

**MINISTERIO DE CULTURA EDUCACION**

SECRETARIA DE  
PROGRAMACION Y EVALUACION EDUCATIVA

PROGRAMA

***ESTUDIO DE COSTOS DEL SISTEMA EDUCATIVO***

**EL FINANCIAMIENTO EDUCATIVO ARGENTINO EN  
UN CONTEXTO DE RESTRICCIÓN DE RECURSOS**

Alejandro Morduchowicz

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN  
SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y EVALUACIÓN EDUCATIVA

PROGRAMA  
*ESTUDIO DE COSTOS DEL SISTEMA EDUCATIVO*

EL FINANCIAMIENTO EDUCATIVO ARGENTINO EN  
UN CONTEXTO DE RESTRICCIÓN DE RECURSOS

Alejandro Morduchowicz

Octubre de 1995

## **SUMARIO EJECUTIVO**

*La escasez de fondos para el financiamiento de la educación no es una dificultad reciente en nuestro país. Si el problema comenzó a adquirir mayor relevancia en los últimos lustros, ello se debe a que la crisis fiscal desatada a comienzos de la década pasada agudizó la restricción de recursos, siempre latente en el sector.*

*En el presente trabajo se discuten las características del financiamiento de la educación en nuestro medio. Dado que la mayor parte de los recursos provinciales son los que esos estados recaudan en su ámbito y los que provienen de la Coparticipación federal de Impuestos, una parte del documento se destina a repasar los avatares de las relaciones financieras entre el Estado Nacional y los Provinciales; esto es así pues, la disponibilidad de recursos depende en gran medida de la suerte que corren los acuerdos entre ambos niveles de gobierno.*

*Asimismo, se repasan algunos aspectos inherentes al financiamiento de la educación propiamente dicho como así también se plantean las distintas alternativas existentes para la generación de fuentes adicionales de ingresos para el sector y la factibilidad de su instrumentación en el país.*

## INTRODUCCIÓN

Con excepción de la primera década que siguió a la sanción de la Ley 1.420 en 1884 - momento cuasifundacional del *sistema* educativo argentino-, nuestro país no volvió a conocer la holgura en el financiamiento sectorial. Con posterioridad, y durante un siglo, la escasez de recursos sería casi permanente. A lo largo del mismo, los motivos y el marco en el que esa estrechez tuvo lugar fueron diferentes. En primer término, la magnitud de la crisis fiscal desatada a comienzos de la década pasada no había tenido precedentes en la historia económica argentina. En segundo lugar, la expansión del nivel medio y universitario a partir de la apertura democrática de los ochenta profundizó las necesidades de recursos. Por último, se agudizó la competencia por los ingresos públicos; *si* a comienzos de este siglo *Educación* competía solamente con *Defensa*, a partir de mediados del mismo, y con más fuerza en los ochenta, lo hacía con Salud y Asistencia Social.

Por eso, si hasta hace dos o tres décadas el dinero sólo era insuficiente para la expansión edilicia, en la actualidad no alcanza para solventar en forma digna los gastos recurrentes; es decir, los propios gastos de funcionamiento -salarios docentes- del sistema.

Frente a este panorama, vuelven a cobrar fuerza dos viejos interrogantes: ¿qué hacer? y, en caso de encontrarle respuesta, ¿cómo hacerlo?. La historia del financiamiento educativo se las ha *ingeniado* para ir sorteando sus dificultades; sin embargo, no debemos esperar que autónomamente surjan esas respuestas: cada vez que aparecieron, se debió a que el tema se encaró activamente. Las distintas y numerosas formas y variantes que se han ido desarrollando con el transcurrir del tiempo muestran que, como afirmaba Paul Samuelson (aunque para otra encrucijada), “la solución existe, el problema es hallarla”.

El trabajo sólo aborda la discusión del financiamiento educativo no universitario dado que los problemas y soluciones tradicionalmente propuestas para el nivel universitario son de diferente naturaleza que la del resto del sistema educativo. En función de esto, se estructuró la discusión en tres partes claramente diferenciadas:

La primera trata el financiamiento de los gastos públicos provinciales en general. Básicamente, se discuten las cuestiones relacionadas con los recursos propios

---

Las opiniones vertidas en este trabajo no comprometen, necesariamente, al Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

Algunas partes del mismo recogen avances realizados por el autor en el Programa de Reformas e Inversiones en el Sector Educación (MCE/BID) y el análisis desarrollado en forma conjunta con el Lic. Patricio Narodowski para el Banco Interamericano de Desarrollo.

provinciales y los provenientes de la Coparticipación Federal de Impuestos. Esto, que durante su lectura puede parecer descontextuado y no tener vinculación directa con el sistema educativo, cobra singular importancia si se considera que la mayor parte del gasto educativo no universitario argentino lo realizan las provincias y se solventa con recursos de libre disponibilidad. Por eso, en gran medida, la suerte del financiamiento sectorial se encuentra estrechamente relacionada con la evolución de esos ingresos y de las relaciones financieras Nación-Provincias. La mayor parte de las restricciones presupuestarias que padece el sistema educativo se debe a los vaivenes de las finanzas públicas nacionales y las pujas entre los gobiernos centrales y los provinciales por la apropiación de los recursos coparticipables. Conocer en mayor profundidad esta cuestión no parece ni descontextuado ni un tema menor.

En la segunda parte se desarrolla la temática del financiamiento educativo propiamente dicho: sus orígenes, modalidades y estructuración en el ámbito de las finanzas públicas argentinas.

Finalmente, en la tercera parte se discuten los cursos de acción generalmente sugeridos y las posibilidades de nuestro país en el futuro.

## PRIMERA PARTE

### **1. LOS INGRESOS PÚBLICOS PROVINCIALES**

Las Provincias pueden financiar sus gastos por tres vías diferentes, aunque no alternativas: a) sus recursos propios, b) los ingresos de origen nacional, c) el endeudamiento público. Como se verá más adelante, no pueden considerarse sustitutas unas de otras pues su importancia cuantitativa y la posibilidad y oportunidad de las jurisdicciones de recurrir a esas fuentes es desigual.

#### **1.1. LOS RECURSOS PROPIOS**

Los componen los recursos tributarios, los no tributarios y los de capital. Su participación dentro del total de ingresos con que cuentan las provincias es de alrededor del 30% en promedio, aunque hay jurisdicciones que presentan un grado de autofinanciamiento significativo que les permite cierta independencia respecto de la evolución de los ingresos de origen nacional. Desde la perspectiva de su estabilidad temporal y cuantitativa, los más importantes han sido los primeros: en la última década representaron, en promedio, el 80% de los recursos propios y, durante el programa de Convertibilidad, manifestaron un paulatino y constante crecimiento.

Por eso, más allá de las oscilaciones en la composición de los ingresos propios (provinciales), que se deben más a las variaciones en los no tributarios y en los de capital que a las de los impuestos, es la recaudación impositiva provincial la que debe considerarse a efectos de plantear políticas de financiamiento de gastos (incluidos los de educación) con recursos propios.

La baja participación dentro de los ingresos totales que presentan estos recursos en promedio, y que se acentúa para gran parte de las provincias, ilustra sobre la dependencia de los tesoros provinciales de los ingresos provenientes de otras fuentes. Además, su cuantía permite ver que una caída en, por ejemplo los recursos coparticipables, encuentra a las provincias frente a un desfinanciamiento de sus gastos pues la magnitud de los recursos propios impide compensar aquella variación negativa. A esto nos referimos cuando hablamos sobre la imposibilidad de considerar a los distintos ingresos como alternativos entre sí.

Sólo las provincias más avanzadas económicamente (según la tradicional clasificación del Consejo Federal de Inversiones) escapan a esta situación: Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe. De ellas, Buenos Aires es la única en que sus recursos tributarios superan el 40% del total de ingresos de que dispone la provincia.

En el otro extremo, en 16 jurisdicciones la participación de los impuestos propios en el total de recursos es inferior al 20%. De estas últimas se destacan Formosa, La Rioja y Catamarca con menos del 5%.

La performance de las recaudaciones impositivas provinciales se encuentra altamente relacionada con el esfuerzo contributivo de sus habitantes: en general las jurisdicciones con mayor recaudación per cápita son las que presentan una mayor participación de los recursos tributarios dentro de los ingresos totales. Sin embargo, debemos señalar que si bien no se debe descartar la baja presión tributaria que ejercen los gobiernos provinciales a la hora de explicar la situación relativa de algunas jurisdicciones, el grado de desarrollo económico provincial es, con toda seguridad, la causa más importante del bajo grado de autofinanciamiento de muchas provincias.

En efecto, las bases imponibles de los impuestos provinciales más importantes, Ingresos Brutos e Inmobiliario, son función del nivel de actividad económica y de las valuaciones de las propiedades, respectivamente. La consecuencia sobre la recaudación impositiva es inmediata: las provincias menos desarrolladas perciben menos impuestos en relación a las más avanzadas. Para decirlo en una forma más gráfica, una propiedad en la Pampa Húmeda permite la obtención de mayores ingresos fiscales que una, por ejemplo, en Formosa. Como consecuencia de la situación descrita, se tiene que en las regiones más pobres el esfuerzo marginal (técnico y político) de obtener más recursos tributarios es mayor que el ingreso que efectivamente se pueda llegar a obtener. Si a todo esto se le suma que los ingresos de origen nacional -sobre todo los provenientes de la Coparticipación de Impuestos- se obtienen con mayor facilidad en virtud de las características intrínsecamente redistributivas de los distintos regímenes de distribución de fondos nacionales, se entienden las circunstancias del bajo grado de autofinanciamiento de ciertos Estados provinciales.

Estas consideraciones, a pesar de su aparente obviedad, son omitidas cuando se enjuicia valorativamente el esfuerzo contributivo de cada jurisdicción por obtener recursos. Debemos señalar que no pretendemos justificar la baja performance comentada; en esta materia resultaría ingenuo descartar la presencia del factor "decisión política de no recaudar" para explicar el escaso grado de autofinanciamiento provincial. Sin embargo, sólo un estudio de los niveles potenciales de recaudación permitiría avalar dichas afirmaciones.

## 1.2. LOS RECURSOS NACIONALES

Estos ingresos son susceptibles de ser clasificados de diferentes maneras; una de las más tradicionales es la que los divide según tengan por destino alguna asignación específica o sean de libre disponibilidad para las Provincias. Estos últimos son los ingresos que en el lenguaje de las finanzas públicas se denominan *de* rentas generales y su característica principal es que su utilización no se encuentra sujeta a ningún tipo de compromiso de afectación a algún destino específico por parte de las jurisdicciones (en otras palabras, son los que ingresan al Tesoro y se distribuyen libremente de acuerdo a criterios político-económicos discrecionales de los gobernantes) y son los de mayor significación para las jurisdicciones provinciales. Por esto son, simultáneamente, una de las más recurrentes fuentes de conflictos entre los dos niveles de gobierno.

A su vez, los recursos más importantes dentro de los de libre disponibilidad son los provenientes de la coparticipación de impuestos nacionales regulada por la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos y que fue sancionada en enero de 1988. Su significación resulta evidente si se considera que aportan, en promedio, un 50% al total de los recursos que contribuyen al financiamiento provincial; además, su existencia garantiza la cobertura de alrededor del 85% de las partidas de Personal provinciales. Su importancia amerita su análisis en forma particular y separada del resto; por lo tanto, en lo que sigue, estudiamos los conflictos que involucra la Coparticipación Federal de Impuestos.

### 1.2.1. La Coparticipación Federal de Impuestos

Básicamente, un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos consiste en la definición: a) de los recursos (tributarios) a repartir entre el Estado Federal y las Provincias; b) del porcentaje atribuible a cada uno de estos dos niveles de gobierno tomados globalmente al que se denomina Distribución Primaria y c) de los porcentajes a repartir entre las distintas jurisdicciones provinciales entre sí, resultado de lo cual queda determinada la Distribución Secundada.

Puede afirmarse que el argumento que justifica el criterio de la distribución primaria no descansa sobre bases técnicas de posible demostración, sino más bien en la elección de una solución aceptable para ambos niveles de Gobierno. Es decir, la distribución primaria de recursos coparticipables entre la Nación y el conjunto de provincias ha sido establecida en los anteriores regímenes federales como resultado de una negociación política caracterizada por una escasa consideración de las necesidades financieras reales que demanda el cumplimiento de los servicios que prestan el Estado Nacional y los distintos

Estados provinciales. Tampoco se han evaluado las diferencias existentes en las presiones tributarias regionales y la posibilidad de las provincias de hacerse de recursos propios.

En cuanto a la distribución secundaria en las leyes de coparticipación, a veces fue la resultante de consideraciones más o menos objetivas (técnicas) y otras del consenso entre las partes. En el régimen vigente entre 1973 y 1984, su determinación provino del empleo de indicadores como población, brecha de desarrollo entre provincias y dispersión de población.

El transcurso hacia el actual régimen legal de Coparticipación Federal de Impuestos estuvo signado por una serie de negociaciones, medición de fuerzas y acuerdos transitorios durante un período de tres años consecutivos (1985-1987). Así, la nueva ley se sancionó con el objeto de poner fin a las controversias que hubo entre 1985 y 1987 por la inexistencia de un marco legal para el reparto de la recaudación impositiva nacional. La característica más visible de ese período fue la intención permanente de minimizar las transferencias de recursos a las provincias. Esto ha sido una constante histórica (agudizada en los últimos diez años) de las relaciones financieras entre los dos niveles de gobierno cuyo resultado, según las circunstancias, ha sido más favorable a uno o al otro, constituyendo una fuente de conflictos casi permanente.

El 1º de enero de 1988 entró, entonces, en vigencia el actual régimen de Coparticipación Federal de Impuestos instituido por la Ley Nº 23.548, sancionada en ese mismo año por un lapso de dos períodos anuales prorrogables automáticamente de no sancionarse otra ley al término de su vigencia. Los dos años que prevé la ley permiten ilustrar sobre el carácter transitorio que se le imprimió a la nueva norma legal y la escasa confianza en la misma como instrumento de resolución de los problemas existentes que tienen las partes involucradas.

Mediante esta ley-convenio se dispuso que la proporción de los impuestos coparticipados que le corresponde a los Estados Provinciales es del 56,66% (que venían reclamando ese porcentaje desde el tiempo en que se habían transferido los servicios educativos de nivel primario a las provincias a fines de los setenta) y la del Estado Nacional es del 42,34%. Con posterioridad, luego de la provincialización de Tierra del Fuego, esos porcentajes se modificaron y la parte provincial ascendió al 57,048% y la nacional al 41,952%. A su vez, la ley estableció los porcentajes que recibirían cada una de las provincias luego de efectuada la distribución primaria.

Con la nueva ley, se suponía que terminaban los acuerdos y negociaciones sucesivos que se habían sucedido en los últimos años. Sin embargo, esta ley no tuvo los efectos

esperados por las provincias pues no logró solucionar sus problemas financieros e institucionales.

La difícil situación financiera de algunas jurisdicciones, la caída en la recaudación impositiva, la metodología seguida para determinar las distribuciones primaria y secundaria (que no respondieron a criterios técnicos y económicos) fueron algunos de los impedimentos para que se satisficieran las necesidades provinciales y sectoriales (la masa transferida en concepto de coparticipación de impuestos en 1988 se retrajo un 10% en relación a las remesas asignadas en 1987).

Entonces, las dificultades financieras en varias provincias y la excusa dada de que no se podían otorgar más Aportes del Tesoro Nacional que los establecidos en la ley de coparticipación, hicieron que en el mes de mayo de 1988 se promulgara una nueva ley a través de la cual se creó el Fondo para Financiar Desequilibrios Fiscales Provinciales destinado a atender situaciones de emergencia financiera. Con posterioridad, también, debieron adoptarse medidas legales tendientes a paliar las dificultades financieras provinciales que el régimen legal de coparticipación no podía atender. La percepción de los nuevos fondos resultó, para las provincias involucradas, un alivio e incluso una sustancial mejora en algunos casos.

En la práctica, esto significó el reconocimiento legal de las falencias implícitas en el Régimen de Coparticipación previsto por la Ley N° 23.548. Al modificarse las distribuciones primarias y secundarias de impuestos claramente coparticipables, se alteró -de hecho- la distribución prevista en el régimen original. En otras palabras, la ley ya nacía contraria a sus objetivos: sus limitaciones dieron lugar a las modificaciones que se sucederían luego y que, posiblemente, seguirán presentándose habida cuenta de la profunda transformación del país y de la lógica de las relaciones financieras Nación-Provincias en el ordenamiento macroeconómico doméstico.

Con posterioridad, se crearían nuevos fondos o se alterarían otros existentes (inundaciones y catástrofes) que, conjuntamente al anterior, cambiaron aún más las distribuciones primaria y secundaria previstas originalmente. Esto no contradice la hipótesis de que, desde hace ya varios años, el objetivo de las distintas gestiones de los gobiernos centrales ha sido el de ensayar distintos coeficientes y, a través de aproximaciones sucesivas ante la demandas locales, ir puliendo gradualmente tal coeficiente, mediante regímenes complementarios hasta arribar así a un coeficiente único de distribución para cada provincia que permita eliminar a posteriori las transferencias discrecionales.

Por eso, debe destacarse que, en pos de este objetivo, no son los requerimientos sociales y sectoriales los centros de análisis, sino que son los sucesivos ajustes y aproximaciones que se realizan en base a negociaciones y acuerdos. La constante revisión y reacomodamiento de los distintos regímenes de coparticipación (el actual no escapa a estas consideraciones) durante su vigencia intentan eliminar, a mediano plazo, los conflictos y negociaciones políticas propias de asignaciones no sustentadas en un análisis de más largo plazo de las necesidades financieras de cada jurisdicción.

En síntesis, esto demostró que: a) las relaciones y necesidades financieras de la Nación y las Provincias son lo suficientemente dinámicas como para intentar con una ley -y menos con la que se sancionó en esa oportunidad que carecía de criterios técnicos que la sustentaran-, solucionar definitivamente la cuestión y, b) es prácticamente imposible satisfacer las necesidades financieras de emergencia con el 1% de los impuestos coparticipables.

### **1.2.1.a. La coparticipación en las finanzas provinciales**

Se han señalado ya las circunstancias que ameritan el análisis particular de los recursos coparticipables para el conjunto de las provincias: en promedio, (y para la mayor parte de las jurisdicciones), aportan más del 60% a los ingresos de origen nacional, representan más del 50% de los recursos totales de que disponen los estados provinciales y contribuyen al financiamiento de sus gastos en una proporción similar.

Sin embargo, hay dos tipos de jurisdicciones para quienes la importancia de la Coparticipación de Impuestos dentro de las finanzas públicas provinciales es menor al resto: las más avanzadas y las que perciben regalías hidrocarburíferas. Las primeras porque, como se vio más arriba, son las de mayor grado de autofinanciamiento y las segundas, porque los ingresos por regalías constituyeron tradicionalmente una fuente de recursos significativa en los respectivos presupuestos provinciales. Ahora bien, la alta contribución de la Coparticipación al financiamiento del gasto del resto de las provincias, ilustra la fuerte dependencia que tienen, en esta materia, del Estado Nacional.

La posición provincial frente a la Coparticipación no es homogénea; el carácter fuertemente redistributivo de este régimen divide el escenario en varios frentes. Por un lado, están las provincias rezagadas para quienes la dependencia y posterior redistribución les es completamente funcional. Jurisdicciones tales como Formosa, Santiago del Estero, Chaco, Catamarca, Corrientes, etc. se verían imposibilitadas de llevar adelante cualquier mecanismo de gestión estatal si estos recursos no estuvieran sujetos a una significativa redistribución. Al menos ello no sería factible sin reestructurar sus aparatos estatales, la mayoría de las veces sobredimensionados. Por el otro lado,

están las provincias más avanzadas en las que cada uno de sus habitantes reciben menos de un tercio de estos recursos que aquéllas con mayor coparticipación per capita.

Cabe comentar que estos recursos se transfieren a cada provincia automática e inmediatamente después de recaudados según su porcentaje en la distribución secundaria. En tal sentido, no se registran antecedentes de que el gobierno central haya retenido (se descarta, claro está, descuentos por pagos de deudas o de avales caídos, etc.) o demorado las transferencias de los recursos coparticipables bajo un régimen legal de coparticipación de impuestos.

Adicionalmente, es dable señalar que más allá de las pujas por la distribución de esos ingresos, en momentos de crisis (factores exógenos extremos) como caídas importantes de la recaudación tributaria producto, por ejemplo, de las hiperinflaciones o virtuales desfinanciamientos por otros motivos, el gobierno nacional adelantó recursos de la coparticipación a las provincias. En otras palabras, los gobiernos centrales no sólo no impidieron sino que coadyuvaron al financiamiento de los gastos provinciales cuando las dificultades se agudizaban. Otro ejemplo lo constituyen los recurrentes **salvatajes** financieros con Aportes del Tesoro Nacional (no reintegrables, es decir no en calidad de préstamos) a Provincias con problemas fiscales.

Naturalmente, que los gobiernos centrales no dejen a las provincias sin financiamiento no significa que en las continuas pujas por la distribución de los recursos, las distintas administraciones nacionales no intenten, en forma permanente, la apropiación de una porción mayor de aquéllos a expensas de la parte correspondiente a las provincias. Pero, estos conflictos, hacen a la naturaleza de la materia bajo estudio.

### **1.3. EL ENDEUDAMIENTO**

En cuanto al crédito, para las provincias tradicionalmente fue un recurso escaso y, por lo tanto, de poca significación. Por eso, en este caso también es válida la afirmación hecha al comienzo cuando aludíamos a que las formas de financiamiento de esas jurisdicciones no son alternativas entre sí.

## **II. LAS RELACIONES NACIÓN-PROVINCIAS A PARTIR DE LA CONVERTIBILIDAD**

El plan de Convertibilidad inició una nueva etapa en las relaciones financieras Nación-Provincias por la cual, en un contexto de estabilidad y crecimiento de las principales variables macroeconómicas, comenzó a caer el porcentaje de los recursos tributarios asignados a las provincias pero no su cuantía. Las distintas detracciones de los impuestos coparticipables para asignaciones específicas (Sistema de Seguridad Social,

Conurbano bonaerense, etc.) determinaron que del 57,05% establecido por la ley, las provincias recibieran, durante 1992, por ejemplo, sólo el 45,9% de los recursos coparticipables. Vale decir, disminuyó la proporción de impuestos nacionales coparticipables de libre disponibilidad. La diferencia entre los dos porcentajes se explica por las quitas efectuadas a la masa recaudada para solventar gastos específicos: el 57,05% incluía recursos que ahora se afectan al financiamiento de los gastos comentados.

Sin embargo, la proporción atribuible a las provincias cayó aún más desde entonces. Dado que en agosto de 1992 comenzó a regir el Pacto Fiscal entre el Estado Nacional y las Provincias, las detracciones variaron y se agregaron otras configurando una nueva situación en la distribución primaria de los recursos coparticipables. Ahora, las detracciones implican una disminución de alrededor de 15 puntos del porcentaje atribuible a las provincias por la Ley de Coparticipación. De ese modo, en los últimos años, su participación ha oscilado entre un 40% y un 43% de los recursos impositivos nacionales.

En valores absolutos, esos porcentajes representan alrededor de \$ 4.000 millones anuales. Si se considera que aproximadamente -y en promedio- el 25% de los recursos provinciales se destina al financiamiento educativo, el sector estaría perdiendo poco más de \$ 1.000 millones al año (lo que representa el 15% de su gasto sectorial actual).

Estas quitas fueron parte de un proceso ya que, desde la perspectiva del gobierno central, el hecho de que a partir de 1991 los recursos impositivos coparticipables comenzaran a crecer significativamente y el impuesto inflacionario y otros impuestos no coparticipables desaparecieran, supuso una modificación, esta vez en favor de las provincias, de la distribución primaria considerando todos los impuestos -los explícitos e implícitos o, desde otro punto de vista, los coparticipables y no coparticipables-. Para el Estado Nacional esta situación constituía un desfinanciamiento en ciernes; para los provinciales, un desahogo financiero y, por consiguiente, la oportunidad de desentenderse de un ordenamiento fiscal que el Estado Nacional ya había comenzado a encarar.

A mediados del año 1991 se aludió a la necesidad de disminuir la parte de la recaudación impositiva coparticipable a las jurisdicciones provinciales. Ante la imposibilidad de realizar esta operación debido a la resistencia de estas últimas, las autoridades económicas nacionales lograron la vía alternativa de disminuir parte de sus gastos transfiriéndolos a las provincias. Claro ejemplo de ilusión monetaria provincial en el que el efecto presupuestario fue exactamente el mismo.

Naturalmente, desde la lógica del Estado Nacional esto debía hacerse sin una contrapartida de recursos efectivamente adicional pues, en caso contrario, nada se hubiera modificado financieramente para ambos niveles de gobierno. Sin las transferencias de servicios de salud y educación la situación financiera de las provincias hubiera mejorado sustancialmente: habrían contado con una disponibilidad de recursos adicionales superior a los mil millones de pesos anuales (es decir, la suma retenida de la coparticipación y posteriormente remesada a las provincias para el financiamiento de los servicios de salud y educación transferidos). De no haber existido esta transferencia, dichas jurisdicciones hubieran contado con esa mayor disponibilidad de dinero y, situación exactamente inversa hubiera sido la del Estado Nacional.

Ahora bien, una característica destacable del equilibrio verificado en los primeros años de la Convertibilidad es que no se produjo como consecuencia de un ajuste de las cuentas fiscales a la manera que habían venido reclamando desde los sucesivos gobiernos centrales o los organismos internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional) sino a partir del significativo incremento más que proporcional de los recursos que del gasto.

Esta situación no podía ser visualizada como permanente: por un lado vimos que el gobierno nacional aprovechó la holgura financiera que se proyectaba para las provincias transfiriendo servicios de una esfera a la otra y recurriendo a las precoparticipaciones. Por el otro lado, y en forma simultánea, se volvió a presentar una situación que ya se había manifestado en otras oportunidades en gran parte de los estados provinciales: un aumento del gasto sin programación alguna vis a vis los recursos. Esta evolución estalló durante 1995 a partir del estrangulamiento de las finanzas provinciales y la consiguiente crisis económica, social y política en varias de las provincias afectadas.

### III. LA SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS

**Si bien formalmente** la mayor parte de los llamados ingresos de origen nacional que perciben las provincias lo son en virtud de una delegación de su potestad tributaria al Estado Nacional, en los hechos las partes intervinientes han actuado históricamente **como** si los recursos fueran nacionales y el gobierno central los cediera a las provincias. Sin embargo, varios de los regímenes que regulan la distribución de los ingresos entre la Nación y las provincias son de Coparticipación (de Impuestos, Vial); vale decir, los recursos que se perciben por distintos conceptos, son compartidos por ambos niveles de gobierno.

Aún así, no sólo la literatura sino que las mismas clasificaciones presupuestarias denominan a la mayor parte de los ingresos de **origen** nacional como de *Jurisdicción*

*Nacional* siendo que los estrictamente de esa naturaleza son sólo algunos de los Aportes que se hacen desde la Nación (incluso los del Tesoro Nacional no reintegrables se realizan con recursos impositivos coparticipables). Sin embargo, y con independencia de la estructura formal, en la práctica se ha conformado una situación en la que las provincias presentan una gran dependencia de los ingresos de origen nacional por la importancia cuantitativa respecto al grado en que contribuyen al financiamiento de sus ejecuciones presupuestarias. Entre los motivos que explican esta circunstancia, se encuentra el hecho de que, en la Argentina, la percepción de impuestos se encuentra muy concentrada en manos del Estado Nacional.

Esta dependencia, que se manifiesta para el conjunto de las jurisdicciones, deviene en una desventaja para algunas y en ventajas para otras. En principio, debería tender a creerse que cualquier dependencia de esta naturaleza es necesariamente desventajosa. Empero, el fuerte carácter redistributivo que tiene, por ejemplo, el régimen de Coparticipación Federal de Impuestos vigente, torna conveniente la concentración y posterior reparto de los impuestos para las provincias que, por su estructura y base económica, tienen un menor potencial recaudatorio. Por el contrario, para provincias más grandes o, en el caso que nos interesa, para las redistribuidoras, la situación es doblemente desfavorable: por la dependencia y por la pérdida de ingresos que supone la redistribución.

La dependencia de los ingresos nacionales se manifiesta, también, en el destino que tienen los recursos en las provincias. Estos se utilizan mayormente para solventar gastos considerados inflexibles a la baja, al menos en el corto plazo, tales como los que demandan la atención de la partida Personal, las transferencias a los Municipios y a las Cajas de Previsión. En particular sólo el primero de ellos representa poco más del 50% de las erogaciones; respecto de los gastos corrientes su participación es superior al 80% de los egresos. Esta situación impone una fuerte restricción a la reasignación de los recursos.

La ausencia de un planeamiento del gasto y de un criterio explícito de distribución de funciones entre ambos niveles de gobierno ha sido una característica sobresaliente de las relaciones financieras Nación-Provincias. Recién a comienzos de esta década comenzaron a configurarse las funciones que le cabe a cada nivel de gobierno. Sobre el particular, se destaca el hecho de que el Estado Nacional está gastando, básicamente, en defensa, seguridad social, deuda pública y, con una tendencia decreciente, en infraestructura económica y subsidios a la actividad privada. Respecto de las provincias, su gasto se centra en la prestación de servicios sociales de los que se destacan educación y salud.

## SEGUNDA PARTE

### 1. EL FINANCIAMIENTO EDUCATIVO EN EL PAIS

#### 1.1. LOS ANTECEDENTES

Los primeros antecedentes orgánicos para garantizar el financiamiento educativo en nuestro país datan de 1801 cuando un Reglamento Real destinó el producido de algunos impuestos directos al sostenimiento de estos gastos. Con posterioridad, se manifestaron intentos aislados en el Congreso de Tucumán y en algunas provincias. Continuando en el tiempo, la Constitución de 1853 y sus posteriores modificaciones no recogieron la propuesta explicitada por Alberdi en sus *“Bases y puntos de partida”* y, con carácter general enunció que “las provincias deben garantizar, por medio de su Constitución, la educación primaria” (artículo 5º) ya que “todos los habitantes de la nación gozan del derecho de enseñar y aprender” (artículo 14). Así, al ordenar y garantizar el derecho a aprender, el financiamiento se estableció en la Constitución como un derivado lógico e implícito. Más tarde, algunas provincias salvarían por medio de sus propias Constituciones la omisión sobre el financiamiento educativo que se había hecho en la nacional.

Sin embargo, el Congreso Pedagógico de 1882 abordó la temática y aprobó la siguiente declaración: “La base de un buen régimen económico para la organización y prosperidad de la educación común es la dotación de rentas propias y suficientes que constituyan su patrimonio inviolable”. Este enunciado se instrumentó en la Ley 1.420 en cuyo artículo 44 se dispuso la creación del Tesoro Común de las Escuelas constituido por el 20% de las ventas de tierras nacionales, el 50% de los intereses de depósitos judiciales de la Capital del país, el 40% de la contribución directa y el 15% impuesto a patentes de la Capital, territorios y colonias nacionales, el 15% de las entradas y rentas municipales, los intereses producidos por el Fondo Permanente de Escuelas, los derechos de matrícula de un peso de ese entonces pagados por los alumnos (excepto los indigentes), lo recaudado por multas, los bienes sin herederos en la Capital, colonias y territorios del país, el 5% de toda sucesión entre colaterales (excepto hermanos), el 10% de toda herencia o legado entre extraños y las sumas destinadas por el Congreso en el presupuesto anual. Asimismo, se creó el aludido Fondo Permanente de las Escuelas que reservaba el 15% de la recaudación del Tesoro Común pero que era administrado independientemente de aquél para otros destinos educativos que se pudieran establecer oportunamente.

A diez años de sancionada la ley, comenzaron a caer los recursos que conformaban ese Tesoro. Estos dependían, en gran medida, de la recaudación aportada por la

Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires que, casi en forma inmediata, comenzó a retacearlos por la vía de otras normas que disponían su apropiación para la ciudad.

Con posterioridad, a lo largo de este siglo, existieron distintas leyes que intentaron aportar recursos al financiamiento de la educación. Entre las fuentes de esos ingresos, cabe citar las apuestas y entradas de hipódromos, el producto de las ventas de publicaciones del Consejo Nacional de Educación, la explotación de casinos, lo recaudado por la venta de artículos comisados, el importe de multas y el impuesto a la nómina salarial con destino a la educación técnica.

Como se puede observar, una característica sobresaliente del financiamiento de la educación argentina hasta la actualidad fue la de dotar al sistema con recursos específicos (es decir, con recursos afectados que consisten en destinar un porcentaje de los impuestos a un objetivo particular). Salvo la Ley 1.420, que intentaba cubrir todo el financiamiento del sector, en general, las leyes con afectaciones específicas tuvieron por objeto contribuir a la infraestructura y el equipamiento escolar y programas especiales. Esas afectaciones fueron el resultado de las preocupaciones principales hasta hace 20-30 años, es decir, la insuficiencia de recursos para la edificación escolar; por lo demás, el problema no era grave: el sostenimiento de los gastos recurrentes pasó a ser una preocupación del sistema recién a partir de la crisis fiscal desatada a comienzos de la década pasada.

Ahora bien, aún cuando los ingresos específicos para la educación han sido tradicionalmente bien vistos en nuestro país (frente a la discrecionalidad en la asignación de los recursos, constituyeron una especie de garantía en lo que a su destino final se refiere), la teoría de las Finanzas Públicas se inclina por su utilización sólo para programas con alcance limitado que atiendan objetivos precisos.

En efecto, se entiende que los recursos específicos como fuente única introducen rigideces en las decisiones (no permiten reaccionar con dinamismo frente a la coyuntura) y, dependiendo de su magnitud, pueden ocasionar una sobre o subinversión que, finalmente, termina atentando contra el planeamiento o programación del gasto educativo. Además, conceptualmente, se originan como sustitutos del pago de cuotas (por ejemplo, ante la dificultad de establecer puestos de peaje en todos los caminos, se recurre a los impuestos sobre la nafta como proxy para solventar su mantenimiento). Por eso, teóricamente, el sector no debería ser financiado con recursos específicos.

Pero las rentas generales también son fluctuantes y, si disminuyen, los sistemas educativos son más débiles que otros sectores para compensar esa merma de recursos o enfrentar la situación. Este hecho aporta un elemento adicional al consenso sobre la

afectación de, aunque sea, una parte de los recursos: para garantizar un flujo monetario mínimo que sostenga la prestación **del** servicio como red protectora que evite que la educación se involucre en la lucha entre ministerios.

Sin embargo, a pesar de esto, la tendencia observada en **las últimas** décadas -no sólo en nuestro país- es que la fuente de ingresos sectorial sea de libre disponibilidad. En consecuencia, y en forma natural, las propias leyes de Presupuesto se constituyeron en **la** fuente de recursos del sistema.

## 1.2. EL FINANCIAMIENTO EN LA ACTUALIDAD

### 1.2.1. El Estatal

La obtención de recursos para la educación corre igual suerte que el financiamiento del resto del sector público argentino (ver primera parte de este trabajo). Esto es así ya que son las provincias las que mediante sus sistema de rentas generales proveen de fondos para pagar tanto a los docentes como al resto del personal y demás gastos que ocasiona la gestión educativa.

Así, cualquiera sea el servicio, el financiamiento proviene de un sistema más general que es el sistema de rentas generales provinciales. De ese modo, casi **no** hay ninguna conexión entre el sistema de financiamiento y la ejecución del servicio.

En los últimos años, las provincias (en un sentido amplio, es decir, incluyendo a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires) han destinado alrededor del 25% del gasto público total al sector educativo. Esta participación tuvo una tendencia creciente debido, principalmente, al proceso de transferencia de **servicios educativos** iniciado en 1992 y concluído a inicios de año 1994. Como se puede observar, dicho indicador -que es una de las manifestaciones cuantitativas del apoyo oficial a la educación- es comparable, y a veces superior, al de otras regiones (incluso desarrolladas).

Esto contrastaría con los déficit que presenta el sector en la Argentina; sin embargo, cuando se considera que ese gasto, al que si se le agrega lo ejecutado por el gobierno nacional representa poco más del 3% del PBI, se infiere que la causal de este guarismo residiría en la baja presión impositiva doméstica que estaría resultando insuficiente para satisfacer eficientemente la demanda de determinados servicios públicos.

En efecto, si es posible considerar como aceptable la proporción del gasto educativo dentro del gasto del sector público, pero insuficiente su porcentaje dentro del PBI, eso significa que la cantidad de recursos destinados al sector es baja. Si la recaudación

impositiva -principal fuente de recursos- aumentase, es probable pensar en una mayor asignación a todas las dimensiones del gasto estatal (incluida la educativa). Entonces, el porcentaje dentro de las erogaciones públicas se mantendría estable pero el relativo al PBI habría aumentado. En síntesis no se trata de un problema de gasto sino de fuente y magnitud de recursos.

Cabe comentar que, en general, los países que más gastan en educación son aquellos cuyo gasto público tiene una mayor proporción dentro del PBI. Esto se relaciona con la capacidad tributaria y la posibilidad de recaudar más impuestos y constituye un fenómeno que se suele subestimar (o descuidar) cuando se diseñan políticas regionales en las que las capacidades económicas y fiscales son diferentes.

A nivel nacional no existen recursos tributarios destinados específicamente a la educación. El llamado Fondo Educativo, constituido con el 50% de la recaudación del impuesto a los Activos tuvo la particularidad de no haber sido afectado específicamente a fin alguno y, por lo tanto, a los gobiernos provinciales ingresó a rentas generales; es decir, fue utilizado como un ingreso de libre disponibilidad. Por otra parte, la característica de este Fondo es que el gravamen no se impuso para el financiamiento educativo sino que su "afectación" se resolvió para atender problemas de la coyuntura (reclamos salariales docentes). Por último, respecto de este Fondo, la eliminación del impuesto que lo nutre implica su desaparición y los escasos montos que se recaudan en la actualidad obedecen a moratorias o pagos retroactivos. Ahora bien, como finalmente no se afectó al sistema educativo, su desaparición pasara inadvertida en el financiamiento sectorial.

En lo que se refiere a las provincias, si bien existen algunos casos de jurisdicciones con impuestos con afectaciones específicas al financiamiento del sistema educativo (Buenos Aires, Chaco, Chubut, La Pampa, Mendoza, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego) su impacto no es significativo en términos relativos al nivel del gasto del sector. En general contribuyen al financiamiento de entre no más del 5% al 10% de los gastos del sistema y sus destinos específicos abarcan ítem tales como la reparación, mantenimiento y construcción de edificios escolares, proyectos y programas educativos específicos, adquisición de elementos para bibliotecas, becas, etc. La participación de los recursos afectados al financiamiento educativo en nuestro país es muy similar a la que se estima para el conjunto de América Latina en la que no más del 5% se solventa por esa vía.

Asimismo, existe un grupo de provincias cuyas Constituciones o leyes disponen la afectación (sin especificar algún nivel o rubro concreto) de una parte -entre el 20% y el 30% según el caso- de los recursos de libre disponibilidad al financiamiento de sus sistemas educativos. Ahora bien, las características de la composición del gasto educativo -significativa participación de los gastos salariales- tornan esas afectaciones

constitucionales casi innecesarias pues la magnitud de las erogaciones del sector suele sobrepasar esos mínimos.

El sistema de financiamiento no solamente está separado del sistema de educativo sino que está separado de todo el sistema del gasto público. Por lo tanto, ni en el proceso de presupuestación ni en el proceso de cobro de estos impuestos hay relación alguna con la satisfacción de las necesidades que estos fondos deberían cubrir. De allí resulta que no sólo el gasto educativo es independiente de sus fuentes de financiamiento sino que estas fuentes de financiamiento son compulsivas y no tienen ninguna relación con las necesidades de los contribuyentes.

Por otro lado, en las provincias, el proceso de recaudación se realiza en las Subsecretarías de Finanzas, mientras que todo el proceso del gasto se decide a través de las Subsecretarías de Hacienda. Esto significa que el proceso de recaudación está separado del proceso del gasto en el mismo proceso de presupuestación aún cuando las decisiones son tomadas por el mismo Ministerio, pero a través de distintas Subsecretarías; en suma, no hay ningún nexo entre recaudación y gasto.

En lo que a este último se refiere, y concretamente al gasto educativo, el proceso de presupuestación tampoco se realiza, salvo excepciones, en los Ministerios u Organismos de Conducción educativos, ya que la mayor parte del proceso se realiza en los propios Ministerios de Economía que son los encargados de fijar las metas presupuestarias y que tienen la mayor cuota de poder en la discusión de fijación de las mismas en el seno de los gabinetes de ministros.

Como consecuencia de lo expuesto, se tiene que los lineamientos más importantes del presupuesto del gasto en educación se realizan fuera del propio sistema que brinda el servicio. Sin embargo, este problema no genera dificultades insalvables, debido a la rigidez del gasto educativo: entre un 80% y 95% está compuesto de salarios con mercados de trabajo sumamente rígidos, con salarios inflexibles y con pautas determinadas nacional o provincialmente.

En este punto, resulta de interés señalar que las características del financiamiento educativo señaladas hace ya casi 30 años por Bravo (1968) se mantienen vigentes en la actualidad. En ese entonces se evaluó que los rasgos sobresalientes de la provisión de recursos públicos al sector educativo eran:

a) Inorganicidad: las afectaciones especiales no forman parte de una programación deliberada sino del aprovechamiento de alguna coyuntura;

- b) Inestabilidad: se crean leyes o afectaciones que al poco tiempo son derogadas o modificadas (en su momento fue la Ley 1.420, en la actualidad el llamado Fondo Educativo);
- c) Incumplimiento: no siempre se materializan los objetivos de las normas legales (el caso del impuesto para la educación técnica fue emblemático durante su vigencia y hoy lo es la propia Ley Federal de Educación);
- d) Insuficiencia: no se programa el gasto y, como consecuencia, se desconoce con precisión la suficiencia y/o magnitud de las necesidades de financiamiento y, por lo tanto, el que se dispone, no alcanza.

### **1.2.2. La contribución del sector privado**

Dentro de cada escuela existe un minisistema de financiamiento que es el organizado a través de las cooperadoras escolares que no hacen otra cosa que cubrir algunas necesidades que no son sostenidas por el sistema de gasto provincial. Se trata de tareas de mantenimiento, compra de material didáctico, etc. Estas cooperadoras escolares han surgido espontáneamente y no siempre tienen un sistema de gestión organizado ni legal sino que podríamos denominarlo como “sistema de financiamiento informal” del que, lamentablemente, no hay estadísticas (distintas estimaciones realizadas tienden a suponer que no pasan del 5% del total del gasto sectorial).

En cuanto a las escuelas de gestión privada, constituyen el 20% del total de establecimientos educativos no universitarios del país y concentran el 24% de la matrícula total. Sin embargo, las disparidades regionales son notables y se encuentran relacionadas, a priori, con el nivel promedio socioeconómico de sus habitantes. Así, por ejemplo, según el Censo Educativo llevado a cabo en 1994, el 48% de los alumnos de todos los niveles (siempre no universitarios) de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (MCBA) asisten a este tipo de colegios; en segundo lugar -y lejos-, se encuentra la provincia de Córdoba con un 28%.

En estas jurisdicciones, el aporte de las familias a la educación por la vía del pago de matrículas no deja de ser significativo; estimaciones propias a partir de información del año 1993 presentada por las provincias en el marco del Programa de Reformas e Inversiones en el Sector Educativo (MCE/BID), indican que el gasto privado en educación de los niveles primario y medio en la MCBA ascendió a \$ 682 millones y en Córdoba a \$ 118 millones; es decir que el aporte de ese origen (obviamente, adicional al pago de impuestos) al financiamiento sectorial elevó los recursos públicos destinados al sector en cada jurisdicción en un 82 % y un 18 %, respectivamente.

Destacamos estos casos, sobre todo el de la MCBA, porque parte de las instituciones educativas privadas no reciben ayuda alguna por parte del sector público constituyendo, de ese modo (y por la magnitud que se evitan subsidiar solamente), un alivio efectivo a las finanzas públicas jurisdiccionales. En lo que a las escuelas que perciben subsidios estatales se refiere, la contribución privada efectiva atañe más a la infraestructura y equipamiento que a los gastos recurrentes. En función de estas consideraciones, no sería neutro el efecto sobre el financiamiento sectorial del cierre de establecimientos particulares que comenzó a manifestarse a comienzos del año 1995 como consecuencia de la crisis económica.

En cuanto a las otras provincias, la participación de la educación de gestión privada es menor que en las jurisdicciones citadas; asimismo, sus aranceles son significativamente inferiores que en la MCBA y Córdoba. Sin embargo, dado que las Administraciones Públicas provinciales sólo pagan las nóminas salariales de esos colegios y dado que estos se hacen cargo de otros gastos (mantenimiento de los edificios, servicios públicos - gas, luz, etc.), también aquí se verifica cierto alivio para las finanzas públicas locales.

### **1.2.3. El financiamiento adicional del Pacto Federal Educativo**

La Ley Federal de Educación agregó un nuevo elemento a la temática del financiamiento del sistema educativo en nuestro país. En su artículo 61 dispuso la duplicación del gasto sectorial respecto del registrado en 1992 a una razón del 20% anual. Además, en su artículo 63 estableció que el Estado Nacional, las Provincias y la MCBA formalizarían un Pacto Federal Educativo. En lo que al financiamiento sectorial se refiere el Pacto, firmado en septiembre de 1994, incluyó el aporte que haría el Estado Nacional para coadyuvar al cumplimiento de las nuevas obligaciones que la Ley determina a las jurisdicciones: \$ 3.000 millones a lo largo de cinco años.

Desde el punto de vista del financiamiento educativo, la aplicación de la Ley Federal de Educación significa la necesidad de captación de recursos públicos adicionales debido a la extensión de la obligatoriedad, la nueva estructura del sistema, la formación de nuevos perfiles profesionales para la docencia y el mejoramiento de la calidad de la oferta educativa del sistema.

Ahora bien, la siempre dinámica situación económica del país modificó, en unos pocos meses, el escenario sobre el que se encontraba estructurada la duplicación pensada para un lapso de unos pocos años. En efecto, discutida y sancionada en el contexto de lo que podría llamarse la *primavera* del plan de Convertibilidad, su aplicación (en su faz financiera) se inició, precisamente, en uno de sus momentos más difíciles.

Por el lado del gobierno central, hasta 1995 se había venido cumpliendo con el compromiso de la Ley. Sin embargo, la restricción de recursos ahondada durante ese año derivó en que el crédito presupuestario para el **año** 1996 estipulase la mitad del incremento previsto originariamente (en lugar del 20% anual acumulativo como había sido hasta el presente, se proyectó solamente un 10%). En cuanto a las provincias, sólo un aumento de la magnitud absoluta de recursos impositivos (no importa su origen) podía garantizar ese incremento: en la medida que el gasto educativo representa el 25% del total del gasto público, resulta impensable su aplicación por la vía de reasignaciones presupuestarias intersectoriales que llevarían su participación al 50% (desprotegiendo otras dimensiones del gasto social provincial).

A esta altura, y en el marco de una coyuntura de caída de ingresos tributarios, el escenario más favorable sería aquél en el que los recursos destinados al sector no cayeran respecto de sus niveles actuales.

#### **1.2.4. La polémica por la transferencia de los servicios**

El esquema de financiamiento de la Transferencia de Servicios -entre los que se encontraban los educativos- desde la órbita del Estado Nacional a las Provincias iniciado en 1992 y concluido a comienzos de 1994, se instrumentó por la vía de la retención de la masa coparticipable de impuestos nacionales, la suma correspondiente al costo de dicha transferencia (que incluye el costo de la equiparación salarial por las diferencias existentes entre los dos niveles de gobierno en las remuneraciones) y su posterior distribución a las provincias conforme el costo calculado en su oportunidad por el Ministerio de Cultura y Educación Nacional.

En efecto, a partir de 1992, la Secretaría de Hacienda de la Nación comenzó a retener de la parte correspondiente a las provincias en el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, previamente a la distribución secundaria de los mismos, un importe equivalente al total con destino al financiamiento de los servicios educativos transferidos.

Asimismo, se dispuso que la retención sería operativa en la medida que el incremento de la recaudación de los gravámenes coparticipables para 1992, respecto del promedio mensual anualizado del período abril-diciembre de 1991, fuera superior al costo de la transferencia calculado a nivel nacional. En caso contrario, vale decir cuando el monto mensual recaudado no alcanzara a cubrir el nivel promedio mensual del período abril-diciembre de 1991, el Gobierno Nacional se comprometió a cubrir totalmente y en forma automática el costo mensual de los servicios transferidos. En caso de que al cierre de cada mes lo recaudado fuera superior al nivel promedio citado pero no fuera suficiente

para cubrir el costo de los servicios, el Estado Nacional financiaría automáticamente la diferencia.

En cuanto a las obras públicas que al momento de disponerse la transferencia se encontraban en ejecución, la Nación garantizó que serían continuadas y finalizadas por ese nivel de gobierno y, a su término, serían transferidas a la jurisdicción correspondiente.

Con posterioridad, y dadas las diferencias entre las remuneraciones del personal docente transferido y los niveles salariales de las provincias, se dispuso la equiparación de los primeros a los segundos y se incrementó la suma retenida de la Coparticipación a efectos de garantizar el normal financiamiento de dicho aumento.

Si bien no existe un impuesto particular creado con el fin de solventar el gasto educativo, el mecanismo de financiamiento **adoptado** para la transferencia **de** los servicios educativos de la órbita nacional a la provincial permite aludir a una asignación específica de una masa de ingresos (sin distinguir el gravamen que contribuye a ello). Sin embargo, en los hechos, esas sumas se utilizan para pagar indistintamente las erogaciones provinciales. Caso contrario, es decir, de respetarse rigurosamente la afectación, al menos una parte de los salarios de los docentes transferidos deberían ser abonados en término y sin mayores dificultades. Cabe señalar que las retenciones de la Coparticipación y su posterior remisión representan el 15 % del gasto educativo total provincial.

Aún cuando la modalidad de la retención concluyera (y se comenzase a distribuir en forma de libre disponibilidad), las provincias **no se verían** desfinanciadas en esta materia por cuanto lo que se modificaría sería la asignación específica y no la remisión de dinero pues esos fondos se extraen de la misma coparticipación correspondiente a esas jurisdicciones. En otras palabras, cuando se realizó la transferencia de los servicios **de** salud y educación, el criterio adoptado fue garantizar su financiamiento por la vía de la detracción de una suma de la coparticipación para luego destinarla a cubrir el costo del traspaso realizado. El Estado Nacional no aportó de sus recursos para la cobertura **del** sistema transferido; de otro modo, y dada la lógica con que se actuó, la operación no hubiera tenido sentido para el Tesoro Nacional.

En este punto cabe comentar que las provincias han manifestado que los recursos garantizados con la coparticipación para la cobertura de las transferencias de los servicios educativos y de salud no son suficientes. En otras palabras, reclaman que el costo no ha sido totalmente satisfecho. Pero, en la medida que los recursos para solventar la transferencia tuvieron su origen en los propios impuestos coparticipables, el financiamiento de la transferencia siempre estuvo garantizado; sea que fuera cubierto con las retenciones o con los recursos restantes.

## **TERCERA PARTE**

Tradicionalmente, la literatura económica ha presentado sobradas pruebas en favor de la provisión pública y gratuita del servicio educativo *básico*. Además de considerárselo un bien meritorio, se ha abundado suficientemente sobre las externalidades positivas que produce (genera beneficios sociales que, a su vez, incrementan los beneficios privados) y sobre la equidad e igualdad de oportunidades que se derivan de la misma (al respecto, puede consultarse cualquier manual introductorio de Finanzas Públicas). Alrededor de estos argumentos, también surgieron los interrogantes -y los intentos por responderlos- sobre quién se beneficia, quién paga y quién debería pagar por la educación. Metodológicamente, quizás, deberíamos haber comenzado por estas cuestiones. Sin embargo, debe resultar claro, a esta altura, que se comparte el consenso existente sobre el particular.

Por lo tanto, asumiendo esto como un hecho, omitimos esos puntos y nos adentrarnos en otra pregunta, a esta altura, menos conceptual pero más práctica y urgente: ¿de qué medios se dispone para financiarla?. Lamentablemente, no se conocen otras vías de direccionamiento de recursos al sector que las de aumentar los que se asignan o hacer mejor uso de los que se le destinan. A ellas nos dedicamos en lo que sigue. Ahora bien, dado que las decisiones y estrategias de financiamiento no se pueden considerar aisladamente del contexto socioeconómico imperante abordamos, en forma particular, sus posibilidades de aplicación en nuestro país.

### **1. LOS RECURSOS**

Básicamente, se trata de aumentar los recursos por intermedio de cinco modalidades diferentes: la presupuestaria, los impuestos, la participación del sector privado, la concurrencia de los distintos niveles de gobierno y la ayuda externa. Estos ítems engloban las distintas posibilidades existentes; en función de ello sólo abordamos estas cuestiones como categorías generales de financiamiento y no las diferentes formas de asignación de los recursos a las que se suele confundir con el financiamiento propiamente dicho (por ejemplo, la descentralización del gasto, el método del voucher, el manejo presupuestario de las escuelas, etc.).

#### **1.1. LA VIA PRESUPUESTARIA**

La primera forma, y la más a mano de todas, es el aumento de la masa absoluta del gasto educativo por la vía de la asignación de mayores recursos...cuando los hay. En

nuestro país esa ha sido la experiencia reciente a partir de la aplicación del programa de Convertibilidad. Como ya se desarrolló en la primera parte, el significativo incremento de la recaudación impositiva durante sus primeros años significó un aumento de los recursos coparticipables y, por esa vía, de la posibilidad de financiar mayores gastos provinciales. En tal sentido, el sistema educativo no fue el único beneficiario de las bondades del Programa en esta materia y compartió la holgura financiera inicial con los demás ámbitos de los sectores públicos provinciales (así, en tanto su participación dentro del gasto público total se mantuvo en alrededor de un promedio del 25%, entre 1991 y 1993 el aumento de las erogaciones sectorial en las provincias fue del 70% -una parte significativa de este crecimiento se debió al impacto de la transferencia de servicios y no como consecuencia de la aplicación de la Ley-).

Sin embargo, a decir por la agudización de la caída de la recaudación impositiva de los últimos meses y las restricciones fiscales en las provincias para aumentar y/o sostener el gasto en el futuro, no parece probable que pueda esperarse demasiado por esta vía. Por el contrario, como ya se dijo, podría considerarse exitoso aquel sector educativo provincial que, en el contexto actual, lograra mantener su nivel de gasto presente.

A esta situación no ha sido ajeno el hecho de que los ingresos fiscales dependan en gran medida de la absorción doméstica para sostener sus recursos impositivos. Esto es atípico en la historia impositiva del país y generó una por demás precaria situación ya que, no sólo una recesión sino un amesetamiento de la actividad económica amenaza seriamente, como se aprecia en la actualidad, el equilibrio de las cuentas fiscales.

Independientemente de las consideraciones expuestas, debe quedar claro que para lograr el cumplimiento del lapso de duplicación de la inversión educativa previsto por el artículo 61 de la Ley Federal de Educación, de no incrementarse los recursos (hipótesis más conservadora) y/o, de no modificarse la distribución primaria de la Coparticipación de Impuestos en favor de las provincias deberá, obligadamente, recurrirse a otro expediente de los pocos con que se cuenta.

## **1.2. EL INCREMENTO DE LOS IMPUESTOS**

Las tradicionales dificultades por imponer un nuevo gravamen, o destinar parte de uno existente a un objetivo específico, han sido una constante de este siglo en nuestro país y se han acentuado en el último lustro. En efecto, la eliminación de impuestos y la simplificación del sistema tributario constituyó un aspecto fundamental para la actual política impositiva nacional. De ese modo, se agregó una restricción más a la obtención de recursos adicionales. Aún más, es sumamente difícil proponer un gravamen nuevo

con asignación específica al sector a un año **de** la derogación del Impuesto sobre los Activos.

Además, conforme el Pacto Federal Fiscal de agosto de 1993 las provincias deben reformar su estructura impositiva derogando o modificando tributos importantes en sus esquemas de financiamiento (eliminación del impuesto de Sellos, modificación del impuesto a los Ingresos Brutos, derogación de los impuestos específicos que gravan la transferencia de combustible, gas y energía eléctrica que no sea destinada a consumo doméstico, derogación de impuestos que gravan los intereses **de** Depósitos **de** Plazo Fijo y en Caja de Ahorro, a los Débitos Bancarios y a la Nómina Salarial y unificar alícuotas y bases imponibles en los Impuestos Inmobiliario y Automotor).

La estimación preliminar de la Secretaría de Hacienda indicaba que, en su conjunto, los estados provinciales habrán terminado perdiendo, cuando las reformas pactadas concluyan (originariamente la fecha tope era 1996 pero la coyuntura actual prorrogó, de hecho, ese límite), alrededor de \$ 2000 millones anuales en relación a 1992. Esta caída se originará, sobre todo, en la pérdida de recaudación del impuesto **a los ingresos brutos** que recae en la actualidad sobre la actividad primaria, la industria, la construcción y el comercio mayorista.

En segundo lugar, como se explicó detenidamente en la primera parte de este trabajo, la distribución entre la Nación y las Provincias que surge **de la Ley de Coparticipación** Federal de Impuestos fue modificada por pactos y leyes fiscales sucesivas. En tal sentido, modificar la distribución de impuestos coparticipables cuyo destino ya ha sido modificado, no es una tarea sencilla pues involucra discusiones técnicas y políticas que, por lo demás, recién darán inicio durante 1996, cuando deba discutirse una nueva Ley de Coparticipación.

### 1.3. LA MAYOR PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO

La literatura especializada engloba en esta categoría de financiamiento a cualquier tipo de apoyo de las familias. Sin embargo, nunca está del todo clara la frontera entre participación comunitaria y privatización propiamente dicha del servicio. La distinción no es simplemente semántica ya que la demarcación de una u otra política supone dos fines y dos poblaciones objetivo completamente diferenciadas. Tanto como que en una modalidad lo que se pretende es maximizar el beneficio colectivo y en la otra el beneficio privado y que, usualmente, en el primer caso se piensa en estratos socioeconómicos bajos y en el segundo en medios y altos.

Independientemente de estas consideraciones, es interesante destacar que este tipo de propuestas apuntan a sortear la restricción de recursos estatal, como si la mayor parte de la población no afrontase una restricción de recursos igual o mayor que aquélla. Además, paradójicamente, aún cuando se cuente con asistencia técnica y/o material del Estado, generalmente se intenta incentivar la participación comunitaria de aquellos sectores a los que, justamente, más se debería apoyar en forma de políticas compensatorias.

En esta línea, algunas veces se sugiere la idea de incentivar experiencias cooperativas educativas. Sin embargo, como en todo lo que atañe a la participación del sector privado en este aspecto, estas formas asociativas no garantizan los siempre presentes riesgos de fragmentación. Por otra parte, en el largo plazo, los distintos tipos de cooperativas (no sólo educativas), no han podido escapar a la mimetización con el modo de producción capitalista y de hecho, o terminan transformándose en empresas de carácter privado o presentando, en su administración, etc. comportamientos de esa naturaleza.

En cuanto a la provisión privada propiamente dicha, recordemos que hasta fines del siglo pasado, casi toda la educación se financiaba por esa vía. En la actualidad, de 127 países sólo el 17% no tiene ningún tipo de escuelas privadas. En la expansión en las últimas décadas de esta forma de financiamiento ha contribuido significativamente el deterioro de la enseñanza pública.

Ya se comentó más arriba la experiencia local. Ahora bien, el año 1995 se habría constituido en un punto de inflexión en la expansión de esta forma de financiamiento. La crisis económica desatada a comienzos de este año no dejó de afectar a la educación privada y el cierre de algunos establecimientos parecería preanunciar una tendencia sostenida aunque leve. Naturalmente, de continuar, las principales afectadas serán aquellas jurisdicciones en que esta forma se encuentra más extendida y donde, más allá de sus detractores y sostenedores, alivia en alguna medida las finanzas públicas de sus respectivos gobiernos.

#### **1.4. EL AUMENTO DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS GOBIERNOS LOCALES**

En general, este tipo de financiamiento se suele descartar debido a las grandes diferencias que existen entre las comunas en su capacidad tributaria; aún en países ricos. Por eso existe consenso para que el aporte de recursos de niveles de gobierno inferiores sea sólo para financiamiento parcial de necesidades específicas. La evaluación de las distintas experiencias internacionales confirma la tendencia a la fragmentación debido a la falta de cooperación entre los gobiernos locales. En definitiva, se termina acentuando la brecha entre las regiones más avanzadas y más rezagadas económicamente. Lo más

común es una combinación en las formas de financiamiento (conurrencia de los niveles centrales con los regionales y, en mucha menor medida, los locales).

En lo que atañe a nuestro país, dada la estructura de su Federalismo Fiscal - centralización de la captación de los recursos y descentralización del gasto- incentivar esta forma supondría un cambio que excede el tema del financiamiento de la educación. Supone la discusión de la propia viabilidad económica de buena parte de sus regiones y por eso las propuestas, cuando las hay, abordan el tema de la asignación y no el de la obtención de los recursos (ver, por ejemplo, Sanchez, C. y Peña, A., 1988).

### 1.5. EL FINANCIAMIENTO EXTERNO

Más allá de la polémica sobre la condicionalidad en las políticas de gasto que impone este tipo de financiamiento (que excede los límites de este trabajo), esta modalidad es marginal en comparación con la necesidad de recursos sectorial y no es mucho lo que puede esperarse por esta vía. A título ilustrativo, para el año 1996 los recursos de ese origen -provenientes de operatorias del BID y del BIRF- para el sector representarán menos del 1% del total de gasto público. educativo consolidado del país.

No obstante, cabe señalar en favor de esta fuente de recursos, que su destino suele ser el financiamiento de infraestructura, equipamiento y gastos salariales no tradicionales (tales como reformas, asistencia técnica, capacitación, etc.). Desde esta perspectiva, su aporte se hace necesario en la medida que en el sistema nunca alcanzan los recursos para esos fines. Adicionalmente, en un contexto de puja interministerial por los recursos públicos, las cláusulas de contrapartida pueden constituirse, en algunos casos, provechosas ya que compromete a los respectivos gobiernos a destinar partidas presupuestarias a su cumplimiento (es decir, por la primera vía comentada).

## II. LA EFICIENTIZACIÓN DEL GASTO

Conceptualmente, cuando se habla de eficientización del gasto como pauta de recursos para la educación, se está aludiendo a la subutilización de los recursos. Por eso, se suele proponer el empleo de insumos más económicos, el uso de aquellos que mejoren la relación costo/efectividad, la mejora de la eficiencia interna y la calidad de la educación, la reasignación del gasto intrasectorial y la mejor organización de la oferta escolar. Concretamente, eficiencia es la relación entre lo que actualmente se logra y lo que podría ser alcanzado dada la disponibilidad de recursos. Es un concepto relativo y depende de cada contexto (por ejemplo, en áreas rurales el producto educativo podría ser mayor pero la menor cantidad de alumnos que en áreas más densamente pobladas impide esa performance).

Zymelman, M. (1973) distingue dos razones para la ineficiencia: las de operación y las de toma de decisiones. Las primeras se manifiestan cuando los miembros de la organización no hacen todo lo que pueden dando lugar, así, a la existencia de organizaciones similares con resultados diferentes. Las otras ocurren cuando la elección de un proceso productivo no se adopta siguiendo criterios de eficiencia. En tal sentido, no deberían hacerse distinciones en el origen de la decisión, por ejemplo: si se llevó adelante un proyecto por cuestiones de índole política, lo que debe maximizarse son los beneficios políticos; lo mismo es válido para otros criterios no económicos como culturales o familiares. Entonces, las ineficiencias en la toma de decisiones se refieren a la elección de procesos que, ni siquiera, logran alcanzar en forma plena los resultados que les dieron origen.

Lo que interesa destacar de esa clasificación es la idea de que no hay criterios puros de eficiencia y, por lo tanto, la misma no siempre debe ser evaluada en términos meramente económicos. En otras palabras, los criterios de eficiencia económica no son los únicos que tienen validez en la sociedad.

En nuestro medio, las provincias no hacen un seguimiento de la eficiencia del gasto educativo y, por lo tanto, no tienen posibilidades de reorientar el gasto en función de parámetros técnicos que permitan mejorarla. Esto, a su vez, genera de hecho un sistema de premios invertido y desvía recursos a ítem de dudosa eficacia o impacto en el sector. A pesar de ello, en nuestro país existe más o menos consenso sobre las posibilidades de generar ahorros de recursos para la educación por la vía de imprimir una mayor eficiencia en su asignación que podrían destinarse a otros gastos usualmente postergados.

En tal sentido, una manifestación de la existencia de ineficiencias es la brecha existente, en algunos casos muy significativa, entre el costo por docente y los salarios (esta brecha sólo se explican, en parte, por los índices de ruralidad, de dispersión en la densidad poblacional y en los gastos de funcionamiento del sistema tales como Ministerios, etc.). Sin embargo, cabe aclarar que hay situaciones en las que correspondería referirse a filtraciones en el gasto en el sentido que las jurisdicciones desconocen o no pueden precisar con exactitud el destino de sus recursos.

Por eso, además de las ineficiencias propiamente dichas corresponde agregar las ineficiencias en el seguimiento de ese gasto (en su capacidad de auto-evaluación). Los deficientes sistemas de contabilidad de costos, de la información educativa en general y la falta de control de las erogaciones sectoriales son causas y efectos que se retroalimentan para dificultar el conocimiento de la eficiencia del gasto educativo.

Esto último conduce a otro problema muy común entre las provincias y atañe a sus procesos de planeamiento y presupuestación de los gastos. En principio, la inercia es dominante: no se programa en función del futuro sino de los gastos incurridos en períodos pasados. En esto incide significativamente la rigidez del gasto educativo a que se aludiera más arriba que condiciona la posibilidad de incrementar los insumos no salariales y las necesidades de planeamiento presupuestario. A su vez, esto genera un círculo vicioso de ineficiencias en la medida que la rigidez del gasto, las normas legales que pautan las condiciones laborales y salariales docentes, etc. quitan al sistema de capacidad autorreguladora cuando los recursos con que se financia varían (en uno u otro sentido).

Aún así, las metas presupuestarias suelen no cumplirse tanto por exceso como por defecto. Esto refleja problemas comunes: i) la dificultad en la ejecución de lo que se presupuesta por parte de los Organismos de Conducción educativa, ii) la existencia de autorizaciones iniciales (aprobadas e incluidas en los Presupuestos) para gastar que luego son limitadas por la falta de recursos y, iii) las restricciones al momento de presupuestar (desde el inicio mismo del proceso de presupuestación) que suelen imponer los Ministerios de Economía para desalentar el gasto; luego, con el transcurrir del período, las necesidades reales imponen la necesidad de aumentar las partidas originalmente previstas y se desfasan los presupuestos aprobados en su oportunidad.

Adicionalmente, uno de los mayores problemas de la programación y la presupuestación es que, en general, los presupuestos se terminan utilizando para el análisis de los gastos y recursos y no para el de las políticas. Este problema depende de la estructura en que el programa ha sido construido: si fue elaborado para la administración y control, naturalmente reflejará las preocupaciones presupuestarias (cuestiones contables, limitación de recursos, etc.); si su estructura fue diseñada para el planeamiento y diseñado de modo tal que permita análisis estructurales, éstos últimos se focalizarán en las políticas.

El conocimiento desagregado de los costos del sistema vinculados con los programas que los originan, además de posibilitar la determinación de las necesidades finales de fondos tiene una justificación adicional y tanto o más importante que conocer la suma total a utilizar; permite señalar posibles incrementos en la eficiencia que posibilitarían hacer más cosas con los fondos disponibles. Esta cuestión no es menor, lo que se pretende es que se pueda producir lo máximo con el mínimo de tiempo y energía. Es tradicional señalar que eficiente es aquél que produce la mayor cantidad de bienes y servicios con el mínimo desperdicio, costo y esfuerzo, o sea, aquél que en su actuación presenta una elevada relación producto-insumo.

Así, suele requerirse de los análisis de costos que, al menos, permitan relacionar los insumos utilizados con los resultados alcanzados y a alcanzar. Aquí es donde los criterios de efectividad tienen particular significación. Si, por ejemplo, lo que se desea es lograr la eficiencia económica, sin estos criterios el análisis no puede evaluar la performance ni relacionar los resultados con los costos en orden de lograr dicha eficiencia.

El análisis de la eficiencia y eficacia del gasto educativo debería suministrar información que aporte el marco cuantitativo para responder, entre otros, a los siguientes interrogantes: a) ¿cuánto se ha realizado de lo que se ha propuesto la actividad?, b) ¿lo realizado satisface la demanda (en cantidad y calidad)?, c) ¿qué relación hay entre los resultados que se esperan obtener y los obtenidos con los recursos utilizados (en cantidades físicas y financieras)?, d) ¿cuánto cuesta cada unidad de producto?, e) ¿cuánto debe pagar la sociedad en educación?, f) en función de esto último, ¿lo que se gasta en la actualidad es adecuado?, g) si los recursos son insuficientes, ¿cómo deben distribuirse?, h) es decir, ¿cuánto debe gastarse en cada nivel y programa?, i) ¿cuál es el nivel salarial socialmente más eficiente para los docentes?, ¿cuándo deben retirarse?, ¿con qué pensión? j) ¿cómo debe distribuirse el gasto según su composición económica (en personal, en materiales didácticos, textos, mantenimiento, infraestructura, en administración del sistema)?, k) ¿más gasto por estudiante significa que se está impartiendo mejor educación? l) ¿cuál es el vínculo entre el aumento de la eficiencia interna educativa y el gasto sectorial?, por ejemplo, ¿cuánto cuesta revertir el abandono escolar? o ¿cuánto permite ahorrar la disminución de la repitencia?, m) en suma, ¿los niveles de gasto significan un gasto eficiente o ineficiente?

En general ni los hacedores de política se formulan estos interrogantes, ni el sistema de información educativa o, alternativamente, el del planeamiento y la programación presupuestaria permiten contestarlos, siquiera, en forma somera.

En suma, la restricción de recursos es un factor que no puede ser modificado en el corto plazo y, por eso, no debe desatenderse la posibilidad de mejorar la asignación de los recursos. Aumentar la eficiencia no significa simplemente reducir costos (una disminución paralela de los resultados, no es eficiencia); implica la posibilidad de hacer más con los mismos recursos. El desconocimiento del grado de eficiencia del gasto educativo no necesariamente se deriva de una desatención o descuido deliberado del problema sino que, directamente, no se ve.

Por último, es dable señalar que los comentarios efectuados no suponen que los criterios económicos deban primar sobre otros aspectos. Simplemente, se trata de que la perspectiva económica colabore en la toma de decisiones y contribuya a hacer más eficientes los procesos desde el punto de vista de la utilización de los recursos. Estas

consideraciones de eficiencia se vuelven críticas cuando los objetivos de cobertura, equidad y calidad exceden los niveles de recursos disponibles.

## *POST-SCRIPTUM*

Este no es un trabajo de elaboración ni de evaluación de propuestas. Sin embargo, autolimitar su alcance a la discusión de alternativas y al contexto fiscal en el que se llevarían adelante sin explicitar algunas, parece insuficiente.

En el marco de la implementación de una transformación educativa y de una fuerte restricción de recursos, es imposible sustraerse de la cuestión y no bosquejar, ai menos, un curso de acción mínimo. Lo que sigue no es más que eso, algunos lineamientos básicos para garantizar los recursos necesarios para el sostenimiento del sector:

1) Eficientizar el gasto. De ese modo se estarían empleando los gastos como fuente de financiamiento (y, por eso, el extenso tratamiento que se le dio al tema en este trabajo). Paradójicamente, si el sector lograra captar para sí esos recursos, habrá sido una suerte haber contado con esas ineficiencias. Por el contrario, si no permanecen en el sistema, más que para la Transformación habrán servido para el Ajuste.

2) Encarar la programación exhaustiva de las necesidades actuales y las que demanda la transformación educativa. El objetivo no es otro que el de responder, con precisión, cuántos recursos se requieren. Junto a la eficientización, el planeamiento es el primer y técnicamente más adecuado camino con que se cuenta para disipar las tradicionales reservas que tienen las autoridades de las conducciones económicas sobre el uso que se le da a los recursos en el área educativa.

3) Explicitar la problemática del financiamiento sectorial dentro del marco de la Coparticipación Federal de Impuestos. Esto no implica, necesariamente, que alguno de los coeficientes que se utilicen para la distribución de los recursos impositivos deba ser un indicador educativo. Simplemente, se trata de que se contemplen, en su tratamiento, los dinámicos requerimientos monetarios que garanticen la prestación del servicio.

4) En función de la experiencia reciente, crear un Fondo de Reserva para Emergencias Educativas en cada provincia que actúe contracíclicamente a la disponibilidad de recursos. Sin entrar en detalles, la idea consiste en que, a partir de determinada fecha que se consensúe, se debería destinar un porcentaje del incremento de los ingresos públicos (propios y nacionales) a alimentar ese Fondo. El porcenje a separar durante cada mes podría ser equivalente al 1% de las necesidades ya determinadas hasta alcanzar un 20% del total del gasto educativo anual. En el caso de que los recursos públicos cayeran en una magnitud tal que todos los gastos públicos tuvieran que ajustarse en forma similar, se contaría con una masa que contrarrestaría el efecto en lo que al sector le atañe.

¿Y si estas acciones no fuesen suficientes? En principio, serían un buen comienzo y debería alcanzarse algo más que un modesto resultado. Caso contrario, el problema debería contextualizarse dentro de una discusión más general que excede a la de la propia viabilidad del financiamiento educativo.

## BIBLIOGRAFÍA

Bezdanov, S. (1975): "Financing of Education in Yugoslavia". //EP research report N° 2. París.

Bravo, H. (1968): "Régimen fiscal de la educación nacional". Documento de Trabajo, CICE. Buenos Aires.

Bravo, H. (1976): "Los recursos financieros de la educación. Los recursos del sector público en la Argentina a nivel nacional". Documento de Trabajo CICE. Buenos Aires.

Bravo, H. (1986): "Los recursos específicos en el financiamiento de la educación pública". Pensar y repensar la educación: incorporaciones, presentaciones y patrones. Academia Nacional de Educación, Buenos Aires.

Diéguez, H., et. al. (1990): *El Gasto Público Social*. Volumen III A, Anexo Educación. ITDT-PRONATAS. Buenos Aires.

FIEL (1993): Descentralización de la escuela primaria y media. Una propuesta de reforma. FIEL-CEA. Buenos Aires.

Forum (1993): "Resources for education for all". Vo/. 2, Issue 4. Harvard, Cambridge.

Kelly, M. (1991): "The financing of education in Zambia". //EP Research Report N° 91. París.

Lewin, K. (1986): "El financiamiento de la educación en período de recesión". *Perspectivas* Vo/. XV/, N° 2. UNESCO

Morduchowicz, A. (1995): "Pautas para una distribución más equitativa y eficiente de los recursos impositivos nacionales". Documento de Trabajo CEB. La Plata.

Psacharopoulos, G. y Woodhall, M. (1985): *Education for development, an analysis of investment choices*. Oxford University para el Banco Mundial. Washington, D.C.

Sanchez, C. y Peña, A. (1988): "Descentralización y financiamiento del sistema educativo no universitario argentino". *Estudios* N° 46 //ERAL. Córdoba.

Varghese, N. y Tilak J. (1991): "The financing of education in India". *IIEP Research Report* /Nº 9 7. París.

Williams, P. (1986): "El financiamiento de la educación con recursos no gubernamentales". *Perspectivas* Vo/. XVI, Nº 2. UNESCO.

Zymelman, M. (1973): *Financing and efficiency in education. Referente for administration and policymaking*. The Nimrod Press, Boston.