



IIPE-BUENOS AIRES

SEDE REGIONAL DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL DE
PLANEAMIENTO DE LA EDUCACIÓN

EL FINANCIAMIENTO EDUCATIVO:
MITOS Y REALIDADES

INFORMES PERIODISTICOS PARA SU PUBLICACIÓN – N° 28

BUENOS AIRES

AGOSTO DE 2005



El origen y la cantidad de recursos destinados al sostenimiento del sistema educativo son motivo de interminables debates entre economistas y educadores. La Argentina decidió resolver el problema en el marco de una ley específica que garantice un incremento de la inversión. Una solución que los especialistas consideran inédita. En general, en los países desarrollados el financiamiento educativo se sustenta en aportes presupuestarios elevados en los que priman los fondos públicos pero su monto no está sujeto al cumplimiento de una norma específica. El siguiente informe da cuenta de algunas situaciones particulares y enfoques en discusión.

La igualdad de oportunidades es uno de los pilares de todo sistema democrático. Las posibilidades de acceder a una educación de calidad es uno de los ingredientes básicos para cumplirla. En 1968, en California, un granjero norteamericano de apellido Serrano puso en jaque al Estado al reclamar el efectivo cumplimiento de ese derecho y obligó a un replanteo del financiamiento educativo.

Veamos qué sucedió: En Estados Unidos se afectan recursos de los impuestos distritales (municipales) –básicamente inmobiliarios– estaduales (provinciales) y nacionales a la educación. El paquete distrital equivale a un 50 % del presupuesto educativo, otro 40 % aporta el Estado y entre el 8 y el 10 % restante el Tesoro Nacional. Como la escuela se asigna por distrito, es determinante el lugar donde se vive para tener posibilidades de entrar a una escuela mejor financiada. En buen romance, las zonas más pudientes donde la recaudación impositiva es más alta tienen una oferta educativa de mejor calidad. Como contrapartida las escuelas de buena calidad elevan el valor de las propiedades en su zona de influencia.

Serrano aplicó entonces la implacable lógica del sentido común y demandó al funcionario responsable de las escuelas en aquel momento, Ivy Baker Priest, porque de esa forma se violaba el derecho de sus hijos a la igualdad de oportunidades. A pesar de haberse mudado para tratar de mejorar sus chances, Serrano ganó el juicio y logró que el Estado estableciera un fondo especial para compensar a los distritos más desprotegidos.

El caso Serrano versus Priest se transformó así en el ejemplo recurrente de los economistas de la educación para explicar los mecanismos compensatorios a los que se apela para establecer criterios de equidad en la distribución de recursos.

EL ORIGEN DE LOS FONDOS

El paneo por los países desarrollados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (Anuario 2004) da cuenta de que la inversión educativa se garantiza por la sostenida participación en el PBI: Austria destina el 6 %, Noruega y Suecia el 6,5 %, Alemania el 4,3 % –hay que tener en cuenta el alto porcentaje de población envejecida–. En la mayoría de los países desarrollados los recursos asignados a la educación rondan el 6 % del PBI a lo que hay que sumarle un 1,5 % promedio del gasto familiar.

El abogado, especializado en temas de educación, Gustavo Oliva, autor de “La centralidad del alumno en el sistema educativo”, en diálogo con IIPE-UNESCO señaló que “no hay antecedentes de una ley de financiamiento específico para educación. La inversión en los países centrales está garantizada por una decisión política basada en una política tributaria seria, sostenida en el tiempo, en donde la evasión es la excepción”. El director del Colegio Nacional de la Universidad Nacional de La Plata explicó que “en Suecia la presión tributaria llega al 44 % mientras que en la Argentina no alcanza al 18 %”.

El economista Alejandro Morduchowicz coincidió en que la experiencia internacional indica que es a través de rentas generales que se financia la educación, mientras que las leyes específicas se orientan a fondos compensatorios. En su libro “El

financiamiento educativo en Argentina: problemas estructurales, soluciones coyunturales” explica que en el país “el gasto público sectorial representa poco menos del 4 % del PBI, cifra bastante inferior al 6 % que se suele considerar como porcentaje deseable. Esta aparente contradicción se explica por la baja presión tributaria doméstica (debida, básicamente, a la evasión tributaria) que estaría resultando insuficiente para satisfacer con eficiencia la demanda de determinados servicios públicos. En efecto, si el presupuesto no se financia con déficits, recursos fiscales limitados implican una también baja magnitud del gasto consolidado; por lo tanto, y por esa vía, aun una alta participación sectorial dentro de ese gasto resulta escasa” .

Es habitual que en la discusión sobre el financiamiento de la educación se confundan los posibles usos y mecanismos de distribución con las fuentes para alimentar el sistema. Para despejar dudas, Morduchowicz describe las cinco fuentes: la presupuestaria, los impuestos, la participación del sector privado, la concurrencia de los distintos niveles de gobierno y la ayuda externa. Y aclara que “estos ítems engloban diferentes alternativas para acercar recursos a la educación y no las diferentes formas de asignación de los recursos a las que se suele confundir con el financiamiento propiamente dicho (por ejemplo, la desconcentración del gasto, el subsidio a la demanda, el manejo presupuestario de las escuelas, entre otros)”.

El criterio de redistribución central, estadual o municipal de recursos provenientes de rentas generales es la base común en la mayoría de los países. En el caso de Francia, existe un aporte adicional para la educación técnica en función de un impuesto específico al sector industrial pero son recursos complementarios.

En un artículo sobre “Financiamiento de la educación en América Latina: enseñanzas de la experiencia”, Alberto de Mello e Souza explica que “el monto de las transferencias para provincias y municipios puede adoptar criterios redistributivos, como el inverso a la renta per cápita”. Como ejemplo de esa concepción, el economista explica que “en Brasil, donde coexisten escuelas provinciales y municipales y donde las provincias no ejercen un papel activo en la reducción de las diferencias entre escuelas municipales de diferentes municipios, fue creado un Fondo, conocido como FUNDEF, para ejercer este papel de manera automática, en el caso de los alumnos regulares de enseñanza elemental. El Fondo está constituido sobre todo con una subvinculación del impuesto provincial de ventas. La provincia y los municipios que lo integran destinan un 15 % de la parte que les corresponde de la recaudación para constituir un fondo contable: La división del fondo se hace de acuerdo con la proporción de matrículas de cada uno dentro de la matrícula total. De este modo, el Fondo asegura una división ecuánime. Municipios que invertían poco en la enseñanza elemental son donantes de recursos al fondo; aquellos con gran número de alumnos o más pobres son sus beneficiarios”.

De Mello e Souza detalla que el FUNDEF realiza, además de la redistribución intraprovincial de recursos educativos, una redistribución interprovincial a través de la complementación de la Unión (Nación) con las provincias cuyo costo por alumno, definido por el Fondo, se sitúe debajo del promedio nacional. El economista reivindica esta herramienta de compensación porque “está corrigiendo desequilibrios notorios tanto regionales como dentro de una provincia, en la oferta de vacantes en la enseñanza elemental, y en la diferencia de gastos por alumnos entre municipios ricos y pobres. También está favoreciendo cambios insituacionales relativos al control de los gastos educativos al crear el Consejo de Acompañamiento y Control Social que actúa fiscalizando el empleo de los recursos del fondo en cada municipio.

RICOS Y POBRES

La experiencia demuestra que es infructuosa la extrapolación de modelos de financiamiento sin tener en cuenta la tradición y la organización institucional de cada país. El criterio de incremento de la inversión pública para alcanzar, al menos, al 6 % del PBI es una meta compartida. Claro que el tema está lejos de resolver desigualdades. En la Argentina, los datos de gasto por alumno del 2003 varían entre 765 pesos en Misiones, 1133 pesos en Buenos Aires, 2115 en la Ciudad de Buenos Aires y 2468 pesos de Santa Cruz, por citar sólo algunos ejemplos. Tal disparidad

pone en evidencia la necesidad de encontrar mecanismos compensatorios. El desafío se vuelve inalcanzable cuando se incorporan datos internacionales: en Europa el promedio de gasto por alumno ronda los 4600 dólares mientras que en Canadá trepa a los 5300 dólares.

Morduchowicz plantea entonces que la discusión debería contemplar no sólo cómo se consiguen recursos sino cómo se asignan. En países cruzados por la fragmentación y estructurados sobre jurisdicciones compartidas de Nación y provincias la ingeniería que garantice incremento de la inversión y formas de distribución equitativa parece crucial.

ENTREVISTA A JUAN LLACH

"LA EDUCACION ES UN BIEN PUBLICO"

El economista y sociólogo Juan LLach, investigador del Instituto de Altos Estudios (IAE) de la Universidad Austral, publicará a fin de año un libro sobre financiamiento educativo. En diálogo con el IIPE-UNESCO, el ex ministro de Educación de la Alianza explicó las razones que fundamentan la necesidad de garantizar el incremento de recursos para el sector y los mecanismos para asegurar el destino de los mismos.

-- ¿Por qué es necesaria la sanción de una ley de financiamiento educativo?

La educación es un bien público y por lo tanto tiene que estar garantizado en el presupuesto. Es público porque los beneficios sociales son mayores que los individuales: si se dejara en manos del mercado sería un financiamiento insuficiente. Por otro lado, en términos prácticos, lo que se observa es que la educación es relativamente débil a la hora de conseguir presupuestos, los consigue cuando hay conflictos. Pero esa solución no es duradera porque lo que ocurre es que los efectos de educación se ven a mediano y largo plazo y en las cuestiones de impacto de corto plazo hay otros lobbies más poderosos. En consecuencia, es muy conveniente que haya recursos asignados específicamente a la educación, fondos que se financien con un equis porcentaje de la recaudación impositiva o de aumentos de recaudación impositiva. En el caso argentino la Ley Federal establece llegar al 6 % del PBI pero nunca se consiguió.

-- ¿Cómo se garantiza que los recursos sean destinados realmente a la educación?

Por lo pronto tiene que haber una ley. La Constitución en el artículo 75, inciso 3, prevé que se pueden hacer asignaciones específicas de recursos coparticipables; la Constitución da una gran oportunidad para que se diga que por equis período de tiempo se realice una asignación específica. El primer paso es la definición de ese marco legal. En segundo lugar hay que establecer un mecanismo operativo, de la misma manera que hoy se transfiere la coparticipación hay que hacer que un porcentaje vaya a un fondo educativo. En tercer lugar es fundamental un mecanismo de control social, es decir que en la Nación o en las provincias se forme un consejo --o una institución parecida-- que controle esa asignación específica. Esa comisión tendría que tener participación de los poderes Ejecutivo y Legislativo, de docentes, de padres de alumnos, si no hay mecanismos de ese tipo hay riesgo de desvío. Es una decisión muy fuerte que requiere un apoyo político igualmente fuerte. Ahora se abre una ventana de oportunidad muy grande porque hay circunstancias macroeconómicas favorables y un proyecto con metas. Es una chance que espero que no se desaproveche.

-- ¿Por qué se fija, en general, en 6 % el ideal de inversión?

Es un nivel en el que están bastantes países. Chile, si uno suma lo privado, está por encima, varios países escandinavos también. Es una meta ambiciosa. Por otro lado, hay países que con menos se arreglan, no hay que creer que pongo plata y se arregla todo por arte de magia.

-- ¿En otros países existen leyes de financiamiento específico para la educación?

No conozco leyes para educación básica, sinceramente no creo que las haya. Si existen normas como tienen la mayoría de las Constituciones provinciales que establecen porcentajes de presupuesto pero como los presupuestos son muy volátiles, no tienen el

mismo carácter que una ley específica. Creo que una ley tiene que garantizar el 6 % porque se tienen que plantear metas ambiciosas.

--¿Cuáles son para usted las metas prioritarias?

Creo que hay que empezar de abajo para arriba en el sistema educativo. Por un lado, universalizar el nivel inicial empezando por las salas para chicos de 4 años. En cuanto a la jornada completa, el proyecto oficial prevé llegar a cubrir un 30 %, yo sería más ambicioso. No se si para el 2010 pero si tender a la universalización de la jornada completa no para dar más de lo mismo, sino una cantidad de materias complementarias que para muchos pueden ser esenciales y a las que acceden gente con recursos como idioma, arte, deportes, recreación, computación, modos de expresión. En estos temas hay una desigualdad de oportunidades muy fuerte. Debería preverse una jerarquización de la carrera docente de tal manera que se premie no sólo el paso del tiempo sino la capacitación genuina. También deberían establecerse operativos nacionales de evaluación de manera censal.

ENTREVISTA A ALEJANDRO MORDUCHOWICZ

"EL FINANCIAMIENTO ES UN INSTRUMENTO QUIRURGICO"

El economista Alejandro Morduchowicz, especializado en educación, encabezó los equipos técnicos de la cartera educativa que desarrollaron los distintos borradores del proyecto de ley de financiamiento educativo.

En diálogo con el IIFE-UNESCO explicó la importancia de abordar el tema para poder avanzar en los problemas pedagógicos y los desafíos de la calidad de la educación.

--¿Por qué es necesario hablar específicamente de financiamiento educativo?

Educación y salud son las únicas áreas que tienen esa prioridad. En el caso de la educación, el origen se puede rastrear en la temática de financiamiento de la educación en Estados Unidos donde por el caso Serrano (ver informe central) se transforma en una disciplina. No encontramos leyes específicas de financiamiento en otros países. La incidencia de la educación en el desarrollo de los países desde la tradicional teoría del capital humano está en la base del proyecto que está elaborando el Gobierno.

--¿A qué se refiere sucintamente como teoría del capital humano?

La educación como la única que puede incidir en la equidad, el desarrollo y la competitividad. Para el contexto argentino el proyecto en discusión tiene la particularidad de instituir reglas de juego. En el '93, se sancionó la Ley Federal de Educación pero no daba las pistas del financiamiento. Tal como están los estudios preliminares sería la primera vez que se establecen reglas de juego claras: cómo garantizar, promover, propulsar que efectivamente se incrementen los recursos para llegar al 6 %.

--¿Por qué se establece el 6 % del PBI?

La UNESCO propuso ese porcentaje. En realidad, el 6 % es más orientativo que prescriptivo, todo va en función de las verdaderas necesidades. En un país con miles de millones de euros quizás no se necesita el 6 % mientras que en un país pobre con el 6 % no alcanza, y si se limita a ese porcentaje se subvierte.

--¿Cómo se van a saldar dificultades para hacer cumplir un incremento del financiamiento en un país federal?

Lo novedoso es lo de país federal. Argentina, por ejemplo, no tiene nada que ver con Chile que es un país unitario y le manda el dinero a los municipios. La Constitución a través del artículo 75, inciso 3, da el paraguas legal para afectar fondos de forma específica. No es que se les va a sacar la plata a las provincias sino que se dira para qué se les envía.

--La Argentina es un país donde las leyes no siempre se cumplen...

El mecanismo que se prevé es similar al utilizado en su momento para el Fondo del Conurbano: más allá de las críticas a su utilización, los fondos llegaron. En los términos

en que está redactada la ley es de imposible no cumplimiento. Esta ley se está debatiendo en un contexto de holgura fiscal que atraviesa la Argentina. En el 2002, hubiera sido hablar del sexo de los ángeles porque las urgencias eran otras. Lo criticable de los '90, es que no fue una década perdida como la de los '80 sino desaprovechada, la ley está tratando de subsanar eso. Con la Ley Federal de Educación quedó claro que no bastaba con un artículo que propusiera incrementar la inversión hasta llegar al 6 % del PBI en cinco años, había que crear y precisar el articulado. No bastó con el enunciado faltaban las reglas para cumplir el enunciado.

--¿La ley de financiamiento será una solución o el principio de una solución?

Es la condición necesaria casi esencial para resolver los problemas. La ley de financiamiento es un instrumento, no es el objetivo. Como descentralización, carrera docente, son insumos, es establecer las condiciones necesarias para que lo otro tenga lugar. Es el instrumento quirúrgico de ahí que la operación vaya bien es otra cosa.

BIBLIOGRAFIA

LLACH, Juan, **MONTOYA** Silvia, **ROLDAN** Flavia. "Educación para todos". Iera. 1999.

MORDUCHOWICZ, Alejandro. "El financiamiento Educativo en Argentina: Problemas estructurales, soluciones coyunturales". IIPE-UNESCO-Buenos Aires. 2002.

MORDUCHOWICZ, Alejandro (organizador). "Equidad y financiamiento de la educación en América Latina", IIPE-UNESCO-Buenos Aires. 2003.

OCDE. Anuario 2004.

OLIVA, Gustavo. "La centralidad del alumno en el sistema educativo". Homo Sapiens. 2001.