



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

CEFIP - INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Documentos de Trabajo

Evaluación de la Ley de Financiamiento Educativo. Aspectos Teóricos y Empíricos

Matías De Urza

Documento de Trabajo Nro. 3

Junio 2010

ISSN 2618-4400

www.mfp.econo.unlp.edu.ar

Serie Documentos de Trabajo del CEFIP

Staff Editorial
Mg. Marcelo Garriga
Dra. Natalia Porto
Mg. Walter Rosales

Edición: Centro de Estudios en Finanzas Públicas
Instituto de Investigaciones Económicas
Facultad de Ciencias Económicas - UNLP
Calle 6 N° 777, 4° Piso, oficina 411
La Plata (1900) Buenos Aires
magisterfp@depeco.econo.unlp.edu.ar
ISSN 2618-4400

Este documento corresponde a la versión final del Trabajo de Tesis de Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP.

INTRODUCCIÓN

En los últimos tiempos, la educación se ha considerado como el instrumento básico para el logro de igualdad de oportunidades, lo cual es una responsabilidad que debe custodiar cualquier estado.

Históricamente se ha mantenido la creencia que la educación “es el gran igualador de la condición del hombre” (Mojica, 1978: 1), que hace posible la movilidad social. Para esto se intenta asegurar - a todas las personas que entran al mercado laboral – destrezas comparables¹.

Las características históricas del sistema educativo argentino conducen a las claves de análisis del tema de la equidad educativa. En particular, el temprano desarrollo del sistema educativo en el último cuarto del siglo XIX marcó una diferencia con el resto de los países de América Latina.

En un primer momento, hubo una fuerte presencia del Estado para asegurar la masificación temprana de la educación primaria, garantizando la obligatoriedad y gratuidad en el acceso. Por otra parte, hubo un proceso de homogeneización cultural que implicó el surgimiento de un sistema nacional, frente a los contingentes de inmigrantes que poblaban la República Argentina.

Un rasgo importante fue el carácter dual del federalismo político, con las provincias a cargo de la educación, pero con significativos avances del Estado nacional tanto en las regulaciones como en la construcción de escuelas en los territorios nacionales y en las propias provincias.

Otra característica fue la disposición de un sistema semejante al modelo francés, con una educación primaria universalista y una escuela secundaria enciclopédica y selectiva, que formó para el acceso a los estudios superiores a las clases medias y altas.

Una nota distintiva fue la importancia social del docente normalista como agente de la vanguardia cultural, sustentando un sistema de enseñanza de calidad y con fuerte presencia como cuerpo moral

Otra cuestión presente fueron los bajos niveles de desarrollo democrático tanto del gobierno del sistema educativo como de las prácticas de gestión local e institucional

Por último, se nota una escasa participación social, comunitaria y familiar en la vida escolar, que se conformó como una clara frontera frente al medio social inmediato. Es decir, se genera distancia entre el hogar del alumno y la escuela.

Estas características sufrieron variaciones significativas en los últimos años. En primer lugar, la combinación de la masificación definitiva de la educación secundaria con el crecimiento de la pobreza y las desigualdades, transformó el perfil social del sistema educativo, que debió sostener un rol de contención frente a su tradición de aislamiento relativo de las problemáticas sociales. Es más, hay instituciones educativas que están más preocupadas por contener al alumnado que por brindar una educación de calidad.

A su vez, esta modificación estructural generó un proceso de privatización y segmentación de la oferta educativa, con circuitos cada vez más distanciados entre sí según el perfil social de la población, frente al tradicional rol homogeneizante del sistema educativo.

Además, la revolución de las nuevas tecnologías, sumada a los profundos cambios culturales de los últimos años, ha condicionado el rol pedagógico y la autoridad intergeneracional de la educación tradicional.

Hay que mencionar la provincialización definitiva del sistema educativo no universitario, que implicó una recomposición de las relaciones de fuerzas entre la Nación y las provincias, paralela al debilitamiento del rol regulador del Estado en el último cuarto del siglo XX. Sobre el final de ese siglo se aumentó la obligatoriedad escolar de 7 a 10 años. La antigua escuela primaria se transformó en la “escuela general básica” que incluía tres niveles de tres años y además se transformó el año preescolar del nivel inicial en obligatorio.

¹ En un artículo recientemente escrito para el diario La Nación, Juan Llach explica: “...Pero el signo más elocuente del desamparo de los más pobres del conurbano y de la escasa voluntad orgánica de brindarles soluciones de fondo es el de su segregación o aun discriminación educativa. Las escuelas a las que asisten los que más lo necesitan son de mucho menor calidad. ...La infraestructura física de las escuelas de gestión estatal de José C. Paz es, en promedio, 30% inferior a las de Vicente López, distante poco más de 20 kilómetros. Es sólo una de las infinitas, hirientes desigualdades del conurbano. Pero es la que más duele, porque mientras no se corrija cierra caminos y esperanzas a los más necesitados, y también limita las posibilidades de crear cientos de miles de empleos de calidad necesarios en industrias o servicios”. Juan Llach, “Pobrezas del conurbano”, 26/02/09.

Por último, en el año 2006 se introdujo una contrarreforma (ley 26.606) en la que se volvió a la división de escuela primaria y secundaria, pero se declaró obligatorio también al nivel secundario². Además se fijó el objetivo de universalizar los servicios educativos para los niños de 4 años. Con lo cual la obligatoriedad pasó a ser de 14 años.

Esta tesis intentará profundizar el estudio de la ley de financiamiento educativo de Argentina, de fecha diciembre de 2005³, cuyo propósito es ir en la dirección de la igualdad de oportunidades recién mencionada. Para lograr esto se evaluará la norma en función de distintos aspectos teóricos y prácticos.

La ley establece distintos criterios sobre el financiamiento educativo (qué porción deben aportar las provincias y qué porción la Nación, que parte de la coparticipación de las provincias se debe dedicar a la educación...), con la intención de llegar a invertir en este rubro un 6% del PBI en el año 2010.

En los primeros años de funcionamiento de la ley, se realizaron algunos estudios sobre la misma. Éstos serán tenidos en cuenta con la idea de poder avanzar más en el análisis. Sin embargo, se ve necesario decir algo más acerca del cumplimiento o no de la norma. No se trata de evaluar la ley sólo en términos financieros.

Por ser ésta una ley que afecta tanto a Nación como a las provincias, es conveniente medir el impacto que tendrá la ley en el federalismo fiscal. Es interesante evaluar la norma a la luz de este marco teórico. Se medirá si la propuesta financiera de la ley produce competencia tributaria entre las provincias, si genera externalidades fiscales, etc.

La ley cuenta además con metas educativas cuyo cumplimiento es necesario estudiar. Aquí es donde conviene detenerse para profundizar el análisis. Es una ley que cuenta con muchos objetivos pobremente definidos. Esto dificulta su estudio si se tiene en cuenta que se está hablando de una ley de financiamiento. En pos de lograr los objetivos, se podría llegar a una puja entre los mismos que no ayude a mejorar ni la equidad ni la calidad educativa⁴. Se analizará la tensión que se produce entre las distintas metas educativas y su relación con las metas financieras.

Además, se establecen criterios para asignar el gasto educativo en cada provincia. Será parte del análisis la relación que tienen esos parámetros con las metas propuestas.

Todo esto genera nuevas preguntas. Entre ellas está la más importante y – tal vez – la de fondo. ¿Invertir más en educación mejora necesariamente la calidad y equidad educativas? Algo que está a la vista es que la ley está cumpliendo lo que se propuso en números, pero no aún en términos de equidad y calidad. Esto lo demuestran las últimas pruebas internacionales de calidad en matemáticas y lengua.

Un acercamiento al tema de la calidad educativa se encuentra en Fresoli (2007). Allí se menciona que una gestión escolar eficiente impacta en una mejora de la calidad de enseñanza. Respecto de la equidad, Mongan (2009) habla de igualdad de oportunidades como un modo de igualar resultados teniendo en cuenta el esfuerzo realizado por los alumnos. Según él, un mayor gasto educativo debería tener la intención de igualar los rendimientos pueden potencialmente alcanzar los alumnos.

Si bien es un análisis que presenta algunas dificultades, el mismo girará alrededor de cuestiones que tienen que ver con el gasto. En primer lugar se evaluará la pertinencia del gasto (si es apropiado o no), luego el control. En medio de esto se analizará qué rol juegan los factores no controlables (por ejemplo, la familia y sus circunstancias) en el financiamiento educativo y cómo reacciona el sector público ante un incentivo como puede ser el mayor financiamiento en algún área.

El tema de las metas educativas es lo que llevará la mayor parte de estudio y aporte de este trabajo. Su análisis conduce a varios caminos, que serán explorados, con la intención de concluir con algunas ideas que ayuden a una mejor interpretación de la ley 26.075 y – a futuro – a

² Se puede consultar esta ley en http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley_de_educ_nac.pdf.

³ Para descargar el texto completo de la ley, se puede remitir a www.me.gov.ar/doc_pdf/ley_finan_educ26075.pdf.

⁴ Sobre esto, aclara Dixit (Dixit, 2002: 718)– hablando sobre los objetivos en el área educativa: “...Estos objetivos, sin ser contradictorios entre sí, dado los recursos limitados de las escuelas y profesores, que deben competir por la atención, y sustituirse en los procesos de producción de la escuela”.

poder determinar con mejor certeza cuáles son los puntos que hay que atacar para lograr un financiamiento más eficaz.

CAPÍTULO I - LEY DE FINANCIAMIENTO EDUCATIVO

La ley Nº 26.075 de Financiamiento Educativo, sancionada el 21 de diciembre de 2005, establece que el Gobierno nacional, los Gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán aumentar progresivamente la inversión en Educación, Ciencia y Tecnología entre los años 2006 y 2010, hasta alcanzar en el año 2010 una participación del 6% en el Producto Interno Bruto (PIB)⁵.

Ya en la Ley Federal de Educación, 24.195, del año 1993 se habla de este porcentaje. Allí se toma base el año 1992, con una inversión educativa del 4% del PBI y se prevé un incremento del 50% en el porcentaje del producto bruto interno destinado a educación en el año 1992. Dicha meta nunca fue cumplida y de ahí que se haya creado la actual ley de financiamiento educativo.

Luego, la reforma constitucional del año 1994 deja las bases para que se cree una ley de financiamiento educativo cuando autoriza - en su en el inciso 3 del artículo 75 - "al Congreso a establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables por tiempo determinado".

Es importante mencionar un antecedente remoto respecto de asignación de fondos a la educación se encuentra en la ley 1.420 del año 1884. Allí se crea el Tesoro Común de Escuelas, que fue decisivo para dar motor a la educación en el final del siglo XIX. El mismo estaba constituido recursos como la venta de tierras, los intereses de los depósitos judiciales y parte de los fondos municipales.

1. Importancia de la ley

Esta ley es importante para garantizar distintos derechos educativos, dado que establece la prioridad de la inversión educativa. Esta prioridad se justifica en distintos motivos y principios.

En primer término, la educación promueve procesos de largo plazo que tienen el potencial de convertirse en el patrón de sustentabilidad futura de los recursos sociales, culturales y económicos.

En segundo lugar, la educación beneficia particularmente a los niños, niñas y jóvenes, lo cual implica un criterio de prioridad sobre esta franja etaria, con derechos específicos a ser garantizados por el Estado de manera integral. Además, la educación es la mejor forma de invertir socialmente, dado que genera la capacidad de autodeterminación de las personas y grupos sociales⁶.

Por último, es una inversión estratégica dentro del presupuesto social del Estado, dado que "la educación tiene el carácter único de ser una fuerza motora de cuatro dimensiones: la dimensión ciudadana, al generar valores y herramientas para la práctica democrática; la dimensión social, al formar pautas y prácticas de integración social permanente; la dimensión económica, al converger en la capacidad productiva de los sujetos; y la dimensión cultural, al promover relaciones y desarrollos con las diversas expresiones del mundo simbólico" (Rivas, 2007: 149).

2. Análisis del articulado de la ley

Para un rápido estudio de los artículos de la norma se seguirá el "Monitoreo de la Ley de Financiamiento educativo de CIPPEC" (2007). En el artículo 2 se describen los compromisos

⁵ El origen de la participación del 6% del PBI está en una recomendación de la UNESCO. La 1ª Conferencia Interparlamentaria de Educación (Declaración de Sao Paulo. PARLATINO - UNESCO. 2002), considera "las tareas pendientes en relación a la calidad y equidad"... y en relación "a las enormes desigualdades de los sistemas educativos de América Latina y el Caribe que no han podido resolver". La Declaración menciona como propósito "procurar una inversión no inferior al 6% del producto interno bruto (PIB) en la perspectiva de aumentar progresivamente en el mediano plazo las asignaciones, según las necesidades de cada país, garantizando eficiencia y equidad en la asignación de recursos".

La Ley de Educación Nacional, Nº 26.206, a través de su artículo 9, incrementó esta meta al establecer que la participación del 6% del PBI a partir del año 2010 debería corresponder al presupuesto dedicado exclusivamente a Educación. Esto implica que si se suma el presupuesto de Ciencia y Tecnología la participación será superior al 6% del PBI e incrementará todas las metas parciales de la Ley. La Ley de Financiamiento Educativo se puede hallar en www.mcye.gov.ar/ley_financ.html

⁶Se menciona en un estudio de CIPPEC (2007): "cada año de escolarización que tienen las personas garantiza mejores niveles de prevención de la salud, de capacidad productiva y de participación ciudadana".

asumidos por la Ley en el destino del incremento de los recursos educativos, es decir las metas educativas propiamente dichas.

En los artículos 3 a 5 se señalan las metas de financiamiento educativo y los compromisos que asumen los gobiernos de la Nación y de las provincias para lograr su cumplimiento. De allí se desprende que el incremento del gasto consolidado en educación será asumido en un 60% por los gobiernos provinciales y la ciudad de Buenos Aires y el restante 40% por el gobierno nacional.

Los artículos 4 y 5 establecen el compromiso de recursos que deberá afrontar cada nivel de gobierno para alcanzar las metas educativas contempladas en su artículo 2. Para lograr el aumento de la inversión educativa provincial entre los años 2006 y 2010, una de las garantías se establece mediante la asignación específica de recursos coparticipables a fin de garantizar la equidad en el sistema educativo nacional y asistir a la disponibilidad de los recursos de las jurisdicciones previstos en los presupuestos provinciales y de la ciudad de Buenos Aires. El objeto de tal afectación será el incremento, respecto del año 2005, de los recursos anuales coparticipables de las jurisdicciones en el Régimen de la Ley N° 23.548 (artículo 7).

La parte provincial está determinada globalmente, pero luego se determina la colaboración de cada provincia en base a una ponderación. Dicha determinación del monto de la asignación específica (artículo 8) será conforme a un índice que se construye en base a tres criterios: (a) distribución de matrícula (ponderación 80%), (b) incidencia de ruralidad (ponderación 10%) y (c) distribución de la población escolarizada (ponderación 10%).

El artículo 9 establece la creación en el ámbito del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, del Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, cuyo objetivo es contribuir a la homogeneización del salario inicial docente, enfrentando las desigualdades entre las provincias.

En los artículos sucesivos, el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología establece que se llevarán a cabo convenios bilaterales con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con el objeto de establecer las metas anuales, los recursos financieros nacional y provincial y los mecanismos de evaluación destinados a verificar su correcta asignación. Además, se establece que los compromisos de inversión sectorial anual por parte de las jurisdicciones serán consistentes tanto con una participación del gasto en Educación en el gasto público total no inferior a la verificada en el año 2005 y un gasto anual por alumno no inferior al verificado en el año 2005 (artículo 12).

Otro punto importante que menciona la Ley en su artículo 14 refiere a los criterios para la distribución de los recursos previstos anualmente en los Presupuestos de la Administración Pública Nacional destinados a los sistemas educativos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El artículo 15 menciona que para acceder a los recursos previstos anualmente en los Presupuestos de la Administración Pública Nacional, las provincias deberán dar cumplimiento a las condiciones y requisitos que establezcan la reglamentación de la Ley y los convenios referidos en el artículo 12.

Asimismo, la Ley estipula que la información referida tanto a las metas como a los recursos invertidos en las provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires será de amplio acceso y difusión pública. En el artículo 16 se establece que las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán reflejar los recursos asignados a Educación de forma separada a los fines de dotar de mayor transparencia a la gestión pública y facilitar su seguimiento, monitoreo y evaluación.

Por último, en sus artículos 18 y 19 la Ley establece que ante el incumplimiento de las obligaciones por parte de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en su carácter de autoridad de aplicación (en consulta con el Consejo Federal de Cultura y Educación), instrumentará o promoverá la ejecución total o parcial de la retención de las transferencias de los fondos asignados en el presupuesto de dicho Ministerio con destino a las jurisdicciones hasta tanto se cumplimenten las condiciones acordadas con el Gobierno Nacional.

CAPITULO II: EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN

Este capítulo dará el marco teórico para el trabajo. Se analizarán específicamente las características del financiamiento de un servicio público como es la educación. Primero se verán las dimensiones que este tiene y luego algunas cuestiones propias de la inversión educativa. Se hablará en un plano teórico para – en los capítulos sucesivos - comprender mejor la situación del financiamiento educativo argentino.

1. Dimensiones del financiamiento educativo

El financiamiento tiene distintas dimensiones, que se vinculan de forma más o menos directa con el derecho a la educación. Para sintetizar, se señalarán tres dimensiones que condicionan el acceso a la educación: las políticas económicas, las políticas fiscales y las políticas presupuestarias de la educación.

1.1. Políticas económicas

Las políticas económicas se vinculan de forma directa con el contexto socio económico del país o región a estudiar, ya que refieren a las definiciones - fundamentalmente estatales - que reflejan e intentan modificar la estructura social y económica de un lugar (por ejemplo, el tipo de cambio, la tasa de interés, las regulaciones de precios y mercados, los incentivos a la producción, el modelo de desarrollo, etc.).

Estas políticas tienen una influencia profunda aunque indirecta sobre el derecho a la educación, generando mayores condiciones de igualdad o desigualdad, crecimiento, desarrollo, crisis, inestabilidad, dependencia externa, tipos de producción, modalidades de empleo, etc.

Los problemas de educación que presenta América latina están ligados a altos niveles de desigualdad de la región. En tal sentido, el “Informe de seguimiento de Educación Para Todos” (Serce-UNESCO 2009) muestra una fuerte correlación estadística entre los coeficientes Gini y el rendimiento escolar. A más alta la inequidad, peor rendimiento escolar. Los amplios sectores de alumnos que pertenecen a los estratos con poca participación en el ingreso van a tener condiciones desfavorables para completar la escuela. Así es como sólo el 44% de los niños de América Latina termina la escuela primaria a tiempo, en la edad y extensión programadas.

1.2. Políticas fiscales

Un segundo nivel corresponde a las políticas fiscales, que conforman un capítulo específico de las políticas económicas, referido a la distribución de las funciones de recaudación y uso de los recursos estatales, tanto a nivel nacional como provincial y municipal. Definiciones como quién recauda qué impuestos y de qué forma, quién y cómo utiliza esos recursos y de qué manera se distribuyen entre los distintos niveles de gobierno, son ejemplos centrales de las políticas fiscales. Su capacidad de condicionar el derecho a la educación es también muy alta e indirecta ya que, por ejemplo, afecta las condiciones de igualdad o desigualdad de los recursos que tienen los Estados provinciales para destinar al sistema educativo o regula los niveles de recaudación que determinarán la cantidad de fondos disponibles para financiar la educación pública. En principio, una política fiscal adecuada con las necesidades de cumplimiento del derecho a la educación debería contener los siguientes ejes:

- Progresiva por el lado de la recaudación: la recolección de impuestos debería seguir claros criterios de justicia social, promoviendo que los sectores con más ingresos realicen aportes proporcionalmente mayores, para generar recursos que permitan al Estado ofrecer oportunidades educativas universales, acordes con los principios de la equidad educativa.

- Redistributiva por el lado del gasto: en países federales debe existir una política fiscal que logre redistribuir los recursos estatales priorizando a las provincias con mayores necesidades estructurales.

- Contracíclica: hay que lograr desarrollar una política fiscal contracíclica. Esto implica generar ahorro durante los momentos de crecimiento económico (a través del superávit fiscal) y

contar con los recursos necesarios para aumentar el gasto público en momentos de recesión económica. Es una manera de paliar los efectos sociales que tienen las crisis económicas.

• Solvente y sustentable: en el largo plazo, la política fiscal debe transcurrir por un sendero equilibrado, para evitar las fluctuaciones macroeconómicas que traen consecuencias sobre la planificación de las políticas. El paradigma del derecho a la educación sólo puede sostenerse si el Estado es capaz de generar mayor legitimidad y si la sociedad amplía su participación y su compromiso para lograr garantizar los recursos necesarios para solventar los derechos. Una política fiscal solvente y sustentable es aquella que logra combatir la evasión impositiva con credibilidad y calidad institucional, generando políticas eficientes, que brinden mayor confianza en el Estado y aseguren un ciclo fiscal virtuoso y duradero.

Un ejemplo cercano donde la política tributaria tiene relación directa con el gasto educativo es Brasil. Allí el gravamen de recursos dedicados a educación es alto. El gravamen puede ser sobre un porcentaje de la recaudación de impuestos (generalmente 18% de la recaudación líquida de impuestos de la Unión, en el caso brasileño) o ser una alícuota que incide sobre la nómina de pagos de las empresas. En el primer caso, los recursos pueden gastarse libremente en el sector educativo; en tanto las alícuotas tienen un destino más específico, la enseñanza básica y la enseñanza técnica, respectivamente.

El lado positivo de los gravámenes, posibilitando la continuidad de las políticas, puede ejemplificarse con las organizaciones responsables por la enseñanza técnica en países como Colombia, Chile o Brasil, financiadas con recursos recaudados por medio de una alícuota que incide sobre la nómina salarial de las empresas. En estos casos, la garantía de los recursos fue uno de los pilares que permitieron una actuación bien evaluada durante décadas (Morduchowicz, 2003).

1.3. Políticas presupuestarias

La tercera dimensión es la referida a las políticas presupuestarias de la educación. Es decir, la asignación y distribución de recursos para financiar el sistema educativo por vía estatal. Se trata de un campo de batalla político más directo, donde es importante generar información e instancias de participación ciudadana, tanto en la formulación como en el monitoreo de la asignación y uso de los recursos educativos. Esto será ejemplificado en los próximos puntos.

2. El gasto educativo

Se analizarán aquí algunos puntos de la inversión educativa que se pueden tener en cuenta al momento de evaluar el financiamiento. Cuando se habla de este tema suelen haber dos corrientes distintas: una sostiene que la inversión en educación debe ser cada vez mayor y eso soluciona los problemas educativos. La otra línea de pensamiento sostiene que el gasto debe ser cada vez más eficiente dado que los problemas vienen de gastos burocráticos. A la luz de este comentario preliminar se verán algunas vetas del gasto en educación⁷.

2.1. Gasto por alumno

Una de las medidas más adecuadas para medir el gasto en educación es medir la inversión como porcentaje del gasto por habitante. Es decir, cuánto invierte cada país por alumno

⁷ Para profundizar en esta discusión se recomienda la lectura de Llach (2006) y Morduchowicz (2003). Para entender de un modo más sintético la cuestión que se está queriendo tratar, es bueno atender a lo que dice Obama: "Muchos conservadores dicen que el dinero no sirve para aumentar el rendimiento educativo, que los problemas de las escuelas públicas los crean las absurdas burocracias y los intransigentes sindicatos de profesores, y que la única solución es quebrar el monopolio que el gobierno tiene sobre la educación entregando vales a los padres. Mientras tanto, la izquierda a menudo se ve defendiendo un indefendible status quo e insistiendo en bastaría un gasto mayor en educación para mejorar los resultados de nuestros estudiantes.

Ambas posturas están equivocadas. El dinero sí importa en la educación – si no es así, ¿por qué pagan tanto los padres para vivir en barrios con distritos escolares bien financiados? – y muchas escuelas urbanas y rurales siguen teniendo clases con demasiados alumnos, libros desfasados, material inadecuado...es innegable que la forma en que muchas escuelas públicas están dirigidas supone un problema al menos igual de grave que la falta de financiación" (Obama 2007:171).

en función de sus recursos. En este aspecto los porcentajes invertidos en América Latina (promedio entre Brasil, Chile y México) y la OCDE son similares (Llach, 2006).

2.2. Gasto público en educación como porcentaje del gasto público total

Este parámetro de medición no reviste mayor análisis. Los datos que aquí se pueden aportar es que la media regional es del 4,1%, menor al 4,4% de los países en desarrollo, al 5,3% de los países desarrollados y casi la mitad de los países más avanzados en educación, como los nórdicos, los del sudeste asiático o Israel (Kliksberg, 2009).

2.3. Asignación de la inversión

Este indicador muestra cómo se asigna el gasto entre personal y capital físico. Cuanto mayor inversión haya en este último ítem, mejor dotadas estarán las escuelas y mejor será la calidad de la educación que se brindará. La realidad marca que los países desarrollados destinan un 10,3% al capital físico, mientras que los países latinoamericanos destinan un promedio de 8,7%.

Además, en la región el 20% de las escuelas no tiene agua potable, un 33% no tiene baños suficientes, un 47% no tiene bibliotecas, el 63% no tiene sala de computación y hay - en promedio - 16 computadoras por escuela.

2.4. Salarios docentes

Aquí hay que ver dos cuestiones. En primer lugar analizar si el sueldo de un maestro es mejor que el promedio y - en consecuencia - si no necesita buscar un segundo empleo. En este sentido, según una encuesta, en América latina el 36% de los maestros tiene otro empleo (Kliksberg, 2009). Además, el sueldo de la región es en promedio es de u\$s 300, mientras que en Finlandia es u\$s 2000 y en Asia los maestros superan en un 50% el ingreso por habitante lo cual los asocia con un mayor estatus social. Esto - además - es una de las explicaciones del crecimiento en materia educativa de ese continente en los últimos años.

CAPÍTULO III: EL FINANCIAMIENTO EDUCATIVO ARGENTINO

1. Dimensiones del financiamiento educativo argentino

Respecto de las políticas económicas y su repercusión en la educación, en estos momentos se está evidenciando un retroceso en nuestro país. En el año 2001, el 79% de los niños terminaba la escuela primaria a tiempo, en la edad y extensión programadas. Hoy lo hace el 75%.

Para ilustrar mejor, se puede precisar el quintil más pobre tiene una tasa repitencia del 25% en la escuela primaria, mientras que el quintil más rico está por debajo del 5% (Gvirtz, 2009).

Sin embargo, las diferencias más grandes se ven en la educación inicial. De los 260.000 chicos que aún no van al jardín, 230.000 corresponden a la sala de cuatro, una de las etapas educativas que presentan mayores diferencias en los niveles de cobertura. Mientras en la ciudad de Buenos Aires la sala de cuatro reúne al 84,1% de la población de esa edad, en Tucumán apenas el 23,1% de los chicos de cuatro años está escolarizado (Vera, 2009).

En cuestiones de políticas fiscales, para el caso de la Argentina habría que poner el foco en la característica redistributiva. Esto implica un redireccionamiento de las capacidades productivas, para que no haya tanta inequidad en la generación genuina de recursos propios, y una modificación de la estructura distributiva de la coparticipación. Siguiendo estos parámetros de equidad, las provincias tendrían recursos estatales similares, para afrontar en condiciones de paridad el financiamiento educativo, a diferencia de lo que ocurre actualmente.

En cuanto a su cualidad contracíclica, para la educación este es un punto fundamental. Por dar un ejemplo, una adecuada política fiscal permitiría que el Estado garantice más becas de estudio en momentos de recesión económica, cuando habrá más incentivos a abandonar la escuela. En cambio, nuestras políticas fiscales, al menos hasta la reciente crisis de fines de 2001, se caracterizan por ser procíclicas.⁸

2. La inversión educativa en Argentina

El gasto por alumno en nuestro país resulta ser inferior al promedio de Chile, México y Brasil. Si se tiene en cuenta el gasto público en educación como porcentaje del gasto público total, Argentina está cumpliendo con la meta propuesta: empezaría el 2010 con un gasto educativo del orden del 6,34 % del PBI (De Vedia, 2009).

En cuanto a la asignación de la inversión, se halla el punto más flojo y – tal vez – una de las explicaciones de la disminución de calidad educativa. Aquí el gasto en capital es de 1,6%. Todo el resto se destina a gastos en personal y gastos corrientes (material didáctico, por ejemplo). (Llach, 2006).

En cuestión de infraestructura, aún existe una leve distancia respecto del promedio de la región: el 18% de las escuelas no tiene agua potable, un 25% no tiene baños suficientes, un 26% no tiene bibliotecas, el 52% no tiene sala de computación y hay 12,5 computadoras por escuela.

Para finalizar, el sueldo de un maestro está en u\$s 400, siendo más alto que el promedio de la región, pero inferior a los de los países más desarrollados en el ámbito educativo.

3. Algunas pautas que facilitan la comprensión del presupuesto educativo

Para facilitar la comprensión de las claves presupuestarias, es bueno guiarse por algunas pautas que se desarrollarán a continuación.

3.1. Esfuerzo presupuestario nacional por la educación.

La mejor medida que permite dimensionar el esfuerzo que realiza el gobierno nacional por la educación es la comparación de su evolución temporal. Para ello es preciso priorizar el criterio de medición del porcentaje del total del presupuesto nacional asignado a Educación en

⁸ Rivas menciona que “en el peor momento de la crisis del año 2002, la provincia de Buenos Aires tuvo que eliminar su programa de becas por falta de recursos, afectando en ese momento a los jóvenes de condición más vulnerable que cursaban el Polimodal” (Rivas, 2007: 143).

comparación con años anteriores. Ese dato resume el esfuerzo que realiza el gobierno nacional por la educación en comparación con el resto del gasto de la administración pública nacional, reflejando las prioridades políticas del gobierno. Como datos complementarios, es importante tener en cuenta el porcentaje que esos recursos educativos representan frente al Producto Bruto Interno (PBI), una medida que permite a su vez incorporar otras dimensiones de la economía que no refieran solamente al gasto estatal y establecer comparaciones internacionales.

3.2. Distribución de los recursos educativos nacionales

Una segunda dimensión de análisis es la referida a la distribución de los recursos que se asignan a la educación en el ámbito nacional. Para ello es preciso observar la evolución temporal del porcentaje de recursos asignados a cada uno de los principales ítems presupuestarios: universidades (representa aproximadamente el 50% de los recursos educativos nacionales), salarios docentes, políticas compensatorias, capacitación docente, entre otras grandes cuestiones. A su vez, es clave observar el reparto de los recursos nacionales por alumno por provincia, observando los criterios priorizados para realizar esas asignaciones.

3.3. Esfuerzo presupuestario provincial por la educación

Un asunto importante de los presupuestos educativos es el referido a las provincias, dado que a ese nivel de gobierno se asignan aproximadamente el 70% de los recursos del sistema educativo⁹. En este caso, los criterios de análisis deben incluir no sólo la evolución temporal sino la comparación con el resto de las provincias. La medición del esfuerzo presupuestario por la educación debe tener en cuenta tres indicadores complementarios (Morduchowicz, 2002):

(a) el porcentaje del presupuesto asignado a Educación, como principal indicador comparativo entre las provincias, que mide la prioridad de la educación en la comparación con el resto del gasto público,

(b) el gasto por alumno, que muestra la cantidad de recursos estatales efectivamente asignados a la Educación divididos por la cantidad de alumnos (lo cual permite comparar provincias con poblaciones de diversa envergadura),

(c) el gasto por alumno en relación con los recursos fiscales por habitante, una medida más compleja que permite considerar el esfuerzo realizado por la educación según la cantidad de fondos que tiene el Estado por habitante.

Para ver cómo varían estos indicadores se han elaborado tres cuadros que se muestran a continuación. En ellos se observa cómo varían entre provincias y cómo es la evolución interanual de los dos primeros años de ejecución de la ley. Para la confección los mismos se recurrió a los dos primeros informes del Barómetro (CIPPEC 2008a, 2009a). En cada cuadro, las provincias han sido ordenadas de mayor a menor gasto evaluadas en el año 2007.

⁹ Para ver la evolución de este porcentaje se puede observar el cuadro presentado en el capítulo V.

Porcentaje de presupuesto asignado a Educación

Provincia	2006	2007	Evolución interanual
Buenos Aires	34,35%	37,20%	8,30%
Santa Fe	28,87%	35,59%	23,28%
Jujuy	27,87%	33,48%	20,13%
Corrientes	29,94%	30,72%	2,61%
Entre Ríos	24,63%	30,33%	23,14%
Chaco	27,82%	29,98%	7,76%
Río Negro	27,90%	29,70%	6,45%
Córdoba	24,78%	28,92%	16,71%
Formosa	22,89%	28,86%	26,08%
Mendoza	25,16%	28,66%	13,91%
Chubut	24,88%	28,22%	13,42%
Tierra del Fuego	22,70%	27,22%	19,91%
La Rioja	17,46%	26,91%	54,12%
Ciudad de BA	25,83%	26,87%	4,03%
La Pampa	22,78%	25,97%	14,00%
San Juan	20,80%	25,79%	23,99%
Neuquén	24,13%	25,50%	5,68%
San Luis	22,45%	24,66%	9,84%
Catamarca	22,82%	23,89%	4,69%
Misiones	19,62%	23,76%	21,10%
Tucumán	20,10%	23,41%	16,47%
Salta	20,98%	21,96%	4,67%
Santiago del Estero	20,30%	21,34%	5,12%
Santa Cruz	12,09%	19,40%	60,46%

Promedio 23,80% 27,43% 15,27%

Fuente: Elaboración propia

Gasto por alumno

Provincia	2006	2007	Variación interanual
Tierra del Fuego	7.076	10.635	50,29%
Santa Cruz	4.498	7.488	66,45%
Neuquén	4.592	6.071	32,21%
Ciudad de BA	5.039	5.925	17,57%
Chubut	4.392	5.509	25,43%
La Pampa	3.764	5.109	35,73%
Catamarca	3.327	4.558	37,02%
Río Negro	3.256	3.964	21,76%
Santa Fe	2.449	3.536	44,40%
San Luis	2.738	3.441	25,65%
Formosa	2.274	3.381	48,67%
Entre Ríos	2.414	3.365	39,35%
Buenos Aires	2.594	3.211	23,79%
La Rioja	2.489	3.066	23,20%
San Juan	2.185	2.983	36,50%
Mendoza	2.276	2.968	30,39%
Jujuy	2.219	2.843	28,13%
Chaco	2.078	2.828	36,08%
Córdoba	2.115	2.789	31,88%
Tucumán	1.851	2.443	31,95%
Santiago del Estero	1.884	2.284	21,20%
Corrientes	1.831	2.230	21,80%
Misiones	1.224	1.783	45,68%
Salta	1.284	1.683	31,05%
Promedio	2.910	3.920	33,59%

Fuente: Elaboración propia

Gasto por alumno en relación a los recursos fiscales por habitante

Provincia	2006	2007
Buenos Aires	0,43	0,51
Santa Fe	0,34	0,44
Tierra del Fuego	0,28	0,43
Chaco	0,35	0,38
Mendoza	0,31	0,37
Entre Ríos	0,31	0,36
Jujuy	0,35	0,36
Río Negro	0,32	0,36
Corrientes	0,30	0,35
Formosa	0,29	0,35
Córdoba	0,36	0,34
Tucumán	0,30	0,34
Chubut	0,27	0,33
La Pampa	0,29	0,33
Ciudad de BA	0,22	0,32
San Luis	0,29	0,32
Catamarca	0,29	0,31
Misiones	0,28	0,31
Neuquén	0,26	0,31
San Juan	0,27	0,30
Santiago del Estero	0,30	0,30
Salta	0,25	0,27
La Rioja	0,22	0,25
Santa Cruz	0,15	0,23

Fuente: Elaboración propia

Si se realiza una regresión lineal entre el primer y tercer indicador se puede arribar a algunas conclusiones. A continuación se presenta un cuadro que relaciona las variables presupuesto (pres) y gasto por alumno en relación a los recursos fiscales por habitante (gaif) para el año 2006.

Source	SS	df	MS			
Model	185.111178	1	185.111178	Number of obs	=	24
Residual	171.847155	22	7.81123434	F(1, 22)	=	23.70
Total	356.958333	23	15.5199275	Prob > F	=	0.0001
				r ²	=	0.5186
				Adj r ²	=	0.4967
				Root MSE	=	2.7949

pres	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
Gaif	.6670673	.1370292	4.87	0.000	.3828861	.9512485
_cons	2.371595	1.296961	1.83	0.081	-.3181371	5.061326

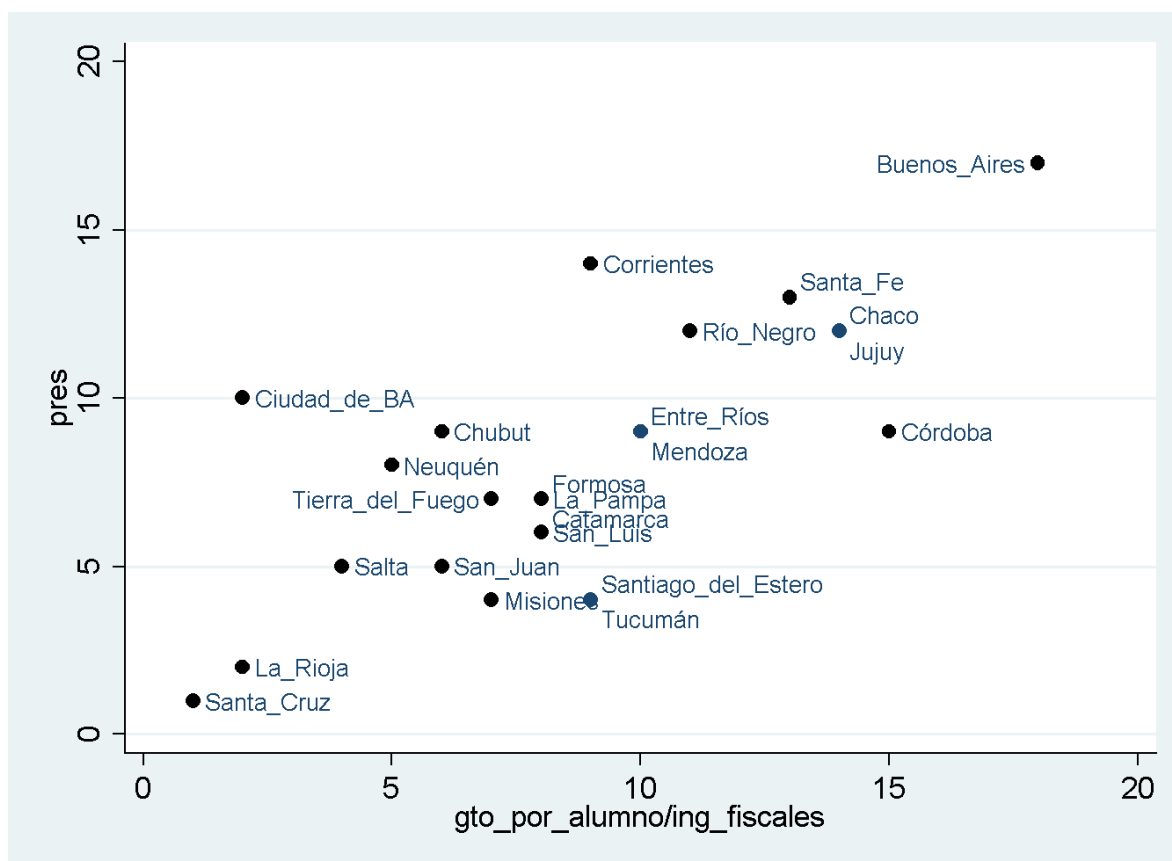
Si se observa el r^2 , se puede concluir que el gasto por alumno en relación a los recursos fiscales por habitante es una variable fuertemente explicativa del presupuesto educativo. Esto se ve con mayor claridad si realiza una nueva regresión para el segundo período de aplicación de la ley (año 2007).

Source	SS	df	MS			
Model	228.329268	1	228.329268	Number of obs	=	24
Residual	130.170732	22	5.91685144	F(1, 22)	=	38.59
Total	358.5	23	15.5869565	Prob > F	=	0.0000
				r ²	=	0.6369
				Adj r ²	=	0.6204
				Root MSE	=	2.4325

pres	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
gaif	.722561	.1163159	6.21	0.000	.4813366	.9637854
_cons	2.3384151	1.51806	1.54	0.138	-.8098486	5.486678

Aquí se verifica un aumento del r^2 , es decir una cada vez más fuerte relación entre las variables. Si se tiene en cuenta que de un año a otro ambas variables se han incrementado, se puede concluir que la mayoría de las provincias para aumentar su presupuesto educativo debe recurrir a fondos propios. Para tener una mayor precisión en lo que se está queriendo decir en este párrafo se presentan a continuación dos gráficos que se corresponden con las regresiones que se acaban de presentar.

Grafico regresion presupuesto gasto por alumno/ingresos fiscales 2006

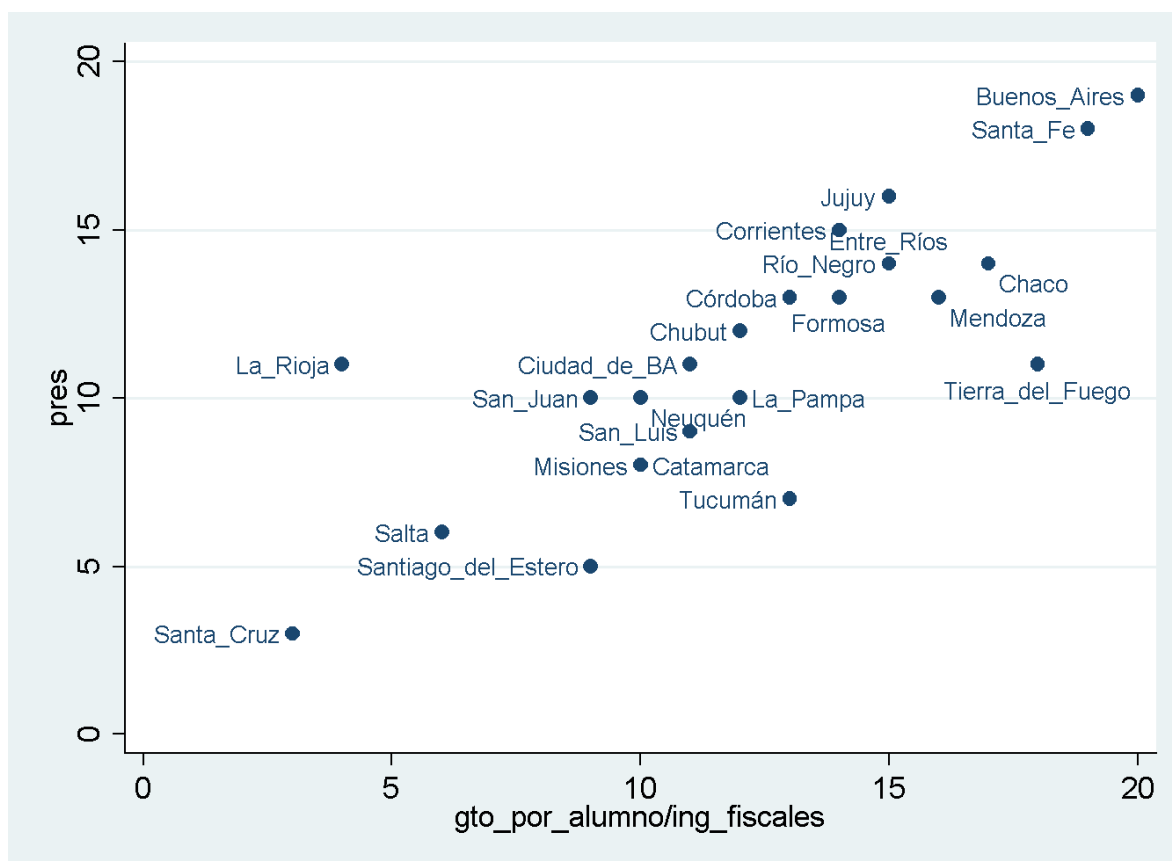


Es interesante prestar atención a las provincias que están en los extremos del gráfico. En el extremo superior derecho se encuentra la provincia de Buenos Aires, que es la que proporcionalmente mayor presupuesto destina a educación y tiene el mayor coeficiente de gasto por alumno en relación a los recursos fiscales por habitante. Un caso similar se puede observar con Santa Fe.

En el extremo opuesto se encuentran las provincias de Santa Cruz y La Rioja. En el año que se está evaluando, son las de menor presupuesto destinado a educación y tienen el menor coeficiente de gasto por alumno en relación a los recursos fiscales por habitante. Además, la provincia del sur es una de las que mayor gasto por alumno realiza. Esto significa que los fondos que recibe de Nación tienen un impacto mayor que en el resto de las provincias.

Para continuar el análisis se verá qué ocurre en el año 2007.

Grafico regresion presupuesto gasto por alumno/ingresos fiscales 2007



En este segundo año de ejecución de la ley se puede observar lo que se describió anteriormente: hay un mayor acercamiento de las observaciones (provincias) a la supuesta línea de regresión, lo que es lo mismo que decir que hay un r^2 más grande o que el gasto por alumno en relación a los recursos fiscales por habitante es más fuertemente explicativo del presupuesto destinado a educación.

Además se verifica un corrimiento del conjunto de provincias hacia el extremo superior derecho del gráfico, lo que indica que todas han aumentado el porcentual de presupuesto destinado a educación respecto del presupuesto total. Y todas (excepto Córdoba) han tenido que recurrir a fondos propios para poder realizar ese aumento. Como caso particular, se puede señalar el de La Rioja: aumentó fuertemente el presupuesto educativo, pero lo hizo apalancándose en los fondos recibidos de Nación.

3.4. Distribución de los recursos educativos provinciales

Dentro de las provincias, la amplia mayoría del presupuesto educativo se asigna para pagar los salarios docentes. Sin embargo, es posible avanzar en distintas comparaciones referidas a la distribución y uso de los recursos por provincia. Para ello es interesante observar en las partidas presupuestarias algunas cuestiones. En primer lugar, hay que mirar el porcentaje de los recursos educativos asignados al sector privado como subsidios para el pago de salarios, que puede ser comparado con otras provincias tomando en cuenta el porcentaje de alumnos que asisten al sector privado. También se puede mirar el porcentaje de los recursos asignados a pagar salarios y a otras categorías presupuestarias, como las obras de infraestructura, o los programas asistenciales. Además, se puede tener en cuenta el porcentaje de recursos asignados a cada nivel

educativo, en comparación con otras provincias y en relación con la cantidad de alumnos que asiste a cada nivel y la prioridad política asignada a ellos.

3.5. Eficiencia en el uso de los recursos

El análisis de la efectiva asignación de los recursos educativos, es decir si realmente se usan de la manera presupuestada, es otra de las claves para hacer un seguimiento del presupuesto. En este sentido, en el nivel local o provincial pueden detectarse anomalías en la asignación de recursos de distintas maneras: revisando las nóminas de salarios y subsidios y cotejando si efectivamente se trata de docentes e instituciones existentes; analizando los pliegos de las licitaciones públicas para las obras educativas; o monitoreando los procesos de compras de los Ministerios de Educación, entre otros mecanismos de transparencia y control ciudadano.

4. La coparticipación y el derecho a la educación

La organización federal de nuestro país determina que los recursos de cada gobierno provincial no dependen únicamente de los impuestos locales, sino que existen otras fuentes de financiamiento. La más importante de ellas es la Coparticipación Federal, un sistema por el cual el gobierno nacional, a cargo de la recaudación de más del 80% de los ingresos impositivos del Estado argentino, distribuye los recursos entre las provincias.

Si bien uno de los propósitos de la coparticipación es equilibrar las desigualdades regionales, los fondos actualmente se distribuyen en razón de pactos políticos históricos antes que según criterios objetivos y equitativos. El resultado es una gran desigualdad en los recursos por habitante que recibe cada provincia. Por ejemplo, en el año 2007, Tierra del Fuego obtuvo por coparticipación más de \$5.600 por habitante mientras que a la provincia de Buenos Aires le correspondieron apenas \$610 por habitante. Más allá de las diferencias en las capacidades locales de recaudación y en otros fondos paralelos, la disparidad es enorme incluso entre provincias de similares características de desarrollo.

Estas desigualdades repercuten directamente en los sistemas educativos provinciales. En nuestro país, lo que cada alumno recibe como inversión en su educación depende sobre todo del lugar del territorio nacional en donde le tocó vivir: en Tierra del Fuego, Santa Cruz o la ciudad de Buenos Aires, el Estado invierte cada año en Educación más de \$5.900 por alumno; en cambio, en Salta, Misiones, Tucumán, Corrientes y Santiago del Estero, el Estado destina menos de \$2.500 anuales por alumno.

Las consecuencias sobre el acceso a la educación son evidentes, tanto sobre el derecho del docente a un salario digno y equitativo, como para los alumnos en todos los aspectos de la educación que reciben. Por ejemplo, la cantidad de días de paro tiende a ser mayor en las provincias más desfavorecidas por la coparticipación (como Corrientes, Chaco o Jujuy, que han vivido crisis económicas recurrentes), con escasos recursos para sostener el pago de los bajos salarios.

Asimismo, cuanto menores son los presupuestos educativos, se construyen menos escuelas, se destinan menos fondos para su mantenimiento, se compran menos materiales didácticos, se otorgan menos becas y se termina de gestar la rueda de desigualdades que caracteriza a nuestro sistema educativo federal.

En definitiva, la coparticipación es uno de los grandes determinantes estructurales de las desigualdades educativas entre las provincias. La Constitución de 1994 estableció que debía definirse una nueva Ley de Coparticipación que desde entonces nunca fue tratada¹⁰.

¹⁰ A este respecto, dice Rivas: "...la respuesta al problema del financiamiento de la educación no debe buscarse solamente en las esferas provinciales, sino que se debe discutir el actual sistema de reparto de los recursos coparticipables entre las provincias, que es una definición a nivel federal" (Rivas, 2005: 4).

CAPÍTULO IV – EVALUACIÓN DE LA LEY DE FINANCIAMIENTO EDUCATIVO

Luego de haber hecho una breve descripción acerca de los puntos salientes de la ley y haber presentado el marco teórico, subrayando las particularidades para el caso argentino, se procederá a la evaluación de la misma. Dicho análisis tiene el propósito de ayudar al estudio de temas – contenidos en la ley - relacionados con las metas tanto financieras como educativas, que es el punto central de la presente tesis.

Por este motivo no se evaluarán todos los artículos de la norma. Se prestará atención sólo a los artículos 6, 8 y 9. El primero atiende a la relación entre el crecimiento del PBI y el aumento de la inversión en educación. El segundo habla de la determinación del monto de asignación específica de la coparticipación. El último artículo a analizar gira en torno a la homogeneización del salario docente.

1. Aumento del PBI vs. aumento del gasto educativo

El proyecto de ley presentado por el P.E.N. supone que "...si se cumplen las previsiones económicas de continuidad en el crecimiento del Producto Bruto Interno en los próximos años, seguramente la Ley significará un incremento de la inversión educativa aún mayor"¹¹.

Esto no termina de aclarar qué ocurriría si en algunos de los años sucesivos a la sanción de la ley se discontinúa el crecimiento previsto del PBI. En el artículo 6 se hace una mención a lo que ocurriría si el PBI no crece o no lo hace como estaba previsto (el incremento en el gasto será proporcional al aumento de la recaudación), sin embargo no hay una mención acerca de lo que ocurriría si baja el PBI.

2. Determinación del monto de asignación específica de la coparticipación

Como se mencionó en el capítulo I, en el artículo 8 se establece cuánto será el aporte de cada provincia en el incremento del gasto educativo. Para esto se constituye un índice siguiendo los criterios citados anteriormente (distribución de matrícula, incidencia de ruralidad y distribución de población escolarizada).

Aquí hay dos cuestiones que resaltar. En primer término, habrá que analizar el origen de los fondos que dan lugar al incremento de la inversión educativa. En segundo lugar, sería interesante hacer algún comentario acerca de la discrecionalidad que tiene el gobierno nacional en torno al gasto que se está analizando.

2.1. Financiamiento del aumento de gasto educativo

Se observa en los debates parlamentarios de esta ley una decisión de aumento de gasto en educación, pero no está definido el origen de los fondos para afrontar dicho aumento¹². Este aumento podría resultar de disminuir algún otro gasto público o restringir el gasto privado. Lo primero implicaría una puja sectorial en el gasto público, lo segundo sólo es posible mediante una mayor presión tributaria (nacional o provincial). Es decir, se afectaría la demanda privada: se mantiene el consumo de bienes públicos, pero disminuye el de otros bienes debido a la presión mencionada.

2.1.1. Financiamiento provincial

Es difícil establecer el origen del aumento en las provincias debido a la poca información que se dispone de ellas. Sin embargo, se puede observar que la gran asimetría entre el gobierno

¹¹ Proyecto de ley 26.075, folio 3. Enviado del Poder Ejecutivo Nacional al Honorable Senado de la Nación, 9/9/05.

¹² Uno de los pocos diputados que planteó este tema en el debate parlamentario (21/12/05) fue Eduardo Macaluse (ARI, provincia de Buenos Aires), quien dijo: "...Esta ley es paradójica y contradictoria. Junto con el reconocimiento de querer discutir frente a todos la necesidad del financiamiento de la educación, existe otra cuestión. Por eso, como lo señalaba la señora diputada Marta Maffei, esta ley es insuficiente y corre el riesgo de ser una decisión que tomemos todos de firmar un cheque en blanco que sabemos si va a tener fondos dentro de un tiempo..."

nacional y los provinciales en cuanto a la disponibilidad de recursos. En el Monitoreo de la ley de financiamiento educativo de CIPPEC se menciona lo siguiente: “A nivel nacional la proporción y la cantidad de recursos flexibles para diseñar políticas educativas (curriculares, compensatorias, de capacitación, etc.) es mucho mayor, permitiendo generar una agenda educativa en relación con las provincias. En la práctica, este esquema señala que el sistema educativo está fundamentalmente gestionado por las provincias y que la Nación es la que cuenta con recursos para direccionar cambios y reformas” (CIPPEC, 2007: 31).

Para que quede más clara la falta de correspondencia¹³ entre ingresos y gastos de Nación y provincias en nuestro país, puede ser interesante observar la evolución interanual de los mismos entre los años 1991 y 2006. El gasto primario de las provincias pasó de ser de 38% en el año 1991 a 49% en el 2006, mientras que el de la Nación varió entre 62% y 51% para el mismo período. Los recursos tributarios netos siguieron el camino inverso: en Nación, pasaron de ser un 54% a un 67%, mientras que en las provincias bajaron del 46% al 33% (Frigerio, 2007).

Con un escenario de estas características, se puede concluir que las transferencias nacionales juegan un rol importante en el financiamiento de los gastos de las provincias. Dentro de ellas, se puede decir que la más determinante es la coparticipación que perjudica de forma extraordinaria a algunas provincias y beneficia a otras de manera arbitraria. Sin una discusión seria sobre la distribución de ingresos fiscales, no se podrán subsanar las desigualdades de financiamiento existentes en la actualidad.

La Ley de Financiamiento Educativo no está alcanzando a modificar las diferencias entre las provincias, tanto en la inversión por alumno como en el esfuerzo que realizan para financiar la educación.

El gran determinante del desequilibrio es la desigualdad de recursos fiscales por habitante que tienen las provincias. El caso más extremo es la provincia de Buenos Aires, que tiene el Estado más pobre del país y realiza el mayor esfuerzo financiero por la educación. Para ampliar este tema, se presenta un cuadro donde se muestra la relación entre los fondos por coparticipación que recibe cada provincia y la inversión educación que cada una de ellas hace. El cuadro se confeccionó tomando como fuente datos extraídos del Barómetro educativo n° 2 de CIPPEC (2009a) y la Comisión Federal de impuestos. Está elaborado para los primeros dos años de vigencia de la ley. Se hubiese querido tomar el año 2008 para la serie, pero faltan los datos de algunas provincias.

Si bien el gasto en educación es importante respecto de los ingresos por coparticipación, también se puede observar como aumentó la coparticipación, pero el gasto en educación no lo hizo en la misma magnitud en los años observados.

¹³ Sobre el tema de la “correspondencia”, Alberto Porto dice lo siguiente: “Para que la descentralización fiscal funcione adecuadamente es necesario que se cumplan ciertos requisitos que se resumen en el “principio de correspondencia” (“the matching principle”, Bird, 2001).

El principio de correspondencia tiene tres dimensiones:

(a) que el área que recibe el beneficio cargue con los costos;

(b) que la responsabilidad de gastar coincida con la de recaudar;

(c) que la responsabilidad del financiamiento coincida con la responsabilidad política” (Porto, 2007a: 2).

Relación entre coparticipación y gasto en educación

Provincia	2006			2007			Var 06-07
	Coparticipación	Gasto educ	gto educ/copart	Coparticipación	Gasto educ	gto educ/copart	
CABA	793.861	2.124.200	268%	1.053.115	2.612.800	248%	-7%
Neuquén	536.045	737.700	138%	766.271	975.200	127%	-8%
Buenos Aires	6.782.482	8.207.500	121%	9.508.160	9.877.300	104%	-14%
Chubut	488.454	554.000	113%	715.248	709.000	99%	-13%
Santa Cruz	488.454	315.000	64%	699.548	541.300	77%	20%
Tierra del Fuego	384.930	266.400	69%	562.557	417.600	74%	7%
Mendoza	1.287.936	941.200	73%	1.815.308	1.264.700	70%	-5%
Santa Fe	2.760.289	1.845.900	67%	3.843.219	2.613.600	68%	2%
Río Negro	779.306	546.700	70%	1.089.700	664.100	61%	-13%
Córdoba	2.742.441	1.648.500	60%	3.809.097	2.189.700	57%	-4%
Jujuy	877.462	467.700	53%	1.236.435	629.400	51%	-4%
Entre Ríos	1.508.045	742.600	49%	2.111.489	1.045.400	50%	1%
La Pampa	580.017	294.900	51%	827.042	398.900	48%	-5%
Chaco	1.540.764	694.300	45%	2.105.868	962.600	46%	1%
Corrientes	1.148.137	571.700	50%	1.596.328	693.200	43%	-13%
Tucumán	1.469.378	645.900	44%	2.052.733	874.900	43%	-3%
Misiones	1.020.236	426.700	42%	1.428.704	603.200	42%	1%
Catamarca	850.692	361.400	42%	1.188.635	498.000	42%	-1%
Formosa	1.124.341	392.000	35%	1.554.917	594.700	38%	10%
San Luis	704.944	277.300	39%	990.677	376.900	38%	-3%
Salta	1.183.830	448.600	38%	1.657.395	588.600	36%	-6%
San Juan	1.044.031	377.500	36%	1.456.615	507.900	35%	-4%
La Rioja	639.507	235.400	37%	904.320	303.600	34%	-9%
Santiago del Estero	1.276.038	478.900	38%	1.769.252	564.500	32%	-15%
Total	32.011.623	23.602.000	74%	44.742.633	30.507.100	68%	-8%

Fuente: Elaboración propia

2.1.2. Financiamiento nacional

En cuanto al origen del aumento en la Nación, se observa una fuerte distorsión producto de la sistemática subdeclaración en la proyección del presupuesto nacional. Esta práctica que se ha venido dando en los últimos años respecto de la confección del presupuesto tiene un potencial efecto perjudicial para los recursos educativos. Se subestima el PBI y queda subestimada la meta educativa. Esto ayuda - en definitiva - a que no haya modificaciones en la composición del gasto público nacional. Para seguir analizando el caso que se está tratando, en el año 2006 el porcentaje

de gasto público (calculado sobre el total de lo presupuestado por la Administración Nacional) destinado a educación fue de 8,69 % mientras que en 2007 fue del 8,87%.¹⁴ Es decir la variación fue mínima.

2.2. Discrecionalidad del gobierno nacional respecto del financiamiento educativo.

En el proyecto original los recursos coparticipables afectados eran los de la Nación y las provincias, mientras que la ley aprobada limitó la afectación a los recursos provinciales. Este es un error serio, porque deja librado el aporte de la Nación a la discrecionalidad de los funcionarios de turno.

Si se tiene en cuenta la situación en que se encuentra actualmente el país (fuerte centralización fiscal, falta de modificación de la ley de coparticipación, subdeclaración presupuestaria e información difusa), no es un tema menor el que se está tocando en este punto.

3. Homogeneización salarial docente

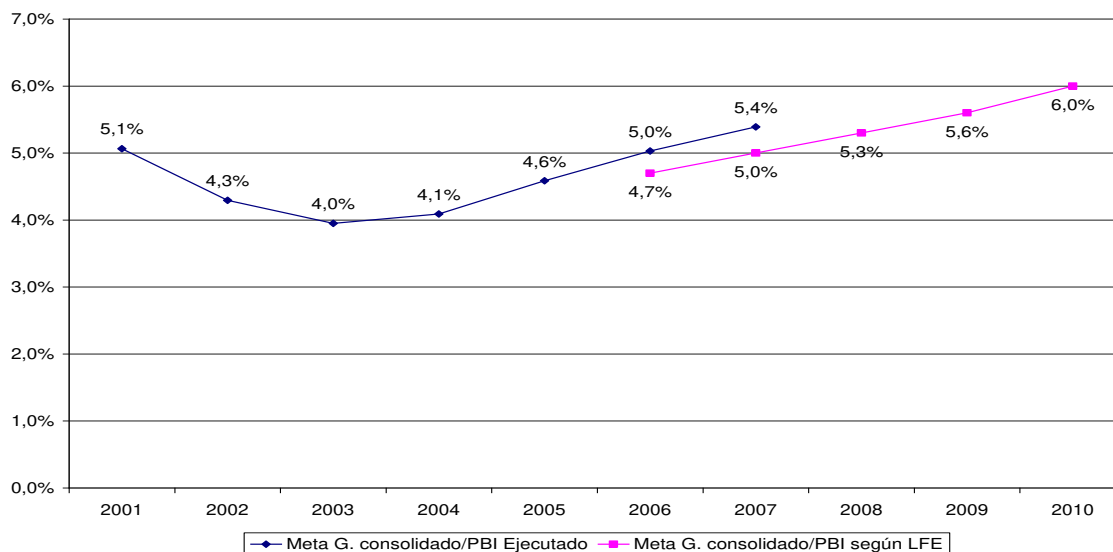
En el artículo 9 de la ley se propone compensar las desigualdades salariales docentes existentes entre las distintas provincias. Con ese fin se crea el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente. Hasta diciembre de 2008, el salario se había incrementado 90% en valores nominales y un 23% en valores reales tomando como referencia el inicio de la ley, implicando una absorción de 2/3 de los gastos educativos incrementales en el mismo período.

Más allá de los números y porcentajes, la decisión fiscal centralizada – que presenta este artículo - genera una externalidad fiscal interjurisdiccional de la Nación hacia las provincias. Afecta el federalismo dado que hay un mandato de gastar, consistente en salarios mayores que no son correspondidos con los fondos necesarios desde la Nación. Esta medida tiene un efecto temporal acotado, por lo que los desequilibrios provinciales reaparecen.

¹⁴ Proyecto de Ley de Presupuesto 2007.

CAPITULO V- METAS DE FINANCIAMIENTO

La Ley de Financiamiento Educativo establece a partir de su artículo 3 una meta excluyente: alcanzar el 6% del Producto Interno Bruto destinado a Educación, Ciencia y Tecnología, gradualmente desde 2006 hasta 2010. En el siguiente gráfico se puede observar cómo será ese aumento en los años en que se ejecute la ley (CIPPEC, 2009b).



El esfuerzo para incrementar el Gasto Consolidado en Educación debe repartirse entre un 40% por parte de la Nación y un 60% de las provincias¹⁵. Esto implica que aumentará progresivamente la participación del Estado nacional en el financiamiento educativo, dado que actualmente la Nación financia el 26% del gasto educativo total, frente al 74%, que está a cargo de las provincias.

En este capítulo, se observará cómo viene evolucionando el gasto educativo a nivel nacional y provincial. Luego se evaluará lo que puede ocurrir - a partir de la sanción de la ley - con el bien “educación” tanto en las provincias como en la Nación.

1. Evolución del gasto educativo

Para visualizar mejor la evolución del gasto público en educación - tanto a nivel nacional como provincial - es conveniente ver el cuadro que se presenta a continuación, donde se refleja la participación de la Nación y las provincias en el gasto educativo. Fue realizado en base al citado trabajo de CIPPEC (2007). Allí se puede observar uno de los problemas que presenta el estudio del financiamiento educativo: la falta de uniformidad en la información. Las fuentes utilizadas por el mismo son el SIDIF (Sistema Integrado de Información financiera) y el INDEC. Los datos han sido considerados en primer lugar para la Nación y luego para las provincias para terminar siendo condensados en un único cuadro.

A partir del el año 2006, la elaboración es propia. Se han tomado como fuentes los proyectos de presupuesto 2006 y 2007 para los datos de Nación. En cambio para las provincias se

¹⁵ Los porcentajes aportados por Nación y provincias fue un tema fuertemente discutido en los debates parlamentarios. La primera en mencionar el tema fue la diputada Marta Maffei, quien dijo lo siguiente: “...Entonces esta es la clave y para nosotros es absolutamente nodal establecer una proporcionalidad más justa en este esfuerzo: por lo menos 50 por ciento del esfuerzo por parte de la Nación y 50 por ciento por las provincias, es decir que del 1,6 que nos falta para alcanzar el 6 por ciento, sea puesto el 0,8 por la Nación y el 0,8 por las provincias”. La propuesta fue mencionada nuevamente por los diputados Binner y Lozano. La discusión que aquí se plantea es qué jurisdicción hace el esfuerzo, pero sigue sin resolverse la cuestión fundamental para una ley de financiamiento que es de dónde provendrán los fondos para mejorar el financiamiento educativo.

han considerado los datos de la Dirección Nacional de Coordinación con las provincias (Ministerio de Economía y Producción).

Participación del gasto educativo en el PBI

Año		Nación	Provincias	Total
2001	Total	3.497	10.661	14.158
	%	24,7	75,3	100
	%/pbi	1,3	3,96	5,26
2002	Total	2.994	10.313	13.307
	%	22,5	77,5	100
	%/pbi	0,96	3,31	4,27
2003	Total	4.088	11.109	15.197
	%	26,9	73,1	100
	%/pbi	1,09	2,96	4,05
2004	Total	5.090	13.762	18.852
	%	27	73	100
	%/pbi	1,14	3,09	4,23
2005	Total	6.674	18.897	25.571
	%	26,1	73,9	100
	%/pbi	1,25	3,54	4,79
2006	Total	9.185	23.602	32.787
	%	28	72	100
	%/pbi	1,4	3,6	5
2007	Total	13.289	30.507	43.796
	%	30	70	100
	%/pbi	1,65	3,85	5,5

Fuente: Elaboración propia

Según lo que se observa, en los dos primeros años de la ley el gasto en educación (respecto del PBI) creció un 15%. De ese porcentaje, un 56% corresponde a la Nación y el resto a las provincias.

Sin embargo, los datos expuestos arriba no muestran un gasto en educación del tipo "consolidado", que es lo que interesa estudiar en función de la ley. Para esto sería mejor observar el siguiente cuadro, también elaborado por CIPPEC (2007). Las fuentes utilizadas son Coordinación General de Estudios de Costos del sistema educativo, Ministerio de Educación y la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía y Producción. Para los dos últimos años, la fuente utilizada es la Comisión Federal de Impuestos.

Aquí se muestra el esfuerzo realizado en educación tanto por la Nación como por las provincias neto de las transferencias del gobierno nacional hacia las circunscripciones provinciales.

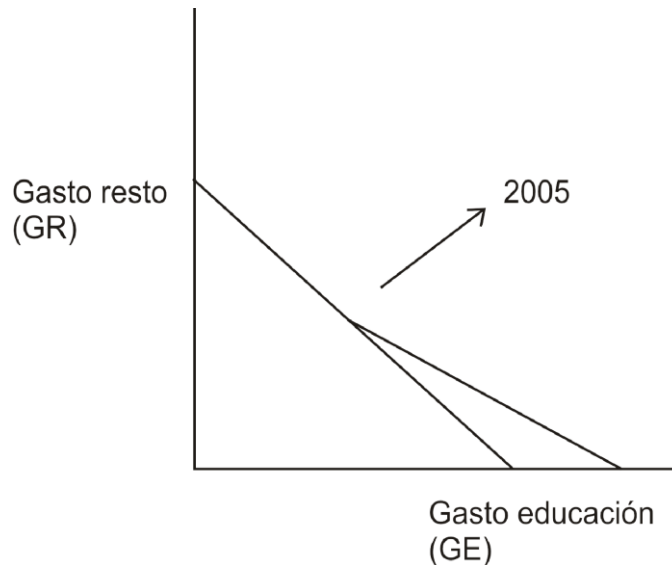
Año		Nación	Provincias	Total
2001	Total	2.499,6	10.699	13.198,6
	%	18,9	81,1	100
	%/pbi	0,96	4,14	5,1
2002	Total	2.656,5	10.370,6	13.027,1
	%	20,4	79,6	100
	%/pbi	0,88	3,42	4,3
2003	Total	3.205,60	14.119,70	17.325,30
	%	22,3	77,7	100
	%/pbi	0,89	3,11	4,0
2004	Total	3.620	14.120	17.739
	%	20	80	100
	%/pbi	0,84	3,26	4,1
2005	Total	6.673,6	18.806	25.479,6
	%	26,2	73,8	100
	%/pbi	1,18	3,32	4,5
2006	Total	8.979	23.602	32.581
	%	27,6	72,4	100
	%/pbi	1,37	3,61	4,98
2007	Total	11.433	30.507	41.940
	%	27	73	100
	%/pbi	1,44	3,82	5,26

Fuente: Elaboración propia

En este cuadro se evidencia un gasto menor en educación en relación al PBI respecto de lo que se observaba en el cuadro anterior. Antes era de un 5,5% y ahora está en el orden del 5,26%. A pesar de eso, el incremento en el gasto es de un 17%. De este aumento, la Nación ha hecho un esfuerzo equivalente al 34% y las provincias se han hecho cargo del 66% restante. Esto está cerca de la propuesta de la norma (40% a cargo de la Nación y 60% a cargo de las provincias), pero aún se puede mejorar. Lo ideal - para el cumplimiento de la ley - sería llegar a una situación como la del año 2006, donde la distribución entre Nación y provincias estuvo muy cerca de lo que propone la ley.

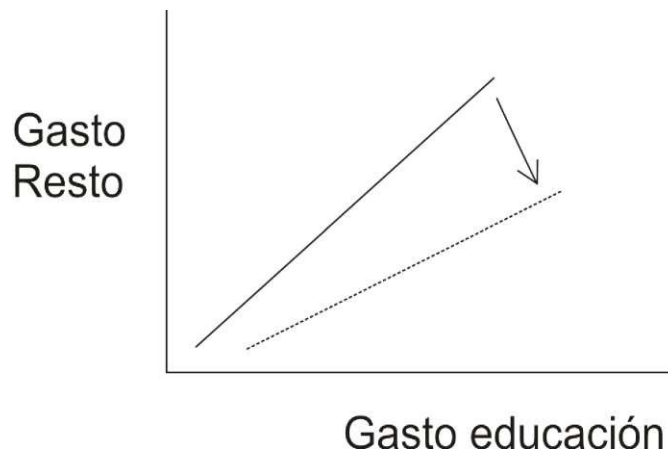
2. Efectos ingreso y sustitución en las provincias

Para las provincias, hay un abaratamiento del bien educación. En el caso que haya un mayor ingreso disponible para todos los sectores de la economía, habrá un efecto ingreso y la recta presupuestaria se desplazará hacia la derecha. En el caso que se de una mayor inversión en educación en detrimento de otros bienes públicos (como lo propone la ley implícitamente cuando dice que hay que llegar a un porcentaje de gasto en educación mayor al actual), se está en presencia de un efecto sustitución como el que se grafica a continuación. Se observa un quiebre en la recta presupuestaria, destinando más fondos para los servicios públicos educativos.



3. Efecto en la Nación

Para la Nación, la modificación se da en la línea de consumo – ingreso. La misma tendrá un desplazamiento hacia abajo luego de la aplicación de la ley. Ante un mayor nivel de gasto en educación (es decir, un consumo mayor), sin variación en el nivel de ingreso, la línea de consumo-ingreso tendrá un desplazamiento de hacia abajo.



CAPITULO VI – LAS METAS EDUCATIVAS EN LAS PROVINCIAS

Las metas propiamente educativas se encuentran enunciadas en el artículo 2 de la Ley N° 26.075. Se trata de metas variadas en cuanto a su contenido y a las posibilidades de monitoreo, dado que muchas de ellas son tendenciales y no refieren a indicadores concretos que permitan una evaluación directa. Hay demasiados objetivos y están pobremente definidos. Es decir, no hay un camino claro acerca de cómo lograr los mismos.

Una primera lectura de las metas educativas evidencia una división implícita de obligaciones por parte de la Nación y de las provincias dada la actual estructura de gobierno de la educación.

En el nivel nacional, las prioridades directas responden a las últimas dos metas, referidas a la mejora del sistema universitario y de Ciencia y Tecnología, mientras le corresponde una función de apoyo y compensación en el resto de las metas, donde las provincias tienen la principal responsabilidad por gestionar de forma directa el sistema de educación no universitario.

Dentro del nivel provincial se destaca una tensión entre tres grandes áreas de inversión educativa, dado el peso que tienen en la estructura de financiamiento educativo de las provincias. Juan Llach hizo un estudio numérico del costo del costo que esto implicaría (Llach, 2006). El trabajo está hecho para diciembre de 2005. En todos los casos - que corresponda – se incluyen los necesarios gastos de infraestructura para cumplimentar los objetivos. Estos son por única vez. Además, siempre se incluye el Fondo de Incentivo Docente. Será traducido en función de porcentajes de PBI de ese año y luego se aplicará esos porcentajes al PBI del año 2007. A partir de ahora, el análisis se centrará en las tres grandes metas educativas.

1. Evaluación de las metas educativas a nivel provincial

1.1. Expansión de la inclusión educativa

La expansión de la inclusión educativa implica un esfuerzo presupuestario para construir escuelas y ampliar la cantidad de docentes, cubriendo especialmente la meta de universalización de la sala de 4 años y de obligatoriedad de la secundaria. Para medir esta meta, el autor sostiene dos posibles alternativas: a) para todas las secciones, se realizan nuevos establecimientos de tres salas que se aprovechan en dos turnos ó b) se construyen establecimientos para el 50% de las secciones y el 50% restante corresponde a aulas que se agregan a establecimientos ya existentes.

La primera alternativa costaría \$1.998 millones y la segunda \$1.278 millones. En términos del PBI 2005¹⁶, la opción representa un 0,37% del PBI. En cambio, la otra posibilidad equivaldría a un 0,24%. Si se mide en función del PBI 2007¹⁷, la alternativa a) conllevaría un gasto de \$ 2945 millones y la b) un gasto de \$ 1.911 millones.

1.2. Mejora del salario docente

La mejora del salario docente está establecida como un objetivo prioritario por el artículo 5 de la Ley N° 26.075. Aquí el esfuerzo sería entre \$350 millones y \$635 millones a valores del año 2005. Esto implica entre un 0,065% y un 0,12% del PBI de ese año. Si se mide este porcentaje en valores del PBI 2007, se llega a un costo que se sitúa entre los \$ 518 millones y los \$ 956 millones.

1.3. Extensión de la jornada escolar

La extensión de la jornada escolar para un mínimo del 30% de la matrícula en 2010 también demanda un esfuerzo financiero estructural, al implicar la construcción de escuelas y más docentes. Para la primera cuestión, el gasto calculado es de \$ 928 millones, equivalente a un 0,17% del PBI. En cuanto a la segunda, el gasto sería de \$ 523 millones, igual a un 0,098% del

¹⁶ PBI 2005: \$ 531.939 millones. Fuente: INDEC

¹⁷ PBI 2007: \$ 796.600 millones. Fuente: INDEC

PBI . Si se calcula respecto de los valores del PBI 2007, los costos serían \$ 904 millones y \$ 781 millones respectivamente.

2. Cumplimiento de las metas educativas como porción del PBI

Para tener una visión más clara de los porcentajes recién presentados, se ha elaborado un cuadro que muestra el cálculo, en términos anuales, de las metas educativas como si se fuesen a lograr en forma instantánea en el primer año.

Metas educativas

Meta	Gasto salarial % PBI		Infraestructura % PBI		Total % PBI	
	Máxima	Mínima	Máxima	Mínima	Máxima	Mínima
Universalizar el nivel inicial	0.03	0.03	0.34	0.21	0.37	0.24
Mejora salario docente	0.12	0.065			0.12	0.065
Doble escolaridad	0.098	0.098	0.17	0.17	0.268	0.268
Total %PBI	0.248	0.193	0.51	0.38	0.758	0.573

Fuente: Elaboración propia

3. Relación entre los criterios de asignación específica de la coparticipación y las metas educativas.

En el análisis previamente realizado se puede plantear cuál es la relación entre los criterios utilizados para establecer la asignación específica de la coparticipación (que cada provincia debe hacer) para educación y las metas educativas que la ley propone.

Llama la atención que entre los ponderadores - tomados para determinar la asignación específica de la coparticipación – no se tengan presentes los objetivos educativos de la ley. Hubiese sido interesante incorporarlos al momento de realizar la ponderación.

De las principales metas educativas que menciona el artículo 2, se podrían tener en cuenta el acceso a la doble escolaridad en las provincias y la tasa de escolarización en los niveles iniciales. Tal vez no cambien demasiado las asignaciones específicas actuales, pero puede mejorar el análisis de la asignación de financiación en cada provincia.

A continuación se presentan datos sobre estas dos variables. El cuadro presentado para mostrar la incidencia de la escolarización en los niveles iniciales tiene su fuente en “Barómetro educativo” (CIPPEC, 2008a). En cambio, el cuadro presentado para medir la meta referida a la jornada extendida tiene su origen en la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa.

Tasa de escolarización del nivel inicial

Año 2001

Provincia	Tasa escolar nivel inicial
Ciudad de BA	81%
Tierra del Fuego	70%
Buenos Aires	64%
Santa Fe	60%
Santa Cruz	60%
Córdoba	55%
La Rioja	50%
Río Negro	50%
Neuquén	49%
San Luis	48%
Chubut	48%
Entre Ríos	46%
Santiago del Estero	41%
Tucumán	38%
Jujuy	38%
Corrientes	37%
Mendoza	37%
Catamarca	37%
San Juan	37%
La Pampa	36%
Salta	34%
Formosa	32%
Chaco	31%
Misiones	29%

Promedio 46%

Fuente: CIPPEC

Tasa de jornada extendida

Año 2005

Provincia	EGB 1 y 2	EGB 3
Ciudad de BA	30.8%	14.4%
Buenos Aires	3.8%	4.4%
Catamarca	15.0%	3.3%
Córdoba	2.8%	6.5%
Corrientes	0.5%	2.9%
Chaco	5.8%	3.8%
Chubut	2.5%	2.0%
Entre Ríos	3.8%	8.3%
Formosa	7.2%	3.9%
Jujuy	8.3%	8.1%
La Pampa	12.1%	5.1%
La Rioja	8.5%	5.6%
Mendoza	4.9%	9.9%
Misiones	3.8%	12.1%
Neuquén	3.0%	6.2%
Río Negro	2.8%	4.6%
Salta	6.1%	4.0%
San Juan	0.9%	3.1%
San Luis	2.3%	2.5%
Santa Cruz	1.6%	1.6%
Santa Fe	2.5%	7.5%
Santiago del Estero	4.2%	7.2%
Tierra del Fuego	4.6%	6.2%
Tucumán	8.0%	8.1%

Promedio 6.1% 5.9%

Fuente: Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa

Respecto de la tercera gran meta restante, se puede afirmar que la evolución de los salarios presenta algunas dificultades. Se presenta un nuevo cuadro donde se ven claramente las desigualdades salariales docentes entre las provincias. Aquí se toman los dos primeros años de

aplicación de la ley. Para el año 2006, la fuente es "Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo" (CIPPEC, 2007: 40). Para el año 2007, la fuente es "Barómetro educativo n° 1 (CIPPEC, 2008a). Está hecho en base a información suministrada por la Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Esto viene siendo atenuado por la política centralista del gobierno nacional (cuestión tratada en el capítulo IV) que fija un salario mínimo a nivel nacional y compensa las diferencias respecto del mismo.

Salarios docentes

Año 2006

Año 2007

Provincia	Salario	Diferencia con el prom	Provincia	Salario	Diferencia con el prom
Tierra del Fuego	2089	174%	Santa Cruz	3164	208%
Santa Cruz	1836	153%	Tierra del Fuego	2844	187%
Chubut	1578	131%	Córdoba	1821	120%
Córdoba	1433	119%	La Pampa	1807	119%
Neuquén	1308	109%	Chubut	1752	115%
Catamarca	1294	108%	Neuquén	1649	108%
La Pampa	1276	106%	San Luis	1544	102%
Santa Fe	1147	96%	Santa Fe	1509	99%
Ciudad de BA	1128	94%	Catamarca	1466	96%
San Luis	1096	91%	CABA	1387	91%
San Juan	1090	91%	Mendoza	1322	87%
Río Negro	1079	90%	San Juan	1278	84%
Jujuy	1024	85%	Río Negro	1272	84%
Mendoza	1003	84%	Buenos Aires	1224	80%
Buenos Aires	970	81%	Jujuy	1190	78%
Santiago del Estero	956	80%	Entre Ríos	1188	78%
Entre Ríos	895	75%	Chaco	1165	77%
Chaco	879	73%	Santiago del Estero	1119	74%
Tucumán	835	70%	Tucumán	1050	69%
Salta	806	67%	La Rioja	978	64%
Corrientes	805	67%	Misiones	964	63%
Formosa	776	65%	Salta	957	63%
Misiones	775	65%	Corrientes	936	62%
La Rioja	738	61%	Formosa	913	60%
Promedio	1201			1521	

Fuente: Elaboración propia

Si bien no es correcto hablar en términos de “volumen” de salarios, se puede determinar que, a causa de la universalización del nivel inicial y del incremento de la jornada extendida, habrá un aumento sustancial de las horas docentes y el mismo conllevará un natural aumento salarial. Como se mencionó anteriormente, Juan Llach calculó cuánto representaría ese aumento. Sin embargo, parece difícil que este factor ayude a determinar el nivel de financiamiento que corresponde a cada provincia respecto de la educación.

CAPÍTULO VII- METAS Y CALIDAD EDUCATIVAS

Para las provincias, las metas comentadas en el capítulo anterior imponen definiciones claves de política educativa dado que, aún con la expansión de la inversión propuesta, no será fácil cumplir con todas las demandas al mismo tiempo.

En términos simplificados, estos ejes discuten si hay que priorizar la expansión (nuevos chicos en las escuelas), la profundidad o calidad (más horas de clase) o los derechos docentes (demanda central de los sindicatos). Aquí es donde se ve necesario expresar alguna idea más y evaluar en profundidad el espíritu de la ley para vislumbrar si logra los objetivos de fondo que se propone (calidad y equidad educativa).

1. Calidad educativa

La lectura de la ley lleva a pensar que aumentando el financiamiento aumentará la calidad. El tema es complejo. Sin embargo, es oportuno hacer algunos comentarios sobre el tema.

La calidad educativa se puede medir por pruebas estándar – a nivel nacional e internacional – de matemáticas y uso del lenguaje. En esto se ha podido comprobar, no sólo en Argentina sino también en distintos países del mundo, un sensible declive a pesar de mayor inversión en el rubro educativo.

De los 36 países participantes en las evaluaciones PISA de la OECD en 2000 y 2006, Argentina fue el país que más descendió en los resultados de aprendizaje de los alumnos (de 15 años de edad) (CIPPEC, 2009b). Las causas están dadas por la combinación de cambios comentados en el capítulo I (aumento poblacional, dualización, segmentación y fragmentación).

2. Inversión educativa y factores no controlables

Pensar que el tema educativo se resuelve sólo invirtiendo más dinero es un error. Es un comienzo, pero no lo es todo. Al respecto, dice Adam Gamoran: "...el informe Coleman (como se conoce) descubrió que las diferencias entre las escuelas de recursos medio no eran tan grandes como se esperaba, y el impacto de los recursos escolares en el rendimiento estudiantil fue modesto en comparación con el impacto de los antecedentes familiares de los estudiantes" (Gamoran, 2006: 3).

Se podría afirmar que el contexto familiar y socioeconómico del alumno tiene un peso mayor en la consecución de las metas educativas que la mayor o menor financiación por parte de los distintos niveles de gobierno. Son los factores políticos, económicos y sociales los que generan desigualdad educativa. Se puede poner como ejemplo el de un chico mal nutrido que no reúne las condiciones psico-físicas necesarias para participar del proceso educativo. En otro orden de cosas, comenta Juan Llach: "Poner a chicos pobres a interactuar en escuelas pobres con pares que también lo son y con maestros que no son los mejores redundará muy probablemente en magros resultados educativos" (Llach, 2006: 116).

La pregunta que se podría hacer, en este caso, es hasta dónde hay que compensar a las escuelas pobres. En este sentido, se puede encontrar algunas luces en lo que dice Stiglitz: "El intento de proporcionar una educación compensatoria, en la que el estado trata de contrarrestar las desventajas de los hijos de padres pobres, puede reducir el producto nacional neto. El hecho de que la educación compensatoria produzca o no este efecto depende de una cuestión técnica sobre la que no existe ningún acuerdo, a saber, si el producto marginal de la educación mayor o menor en el caso de las personas de origen social más bajo" (Stiglitz, 1986: 424). Es decir, por las características del bien público educativo, la cuestión es más amplia y compleja de lo que parece en una primera impresión.

2.1. El informe Coleman

En 1966, se le encargó a James Coleman un estudio cuyo objetivo era determinar el grado de segregación o discriminación existente en las escuelas frecuentadas por distintos grupos

raciales, analizando además la relación entre el rendimiento y los recursos disponibles en tales centros.

El extenso trabajo señala la importancia de los factores no controlables y la poca incidencia que sobre el output educativo tienen los factores controlables y, por tanto, los fondos dedicados a la actividad educativa.

Este informe concluye que la influencia de los recursos empleados en sobre el rendimiento del alumno es muy poca. A este respecto dice Bernardo F. Báez de la Fe (1994)¹⁸: “El resultado más sorprendente del Informe Coleman, publicado en 1966, era la escasa influencia que ejercían los recursos educativos sobre el rendimiento. Es decir, una vez controlado el efecto del *status* socioeconómico, ciertos factores como el gasto por alumno, la experiencia del profesorado, la existencia de laboratorio de ciencias o el número de libros en la biblioteca, tenían poco poder predictivo sobre el rendimiento”.

Como conclusión se puede afirmar que el background familiar, tanto en lo socioeconómico como en la contención, juega un rol más decisivo que el que juegan las instituciones educativas. Por tanto, parece conveniente detenernos en este punto.

2.2. El rol de la familia en la educación

Según se va viendo en el desarrollo de este trabajo, se puede invertir en mejorar la calidad educativa (infraestructura y salarios, por ejemplo), pero dicha inversión tiene un peso relativo respecto del impacto que tienen el entorno social y las capacidades innatas del alumno.

Para profundizar en este análisis, es conveniente volver a citar a Stiglitz, quien dice lo siguiente: “...el carácter de las relaciones entre la educación y la productividad puede depender de que la educación en el hogar (el origen familiar) sea un bien sustitutivo de la escolarización o un bien complementario” (Stiglitz, 1986: 416). Por tanto, si es un bien complementario, eleva el rendimiento de la educación. En cambio, si es sustituto, cuanto mayor sea la educación recibida en el hogar, menor será el rendimiento de la educación formal.

En este sentido, se pueden ver que confluyen dos cuestiones que complican el panorama. En primer lugar, se nota una ausencia - cada vez mayor - de los padres en el hogar ya sea por cuestiones laborales o falta de autoridad. En segundo término, las sucesivas crisis económicas sufridas en el país llevan a un número significativo de familias a buscar a la escuela como un lugar que cubre necesidades más allá de las educativas (alimentarias, por ejemplo). Como conclusión de lo que expresa Stiglitz, se puede decir que ante una degradación de la familia, como la que se está asistiendo en la sociedad actual, es muy difícil mejorar el desempeño educativo por más que se intente aumentar exponencialmente el dinero invertido en infraestructura educativa.

La familia influye significativamente sobre la educación a través de las condiciones físicas del hogar, la actitud de los padres hacia la formación de sus hijos y su apoyo en el proceso de aprendizaje.

En un estudio de los factores extraescolares asociados con el resultado escolar hecho Chile (Mella – Ortiz, 1999), se llega la conclusión de que los factores de mayor influencia son: las expectativas de la madre respecto al futuro del hijo, la escolaridad de la madre, la escolaridad del padre y los ingresos familiares, en ese orden.

Para la Argentina, se encuentra una evidencia similar en los trabajos de Fresoli (2007), Porto (2007b) y Mongan (2007). En este último se resalta el efecto relativo de las variables relacionadas con las características socioeconómicas del alumno, destacándose que el Estado tiene poca o nula capacidad de influenciarlas, al menos mediante políticas educativas.

Si se tienen en cuenta estos datos, a la hora de buscar un financiamiento más eficaz de la educación, puede ser bueno estudiar alternativas que mejoren no sólo la calidad de sueldos e infraestructura sino también que ataque los factores que condicionan fuertemente el rendimiento del alumno (pobreza, falta de educación de los padres, desnutrición, por ejemplo).

¹⁸ La revista de donde se obtuvo esta cita está discontinuada. Por tanto no se puede citar la página. La misma se puede consultar en la siguiente página web: <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie04a04.htm>

2.3. Un comentario sobre la posibilidad del establecimiento de sistema de vouchers

De todo lo antes expuesto, se podría estudiar la posibilidad de financiar a las familias de los alumnos en lugar de hacerlo con los establecimientos educativos. Es decir, que las escuelas se autogestionen con dinero aportado por los padres más que con lo aportado desde el Estado.

En tal sentido, en algunos lugares de Estados Unidos existe un sistema de bonos o vouchers. Cada alumno recibe un bono o cheque para utilizar en la escuela que desea. El tema fue estudiado y se llegó a conclusiones dispares.

Si bien en un primer momento parece generar equidad, a la larga termina generando mayor inequidad dado que se produce una mayor estratificación en la sociedad. Los hijos de padres ricos irán a unas escuelas y los de padres pobres a otras distintas. Cada cual intentará ir a aquel ámbito donde se sienta más cómodo socialmente en lugar de buscar el lugar de mejor calidad académica.

3. Calidad educativa y eficiencia del gasto

Un segundo asunto que se plantea respecto de la calidad educativa es la eficiencia del gasto. Paul Glewwe dice acerca de la eficiencia de las escuelas en los países en vías de desarrollo: "...Esta falta de asesoramiento no implica que las escuelas en países desarrollados ya estén funcionando con eficacia y eficiencia. Por el contrario, existe amplia evidencia que muchas escuelas en esos países no son muy eficaces, y operan lejos de cualquier frontera eficiente imaginable... Tampoco es el caso que los gobiernos y las escuelas sepan cómo mejorar los resultados educativos, pero eligen no hacerlo porque tales acciones no serían de su interés" (Glewwe, 2002: 436). Es evidente que parte de la dificultad existente para ser más eficientes está en la falta de transparencia del sistema educativo. El tema podría continuarse, pero –como se mencionó antes- la idea es sólo hacer una breve mención sobre esto¹⁹.

Como se ha mencionado reiteradamente en este trabajo, es difícil saber si las metas financieras y educativas propuestas lograrán una mayor calidad educativa. Hay que aducir además que la ley presenta dificultades en su confección. Se nota que en su elaboración se intentaron compaginar múltiples intereses (padres, sindicatos, potenciales trabajos de egresados, sociedad en su conjunto), que – a su vez – produjeron diversos objetivos que llevaron a una puja en materia de financiamiento.

A todo esto se suma a la dificultad de medir los inputs y a outputs de la educación. Es complejo – sino imposible - igualar las habilidades innatas y el background familiar. Y algo similar – aunque en menor medida - ocurre con el derrotero económico y social que puede llevar a cabo una persona a lo largo de su vida, luego de la formación escolar. Es decir, medir la eficiencia del gasto en relación a la calidad educativa puede ser un trabajo complejo de evaluar.

3.1. Escuela pública vs. Escuela privada

Si bien la mayoría de los colegios privados tienen algún porcentaje de subvención, se puede decir que en las escuelas públicas es donde se puede medir la eficiencia del gasto en plenitud.

En la provincia, según la Dirección Provincial de Educación de Gestión Privada (Dipregep), del año 97 al 2007 hubo un crecimiento en su matrícula del 37,07%. La pronunciada caída en la calidad de la escuela pública sumada a otros factores generaron un progresivo traspaso de los sectores más acomodados desde la escuela pública hacia la privada, iniciando así un proceso de segregación escolar (Gasparini, 2007).

A continuación se presenta un cuadro con la distribución de la provisión de servicios educativos entre el sector privado y el público. Hasta el año 1994 se ha seguido el estudio de Porto (2005) y para el período 1994-2005 se ha seguido un estudio de CIPPEC (2007).

¹⁹ Para cerrar este tema, es bueno tener en cuenta algunos conceptos vertidos por Juan Llach en una entrevista para el diario La Nación: "...los sectores de ingresos medio y alto tienen más influencia en los procesos de toma de decisiones y logran, así, más recursos. Es un problema serio. Impide que la educación pueda cumplir la función de integración social y de acceso de todos al conocimiento. En una sociedad fragmentada, con tanta exclusión, la cuestión social trasciende al sistema educativo" (Llach, 2006).

Distribución entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos sub-nacionales (provincias y municipalidades) de la provisión de servicios educativos (Alumnos)

Inicial	1950	1960	1970	1979	1994	2000	2005
Estatal	64%	69%	68%	70%	69%	72%	70%
Privada	36%	31%	32%	30%	31%	28%	30%

Primaria	1950	1960	1970	1979	1994	2000	2005
Estatal	92%	89%	85%	83%	79%	79%	78%
Privada	8%	11%	15%	17%	21%	21%	22%

Secundaria	1950	1960	1970	1979	1994	2000	2005
Estatal		74%	67%	69%	70%	72%	71%
Privada		26%	33%	31%	30%	28%	29%

Fuente: Elaboración propia

En conjunto, desde 1994 la matrícula en el sector privado frente al sector estatal descendió durante la segunda mitad de los noventa (pasando de representar el 25,3% de la matrícula en 1994 al 24,2 en 1999), comenzando a crecer desde 2002 (cuando representaba el 24,6% de la matrícula total) hasta el último año registrado (2005, representando el 26,4% de la matrícula total).

La diferencia según niveles es importante. El nivel inicial mantiene un promedio de matrícula en el sector privado similar al del nivel secundario (un 30% de la matrícula total en el año 2005), ampliamente superior al del nivel primario (22,3% en 2005) (CIPPEC, 2007).

3.2. Acceso a la educación

Crosta (2009) señala que el aumento de la matrícula pública se asocia a algún aumento del gasto público. Para avalar esta afirmación, se puede analizar en un estudio de CIPPEC (2008) para el año 2006. Allí se observa que el gasto público en educación aumentó un 5,18% respecto del año anterior, mientras que la matrícula del sector estatal creció en un 1,31%. Algo similar se verifica cuando se estudia lo ocurrido en el año 2007 (CIPPEC, 2009a).

4. Otras cuestiones en torno a las metas educativas y el control del gasto

Todo esto no significa dejar de lado otras diversas obligaciones de las provincias y de la Nación en cuanto a las prioridades de inversión educativa. Entre ellas, cabe destacar la inversión correspondiente a formación y capacitación docente, políticas compensatorias, planes y programas educativos, culturales y no formales, entre otras cuestiones a definir en relación con las metas establecidas tanto por la Ley de Financiamiento Educativo como por la Ley de Educación Nacional.

Da la sensación que se controla el gasto, pero la ley no prevé mecanismos para ese control social en la asignación de recursos. Nuevamente se plantea la necesidad de una mayor transparencia en la gestión educativa. Lo mismo debería ocurrir con las mencionadas metas educativas. Deberían generarse mecanismos que ayuden a controlar su correcto cumplimiento.

Se reitera nuevamente la dificultad de medición que presenta el sistema educativo. Pero, mediante pruebas estandarizadas, se puede probar si las metas propuestas por la ley son correctas. O sea, si se está invirtiendo donde hay que hacerlo o si hay que cambiar el foco.

Por último, no hay que dejar fuera la cuestión de los incentivos docentes. Sería conveniente implementar un sistema de incentivos en relación con la performance (que puede ser

medida por pruebas estándares o cumplimiento del dictado de la currícula) sumados a los actuales incentivos a la puntualidad y asistencia.

CONCLUSIÓN

En esta tesis se ha intentado evaluar la ley de financiamiento educativo de la Argentina, sancionada en el año 2005. El objetivo fue medir no sólo las cuestiones financieras sino también las educativas que presenta la ley.

Si se evalúa lo financiero, se llega a la conclusión - en líneas generales - que su cumplimiento es correcto. En el año 2010 no sólo se cumplirá, sino que se superará la meta de invertir un 6% del PBI en educación: se estará alrededor del 6,34% según las estimaciones de CIPPEC. Sin embargo algo distinto pasa cuando se pasa al análisis de la propiedad del gasto: si el dinero está siendo correctamente gastado o no.

El cruce de resultados del ONE (Operativo Nacional de Evaluación) 2007 con la inversión por alumno y la inversión salarial puede revestir mayor interés considerando que el país debe avanzar en la discusión de una nueva ley de financiamiento y en tal sentido, la vinculación entre gasto educativo y resultados de calidad, debería ser un eje de esa discusión (Delich, laes y otros, 2009).

Desde el punto de vista del federalismo fiscal, se arriba a la conclusión que la desigual distribución de fondos entre las provincias - generada por la vigente ley de coparticipación - es una de las causas de la actual desigualdad educativa. En este sentido, la ley no ha logrado corregir las desviaciones existentes. Los ponderadores utilizados para la distribución de fondos entre las provincias (distribución de matrícula, incidencia de ruralidad y distribución de la población escolarizada) son correctos, pero insuficientes.

Además la mayoría de las provincias cuando quiere realizar un mayor esfuerzo presupuestario en educación deben recurrir a fondos propios, sin ayuda del gobierno nacional. El ejemplo más significativo se ve en la provincia de Buenos Aires. Es quien mayor porción de presupuesto destina a educación. Sin embargo, el gasto por alumno es sensiblemente menor que el de las provincias del sur del país. En el caso bonaerense, el 50% del origen de ese gasto proviene de sus ingresos fiscales; mientras que en Santa Cruz, ese porcentaje no llega al 25%.

Esto es serio si se lo evalúa a la luz de la situación actual: la Nación cuenta con una masa mayor de fondos de la que reciben las provincias. Esto hace que el Estado Nacional tenga un manejo discrecional fuerte en la toma de decisiones de políticas educativas.

Cuando se relaciona este tema con las metas educativas que plantea la ley, se ve una incongruencia que genera interrogantes. Se establece un ponderador que marca lo que debe aportar la Nación y cada provincia en la consecución de las metas financieras. Sin embargo, este no guarda ninguna relación con lo que son las metas educativas.

En cuanto a las metas educativas, el interrogante que se plantea es si ayudarán a mejorar la calidad educativa o no. Es algo difícil de evaluar por las características que presenta la educación como bien público. Son difíciles de evaluar tanto inputs como outputs.

La simple asociación entre mayor inversión y mejores resultados de aprendizajes de los alumnos no muestra una correlación significativa. Un análisis de este tipo debería incluir otras variables como origen social de los padres o la situación socio-económica de las familias, entre otras. Esto no implica que los niveles de inversión sean irrelevantes, sino que la cantidad de recursos pueden impactar o no en la mejora de los aprendizajes de los alumnos, de acuerdo al modo, el objeto y las condiciones de aplicación del financiamiento. Del mismo modo, analizando los resultados en Matemática ONE 2007, con el nivel de crecimiento real de los salarios docentes en el período 2001-2008, tampoco se confirma la existencia de un grado de correlación significativo.

Eso significa que no tenga sentido invertir en la mejora de los salarios docentes para influir en la mejora de la calidad educativa. Sin embargo, pareciera que el modo en el que dichos aumentos se aplican, su potencialidad de influir sobre la tarea de los docentes, pueden ser significativos, aunque esas condiciones no se han logrado en el caso argentino. Se observan provincias que en relación a otras han realizado esfuerzos mayores en la inversión salarial, pero sus resultados no son simétricos al esfuerzo realizado. En términos de agregado nacional se puede decir que los aumentos salariales y el crecimiento de la inversión, no han mostrado relación con una mejora de los aprendizajes de los alumnos (Delich, laes y otros, 2009).

Es importante el tema recién tratado dado que el crecimiento de la inversión educativa - en los años de ejecución de la ley - ha sido impulsada por incrementos salariales. Esto ha rezagado la inversión en infraestructura: aún faltan las aulas y el material necesarios para lograr las metas que la ley se propone de universalizar el nivel inicial y un mayor porcentaje de alumnos con jornada extendida.

Entre los inputs juega un rol fundamental la familia. En un contexto de crisis cíclicas, como el de la Argentina, con padres cada vez más ausentes, si el dinero no está invertido en los lugares que la educación realmente los necesita, difícilmente se puedan lograr mejores resultados que los actuales.

Para concluir, se puede decir que es saludable el intento de hacer un mayor esfuerzo financiero en el terreno educativo (se ha mencionado como una mayor inversión lleva a un mejor acceso a la educación). También es importante enunciar los puntos en los que se intentará hacer ese sacrificio. Sin embargo, ante las dificultades que se tienen actualmente respecto de la distribución de fondos Nación - provincias y la transparencia del manejo de los mismos dentro de los distritos, se deberían haber pensado mecanismos de control que ayuden a controlar la situación. Una solución puede ir por el lado de crear órganos de control que estén constituidos por padres, docentes y directivos. Esto seguramente traerá aparejado una mayor transparencia, pero exige un mayor compromiso de parte de los padres en la educación de sus hijos.

Dentro de esto, también se podría haber hecho un estudio a fondo de cuáles son las causas del declive en el rendimiento escolar. Esto podría haber ayudado a atacar integralmente el tema educativo poniendo más énfasis en los inputs, especialmente en las familias de los alumnos.

Además existe evidencia del impacto significativo de factores fuera del contexto familiar, como pueden ser variables institucionales o relacionadas con la gestión de los establecimientos (Fresoli, 2007; Mongan, 2009; Carella, 2009) que probablemente logren los efectos deseados sobre la calidad de la educación, en la medida que se implementen las herramientas necesarias para una correcta implementación de la Ley y se generen políticas complementarias que mejoren el entorno socioeconómico de los estudiantes. Es decir, si los alumnos no mejoran su nivel de vida masivamente, los objetivos (equidad y calidad) de la ley difícilmente podrán ser cumplidos.

BLIBIOGRAFÍA

- Báez de la Fe, Bernardo F.. "El movimiento de escuelas eficaces: implicaciones para la innovación educativa". Revista Iberoamericana de Educación, n° 4. Año 1994
- Bradford, D; Malt, R y Oates, W . "The Rising cost of local public services: some evidence and reflections". National Tax Journal. Año 1969
- Burgess, Simon y Ratto, Marisa. "The role of incentives in the public sector: issues and evidence". Oxford review of economic policy, vol. 19, n° 2. Año 2003.
- Carella, Laura. "Educación universitaria: medición del rendimiento académico a través de fronteras de eficiencia", Anales de la XLIV Reunión Anual de la AAEP. Año 2009.
- CIPPEC. Barómetro educativo, informe n° 1. Año 2008. (a)
- CIPPEC. Barómetro educativo, informe n° 2. Año 2009. (a)
- CIPPEC. Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo. Año 2007.
- CIPPEC. Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo. Segundo Informe. Año 2008. (b)
- CIPPEC. "Panorama del financiamiento educativo ante el inicio de las clases 2009". Año 2009. (b)
- Coleman, J.; Campbell, E. ; Hobson, C; Mcpartland, J. y Mood, A. M. "Equality of Educational Opportunity". 1966
- Crosta, Facundo. "Los efectos de las políticas públicas sobre la distribución del ingreso. Evidencia para la Argentina". Tesis doctoral. Año 2009
- Constitución Nacional de la República Argentina.
- Delich, Andrés; Iaies, Gustavo y otros. "Hacia un nuevo debate de los resultados de las evaluaciones de calidad educativa en la Argentina". Año 2009
- De Vedia, Mariano. "Metas a mitad de camino". Diario La Nación. 19/09/09.
- Dixit, Avinash. "Incentives and Organizations in the Public Sector". Año 2002.
- Fresoli, D., V. Herrero, R. Giuliadori y H. Gertel "Incidencia de la gestión sobre el rendimiento escolar en la escuela argentina. El mensaje de las pruebas internacionales y nacionales", Anales de la XLII Reunión Anual de la AAEP. Año 2007.
- Frigerio, Rogelio. "La situación fiscal de las provincias". Trabajo presentado en el X Seminario de Federalismo Fiscal. 2007.
- Gamoran, Adam and Long, Daniel A. "Equality of Educational Opportunity: A 40-Year Retrospective". Año 2006
- Gasparini, Leonardo. "Cada vez más padres mandan a sus hijos a colegios pagos". Diario El Día. 9/09/07.

Glewwe, Paul. "Schools and skills in developing countries: education policies and socioeconomic outcomes". *Journal of Economic Literature* Vol. XL (Junio 2002)

Gvirtz, Silvina. Entrevista realizada para el diario La Nación. 21/10/09.

Hanushek, Eric. "Teacher characteristics and gains in student achievement: estimation using micro data". Año 1971.

Hanushek, Eric. "The Economics of Schooling: Production and Efficiency in Public Schools". *Journal of Economic Literature* Vol. XXIV. Año 1986.

Kliksberg, Bernardo. "Educación, un derecho vulnerado". *Diario La Nación*. 28/07/09

Ley de Educación N° 1420

Ley de Educación Nacional N° 26.206

Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075

Llach, Juan. Entrevista realizada para el diario La Nación. 22/05/06.

Llach, Juan. "El desafío de la equidad educativa". Año 2006

Llach, Juan. "Pobrezas del conurbano". *Diario La Nación*. 26/02/09

Mella, Orlando y Ortiz, Iván. "Rendimiento Escolar. Influencias diferenciales de factores externos e internos", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. Año 1999

Mojica, Guillermo. "El Rendimiento Escolar y el Problema de Igualdad de Oportunidades". *Revista Colombiana de Educación*. CIUP. Universidad Pedagógica Nacional. Nro 1. Bogotá. 1978

Mongan, Juna Carlos, Daniel Santín y Aurelia Valiño. "Igualdad de oportunidades educativas y eficiencia productiva: una aproximación empírica con aplicación al caso de la provincia de Buenos Aires", *Anales de la XLII Reunión Anual de la AAEP*. Año 2007.

Mongan, J. C. "Necesidades de gasto en educación: un modelo orientado a garantizar la igualdad de oportunidades", *Tesis de Doctorado, Universidad Complutense de Madrid*. Año 2009.

Morduchowicz, Alejandro. "Carreras, incentivos y estructuras salariales docentes". *Flacso*. Año 2002

Morduchowicz, Alejandro. "Equidad y financiamiento de la educación en América Latina". *UNESCO*. Año 2003

Obama, Barack. "La audacia de la esperanza". *Península*. Año 2007.

Porto, Alberto. "Pujas y tensiones entre niveles de gobierno por los recursos fiscales". Año 2005.

Porto, Alberto. "El funcionamiento del federalismo fiscal argentino". *UNLP*. Año 2007 (a)

Porto, Alberto. "Mecanismos de admisión y rendimiento académico de los estudiantes universitarios". *Estudio comparativo para estudiantes de Ciencias Económicas, Edulp, La Plata*. Año 2007 (b).

Propper, Carol y Wilson, Deborah. "The use and usefulness of performance measures in the public sector". *Oxford review of economic policy*, vol. 19, n° 2. Año 2003.

Proyecto de Ley de Presupuesto 2007

Rivas, Axel y Mezzadra, Florencia. "Coparticipación y equidad educativa: un debate pendiente en el campo de la educación". CIPPEC. Año 2005.

Rivas, Axel. "El desafío del Derecho a la Educación en Argentina". CIPPEC. Año 2007

Stiglitz, Joseph. "La economía del sector público". Año 1988.

UNESCO. Iº Conferencia Interparlamentaria de Educación. Año 2002.

UNESCO. "Informe de seguimiento de Educación Para Todos". Año 2009.

Vera, Alejandro. "El financiamiento de la educación inicial en Argentina". CIPPEC. Año 2009.

www.mcy.gov.ar/ley_financ.html

www.me.gov.ar/doc_pdf/ley_finan_educ26075.pdf.