los Estados Unidos y en otros la responsabilidad recae sobre los niveles intermedios de gobierno (Argentina, México y Brasil).

El segundo argumento para la intervención de los gobiernos nacionales en la provisión de servicio educativos descentralizados es la presencia de externalidades interjurisdiccionales. Tal como se mostró en el análisis presentado en el capítulo III, la existencia de derrames en la provisión de un servicio público local como educación básica podría llevar a que un gobierno subnacional prefiera brindar un nivel de dicho servicio público inferior al óptimo social. Por ello el nivel federal de gobierno debe proveer a los gobiernos subnacionales de los recursos o los incentivos necesarios para evitar esta provisión subóptima.

Por estas razones en la mayoría de los sistemas educativos los gobiernos centrales asumen el compromiso de garantizar el acceso a los servicios de educación para toda la población y brindar las condiciones que procuren la igualdad de oportunidades para los alumnos, aún en los sistemas educativos más descentralizados. En general, la intervención de los gobiernos federales procuran garantizar el cumplimiento de ciertos estándares mínimos en relación a la cobertura del sistema y la calidad de los servicios provistos por los gobiernos subnacionales mediante el diseño de determinados esquemas de transferencias intergubernamentales. La naturaleza de estos aportes difiere en función de la forma de gobierno, en particular si se trata de un país federal o unitario, el grado de descentralización adoptado para este servicio público, el nivel o instancia institucional que provee estos servicios (provincia, municipios, distritos escolares o escuela) y la distribución de recursos entre los diferentes niveles de gobierno. Por supuesto que estos mecanismos de financiamiento de la educación están asociados, también, al estadio de desarrollo económico de cada nación, la solidez de las instituciones, y cuestiones relacionadas con la historia e idiosincrasia de cada país.

En esta sección se procura brindar un panorama sobre cuales son los mecanismos más usuales para aportar recursos a la educación. En particular aquellos relacionados con las transferencias intergubernamentales.

En líneas generales las transferencias intergubernamentales se pueden clasificar en: las condicionadas a determinado propósito o destino específico y aquellas de libre disponibilidad o no condicionadas. Esencialmente, las transferencias condicionadas son utilizadas para asegurar ciertos niveles de gastos o estándares de calidad en la provisión de servicios públicos provistos por los gobiernos subnacionales. También son utilizadas para compensar eventuales externalidades provocadas por la provisión de servicios públicos.

A su vez, existen distintos diseños para las transferencias condicionadas. Por un lado, es posible diseñar transferencias condicionadas a determinados fines específicos (educación primaria, educación para inmigrantes, etc.) pero sujeto a un determinado aporte financiero del gobierno subnacional. En este caso se trata de las denominadas transferencias con contrapartida (*matching funds*).

Cabe agregar que en el caso de una transferencia con contrapartida para educación es posible establecer diferenciales en la contraparte local en función de la intención del gobierno nacional de alentar o desalentar determinadas funciones o actividades específicas. En un extremo es posible que para determinados fines o grupos de interés el gobierno nacional no le exija una contrapartida local mientras que para ciertos gastos el financiamiento de los programas federales sea sustancialmente menor. Una tercer alternativa la constituye las transferencias con contrapartida pero que procuran ponerle un límite al aporte que una jurisdicción puede recibir en términos per capita (*matching closed-ended grants*).

Asimismo es posible diseñar transferencias con contrapartida que signifiquen un aporte per capita igual para todas las jurisdicciones, que impliquen un porcentaje de aporte local equivalente a lo largo de todas las jurisdicciones o diferencial en función de las características socioeconómicas de cada jurisdicción o de determinados objetivos de política regional.

En los países más desarrollados es usual encontrar sistemas de asignación de recursos educativos en base a formulas específicas vinculadas con las necesidades de los alumnos y escuelas. El diseño de estos mecanismos de asignación dependen, especialmente, de los objetivos de política fijados desde el nivel de gobierno responsable del sistema educativo y de la organización de los sistemas educativos<sup>15</sup>. El diseño de estos mecanismos de asignación para un sistema descentralizado y con una alta participación de los padres no puede ser equivalente al de un sistema de gestión centralizado. El diseño de estos sistemas de asignación deben considerar especialmente estos aspectos. Estos mecanismos en base a formulas, por lo general, incluyen cuatro componentes:

- a) asignación básica por alumno: el monto asignado dependerá del nivel que se encuentra en el sistema educativo.
- b) asignación curricular: la asignación por alumno depende del tipo de enseñanza y orientación: educación común, enseñanza técnica, artística, etc.
- c) asignación por característica del alumno: es posible que ciertos alumnos por sus características socioeconómicas requieran de recursos adicionales para alcanzar un mismo nivel de enseñanza que el resto.
- d) asignación por necesidades escolares adicionales: este componente asigna recursos adicionales a una escuela con características particulares que incrementan los costos medios por alumno. Estas características especiales pueden ser estructurales (por razones climáticas la escuela presenta un costo de mantenimiento mayor) o por estar localizada en un área rural mantien una cantidad de alumnos menor a la económicamente eficiente.

En los mecanismos de distribución en base a formulas es posible incorporar tres dimensiones particulares:

---

<sup>15</sup> Un pormenorizado análisis de los mecanismos de asignación en base a formulas puede consultarse en Ross, K. Y Levacic, R. (1999).

*equidad.* Los esquemas de asignación en base a formulas brindan la posibilidad de incorporar adecuadamente aspectos de equidad en la distribución. Esto significa tanto el concepto de equidad horizontal, es decir, el mismo tratamiento a escuelas y alumnos con similares características como el concepto de equidad vertical, es decir, el tratamiento diferencial entre alumnos y escuelas con diferentes necesidades.

*directiva.* La asignación por formulas constituye una poderosa herramienta para implementar una determinada política educativa. La posibilidad de incorporar incentivos o sanciones específicas en las formulas permiten direccionar el comportamiento de los agentes educativos.

*supervisión.* El desarrollo de sofisticados mecanismos de asignación de recursos educativos ha cumplido un importante rol en la armonización de los sistemas educativos con una alta descentralización de las responsabilidades.

Una última variante de las transferencias condicionadas son las llamadas transferencias en bloque utilizadas en los Estados Unidos a partir de principios de los años 80 (ver GAO, 1995). Estas transferencias constituyen fondos asignados a determinadas categorías de gasto (transporte, servicios comunitarios, alcohol, abuso de drogas y salud mental, maternidad y salud infantil, educación, etc.) pero sin demasiadas restricciones sobre como debieran ser utilizados por parte de los gobiernos subnacionales o las instituciones beneficiadas por dichas transferencias.

Por otro lado existen las transferencias no condicionadas o de libre disponibilidad. El principal argumento teórico para el uso de este tipo de transferencias es su utilización como instrumento para igualar las capacidades tributarias entre las diferentes jurisdicciones y de esa manera garantizar la provisión de cierto nivel mínimo de bienes y servicios públicos. En muchos casos estas transferencias surgen de complejos sistemas de equiparación de las diferencias regionales en las capacidades tributarias teóricas y las necesidades de gastos (*fiscal needs*). En otros casos las transferencias de libre disponibilidad surgen de sistemas de coparticipación de recursos tributarios entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales como ocurre en Argentina, México y Colombia.

A continuación analizaremos la experiencia internacional sobre transferencias intergubernamentales con un especial énfasis en aquellas que adopten entre sus criterios de distribución indicadores educativos o condicionadas a los servicios de educación.

En Estados Unidos a diferencia de otros países desarrollados el gobierno federal utiliza intensivamente transferencias de tipo condicionadas (*categorical grants* y *block grants*) para girar recursos a los gobiernos subnacionales. Según un informe del General Accounting Office en el año 1993 estas transferencias incluían 593 programas y un monto de 206 mil millones de dólares. A su vez dos terceras partes de estas transferencias exigían de una contrapartida local (*matching funds*). Los principales destinos de estos programas están asociados a los servicios de salud, educación, empleo, reentrenamiento laboral y seguridad social (OECD, 1997). La mayor parte de

estas transferencias se realizan directamente a los gobiernos municipales, como por ejemplo, aquellas destinadas a apuntalar los servicios de educación primaria y secundaria brindados por este nivel de gobierno. No obstante, en los últimos años han crecido particularmente las transferencias realizadas directamente a los individuos. Esta tendencia hacia programas que otorgan subsidios directos a las familias ha limitado sensiblemente la discrecionalidad en el uso de estos fondos por parte de los Estados y municipios estadounidenses.

Con relación a la educación no universitaria los programas federales para este fin representan sólo el 7% de la totalidad de los recursos que son destinados al financiamiento de la educación no universitaria<sup>16</sup>. Las cifras oficiales de 1996 indican un monto de transferencias federales a programas de educación primaria y secundaria de alrededor de 12 mil millones de dólares. Estos programas están focalizados a la asistencia de alumnos con problemas emocionales, psíquicos y de aprendizaje<sup>17</sup>.

Un fenómeno que vale la pena señalar del caso estadounidense es el crecimiento desde principios de la década de los 80 de las denominadas *block grants*, es decir, transferencias asignadas a una determinada categoría de gasto subnacional pero con menores restricciones sobre su uso desde las agencias federales de gobierno. Este tipo de transferencias nacen a partir de la consolidación de un conjunto de *categorical grants* o programas federales asignados a una determinada categoría de gasto con el fin de reducir la fragmentación y duplicación de las acciones del gobierno federal<sup>18</sup>. Estas transferencias le otorgan una mayor flexibilidad al uso de los fondos federales, permitiendo que los gobiernos subnacionales asignen los recursos en función de sus prioridades y el diseño de sus propios programas. Por otra parte, a diferencia de los programas federales el monitoreo de estas transferencias exige una menor cantidad de información.

Actualmente el diseño de las transferencias esta siendo discutido. La actual administración ha propuesto aumentar las transferencias a una determinada función pero otorgándole a los gobiernos subnacionales amplias facultades para diseñar los programas. Por otro lado, la administración Clinton impulsa la profundización de los controles sobre el uso de los fondos utilizando indicadores de desempeño sobre su uso. Por último existe una voluntad del gobierno federal de aumentar aquellas transferencias otorgadas directamente a las familias e individuos.

Este análisis de los programas federales para la educación quedaría incompleto si no se tiene en cuenta, además, las transferencias realizadas desde los Estados a los distritos escolares ya que, como fue mencionado anteriormente, estos recursos representan el 50% del financiamiento otorgado

---

<sup>16</sup> El 45% de los recursos provienen de los ingresos propios de los municipios y distritos escolares, el 48% de los gobiernos estatales y el 2,7% de otros ingresos (Howell y Miller, 1997).

<sup>17</sup> En Howell y Miller (1997) se puede obtener una buena descripción del financiamiento educativo en los Estados Unidos, y en particular, de los diferentes programas federales para la educación elemental y secundaria.

<sup>18</sup> Con respecto a la fragmentación y multiplicidad de programas federales en los Estados Unidos un informe del General Accounting Office de 1995 señala la existencia de 163 programas de entrenamiento laboral administrados por 15 departamentos del Estado federal y un presupuesto de aproximadamente U\$S 20 billones anuales (GOA, 1995).

a la educación primaria y secundaria en los Estados Unidos. Estos fondos son asignados de acuerdo a las normas y procedimientos adoptados en cada Estado. En general estos recursos son utilizados para equiparar las oportunidades de los alumnos en los diferentes distritos escolares, asegurando una cierta cantidad de recursos independientemente del distrito al que pertenecen. La gran mayoría de estos sistemas de financiamiento educativo procuran compensar la capacidad tributaria de cada distrito escolar otorgándole recursos en función de la menor capacidad tributaria potencial<sup>19/20</sup>.

Sin embargo un informe del año 1997 de la General Account Office (GAO, 1997) indica que a pesar de estos mecanismos compensatorios la brecha entre los recursos por alumno de los distritos escolares de mayores recursos y los de menores recursos continua siendo importante. Según este informe los distritos escolares más ricos tienen en promedio un 24% más de recursos por alumno que el resto de los distritos escolares. Las recomendaciones realizadas por la GAO para disminuir esta brecha apuntan a incrementar los esfuerzos para focalizar los recursos hacia los distritos escolares de menores recursos y/o incrementar los fondos estatales distribuidos entre los distritos escolares.

En Canadá el esquema de transferencias intergubernamentales tiene tres componentes: el programa de igualación canadiense (*Canadian Equalization Program*), el programa de financiamiento estable (*Established Programs Financing*) y el plan de asistencia canadiense (*Canadian Assistance Plan*). El primero constituye un esquema de transferencias de libre disponibilidad que procura igualar las capacidades tributarias potenciales de las provincias y territorios especiales canadienses, el segundo componente constituye un esquema de transferencias per capita condicionadas a la provisión de salud y educación terciaria y técnica y, por último, el tercer componente asigna fondos con contrapartida a las provincias para ser utilizados en áreas de bienestar social.

Con relación a las transferencias condicionadas a la salud y la educación las provincias canadienses tienen amplias facultades para poder utilizar estos fondos aún cuando deben cumplir con ciertas normas y estándares exigidos por el gobierno federal. Este esquema de financiamiento comenzó como un programa de cofinanciamiento de los gastos de educación y salud en partes iguales (50% el gobierno federal y 50% las provincias). El crecimiento de la demanda por estos servicios esenciales y el hecho que el gobierno federal devolvía cincuenta centavos por cada dólar gastado en estos servicios incrementó rápidamente los costos de este programa. Esto derivó en una transformación del programa en una transferencia per capita igual para todas las jurisdicciones. Con

---

<sup>19</sup> En todos estos sistemas los distritos escolares deben realizar un mínimo esfuerzo tributario para poder recibir estos recursos compensatorios.

<sup>20</sup> En la década de los 70 y principio de los 80 el diseño y la instrumentación de estos sistemas de financiamiento de la educación primaria y secundaria fueron declarados de inconstitucionales por los tribunales de justicia de 16 Estados americanos. Los jueces alegaron que los mecanismos de asignación de los recursos entre los distritos escolares no eran equitativos y que no garantizaban un nivel adecuado de fondos para garantizar la educación para todos los alumnos. Esto derivó en fuertes reformas en los sistemas de financiamiento de la educación. Luego, estas demandas de inconstitucionalidad en los sistemas educativos se trasladaron a la justicia canadiense (Augenblick y otros, 1997).

relación a los fondos para la educación superior y técnica algunos analistas señalan que el gobierno federal tiene serios problemas para monitorear el programa ya que las condicionalidades resultan insuficientes (Clark, 1996).

Como en los Estados Unidos, en Canadá, la organización de la educación descansa principalmente en los gobiernos provinciales, en los distritos escolares y en las propias escuelas. Como en los Estados Unidos los distritos escolares tienen una cuota importante de autonomía. Sus representantes son elegidos por la propia comunidad educativa. Cada Estado tienen su propia organización del sistema educativo y mecanismo de financiamiento. En algunas provincias se permite que los distritos escolares obtengan sus propios recursos de fuentes tributarias asignadas para dicho fin, en general, impuestos a la riqueza. En otras provincias el financiamiento educativo surge de un régimen de distribución de recursos tributarios provincial entre los diferentes distritos escolares. En las provincias y territorios de menores recursos se observa una mayor participación de los fondos federales<sup>21</sup>.

Australia adoptó para las transferencias intergubernamentales un esquema de transferencias de libre disponibilidad que procura equiparar las capacidades tributarias y necesidades fiscales de los gobiernos subnacionales. A diferencia de las transferencias de igualación canadiense el sistema australiano incorpora en la fórmula de distribución interjurisdiccional las necesidades fiscales (*fiscal needs*) de cada jurisdicción. Estas necesidades fiscales surgen de considerar los requerimientos de fondos para financiar un nivel estándar de bienes y servicios públicos esenciales tomando en cuenta factores que afectan el costo relativo de provisión de estos servicios públicos en cada territorio. Así, el componente de necesidades fiscales incorpora diversas categorías de gasto, entre estas, se destaca la función de educación, salud, transporte, vivienda y seguridad. Entre los factores relevantes que afectan el costo de provisión de los servicios educativos el esquema australiano contempla, entre otras cosas, la proporción de la población en edad escolar, las economías de escala en la administración del servicio, la edad y sexo de los estudiantes, la dispersión de la población, el costo de los factores, la composición socioeconómica de los estudiantes y el grado de urbanización.

Un caso particular e interesante de financiamiento de la educación es el chileno. Al respecto conviene saber que Chile a pesar de ser un país organizado en forma unitaria presenta una importante descentralización (o desconcentración) de sus responsabilidades de gobierno a nivel local. En el caso de los servicios de educación básica (nivel pre-primario, primario y secundario) la descentralización ha sido fundamentalmente a los municipios y a las propias escuelas.

La descentralización de la educación, que se inicia el año 1980 y se completa recién en 1986, implicó el traspaso de la administración de las escuelas a los municipios, el financiamiento de la educación en función de los alumnos que concurren diariamente a los establecimientos oficiales y la creación de una nueva figura de prestación de servicios gratuitos de educación: la de los establecimientos privados financiados por el Estado a través subvenciones.

---

<sup>21</sup> Una reseña de los sistemas educativos canadiense puede obtenerse en Fleming (1997).

En el modelo chileno la responsabilidad técnico-pedagógica y las políticas educacionales siguen siendo responsabilidad del gobierno central, así como también una alta proporción de su financiamiento (Serrano y Berner, 2000).

Los fundamentos de este modelo tienen su lógica en los principios de la descentralización fiscal y la eficiencia económica. Se supone que las escuelas deberán competir entre sí para captar matrícula y que esta competencia redundará en mejor calidad del servicio educativo. Se supone que los usuarios, estando más cerca de los responsables de la prestación del servicio, podrán influir en que este responda de manera más efectiva a sus preferencias y necesidades. Además, el sistema permitiría una mayor participación de los padres en la educación de los hijos y más exigencias a la escuela por parte de la comunidad.

En relación al sistema de transferencias las subvenciones se otorgan conforme a un sistema tarifario que reconoce diferencias de costo en la provisión del servicio de acuerdo a la localización geográfica del establecimiento. De acuerdo a estos criterios se determina un valor mensual, expresado en una Unidad de Subvención Escolar. Existe otro incremento, llamado “piso rural”, que se aplica a aquellos establecimientos rurales ubicados en zonas limítrofes o de aislamiento geográfico y que tengan una matrícula igual o inferior a 17 alumnos por un período de cinco años.

**Cuadro IV.5**  
**Experiencia Internacional**  
**Asignación de responsabilidades en los sistemas educativos de enseñanza no universitaria**

	Conducción, Regulación y Evaluación Educativa	Administración	Contenidos	Financiamiento por nivel de gobierno			Naturaleza de las transferencias y criterios de asignación
				Central	Intermedio	Local	
Argentina	Nacional / Provincial	Provincial	Nacional / Provincial	2%	92%	0%	Principalmente transferencias generales, vía coparticipación de impuestos nacionales. Marginalmente programas nacionales.
EEUU	Estados	Districtos Escolares	Estados / Districtos Escolares	7,0%	48,0%	45,0%	Transferencias federales con asignación específicas (categorical grants y block grants a municipios, districtos escolares e individuos. Transferencias estatales compensatorias a districtos escolares, en base a insuficiencia en la capacidad tributaria y costo en la provisión de los servicios educativos.
Chile	Nacional / Municipal	Municipal a)	Nacional / Municipal / Escuela	80%	0%	20%	Subsidio por alumno, con correcciones por costo de provisión de servicio. Existe un fondo de coparticipación municipal de carácter redistributivo.
Canadá Australia	A completar Nacional / Provincial	Provincial	Nacional / Provincial				Transferencias generales y específicas en el marco de un sistema de coparticipación federal del impuesto a las ganancias de las personas físicas.

Fuente: Elaboración propia en base a di Gropello

(1998), ....

a) Sueldos del personal docente negociados a nivel central más estatuto docente.

Con relación al financiamiento del sistema educativo cabe destacar que el sistema de subvención a las escuelas públicas y privadas aporta en promedio el 80% de los recursos volcados a los niveles de educación primaria y secundaria. El resto de los recursos provienen de transferencias que realizan las propias municipalidades de acuerdo a sus bases tributarias (10%) y aportes del sector privado. Tanto los recursos aportados por el gobierno central como municipal a la educación han aumentado sostenidamente durante los años 90<sup>22</sup>. En el primer caso el monto asignado a las subvenciones aumentó entre 1991 y 1996 un 68,4% y en el segundo un 60,2%. Desde ya que estas transferencias realizadas por las propias municipalidades están claramente asociadas con la disponibilidad financiera de los municipios. Esto implica una suerte de inequidad del sistema en el cual las municipalidades con más recursos pueden ofrecer una educación de mejor calidad a sus alumnos. (Serrano y Berner, 2000).

En el Cuadro IV.5 se presenta en forma resumida y de manera sistemática los rasgos más relevantes de los sistemas de educación primaria y secundaria de los países antes señalados. El cuadro contiene información sobre que nivel de gobierno tiene responsabilidad sobre la conducción, regulación y evaluación educativa, sobre la administración y los contenidos volcados en el sistema. Por otro lado, brinda información sobre el origen de los recursos destinados a la educación y las principales características de los sistemas de transferencias intergubernamentales relacionados, fundamentalmente, a la educación.

### **IV.3. Una propuesta de reforma del financiamiento de la educación no universitaria: la modificación en la ley de coparticipación federal de impuestos y la creación de un fondo federal educativo.**

Tal como surge del análisis desarrollado en el capítulo I, la calidad y el acceso a la educación básica no Universitaria presenta fuertes contrastes entre distintas provincias, alcanzando en las jurisdicciones más pobres niveles muy inferiores a los que se observan en las regiones más desarrolladas del país. Si consideramos que los niveles observados en la Capital Federal son los que deberían tenerse como objetivo, ya que ellos son a su vez los más próximos a un país desarrollado, la tarea por delante que enfrenta la política educativa es enorme.

En el capítulo I también se mostró y explicó que aparentemente estos contrastes no están asociados a diferencias en el gasto educativo por jurisdicción. En particular la correlación entre gasto por alumno y los indicadores de eficiencia y calidad educativa eran muy bajas. Esta baja correlación es, no obstante, posible de explicar con el análisis presentado en el capítulo III. Allí se discutió una variante de un modelo donde la productividad del gasto en educación depende del stock de capital

---

<sup>22</sup> Con la vuelta a la democracia la nueva administración de Chile implementó una serie de reformas al sistema educativo diseñado en los tiempos de Pinochet. En particular, la reforma apuntó a resolver las grandes disparidades observadas en los rendimientos de los alumnos.

humano inicial, supuesto que se encuentra avalado por evidencia empírica hallada tanto para países desarrollados como en desarrollo<sup>23</sup>. En estas circunstancias un peso adicional en educación tienen más efecto sobre la acumulación de capital humano (rendimiento y calidad educativa) en aquellas regiones donde el nivel de educación ya reviste un nivel comparativamente más alto. De esto se desprende, que en un contexto socioeconómico deteriorado, tanto a nivel del grupo familiar como del resto del entorno escolar y vecinal, la política educativa para ser realmente efectiva tiene que proveer un contrapeso contra estos condicionantes del entorno socioeconómico. Ello implica mayores niveles de gasto por estudiante. Este mayor nivel de gasto también se justificaría cuando se considera que la educación básica genera externalidades entre jurisdicciones.

No obstante estas mayores necesidades de gasto, la evidencia mostrada en el capítulo II sugiere que varias de estas jurisdicciones atrasadas tienen un nivel de gasto educativo menor que el que le correspondería según un conjunto de características socioeconómicas ligadas con la oferta y demanda por servicios educativos<sup>24</sup>. Más aun, como se ha hecho referencia reiteradamente, las estimaciones dan cuenta que los programas del gobierno nacional dirigidos a apuntalar el gasto en educación básica de las jurisdicciones provinciales en la práctica sustituye el gasto local por lo cual el objetivo de estos programas de complementar programas de origen provincial no se cumple. Pero esto no debería ser un resultado que nos sorprenda demasiado. En presencia de shocks que afectan la productividad de la inversión en educación e información asimétrica respecto de la observancia del esfuerzo educativo, el análisis teórico del capítulo III sugiere que habría una tendencia de las jurisdicciones a reasignar recursos hacia consumo en lugar de invertirlos en capital humano.

Se puede concluir entonces que el proceso político-administrativo que determina el gasto en educación básica en cada jurisdicción, incluyendo la financiación proveniente del orden nacional, no estaría proveyendo el nivel adecuado para este servicio tan esencial para el desarrollo económico. Por lo tanto, se requiere cambiar las reglas de juego de forma de producir una importante reasignación de recursos hacia el sistema educativo, a la vez que estos mayores recursos se destinen a programas cuyo diseño asegure el cumplimiento de los objetivos.

Semejante tarea no puede ser obra de un solo nivel de gobierno. No sólo ello se ve justificado por cuestiones de orden técnico en lo relativo a la implementación y coordinación de diversos programas, sino que, aún más importante, la reasignación de recursos requiere de un compromiso político de envergadura que de lugar a la creación de las instituciones que hagan el cambio posible, creíble y perdurable.

La propuesta que se describe en la próxima subsección propone una modificación en el actual régimen de coparticipación federal que habilite la creación de un fondo federal de financiamiento

---

<sup>23</sup> Para el caso de USA ver Levin (1998). El caso de Chile se discute en Mizala y Romaguera (1998), mientras que evidencia para Bolivia puede encontrarse en Mizala, Romaguera y Reinaga (1999). Para Argentina ver Llach *et al* (1999).

<sup>24</sup> Estas estimaciones se ubican a las jurisdicciones respecto del comportamiento del promedio de las jurisdicciones por lo cual se lo debe tomar como un "piso" ya que no corrige por la ineficiencia promedio del sistema.

educativo. A continuación se describe inicialmente los problemas del actual régimen de coparticipación y se presentan algunos principios a tener en cuenta para su reforma. Posteriormente, y en base a estos lineamientos, se discute la propuesta de funcionamiento del fondo educativo.

#### **IV. 3.1. Algunos lineamientos para la reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos con el objeto de fortalecer el financiamiento a la educación básica.**

Con la incorporación del régimen de coparticipación federal de impuestos a la Constitución Nacional y la exigencia establecida en la cláusula sexta de las disposiciones transitorias respecto a la obligación de sancionar un nuevo régimen antes de finalizado el año 1996 se inició en la Argentina un intenso debate sobre cuales deben ser los contenidos de esta reforma, cuales deben ser los objetivos que debe procurar un régimen de distribución de recursos coparticipados, cuales deben ser los criterios de distribución secundaria, entre otras cosas. En diferentes foros de discusión se elevaron propuestas tendientes a reemplazar el actual esquema de distribución de fondos coparticipados. Entre estos proyectos se encuentra el que fue impulsado por la anterior administración. La cantidad de proyectos elaborados es importante, aunque sólo algunos han tenido cierta repercusión pública. En el Anexo C se presentan las características más destacadas de cuatro de esos proyectos.

La discusión sobre los problemas del actual régimen de coparticipación ha sido extensa reflejándose en una abundante bibliografía. Algunos trabajos han enfatizado los aspectos que tienen que ver con los problemas de asignación, es decir, cómo, dónde y quién asume las diferentes responsabilidades de gobierno (Porto, 1990; Porto y Sanguinetti, P. 1993). En otros trabajos se enfatizan los problemas vinculados con la descentralización fiscal y la equidad regional e interpersonal, en particular, si el actual esquema de distribución secundaria amortiguó las diferencias regionales en cuanto al ingreso per capita (Porto y Sanguinetti, P. 1997; FIEL, 1999). Más recientemente, han surgido numerosos estudios que enfocan los vínculos entre la descentralización, la gestión macroeconómica y las instituciones (Lopez Murphy y Artana, 1997; Tommasi y Saiehg, 1998; Sanguinetti J. Y Zentner, 2000).

De todos estos trabajos se pueden extraer interesantes conclusiones sobre cuales son los problemas del actual régimen de coparticipación federal de impuestos y, lo más importante aún, cuales son sus efectos sobre la economía y las finanzas nacionales y subnacionales. No obstante ello, en lo que respecta a la cuestión del financiamiento educativo, creemos que la reforma del sistema de coparticipación tiene que realizarse sobre los siguientes principios.

El esquema de distribución secundaria de los recursos debe velar por el cumplimiento de los objetivos de grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades incluidos en la nueva constitución. Este concepto es clave para direccionar los recursos hacia aquellas áreas ligadas más directamente a los objetivos enunciados. En tal sentido el gasto en educación en todos sus niveles de enseñanza, es uno de los medios más efectivos para garantizar la igualdad de

oportunidades. Esto significa, la incorporación de una nueva figuras al régimen de coparticipación federal de impuestos: los fondos coparticipados con una asignación específica.

En relación a la fuente de financiación de estos fondos con asignación específica resulta conveniente que éstos no estén atados a la recaudación de un cierto impuesto nacional, sino que sean determinados en función de las necesidades y prioridades y que se constituyan como un porcentaje a detracer de la masa coparticipable total. El monto a detracer de la masa, como también los criterios para su distribución y la forma de monitorear su efectivo cumplimiento (sobre lo cual se vuelve mas abajo) debe surgir de la firma de un Pacto Federal, en el caso que nos ocupa, un nuevo Pacto Federal Educativo. El Pacto Federal es entonces una forma de implementar una de las cláusulas de la nueva ley de coparticipación que da lugar a que, en función de un diagnostico realizado en común por parte de las provincias y la nación, se reasignen fondos a una finalidad específica. Por supuesto que, en principio, podrían surgir pactos federales que reasignen recursos a otras finalidades. No obstante, semejante decisión requiere de un claro diagnostico técnico que apoye tal necesidad y en segundo termino un compromiso político que involucra a todas las jurisdicciones provinciales junto con la nación. Este tipo de requerimiento pone limites a la posibilidad que surjan numerosos fondos con asignación especifica y que en cambio la legislación habilite tal posibilidad para el caso de extrema necesidad como lo constituye la educación.

La distribución de estos fondos deberá ser en función de indicadores específicos referidos al sector. En el caso del fondo educativo, es obvio que la distribución debe estar necesariamente relacionada con la demanda por estos servicios, es decir, la cantidad de alumnos que concurren a establecimientos oficiales. Sin embargo, otros elementos e indicadores deben ser también considerados. Sobre todo aquellos que permitan apuntalar el esfuerzo de las jurisdicciones en mejorar la calidad educativa. Por ejemplo, la cobertura del sistema educativo medida por el grado de escolarización bruta, indicadores de cuantitativos sobre evaluaciones, etc. Otro aspecto que debiera ser considerado es la capacidad tributaria potencial de cada jurisdicción de manera que el sistema brinde los incentivos adecuados en procura de un mayor esfuerzo tributario propio.

Un aspecto central para el correcto funcionamiento del Fondo es el diseño de mecanismos para realizar el monitoreo de las acciones y verificar el cumplimiento de los objetivos. En tal sentido se requiere de antemano instrumentar un mecanismo que permita evaluar el funcionamiento y los resultados que se van obteniendo. La propuesta tiene que tener como un componente esencial estos métodos de evaluación donde se expongan claramente los compromisos de las partes y las metas cuantitativas a alcanzar. La experiencia Argentina muestra, (ej. La Ley Federal de Educación) que muchos compromisos que se toman no pueden ser evaluados expost con lo cual los incentivos exante de los actores a cumplirlos se debilitan.

Finalmente, se requiere un organismo o institución que implemente el nuevo Pacto Federal Educativo en todos sus aspectos. Por ejemplo, la confección del diagnostico inicial sobre los mayores recursos que deben asignarse a la educación, la confección y recopilación de diversas estadísticas y parámetros a ser utilizados para la distribución de los recursos, como también que

funcione como organismo de contralor y evaluador de los compromisos y resultados. Por supuesto se requiere que este sea un organismo donde todas las jurisdicciones estén representadas. El actual Consejo Federal de Educación podría cumplir tales funciones.

#### **IV.3.2 Una propuesta sencilla para la modificación de la actual ley de coparticipación federal de impuestos con miras a fortalecer el financiamiento de la educación básica.**

Teniendo en cuenta los principios enunciados previamente, en esta sección se describe una propuesta específica de modificación del actual régimen de coparticipación que atienda las necesidades antes señaladas en el sentido de incrementar los recursos destinados a la educación básica. Se propone diseñar un esquema de distribución de recursos coparticipados sobre la base de dos tipos de transferencias.

La primera, de libre disponibilidad, por una suma equivalente al compromiso asumido por el gobierno nacional en el “Compromiso Federal” más \$ 157 millones anuales correspondientes a la Ciudad de Buenos Aires. Su asignación entre las jurisdicciones debería realizarse utilizando los actuales coeficientes de distribución efectiva. En otras palabras, se trata de mantener en el tiempo el actual esquema de distribución de fondos en base a un monto fijo. Pretender, producir cambios en la distribución secundaria de estos fondos iría en contra del principio de objetividad a la vez que generaría enormes presiones al redistribuir recursos (a favor de algunas provincias y en contra de otras) que las jurisdicciones ya consideran como propios.

El segundo tipo de transferencia es la que surge a partir del fondo federal educativo (para el desarrollo humano). Tal como se indico en la sección previa, la creación de este fondo y su fuente de financiación debe ser determinada por la nueva ley de coparticipación. Por otro lado, detalles referidos a su funcionamiento y reglamentación debe ser dispuesta por un nuevo pacto federal educativo. Se propone que este fondo se financie con los sucesivos aumentos en los recursos coparticipados por encima del nivel requerido para financiar las transferencias de monto fijo de libre disponibilidad que correspondan a las provincias y Ciudad de Buenos Aires. También podría existir un compromiso del gobierno nacional de participar en este fondo reasignando parte del aumento en los fondos coparticipables que le corresponden. Los recursos de este fondo serán asignados exclusivamente a la finalidad educación no universitaria (y salud) y distribuidos entre las jurisdicciones en base a indicadores específicos de demanda y de desigualdad o brecha en el acceso a dichos servicios públicos en relación a las jurisdicciones con mejores índices.

#### **Cuadro IV.6**

**Criterios y coeficientes para la distribución de recursos con un destino específico**

---

Educación

Salud

	Distribución de los alumnos matriculados (Indicador de demanda)	Distribución de la brecha en el nivel educacional (Indicador de desigualdad)	Distribución de la población sin cobertura médica (Indicador de demanda)	Distribución de la brecha de la tasa de mortalidad infantil (Indicador de desigualdad)
Ciudad de Buenos Aires	6,7%	0,0%	4,9%	3,0%
Buenos Aires	38,1%	3,4%	38,4%	4,3%
Catamarca	1,0%	3,9%	0,8%	5,4%
Córdoba	7,6%	2,9%	8,7%	4,0%
Corrientes	2,9%	5,8%	3,2%	5,3%
Chaco	2,9%	7,8%	3,6%	7,0%
Chubut	1,3%	4,4%	1,0%	3,7%
Entre Ríos	3,2%	4,4%	3,3%	4,0%
Formosa	1,6%	5,3%	1,9%	6,4%
Jujuy	1,9%	3,9%	1,9%	5,0%
La Pampa	0,8%	4,4%	0,8%	2,5%
La Rioja	0,9%	3,9%	0,6%	5,3%
Mendoza	4,2%	3,9%	5,0%	3,6%
Misiones	2,9%	6,8%	3,3%	4,9%
Neuquén	1,5%	4,4%	1,3%	3,2%
Río Negro	1,8%	4,9%	1,6%	3,3%
Salta	3,3%	2,9%	3,5%	5,2%
San Juan	1,6%	3,9%	1,8%	4,4%
San Luis	1,0%	4,4%	0,9%	4,2%
Santa Cruz	0,6%	2,4%	0,3%	2,6%
Santa Fe	8,2%	3,4%	6,7%	3,2%
Santiago del Estero	2,3%	6,8%	3,1%	3,5%
Tierra del Fuego	0,3%	2,4%	0,2%	0,0%
Tucumán	3,4%	3,9%	3,3%	5,9%
Total	100%	100%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a Cuadro IV.11

En cuadro IV.6 presenta la estructura de los indicadores propuestos para educación y salud. En el caso de educación, el coeficiente incluye los alumnos matriculados (como un indicador de demanda) y un índice de brecha en el nivel educacional construido a partir de la diferencia con respecto a la Ciudad de Buenos Aires de la tasa de alfabetización de adultos y la tasa combinada de escolarización de educación básica. Este último componente de la fórmula tiene el propósito de reflejar la necesidad de que estas transferencias ayuden a que se produzca una mayor convergencia entre los niveles de capital humano entre distintas jurisdicciones que de acuerdo al modelo del capítulo III (y a la evidencia empírica sobre los determinantes del crecimiento) es la principal razón que explica las desigualdades en los niveles de ingresos entre las regiones. Estos valores son históricos y por lo tanto no condicionan las decisiones futuras que toman las jurisdicciones en lo referente a la inversión en educación. Si el proceso de producción de capital humano no estuviera sujeto a ningún tipo de shock exógeno y si el gobierno federal pudiera observar perfectamente el esfuerzo presupuestario que realizan las jurisdicciones al asignar fondos a la educación, las transferencias deberían ser linealmente proporcionales a la indicada brecha inicial de capital humano (también a la variación exógena de la matrícula). Al mismo tiempo, deberían ser condicionadas a la obtención de

determinados resultados en términos de aumento del stock de capital humano luego de la reforma (medido por aumento en la tasa de escolarización, resultados de las evaluaciones etc.).

En caso de que exista problemas de shocks que afecten los resultados del proceso de acumulación de capital humano en forma independiente del esfuerzo provincial y, que al mismo tiempo, exista información asimétrica sobre la ocurrencia de los shocks y la observancia del esfuerzo provincial por parte de las autoridades centrales, el análisis del capítulo III también sugirió que las transferencias deberían depender en forma positiva pero decreciente del nivel de la brecha inicial y en forma positiva pero creciente del aumento en el stock de capital humano,. Esta era la forma que en presencia de información asimétrica se maximiza el efecto de las transferencia sobre los incentivos a acumular capital humano.

El cuadro IV.7 presenta los prorrateadores finales para los fondos con destino específico (educación y salud) que surge de combinar en forma lineal los indicadores arriba propuestos<sup>25</sup>. En el caso de educación, y a los fines comparativos, se presenta en la columna © un prorrateador alternativo que surge partir de una forma polinómica en la cual incorpora además del indicador de matrícula, otros indicadores como dispersión educativa, % de población no escolarizada en cada provincia, índice de calidad edilicia, tasa de deserción primaria y secundaria, e indicadores de gasto provincial en educación (ver Ministerio de Educación (2000)). Por ultimo, también con fines comparativos, en la columna (a) presenta el prorrateador que resulta de la actual distribución efectiva de los recursos girados desde la órbita nacional de gobierno.

No obstante que aun resta realizar un análisis de sensibilidad mas detallado sobre cómo cambian los porcentajes de distribución de los fondos de acuerdo a qué indicadores se utilicen y a cómo se ponderan en la formula final, tanto el prorrateador de educación (cualquiera de ambos) como el de salud tienen la propiedad que, en promedio, se aumenta el porcentaje de recursos que le corresponden a las jurisdicciones mas pobres en relación a la distribución implícita en las transferencias hoy vigentes. Por su puesto, lo contrario ocurre con las jurisdicciones mas desarrolladas. Este tipo de resultado es el esperado a partir de la necesidad de que el sistema reasigne mas fondos comparativamente a aquellas regiones mas atrasadas en términos de los indicadores educativos y de salud. Por otro lado, queda también claro que para que esta convergencia en los indicadores de capital humano se produzca, las jurisdicciones beneficiadas tienen que efectivamente invertir estos mayores recursos en educacion y hacerlo de tal forma que se reviertan el rezago inicial y que en el futuro dejen de requerir esta asistencia.

**Cuadro IV.7**  
**Coefficientes de distribución secundaria en el marco del nuevo esquema de distribución de los recursos coparticipados propuesto**

---

<sup>25</sup> El análisis del caso no lineal, junto con otras alternativas de condicionar las trasferencias a variables observables pero que imperfectamente describen el esfuerzo de las jurisdicciones queda fuera del alcance del presente trabajo.

Provincias	Transferencias de libre disponibilidad (a)	Transferencias con un destino específico (b)		Formula ME (c)
		Educación	Salud	
Ciudad de Buenos Aires	1,0%	3,3%	3,9%	2,5%
Buenos Aires	23,8%	20,7%	21,3%	21,7%
Catamarca	2,5%	2,4%	3,1%	3,0%
Córdoba	8,1%	5,3%	6,3%	5,6%
Corrientes	3,6%	4,4%	4,3%	4,4%
Chaco	4,4%	5,4%	5,3%	5,2%
Chubut	1,9%	2,8%	2,3%	2,3%
Entre Ríos	4,6%	3,8%	3,6%	4,1%
Formosa	3,3%	3,5%	4,2%	3,8%
Jujuy	2,8%	2,9%	3,4%	2,7%
La Pampa	1,9%	2,6%	1,6%	2,0%
La Rioja	2,0%	2,4%	2,9%	2,7%
Mendoza	4,0%	4,0%	4,3%	3,6%
Misiones	3,3%	4,9%	4,1%	4,4%
Neuquén	1,9%	2,9%	2,3%	2,7%
Río Negro	2,5%	3,3%	2,5%	2,3%
Salta	3,6%	3,1%	4,4%	4,7%
San Juan	3,1%	2,8%	3,1%	2,5%
San Luis	2,2%	2,7%	2,6%	2,9%
Santa Cruz	1,9%	1,5%	1,5%	0,8%
Santa Fe	8,4%	5,8%	5,0%	6,0%
Santiago del Estero	3,8%	4,6%	3,3%	5,4%
Tierra del Fuego	1,0%	1,4%	0,1%	0,8%
Tucumán	4,4%	3,6%	4,6%	3,9%
Total	100%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia

(a) Sobre la base a los coeficientes de la distribución efectiva del total de transferencias correspondientes al año 1999.

(b) Surgen como el promedio de los indicadores presentados en el cuadro 5

Tal como se indicó antes, para que esto ocurra es necesario condicionar las transferencias a la obtención de objetivos de *aumento* en el stock de capital humano de forma de alinear adecuadamente los incentivos de las jurisdicciones. En tal sentido, los indicadores utilizados en la misma fórmula pueden utilizarse a tal efecto; por ejemplo condicionar la continuidad del régimen a una reducción en un X porcentaje de la brecha inicial luego de Y cantidad de años. A tal fin será necesario un organismo, tal como el Consejo Federal de Educación, que se encargue de medir en forma independiente la evolución de los indicadores educativos por jurisdicción y que elabore reportes técnicos donde en función de una metodología objetiva y de la información disponible realice evaluaciones periódicas sobre la performance de las distintas provincias en el logro de los objetivos propuestos sobre reducción de la brecha educativa.

En el cuadro IV.8 se presenta una simulación para el comportamiento del agregado de las transferencias propuestas para un período de 10 años. El resultado más importante es que considerando una tasa de crecimiento del 3,5% anual en la masa coparticipada, al fin del período,

las transferencias con asignación específica llegan a representar el 30% del total de los fondos coparticipados. Esto significa, además, que un 30% de los recursos que se transfieren a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires se realizará sobre la base de criterios racionales y específicos de reparto. Por otro lado, si consideramos que las utilización de estos recursos podrán ser monitoreados por organismos específicos (en el caso de la educación es claro que la responsabilidad sobre el monitoreo debe recaer sobre el Consejo Federal de Educación), se estará avanzando significativamente en una mejor asignación y calidad del gasto público provincial.

#### Cuadro IV.8

##### Transferencias de recursos a provincias en el marco de un nuevo esquema de coparticipación.

##### Proyección período 2000/2010

en millones de pesos corrientes

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Masa Coparticipada (a)	40.768	42.195	43.672	45.200	46.782	48.420	50.114	51.868	53.684	55.563	57.507
Distribución de recursos a provincias	16.357	16.525	17.102	17.695	18.309	18.944	19.601	20.282	20.986	21.715	22.470
A. Transferencias de libre disponibilidad (b)		16.525	16.525	16.525	16.525	16.525	16.525	16.525	16.525	16.525	16.525
B. Transferencias con un destino específico		0	577	1.170	1.784	2.419	3.076	3.757	4.461	5.190	5.945

Fuente: Elaboración propia

(a) Se estima un crecimiento del 3,5% anual.

(b) El monto surge de los recursos comprometidos en el Compromiso Federal más \$ 157 millones correspondientes a la Ciudad de Buenos Aires

El cuadro IV.9 presenta la distribución de las transferencias con destino específico por provincia. Esta distribución surge de aplicar a la proyección de la masa coparticipada calculada en el cuadro IV.8 los prorrateadores de la columna (b) del cuadro IV.7 (el indicador de educación y salud se ponderan en un 0.50 cada uno). Las transferencias con destino específico empiezan en el año 2002. En la columna referida al año 2001 se muestra la distribución por provincia de las transferencias bajo el pacto federal vigente y que según la propuesta se mantendrán inalteradas a futuro. Con esta información, en el cuadro IV.10 se describe para cada provincia la evolución de las transferencias con destino específico sobre las transferencias de libre disponibilidad. Como vemos, si bien para el promedio de las jurisdicciones este ratio llega a más del 30% en el 2010, para varias jurisdicciones, sobre todo las más pobres, este ratio alcanza valores cercanos o superiores al 50%. Nuevamente, esto indica que en el nuevo sistema una parte muy importante de las transferencias en varias jurisdicciones van a estar sujetas a usos específicos (salud y educación) considerados prioritarios para el crecimiento, y que su correcta asignación y evaluación de resultados van a estar supervisados por los órganos federales correspondientes.

**Cuadro IV.9****Transferencias de recursos con un destino específico (Salud y Educación) en el marco del nuevo esquema de coparticipación**

en millones de pesos

	2001(*)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
CBA	159	21	43	65	88	112	137	162	189	216
Buenos Aires	3.927	121	246	375	509	647	790	939	1.092	1.251
Catamarca	415	16	32	49	67	85	104	124	144	165
Córdoba	1.337	33	68	104	140	179	218	259	301	345
Corrientes	592	25	51	77	105	133	162	193	224	257
Chaco	728	31	63	95	129	165	201	239	278	318
Chubut	308	15	30	46	62	79	96	115	133	153
Entre Ríos	764	21	43	66	90	114	139	165	192	220
Formosa	549	22	45	68	92	117	143	170	198	227
Jujuy	455	18	37	57	77	98	119	141	165	189
La Pampa	313	12	25	38	51	65	79	94	109	125
La Rioja	332	15	31	47	64	82	100	118	138	158
Mendoza	661	24	49	74	100	128	156	185	216	247
Misiones	541	26	52	80	108	138	168	200	232	266
Neuquén	317	15	30	46	63	80	98	116	135	155
Río Negro	412	17	34	52	70	89	109	129	150	172
Salta	602	21	44	66	90	115	140	166	193	222
San Juan	517	17	34	52	71	90	110	131	152	175
San Luis	369	15	31	47	63	80	98	116	135	155
Santa Cruz	309	9	17	27	36	46	56	67	77	89
Santa Fe	1.392	31	63	96	130	166	202	240	279	320
Santiago del Estero	630	23	46	70	95	121	147	175	204	233
Tierra del Fuego	164	4	9	13	18	23	28	33	38	44
Tucumán	734	24	48	74	100	127	155	184	214	246
Total	16.525	577	1.170	1.784	2.419	3.076	3.757	4.461	5.190	5.945

Fuente: Elaboración propia

(\*) Transferencias con destino específico

Con el fin de evaluar en forma particular lo que ocurre con el gasto en educación en las distintas jurisdicciones en el cuadro IV.11 se muestran las proyecciones de transferencias de fondos coparticipados destinados a educación bajo el nuevo esquema. Para el total se observa que el nuevo esquema asegura fondos adicionales para educación básica, a partir de la contribución de las provincias y la ciudad de Buenos Aires, de aproximadamente 3000 millones en un lapso de 10 años. En el cuadro IV.12 el valor de dichas transferencias se agrega al gasto en educación expresado en millones de pesos observado durante 1999, el cual se reproduce en la columna correspondiente al año 2001. Como vemos, aun sin considerar el aporte de recursos propios en el gasto en educación, en éste promedio se eleva en un 30% entre el año 2001 y el 2010. Este incremento es, sin embargo, mucho mas pronunciado para las jurisdicciones mas pobres las cuales como dijimos antes son favorecidas relativamente. Así, por ejemplo, provincias como Corrientes,

Chaco, Formosa y Jujuy aumentan su gasto en educación en términos nominales en más del 50% entre puntas del período.

Claramente, para que estas estimaciones sobre aumento de gasto en educación tengan algún viso de confiabilidad, se requiere asegurar que las jurisdicciones mantengan el gasto en educación per capita previo al cambio de régimen y que por supuesto asignen los nuevos fondos a esta finalidad. En otras palabras que no haya sustitución de recursos provinciales (de impuestos propios y de las transferencias de suma fija) por los nuevos fondos federales. A la luz de la experiencia Argentina reciente en materia de transferencias al sector educativo, este requisito debe ser tenido en cuenta explícitamente en el diseño de estas transferencias y en tal caso diseñar un mecanismo de información y monitoreo que asegure que tal sustitución no se produzca. Nuevamente aquí el Consejo Federal de Educación puede cumplir un rol importante en el sentido de recopilar información sobre gasto en educación por jurisdicción, siendo el único organismo con postestad para “auditar” el presupuesto educativo de cada provincia.

**Cuadro IV.10**

**Transferencias de recursos de para uso específico (salud y educación) relativo a las de libre disponibilidad en el marco del nuevo esquema de coparticipación**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
CBA	0%	13%	27%	41%	55%	71%	86%	102%	119%	136%
Buenos Aires	0%	3%	6%	10%	13%	16%	20%	24%	28%	32%
Catamarca	0%	4%	8%	12%	16%	21%	25%	30%	35%	40%
Córdoba	0%	3%	5%	8%	11%	13%	16%	19%	23%	26%
Corrientes	0%	4%	9%	13%	18%	22%	27%	33%	38%	43%
Chaco	0%	4%	9%	13%	18%	23%	28%	33%	38%	44%
Chubut	0%	5%	10%	15%	20%	26%	31%	37%	43%	50%
Entre Ríos	0%	3%	6%	9%	12%	15%	18%	22%	25%	29%
Formosa	0%	4%	8%	12%	17%	21%	26%	31%	36%	41%
Jujuy	0%	4%	8%	12%	17%	21%	26%	31%	36%	41%
La Pampa	0%	4%	8%	12%	16%	21%	25%	30%	35%	40%
La Rioja	0%	5%	9%	14%	19%	25%	30%	36%	41%	48%
Mendoza	0%	4%	7%	11%	15%	19%	24%	28%	33%	37%
Misiones	0%	5%	10%	15%	20%	25%	31%	37%	43%	49%
Neuquén	0%	5%	10%	15%	20%	25%	31%	37%	43%	49%
Río Negro	0%	4%	8%	13%	17%	22%	26%	31%	36%	42%
Salta	0%	4%	7%	11%	15%	19%	23%	28%	32%	37%
San Juan	0%	3%	7%	10%	14%	17%	21%	25%	29%	34%
San Luis	0%	4%	8%	13%	17%	22%	27%	32%	37%	42%
Santa Cruz	0%	3%	6%	9%	12%	15%	18%	22%	25%	29%
Santa Fe	0%	2%	5%	7%	9%	12%	15%	17%	20%	23%
Sgo del Estero	0%	4%	7%	11%	15%	19%	23%	28%	32%	37%
T. del Fuego	0%	3%	5%	8%	11%	14%	17%	20%	23%	27%
Tucumán	0%	3%	7%	10%	14%	17%	21%	25%	29%	33%
Total	0%	3%	7%	11%	15%	19%	23%	27%	31%	36%

Fuente: Elaboración propia

Pero tener una mejor proyección de la real significación del aumento en el gasto en educación debemos tener en cuenta, por un lado, el crecimiento de la matrícula escolar a través del tiempo y, por otro, el hecho de que las jurisdicciones también destinan recursos de sus propios impuestos a la educación (la asignación de recursos a esta finalidad partir de las transferencias de libre disponibilidad se ha supuesto que no cambia en el tiempo ya que estas transferencias se mantienen constantes) . El cuadro IV.13 presenta las proyecciones de la tasa de aumento en la matrícula por provincia. Estas se basan en las estimaciones realizadas por el INDEC sobre tasa de crecimiento anual de la población de edad entre 5 y 14 años. Asumiendo que la tasa de escolaridad se mantiene constante, estas tasas de crecimiento de la población sirven como estimación de la tasa de aumento de la matrícula<sup>26</sup>.

**Cuadro IV.11**

**Transferencias de recursos coparticipados para Educación No Universitaria en el marco del nuevo esquema de coparticipación**

en millones de pesos

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
CBA	79	10	21	32	44	56	68	81	94	108
Buenos Aires	1.964	61	123	188	254	324	395	469	546	625
Catamarca	208	8	16	25	33	43	52	62	72	82
Córdoba	668	17	34	52	70	89	109	129	151	172
Corrientes	296	12	25	39	52	66	81	96	112	128
Chaco	364	15	31	48	65	82	100	119	139	159
Chubut	154	7	15	23	31	39	48	57	67	76
Entre Ríos	382	11	22	33	45	57	70	83	96	110
Formosa	274	11	22	34	46	59	72	85	99	113
Jujuy	227	9	19	28	38	49	60	71	82	94
La Pampa	156	6	12	19	25	32	40	47	55	63
La Rioja	166	8	16	24	32	41	50	59	69	79
Mendoza	331	12	24	37	50	64	78	93	108	123
Misiones	271	13	26	40	54	69	84	100	116	133
Neuquén	159	7	15	23	31	40	49	58	67	77
Río Negro	206	8	17	26	35	44	54	64	75	86
Salta	301	11	22	33	45	57	70	83	97	111
San Juan	259	8	17	26	36	45	55	66	76	87
San Luis	185	8	15	23	32	40	49	58	68	78
Santa Cruz	154	4	9	13	18	23	28	33	39	44
Santa Fe	696	16	31	48	65	83	101	120	140	160
Sgo del Estero	315	11	23	35	47	60	74	88	102	117
T. del Fuego	82	2	4	7	9	11	14	16	19	22
Tucumán	367	12	24	37	50	64	78	92	107	123

<sup>26</sup> Claramente, este supuesto es arbitrario y existen poderosas razones para que la tasa de escolarización se modifique (aumente) con la inyección de mayores fondos a la educación. Justamente este es uno de los objetivos que se persigue con este nuevo esquema de asignación de recursos federales. Sin embargo, todavía no se ha podido obtener estimación confiables sobre la proyección de cambio en esta tasa en el tiempo.

Total	8.263	288	585	892	1.209	1.538	1.878	2.231	2.595	2.972
-------	-------	-----	-----	-----	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Fuente: Elaboración propia

Utilizando estas proyecciones de aumento en la matrícula, el cuadro IV. 14 muestra la evolución del gasto por alumno, todavía sin considerar los recursos provenientes de la recaudación propia de las jurisdicciones. Se vuelven a repetir algunos resultados ya indicados en el sentido de que algunas de las jurisdicciones más pobres ven aumentar su gasto por alumno en más del 50% (ej. Chaco, Formosa, Jujuy, San Luis, Santiago del Estero). Estas provincias, que en el 2001 estaban con un gasto per capita por debajo de la media, tienen en el 2010 con un gasto cercano o superior a la media. En otras palabras se ha producido una reducción en la dispersión del gasto por alumno, y más significativo aun, una convergencia en el gasto por estudiante entre provincias pobres inicialmente y las más avanzadas. Estas conclusiones no se modifican substancialmente cuando se toma en cuenta los fondos adicionales destinados a la educación proveniente del aumento en la recaudación propia. Para ello se utiliza la elasticidad calculada en el capítulo II, aplicándose a los aumentos en la recaudación que también fueron estimados en 3.5% por año. Los niveles de gasto por alumno resultantes se muestran en el cuadro IV.15.

Aquí también vale la pena resaltar que se está suponiendo que las mayores transferencias para educación no afectan los incentivos de los gobiernos a recaudar sus propios tributos y más aun a seguir asignando parte del aumento de la recaudación de esos tributos a la finalidad educación. Asegurar que en la práctica esto ocurra también puede exigir algún grado de condicionamiento adicional en las transferencias que ligue, por ejemplo, los fondos federales a una condición de “matching funds” con fondos propios provinciales.

#### Cuadro IV.12

##### Proyección del Gasto Público en Educación de los Gobiernos Provinciales y CBA en el marco del nuevo esquema de transferencias para educación (sin considerar ingresos propios) (\*)

en millones de pesos corrientes

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
CBA	862	873	884	895	906	918	931	944	957	971
Buenos Aires	3.483	3.544	3.606	3.671	3.737	3.807	3.878	3.952	4.029	4.108
Catamarca	140	148	156	164	173	182	192	201	212	222
Córdoba	680	697	714	732	750	769	789	809	831	852
Corrientes	223	235	248	261	275	289	304	319	335	351
Chaco	266	281	297	314	331	348	366	385	405	425
Chubut	155	162	170	178	186	194	203	212	221	231
Entre Ríos	400	411	422	433	445	457	470	483	496	510
Formosa	162	173	184	196	208	221	234	247	261	275
Jujuy	176	185	194	204	214	225	235	247	258	270
La Pampa	122	128	135	141	148	155	162	169	177	185
La Rioja	126	134	142	150	158	167	176	185	195	205
Mendoza	450	462	474	487	500	514	528	543	558	573
Misiones	187	200	213	227	241	256	271	287	303	320
Neuquén	261	268	276	284	292	301	310	319	328	338

Río Negro	181	189	198	207	216	225	235	245	256	267
Salta	206	216	228	239	251	263	276	289	302	317
San Juan	161	169	178	187	196	206	216	226	237	248
San Luis	83	91	99	107	115	124	132	142	151	161
Santa Cruz	153	157	161	166	171	175	181	186	191	197
Santa Fe	830	846	861	878	895	913	931	950	970	990
Sgo del Estero	210	221	233	245	257	270	284	298	312	327
T. del Fuego	85	87	90	92	94	97	99	102	104	107
Tucumán	267	279	291	304	317	331	345	359	374	390
Total	9.868	10.156	10.453	10.760	11.077	11.406	11.746	12.099	12.463	12.840

Fuente: Elaboración propia

(\*) La proyección considera únicamente los niveles iniciales de los presupuestos educativos más las transferencias con destino específico a la educación en el marco del nuevo esquema de coparticipación.

En resumen los cifras del Cuadro IV.15 indican tres resultados interesantes:

- 1) En las provincias con peores indicadores de inversión educativa el gasto por alumno aumenta significativamente. Este es el caso de Catamarca, Corrientes, Chaco, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán. En todos los casos el incremento del gasto por alumno matriculado supera el 40% con los niveles máximos de aumento en la provincia del Chaco (58%), San Juan (59%) y San Luis (71%).
- 2) En las jurisdicciones de mayor desarrollo relativo y con una mayor cantidad de alumnos, el aumento en el gasto por alumno es menos significativo. En el caso de la provincia de Tierra del Fuego el gasto por alumno disminuye.
- 3) Como consecuencia de esta tendencia se reduce la dispersión y mas aun se produce una convergencia en la inversión educativa por alumno matriculado entre provincias pobres y provincias ricas.

A modo de conclusión de lo visto en esta sección queremos indicar lo siguiente. En primer lugar el ejercicio de simulación que aquí se presenta es muy tentativo. Este persigue ilustrar que una modificación en el régimen de coparticipación para fortalecer el financiamiento a la educación básica afectando solo la distribución en el margen de los fondos de coparticipación, puede tener en el tiempo consecuencias cuantitativamente significativas sobre el financiamiento educativo. En particular, que es posible provocar una importante reasignación de recursos hacia aquellas regiones mas atrasadas, aumento sensiblemente el presupuesto en educación (medido por alumno) en dichas regiones.

Por otro lado, dicha redistribución de recursos se justifica en la medida que los objetivos puedan lograrse en un tiempo prudencial. Sin embargo, ello requiere que las transferencias se condicionen a una serie de indicadores de esfuerzo, rendimiento y acceso a la educación. Dichos requisitos de condicionalidad, a su vez, demandan la confección de estadísticas confiables y de procedimientos de auditoria a través de los cuales se verifican la ejecución de diversas acciones y resultados. Esto

requiere de una institución federal que a la vez de representar a todos los actores relevantes (gobiernos provinciales y nacional), pueda actuar en forma independiente y creíble frente a cualquiera de sus miembros. Claramente ese rol le cabe al Consejo Federal de Educación. Las modificaciones en la forma de organización del CFE para mejor adaptarse a las nuevas funciones que le competirían en función de una propuesta de este tipo quedan, sin embargo, más allá del objetivo del presente trabajo.

**Cuadro IV.13**  
**Proyección de los alumnos matriculados por jurisdicción**

	Tasa de crecimiento promedio anual de la población de 5 a 14 años 2000/2010
CBA	-0,7%
Buenos Aires	0,4%
Catamarca	1,0%
Córdoba	0,1%
Corrientes	0,3%
Chaco	0,1%
Chubut	1,2%
Entre Ríos	-0,2%
Formosa	1,3%
Jujuy	1,0%
La Pampa	0,4%
La Rioja	1,6%
Mendoza	0,2%
Misiones	1,2%
Neuquén	2,7%
Río Negro	0,9%
Salta	1,3%
San Juan	-0,3%
San Luis	1,3%
Santa Cruz	1,6%
Santa Fe	0,3%
Sgo del Estero	-0,1%
Tierra del Fuego	5,1%
Tucumán	0,3%
Total	0,4%

Fuente: Serie N° 7 Análisis Demográfico, INDEC.

**Cuadro IV.14**

**Proyección del gasto público en educación no universitaria por alumno matriculado en el marco del nuevo esquema de coparticipación (sin considerar los ingresos tributarios propios)**  
en pesos corrientes

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
CBA	1.333	1.359	1.386	1.413	1.442	1.471	1.501	1.533	1.565	1.599
Buenos Aires	914	926	938	951	965	978	993	1.008	1.023	1.039
Catamarca	1.387	1.451	1.517	1.583	1.651	1.720	1.791	1.863	1.937	2.012
Córdoba	885	906	927	949	972	995	1.020	1.045	1.071	1.098
Corrientes	928	977	1.028	1.080	1.134	1.189	1.246	1.305	1.366	1.428
Chaco	881	931	982	1.036	1.091	1.147	1.206	1.267	1.330	1.395
Chubut	1.184	1.226	1.268	1.312	1.356	1.401	1.447	1.494	1.542	1.591
Entre Ríos	1.234	1.270	1.307	1.345	1.384	1.425	1.468	1.512	1.557	1.605
Formosa	960	1.012	1.065	1.118	1.173	1.228	1.283	1.340	1.398	1.456
Jujuy	875	912	949	987	1.026	1.065	1.106	1.147	1.189	1.233
La Pampa	1.584	1.656	1.729	1.805	1.883	1.964	2.046	2.132	2.219	2.310
La Rioja	1.345	1.404	1.463	1.522	1.582	1.642	1.703	1.765	1.827	1.890
Mendoza	1.034	1.059	1.085	1.111	1.139	1.167	1.196	1.227	1.258	1.290
Misiones	664	702	739	778	816	856	896	937	978	1.020
Neuquén	1.592	1.595	1.598	1.601	1.604	1.607	1.611	1.615	1.619	1.623
Río Negro	994	1.031	1.068	1.106	1.145	1.185	1.226	1.268	1.311	1.355
Salta	595	618	641	664	688	712	737	762	787	813
San Juan	955	1.009	1.064	1.122	1.182	1.244	1.309	1.376	1.446	1.519
San Luis	846	910	974	1.040	1.106	1.173	1.241	1.310	1.379	1.450
Santa Cruz	2.358	2.385	2.413	2.441	2.470	2.500	2.531	2.562	2.595	2.628
Santa Fe	1.004	1.021	1.037	1.054	1.072	1.090	1.109	1.129	1.149	1.170
Sgo del Estero	944	996	1.049	1.104	1.161	1.220	1.282	1.345	1.411	1.479
Tierra del Fuego	2.113	2.061	2.010	1.962	1.914	1.869	1.825	1.782	1.740	1.700
Tucumán	780	813	846	880	916	952	990	1.029	1.069	1.110
Total	983	1.008	1.033	1.058	1.085	1.112	1.140	1.169	1.199	1.230

Fuente: Elaboración propia

**Cuadro IV.15**

**Proyección del gasto público en educación no universitaria por alumno matriculado en el marco del nuevo esquema de coparticipación (considerando los ingresos tributarios propios)**  
en pesos corrientes

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
CBA	1.358	1.383	1.411	1.438	1.467	1.497	1.528	1.560	1.594	1.628
Buenos Aires	930	942	955	968	982	996	1.010	1.025	1.041	1.057
Catamarca	1.411	1.477	1.543	1.611	1.680	1.751	1.822	1.896	1.971	2.047
Córdoba	902	922	944	966	989	1.013	1.038	1.064	1.090	1.117
Corrientes	944	995	1.046	1.099	1.154	1.210	1.268	1.328	1.390	1.454
Chaco	896	948	1.000	1.054	1.110	1.168	1.228	1.289	1.353	1.419
Chubut	1.206	1.247	1.291	1.335	1.380	1.426	1.473	1.520	1.569	1.618
Entre Ríos	1.256	1.293	1.330	1.369	1.409	1.451	1.494	1.539	1.585	1.633
Formosa	977	1.030	1.084	1.138	1.193	1.249	1.306	1.363	1.422	1.482
Jujuy	891	928	966	1.004	1.044	1.084	1.125	1.167	1.210	1.254
La Pampa	1.612	1.685	1.760	1.837	1.917	1.998	2.083	2.169	2.259	2.351
La Rioja	1.370	1.428	1.488	1.548	1.609	1.671	1.733	1.795	1.859	1.923
Mendoza	1.052	1.078	1.104	1.131	1.159	1.188	1.218	1.248	1.280	1.313
Misiones	676	714	752	791	831	871	912	953	995	1.038
Neuquén	1.618	1.623	1.625	1.628	1.631	1.635	1.639	1.643	1.647	1.652
Río Negro	1.011	1.049	1.087	1.126	1.165	1.206	1.248	1.290	1.334	1.379
Salta	605	628	652	676	700	725	750	775	801	827
San Juan	971	1.027	1.083	1.142	1.203	1.266	1.332	1.401	1.472	1.546
San Luis	861	926	992	1.058	1.125	1.194	1.263	1.333	1.404	1.476
Santa Cruz	2.400	2.427	2.455	2.484	2.513	2.544	2.575	2.607	2.640	2.674
Santa Fe	1.022	1.039	1.055	1.073	1.091	1.109	1.129	1.149	1.169	1.191
Sgo del Estero	961	1.013	1.068	1.124	1.182	1.242	1.305	1.369	1.436	1.506
Tierra del Fuego	2.149	2.096	2.044	1.995	1.947	1.900	1.855	1.812	1.770	1.729
Tucumán	796	827	861	896	932	969	1.007	1.047	1.088	1.130
Total	1.001	1.026	1.051	1.077	1.104	1.132	1.160	1.190	1.220	1.251

Fuente: Elaboración propia

## BIBLIOGRAFIA

Artana y López Murphy (1997) “Descentralización Fiscal y Aspectos Macroeconómicos: una perspectiva latinoamericana”. Descentralización Fiscal en América Latina. CEPAL.

Augenblich, J. Myres, J. and Anderson, A.(1997), “Equity and Adequacy in School Funding” in *The Future of Children*, vol.7, N°3

Burki, S., Perry, G, y Dillinger, W. (1999), *Beyond the Center Decentralizing the State*, World Bank, Washington.

CFI (1998), Proyecto de Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, Comisión Federal de Impuestos.

CEPAL (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, CEPAL, Santiago de Chile.

Clark, D. (1996) The Fiscal Transfer System in Canada in Ethisham Ahmad, (ed) (1996) *Financing Decentralized Expenditures*,

Di Gripello, E. y Cominetti, R. (comp.) (1998), *La descentralización de la Educación y la Salud*, CEPAL, Santiago de Chile.

Fernandez, R. (1999),

Gasparini y Pinto (1998),

GAO (1995), *Block Grants: Characteristics, Experience, and Lessons Learned*, United States General Accounting Office, Washington

GAO (1997), *School Finance: State Efforts to Reduce Funding Gaps Between and Wealthy Districts*, United States General Accounting Office, Washington

Guthrie, J. (1997), “School Finance: Fifty Years of Expansion” in *The Future of Children*, vol.7, N°3

Howell, P. and Miller, B. (1997), “Sources of funding for schools” in *The Future of Children*, vol.7, N°3

IDHA (1995-1999), *Informe Argentino sobre Desarrollo Humano 1995-1999*, Honorable Senado de la Nación.

Iaryckzower, M., S. Saiegh and M. Tommasi (1999) ‘The Industrial Organization of Federations: Or Why Federations are not Organized as Markets? Structure and dynamics’ Mimeo, Center of Studies for Institutional Development, CEDI,

León, A. (1998), Las encuestas de hogares como fuente de información para el análisis de la educación y sus vínculos con el bienestar y la equidad, Serie de Políticas Sociales 22, CEPAL, Santiago de Chile.

Levacic, R. and Ross, K. (1999): Principles for designing needs-based school funding formulae en Needs-Based Resource Allocation in Education: Via Formula Funding of Schools, Edited by K. Ross y Levacic R. International Institute for Education Planning UNESCO.

Llach, J., Montoya, S. y Roldán, F. (1999), *Educación para todos*, ERAL, Buenos Aires.

Ma, J. (1997), Intergovernmental Fiscal Transfer: A Comparison of Nine Countries (Cases of the United States, Canada, the United Kingdom, Australia, Germany, Japan, Korea, India, and Indonesia), World Bank, miemo.

MEyOSP (1992). Síntesis del Presupuesto 1992, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

MEyOSP (1999a). Caracterización y Evolución del Gasto Público Social. Período 1980-1997. Dirección Nacional de Programación del Gasto Social, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

MEyOSP (1999b). Caracterización y Evolución del Gasto Público Social. 1999 Dirección Nacional de Programación del Gasto Social, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

MEyOSP (1992). Síntesis del Presupuesto 1992, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

MCyE (1998), documento oficial

Monk, D., Pijanowsky, J. and Hussain S. (1997), “How and Where the Education Dollar is Spent” in *The Future of Children*, vol.7, N°3

Morduchowicz, A. (1995a), El financiamiento educativo Argentino en un contexto de restricción de recursos, Programa Estudio de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Cultura y Educación.

Morduchowicz, A. (1995b), Alcances, Limitaciones y Alternativas al Gasto por Alumno: ¿Qué nos dice la experiencia argentina?, Programa Estudio de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Cultura y Educación.

Morduchowicz, A. (1996a), El gasto público provincial en educación y los mecanismos de asignación de recursos en el sector, Programa Estudio de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Cultura y Educación.

Morduchowicz, A. (1996b), Tres análisis de indicadores de la demanda educativa, Programa Estudio de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Cultura y Educación.

Serranp y Berner (2000) Chile ....

OECD (1997)

PNUD (1999), Informe sobre Desarrollo Humano 1999, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Vos, R. (1996), Educational Indicators: What's to be Measured? INDES Working Papers, Washington.

Jones Mark, Pablo Sanguinetti and Mariano Tommasi (1997) "Politics, Institutions and Fiscal Performance in a Federal System : An Analysis of the Argentine Provinces" Mimeo, Universidad de San Andrés.

Jones Mark, Pablo Sanguinetti and Mariano Tommasi (1998) "Politics, Institutions and Public Sector Spending in the Argentine Provinces" in James Poterba and Jurgen von Hagen (eds) Budget Institutions and Fiscal Outcomes Chicago ; NBER-University of Chicago Press. Forthcoming.

Nicolini, Posadas, Sanguinetti J., Sanguinetti P., Tommasi (1999). "Decentralization, Fiscal Discipline in Sub-National Government, and the Bailout Problem: The Case of Argentina". BID.

Porto, Alberto and Pablo Sanguinetti (1993) "Descentralización Fiscal en América Latina: El Caso Argentino" CEPAL, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal, Serie Política Fiscal N° 45.

Porto, A. and P. Sanguinetti (1998): Political Determinants of Federal Grants: Evidence from Argentina. Mimeo, UTDT.

Poterba (1997),

Saiegh, Sebastian and Mariano Tommasi (1999) "An Incomplete-Contracts Approach to Intergovernmental Transfer Systems in Latin America," paper presented at the Annual World Bank Development Conference – Latin America and the Caribbean. Valdivia, June.

Sanguinetti, Pablo and Mariano Tommasi (1997) “The Economic and Institutional Determinants of Provincial Budget Outcomes : Argentina 1983-1996.” Unpublished Manuscript, Inter-American Development Bank.

Sanguinetti J. (1999) “Restricción de presupuesto blanda en los niveles subnacionales de gobierno: el caso de los salvatajes en el caso Argentino”. III Seminario Internacional de Federalismo Fiscal La Plata, junio de 1999.

Stein (1999),

Zentner A. y Sanguinetti J. (2000) “El endeudamiento de los gobiernos subnacionales: El caso de las provincias Argentinas” en *XII Seminario Regional de Política Fiscal. Compendio de Documentos. CEPAL*

## Apéndice

### Principales propuestas tendientes a reformular el régimen de coparticipación federal de impuestos

- a) Propuesta del Senador Ortega: Proyecto de Resolución “Bases para un Nuevo Acuerdo Federal”.

En esta propuesta se establece una única masa coparticipada integrada por todos los recursos actualmente coparticipados, sea por el régimen general, sea por vía de regímenes especiales, y las contribuciones patronales. Es decir que únicamente quedarán fuera de la constitución de la masa los impuestos que temporariamente tengan una asignación específica y los tributos derivados del comercio exterior. Como elemento novedoso de la propuesta surge el concepto integral de transferencias intergubernamentales, esto es, recursos coparticipados de libre disponibilidad, asignaciones específicas, fondos de leyes especiales, exenciones de cualquier naturaleza, promoción industrial, diferimientos y subsidios de cualquier naturaleza que usen fondos coparticipables. También deberá agregarse a la información el gasto del presupuesto nacional con su ubicación geográfica dentro del territorio argentino.

Además de un nuevo régimen de distribución de recursos entre la Nación y las provincias, la propuesta del Senador Ortega incluye un sistema de coordinación del crédito público, un fondo anticíclico, una esquema de transparencia fiscal y la armonización tributaria. La propuesta presenta un fuerte sesgo sobre los aspectos vinculados con el equilibrio macroeconómico y la transparencia. La propuesta no profundiza en el tratamiento de los fondos con asignación específica.

- b) Propuesta de la Secretaría de Programación Económica y Regional del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

La propuesta de la Secretaría de Programación Económica y Regional, que sirvió de base para la posterior elaboración de la propuesta del Poder Ejecutivo Nacional, persigue los siguientes objetivos: a) la necesidad de simplificar el mecanismo de distribución de recursos entre la Nación y las provincias eliminando los impuestos con asignación específica e incluyendo en una sola masa la totalidad de los recursos tributarios compartidos con las provincias, b) garantizar un nivel básico de bienes y servicios públicos con una presión tributaria similar en cada una de las jurisdicciones provinciales teniendo en cuenta sus capacidades económicas y sus necesidades, c) incrementar la correspondencia entre las decisiones de gasto y su financiamiento en los diferentes niveles jurisdiccionales y de esa manera, aumentar la responsabilidad fiscal, d) amortiguar el carácter procíclico del régimen de coparticipación y de esa manera otorgar mayor previsibilidad a los recursos girados desde la Nación, y e) impulsar la creación de un Organismo Fiscal Federal que controle el cumplimiento de la nueva ley y tenga facultades para mejorarlo.

Con relación a los fondos con asignación específica la propuesta de Economía, incluye la creación de un Fondo de Infraestructura Básica y Desarrollo Humano, financiado con un porcentaje de la masa coparticipada, a la manera de una precoparticipación, que sustituya los diferentes fondos con asignación específica y leyes especial, como el FONAVI, FEDEI, Fondo Vial, Fondo Nacional de Incentivo Docente, Transferencia de servicios educativos y de salud, etc. En esta propuesta el Fondo constituye un nuevo instituto del Federalismo puesto que pretende que el control, monitoreo y asignación sectorial de los fondos distribuidos sea ejercido por el Organismo Fiscal Federal (OFF). Esto significa que son las mismas provincias las que realizan un control cruzado del uso de los fondos, exigen rendición de cuentas o imponen sanciones cuando fueran mal utilizados. Al comienzo los recursos del Fondo se distribuyen entre las diferentes jurisdicciones de acuerdo a la actual distribución efectiva de dichos recursos. En el futuro a través del Comité Técnico del Organismo Fiscal Federal se procurará incorporar criterios de eficiencia y equidad en la distribución de estos recursos. La participación del Comité Técnico del Organismo Fiscal Federal en la distribución de los recursos entre las provincias es clave. La propuesta establece entre las funciones del Comité Técnico del OFF la elaboración de estudios sobre el destino y la efectividad de la asignación de estos recursos en cada una de las jurisdicciones. En particular resulta importante la medición de gasto efectivo y costo-beneficio de los programas financiados con los recursos del Fondo. También constituye una gran herramienta para la asignación sectorial de los recursos el estudio de prioridades en materia de infraestructura básica y desarrollo humano para mejorar la asignación de estos recursos.

c) Propuesta del Poder Ejecutivo Nacional.

La propuesta del Poder Ejecutivo Nacional elaborada conjuntamente por los Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, Interior y Jefatura de Gabinete Ministros y coordinada por las autoridades de la Secretaría de Equidad Fiscal de la Jefatura de Gabinete de Ministros presenta características similares a la propuesta de la Secretaría de Programación Económica y Regional. Esta propuesta fue largamente discutida durante el año 1999. Las principales diferencias surgen de la incorporación de un impuesto al valor agregado provincial para la sustitución del impuesto a los ingresos brutos y modificaciones al Fondo de Desarrollo Humano. Con relación a este último aspecto las principales diferencias surgen de la naturaleza presupuestaria del Fondo, en el proyecto de ley de presupuesto para el año 2000 elevado por el anterior gobierno contaba con un presupuesto de \$ 450 millones, y su asignación a las provincias no se realizaba en forma automática, sino que la remisión de los fondos dependía del cumplimiento de determinados principios que hacen al desarrollo humano sobre vivienda, educación, salud, y asistencia social<sup>27</sup>.

En el proyecto de ley del presupuesto 2000 se establece los siguientes objetivos (art. 31): a) asegurar la provisión de los bienes públicos básicos en función de la demanda de los mismos y alcanzar ciertos estándares mínimos; b) permitir que la asignación de recursos responda a las políticas y prioridades articuladas entre la Nación y las provincias; c) favorecer la cooperación entre los distintos niveles de gobierno y la especialización de cada uno de ellos; d) establecer reglas y

---

<sup>27</sup> La ley de presupuesto 2000 que fuera aprobada con el nuevo gobierno este fondo fue dejado sin efecto.

mecanismos de asignación y control que aseguren el cumplimiento de las políticas; y e) crear adecuados incentivos para que las provincias destinatarias aporten esfuerzos presupuestarios y administrativos a los programas y actividades.

En la propuesta oficial, el Jefe de Gabinete de Ministros tiene amplias facultades para establecer los parámetros y los mecanismos necesarios para la distribución del Fondo como asimismo para disponer la auditoría del destino y la aplicación de las transferencias mencionadas.

- d) Propuesta para asegurar el financiamiento necesario para el Sistema Nacional de Educación Básica en forma estructural y permanente a partir del Sistema de Coparticipación Nacional<sup>28</sup>.

Esta propuesta procura la creación de un “Fondo Federal de Educación” a partir de la detracción de la masa coparticipada de una suma equivalente al 3,5% del PIB de cada año, destinado a financiar la educación inicial, básica y polimodal, el funcionamiento del Consejo Federal de Educación y programas del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación destinados a mejorar la calidad de la enseñanza en los niveles mencionados. Según lo dispuesto en la propuesta el Fondo estará constituido por los siguientes subfondos:

- a) Funcionamiento Jurisdiccional: procura garantizar el gasto actual de las jurisdicciones provinciales asignándole a cada jurisdicción una transferencia de suma fija equivalente al gasto en educación en el momento inicial.
- b) Complementos Permanentes: pretende atender la expansión del sistema y mejorar su eficiencia. Los recursos asignados cada año por este subfondo se incorporan en el año subsiguiente al “Subfondo de Funcionamiento Jurisdiccional”.
- c) Compensador: procura mantener un flujo regular del financiamiento mensual para la educación, reteniendo fondos en el momento de alta recaudación y devolviéndolos en el momento de baja recaudación.
- d) Complementos Programáticos: procura incrementar la calidad educativa y asegurar la igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional a través de los programas del Ministerio de Cultura y Educación.

Una característica central de la propuesta es que los recursos del Fondo Federal de Educación y cada uno de los subfondos se incluirán en el presupuesto del Ministerio de Cultura y Educación en una nueva categoría presupuestaria llamada “98 Fondo Federal Educativo”. No obstante estar incluidos en el presupuesto la propuesta contempla la posibilidad que los recursos girados en el marco de los subfondos “Funcionamiento Jurisdiccional” y “Complementos Permanentes” sean

---

<sup>28</sup> Propuesta elaborada por Marcos Makón en el marco del proyecto de descentralización y mejoramiento de la educación secundaria (PRODYMES).

distribuidos diariamente como recursos de libre disponibilidad por el Banco de la Nación Argentina. Los recursos del subfondo Compensador que sean girados por la Secretaría de Hacienda en función de los déficits de recaudación de cada jurisdicción y los recursos del subfondo “Complemento Programático” sean movilizados por el Ministerio de Cultura y Educación, con el acuerdo del Consejo Federal de Educación.

Finalmente, en la propuesta elaborada a pedido del Ministerio de Cultura y Educación el control y la auditoría de los recursos destinados para fines específicos estará a cargo del Ministerio de Cultura y Educación, con el apoyo de la Sindicatura General de la Nación y los órganos de control externos provinciales.