

7.014.5
2

211893

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

PROGRAMA
ESTUDIO DE COSTOS DEL SISTEMA EDUCATIVO

APARIENCIA Y REALIDAD DEL ESFUERZO
PROVINCIAL EN LA INVERSIÓN EDUCATIVA

Alejandro Morduchowicz

Diciembre de 1995

SUMARIO EJECUTIVO

INV 021 893

FOLL

SIG

37.014.5

LIB

2

Los indicadores tradicionales del esfuerzo en la inversión educativa no reflejan adecuadamente el nivel del mismo toda vez que no captan en su totalidad dimensiones como la necesidad de prestación del servicio y la capacidad fiscal para ofrecerlo y la efectividad de las políticas educativas.

Por eso, una medición más rigurosa de ese esfuerzo puede mostrar resultados completamente opuestos a los que se presentan en indicadores tales como la participación del gasto dentro del total de erogaciones del sector público, etc.

En el presente trabajo, se propone y analiza un abordaje diferente al habitual. Asimismo, se compara un nuevo índice del esfuerzo financiero en educación, hallado a partir del enfoque alternativo, con las mediciones generalmente realizadas.

"Uno de los placeres de la ciencia es ver cómo se vinculan repentinamente dos datos lejanos y aparentemente sin relación. De pronto, nuestro saber duplica o triplica su alcance. Es como operar con dos secciones grandes pero separadas de un rompecabezas y, casi sin darse cuenta de ello hasta el momento en que sucede, descubrir que encajan una con otra."

T. Bonner

Tradicionalmente se ha valorado el esfuerzo financiero en el sector educativo de una provincia, región o país por medio de la lectura y análisis, principalmente de tres indicadores: a) la participación del gasto educativo dentro del total de erogaciones y/o recursos públicos, b) el porcentaje de ese gasto dentro del PBI y, c) el gasto por alumno.

Cada uno de ellos brinda una aproximación distinta de la importancia asignada por una jurisdicción al sector educativo. Así, el primero de ellos señala qué parte de los recursos fiscales se destina a esta finalidad. Esta cuestión no es trivial: en un marco de restricción de recursos, el porcentaje del gasto educativo dentro del total del gasto público expresa, cuantitativamente, la importancia relativa del sector dentro de las políticas encaradas por un gobierno dado. Desde esta perspectiva de análisis, el segundo indicador es complementario del anterior ya que explicita la porción de la riqueza generada en una economía que se invierte en Educación; en otras palabras, la importancia que la sociedad en su conjunto atribuye al sistema educativo.

Por su parte, el gasto por alumno sintetiza otra manifestación del esfuerzo financiero sectorial ya que, al relacionar el gasto educativo con la matrícula, expresa el gasto promedio del producto del sistema. Aún cuando como medida *per se* del esfuerzo en cuestión es insuficiente (del mismo modo que los demás indicadores, hace abstracción de la efectividad de ese gasto¹), complementa la visión aportada por los otros indicadores.

En nuestro país, por ejemplo, se presentan casos de jurisdicciones en los que el gasto por alumno puede considerarse *aceptable* a pesar de la baja proporción del gasto del sector respecto del PBI. Naturalmente, este hecho se relaciona con la magnitud de la

Agradezco los valiosos comentarios y sugerencias realizados por el Lic. Gustavo Iglesias durante la elaboración del documento.

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

¹ Al respecto ver "Alcances, limitaciones y alternativas al gasto por alumno: ¿Qué nos dice la experiencia argentina?" en este mismo volumen.

demanda por el servicio. Jurisdicciones más ricas y/o con mayor nivel de recursos fiscales y con menor cantidad de alumnos que otras tienen mayores posibilidades de financiar sus sistemas educativos con menor sacrificio.

Sin embargo, estos indicadores adolecen de una serie de limitaciones debidas a la lectura parcializada que aportan sobre el esfuerzo financiero. En efecto, además del plano fáctico, el análisis debe incluir, necesariamente, dos dimensiones más: la necesidad (es decir, la demanda) del servicio y la capacidad económica para prestarlo. El objetivo de este trabajo no es otro que el de abordar, en forma conjunta, esos distintos aspectos.

I. LA APARIENCIA: EL GASTO EDUCATIVO

Los indicadores relacionados con el gasto educativo en nuestro país presentan, a primera vista, inconsistencias. En primer lugar, existen diferentes niveles del gasto educativo como proporción de los gastos totales y del PBI.

El gasto total educativo del conjunto de las provincias representa el 25% del gasto público consolidado de las jurisdicciones; a su vez, significa el 3,5% del PBI. Es interesante notar que en tanto la primera magnitud es considerada alta (es superior, incluso, al porcentaje asignado por varios países desarrollados), la segunda es visualizada como insuficiente. Esta aparente contradicción se explica por la baja presión impositiva doméstica que estaría resultando insuficiente para satisfacer eficientemente la demanda de determinados servicios públicos. En efecto, si el presupuesto no se financia con déficit, recursos fiscales limitados implican una también baja magnitud del gasto público consolidado; por lo tanto, y por esa vía, aún una alta participación sectorial dentro de ese gasto resulta escasa.

En este aspecto, la performance argentina difiere de la de otros países en que los 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. Volveremos sobre este punto más adelante pues es uno de los ejes que explican el diferente esfuerzo financiero relativo asignado por las provincias al sector educativo.

La disparidad analizada también se observa en el cruzamiento con el gasto por alumno. Por eso, jurisdicciones que según uno de esos indicadores manifestarían un alto esfuerzo

financiero en el sector, tendrían una performance muy diferente si el utilizado hubiera sido otro indicador. A estos efectos, consideremos el costo de funcionamiento por alumno del nivel primario en nuestro país. Con el objeto de facilitar el análisis, empleamos sólo el gasto en personal de este nivel ya que se ha manifestado como el más estable (no es errático como las erogaciones de capital). En cuanto al nivel, su elección obedece a que la información disponible se presenta como la más consistente para el análisis.

Como se puede ver en el Cuadro 1, provincias que se encuentran en los primeros lugares en el gasto por alumno, se ubican entre las últimas cuando se aborda el gasto de personal del nivel como porcentaje del gasto público total de esa jurisdicción y viceversa (también es posible observar aquéllas que en el ordenamiento de ambos indicadores mantienen similares posiciones).

**CUADRO 1/INDICADORES DEL GASTO EDUCATIVO DEL NIVEL ELEMENTAL.
AÑO 1993**

GASTO POR ALUMNO EN EL NIVEL PRIMARIO		GASTO NIVEL PRIMARIO/ GASTO TOTAL PROVINCIAL	
En \$		En %	
1. TIERRA DEL FUEGO	1412.6	1. CHACO	17.0
2. CHUBUT	1292.9	2. CORRIENTES	16.9
3. LA PAMPA	1252.1	3. SGO. DEL ESTERO	16.9
4. NEUQUÉN	1190.7	4. TUCUMÁN	15.8
5. CATAMARCA	1056.9	5. CHUBUT	15.3
6. SANTA CRUZ	1017.9	6. SANTA FE	14.2
7. M.C.B.A.	967.5	7. MENDOZA	13.9
8. LA RIOJA	927.0	8. CATAMARCA	13.5
9. SAN LUIS	886.7	9. SAN JUAN	12.7
10. SAN JUAN	869.5	10. LA PAMPA	12.6
11. RÍO NEGRO	869.2	11. SAN LUIS	12.5
12. SGO. DEL ESTERO	774.2	12. ENTRE RÍOS	12.4
13. ENTRE RÍOS	710.1	13. MISIONES	11.8
14. SANTA FE	693.2	14. SALTA	11.2
15. FORMOSA	675.1	TOTAL PAÍS	10.9
16. TUCUMÁN	670.2	15. FORMOSA	10.2
17. CHACO	665.1	16. JUJUY	9.9
18. MENDOZA	641.0	17. LA RIOJA	9.8
PROMEDIO DEL PAÍS	625.8	18. M.C.B.A.	9.7
19. CORRIENTES	595.8	19. RÍO NEGRO	9.3
20. CÓRDOBA	568.7	20. CÓRDOBA	9.0
21. JUJUY	565.9	21. NEUQUÉN	9.0
22. SALTA	531.1	22. TIERRA DEL FUEGO	8.4
23. MISIONES	481.9	23. BUENOS AIRES	8.3
24. BUENOS AIRES	368.1	24. SANTA CRUZ	7.5

Fuente: *Estudio de Costos del Sistema Educativo* en base a información del Programa de Reformas e Inversiones en el Sector Educación (MCE/BID).

Otra forma de describir el mismo fenómeno es comparando la brecha entre las de mayor nivel de cada indicador con el promedio del país por un lado y con las de menor magnitud por el otro. Según el gasto por alumno, la situada en primer lugar es un 125,7% superior a la media del país y un 283,8% más alta que la de menor gasto por alumno. En cuanto al porcentaje del gasto educativo sobre el total de erogaciones, esas distancias son del 56,0% y del 127,4% respectivamente. De ese modo, la dispersión de esfuerzos difiere sensiblemente según el indicador que se considere. Por otra parte, y en forma más general, provincias que en un caso están por encima del promedio del país, en el otro indicador se hallan por debajo del mismo.

Estos hechos, aparentemente contradictorios, se explican por los diferentes tamaños (presupuestos) de los sectores públicos respectivos. Así, dadas las necesidades de prestación del servicio, en las provincias que tienen un gasto público más alto, la participación sectorial es menor; en otras palabras, es mayor la posibilidad de asignar más recursos a otras finalidades sin que el financiamiento promedio por alumno se resienta. En sentido contrario, jurisdicciones con un porcentaje más alto del gasto destinado al sistema pero con un gasto promedio bajo señalan que, a pesar de la mayor porción del presupuesto captada para el sector, la suma destinada a cada estudiante todavía resulta inferior a las demás.

Pero, independientemente de la interpretación o explicación de las diferencias, nos encontramos frente al problema de que los indicadores tradicionales del esfuerzo financiero educativo no permiten dimensionarlo en su verdadera magnitud. Concretamente: ¿cuál aporta la mejor medida de ese esfuerzo?, ¿el gasto por alumno, el porcentaje del gasto educativo dentro del gasto total o esa participación pero dentro del PBI? El problema reside en que cualesquiera de ellos sólo ofrece una idea parcial que es rápidamente relativizada por la presencia del otro. Esto se debe a que, usualmente, se hace abstracción de otras variables necesarias para cuantificar con precisión el verdadero esfuerzo en la inversión sectorial.

III. LOS HECHOS, LA CAPACIDAD Y LA NECESIDAD

Los indicadores tradicionales del financiamiento educativo, considerados aisladamente, no toman en cuenta las posibilidades provinciales de asignar (mayores) recursos al sector. Así, suele enjuiciarse el desempeño de las jurisdicciones haciendo abstracción de

esta idea: no debe medirse exclusivamente en función de los recursos destinados al sector sino en términos del esfuerzo en relación a la capacidad de hacerlo.

A estos efectos, bastaría relacionar el gasto por alumno con el ingreso per capita de cada jurisdicción. Este indicador explicita el porcentaje de la riqueza generada que, en promedio, cada habitante destina al financiamiento de la matrícula de su provincia. Esta relación, que se suele incluir en los análisis sectoriales, resulta inadecuada para describir el esfuerzo financiero provincial en nuestro país.

Esto es así pues los recursos públicos de que dispone cada jurisdicción -que, en última instancia, son los que solventan los sistemas educativos- no se encuentran vinculados con la actividad económica y, por lo tanto, con el nivel de ingresos promedio de la población. En nuestro país, como el reparto de los recursos de origen nacional tiene un claro sesgo redistributivo que beneficia a las jurisdicciones con escaso desarrollo económico, las provincias más rezagadas económicamente ven más que compensadas la disponibilidad de fondos brindada por sus limitados recursos propios².

De ese modo, como se encuentra configurada una situación en la que provincias pobres disponen de mayor cantidad de recursos fiscales por habitante que provincias más ricas, la asignación de recursos per capita para la prestación de servicios es más alta en las primeras que en las segundas. En las dos primeras columnas del Cuadro 2 (en la siguiente página) se muestra la relación entre el gasto por alumno con el ingreso per capita por un lado y con los recursos públicos totales por el otro.

Como se puede deducir del Cuadro 2, las jurisdicciones más avanzadas económicamente (según la tradicional clasificación del Consejo Federal de Inversiones: M.C.B.A., Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza) se encuentran entre las que menor porción del ingreso per capita destinan al sector. Por el contrario, las más rezagadas son las que, desde esta perspectiva, más esfuerzo estarían realizando. Sin embargo, cuando el gasto por alumno se relaciona con la cantidad total de recursos públicos de que dispone cada provincia por habitante, se observa que la performance mejora notablemente para las primeras y se deteriora para las últimas.

² Para una discusión de este aspecto "El financiamiento educativo argentino en un contexto de restricción de recursos" en este mismo volumen.

CUADRO 2/RELACIÓN DEL GASTO POR ALUMNO, EL INGRESO PER CAPITA Y LOS RECURSOS FISCALES PROVINCIALES.

	GASTO POR ALUMNO/		REC. PUBL./ INGRESO
	INGRESO PER CAPITA	REC. PUBL. PER CAPITA	
	Base Total País = 100		En %
BUENOS AIRES	62.2	90.0	7.7
CHACO	160.6	98.6	18.2
CHUBUT	178.2	124.4	16.0
CATAMARCA	223.2	103.9	24.0
CÓRDOBA	99.7	97.2	11.4
CORRIENTES	144.2	108.8	14.8
ENTRE RÍOS	141.4	104.5	15.1
FORMOSA	162.2	59.2	30.5
JUJUY	137.6	68.5	22.4
LA PAMPA	225.8	82.9	30.4
LA RIOJA	176.9	58.8	33.6
M.C.B.A.	106.1	144.8	8.2
MENDOZA	114.6	114.2	11.2
MISIONES	97.3	79.2	13.7
NEUQUÉN	161.0	42.4	42.3
RÍO NEGRO	169.5	52.2	36.2
SALTA	115.0	74.7	17.2
SAN JUAN	185.5	110.2	18.8
SAN LUIS	179.4	87.3	22.9
SANTA CRUZ	138.0	40.2	38.3
SANTA FE	133.3	125.3	11.9
SGO. DEL ESTERO	192.4	121.3	17.7
TIERRA DEL FUEGO	132.7	47.1	31.4
TUCUMÁN	142.4	130.4	12.2
TOTAL PAÍS	100.0	100.0	11.2

Fuente: *Estudio de Costos del Sistema Educativo* en base a información del Programa de Reformas e Inversiones en el Sector Educación (MCE/BID), Censo de Población y Vivienda 1991 y Secretaría de Hacienda de la Nación.

Esas situaciones se explican, en definitiva, por la relación que existe entre los recursos públicos y el PBI en cada provincia (tercera columna del Cuadro). El sesgo redistributivo se visualiza claramente, por ejemplo, en la baja proporción de la M.C.B.A. y la provincia de Buenos Aires: son las que menores recursos disponen en relación al ingreso promedio de sus habitantes. En el otro extremo, si se excluye a las patagónicas (que disponen de mayores recursos por las percepción de regalías hidrocarburíferas), se observa que las más rezagadas se encuentran en mejor posición en términos relativos a las demás.

En síntesis, desde la óptica de la capacidad de financiar los sistemas educativos, la más apropiada para dimensionarla es la relación del gasto por alumno con la disponibilidad de recursos fiscales per capita. En tal sentido, se confirman las consideraciones efectuadas más arriba en el sentido de que: 1º) la medición del esfuerzo por cualesquiera de los tres indicadores tradicionales limita el análisis ya que, 2º) el verdadero esfuerzo se manifiesta en la proporción de lo que se gasta por cada alumno en relación a los recursos fiscales que los gobiernos disponen, en promedio, por cada habitante y, por lo tanto, 3º) desde la perspectiva de la economía en su conjunto (sobre todo la argentina), la mayor generación de riqueza no supone una relación directa con la disponibilidad de recursos para llevar a cabo políticas públicas.

Sin embargo, limitar el análisis a ese aspecto excluiría del estudio del esfuerzo a parte de los requerimientos de prestación del servicio educativo. En efecto, una parte de las **necesidades** está incluida en el propio indicador que refleja el gasto por alumno. Pero relacionar el gasto educativo con la matrícula sólo vincula la inversión sectorial con la demanda efectiva haciendo abstracción de la potencial: dada la restricción de recursos existente en buena parte de las provincias, a mayor nivel de cobertura del servicio, el gasto efectivo por alumno tiende a ser menor (en el corto plazo, no siempre es posible incrementar la asignación de recursos al sector vis a vis el aumento de la demanda). O, desde otro punto de vista -y esto sí es extensible a todas las jurisdicciones-, debe ponderarse a las jurisdicciones que mayor cobertura del servicio tienen. Con ese fin, utilizaremos la tasa neta de escolarización³ de la población de entre seis y doce años de edad.

Por otra parte, también suele omitirse el tratamiento de la estructura etaria de la población; los requerimientos financieros son diferentes según sea la proporción de niños y jóvenes respecto de los adultos. Esto último, básicamente, por dos razones: cuantos más adultos, menor es el porcentaje de población a atender en educación y, potencialmente, mayor la cantidad de gente que aporta, por medio de su trabajo, a la riqueza de una jurisdicción (para atender, a su vez, una menor demanda por el servicio). Así, incluir en la discusión la estructura de la pirámide poblacional aporta un elemento adicional en la ponderación del esfuerzo financiero en educación. A los efectos de la construcción del indicador que refleje esta situación, se consideró la proporción de la población de entre seis y doce años respecto de la población total de cada provincia.

³ Expresa, el porcentaje de la población en edad escolar que asiste a los establecimientos educativos dentro de la población total en edad escolar.

Con esos tres elementos -la relación entre el gasto por alumno y los recursos públicos per capita, la tasa neta de escolarización y el porcentaje del grupo de edad considerado dentro de la población total- se puede construir un indicador que dimensiona el esfuerzo financiero de cada provincia en nuestro país.

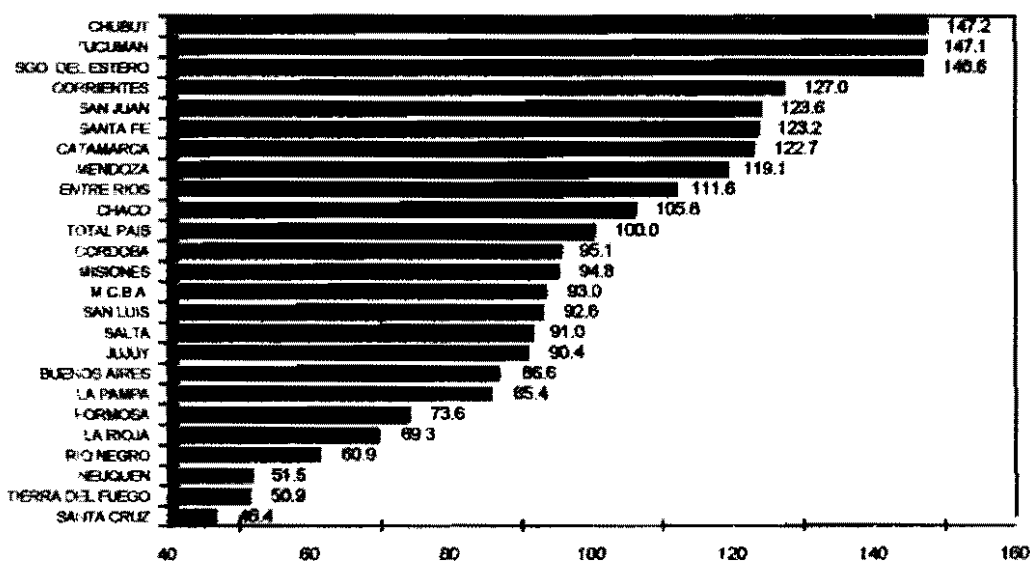
Formalmente, el índice se obtiene mediante el siguiente cálculo⁴:

Esfuerzo Financiero en Educación =

(Gasto por alumno / Recursos fiscales por habitante)
 x Tasa neta de escolarización
 x Proporción del grupo etario dentro de la población total

Ahora bien, para un análisis transversal como el que estamos intentando, más que el índice en si mismo, interesa la comparación entre las provincias que éste permite. En función de esto, en el Gráfico 1, se ordenaron los resultados hallados para facilitar su lectura.

GRÁFICO 1/ORDENAMIENTO DEL ESFUERZO FINANCIERO EN EDUCACIÓN
 Base Total País = 100



Fuente: Estudio de Costos del Sistema Educativo en base a información del Programa de Reformas e Inversiones en el Sector Educación (MCE/BID), Censo de Población y Vivienda 1991 y Secretaría de Hacienda de la Nación.

⁴ Para la deducción algebraica de una fórmula similar, y que fue el elemento disparador de este trabajo, ver M. Zymelman, *Financing and efficiency in education. Reference for administration and policymaking*. The Nimrod Press, Boston, 1973.

Por ahora, postergaremos para la tercera parte de este trabajo la comparación de los distintos indicadores de esfuerzo y nos concentramos en los factores que explican la performance de cada provincia o, si se quiere, los motivos que definen su ubicación en el ranking. Para ello, incluimos el Cuadro 4 en el que se desagregan los distintos componentes que lo determinan (en el Cuadro Anexo al final del trabajo se presenta el resultado del indicador).

CUADRO 4/COMPONENTES DEL ESFUERZO EDUCATIVO. En %

	GASTO POR ALUM./ REC. PÚBLICOS PER CAPITA	TASA NETA DE ESCOLAR.	POBLAC.6-12/ POBLAC. TOTAL
BUENOS AIRES	66.5	96.4	13.0
CHACO	72.8	88.5	15.8
CHUBUT	91.8	96.6	16.0
CATAMARCA	76.7	95.2	16.2
CÓRDOBA	71.8	96.6	13.2
CORRIENTES	80.3	94.2	16.2
ENTRE RÍOS	77.2	95.9	14.5
FORMOSA	43.7	94.2	17.2
JUJUY	50.6	95.9	18.0
LA PAMPA	61.2	96.3	14.0
LA RIOJA	43.4	95.8	16.1
M.C.B.A.	106.9	96.9	8.7
MENDOZA	84.3	96.3	14.1
MISIONES	58.5	92.4	16.9
NEUQUÉN	31.3	96.9	16.4
RÍO NEGRO	38.6	96.4	15.8
SALTA	55.1	94.5	16.8
SAN JUAN	81.4	96.2	15.2
SAN LUIS	64.5	95.2	14.5
SANTA CRUZ	29.7	97.7	15.4
SANTA FE	92.5	96.2	13.3
SGO. DEL ESTERO	89.5	92.7	17.0
TIERRA DEL FUEGO	34.8	98.1	14.4
TUCUMÁN	96.2	95.1	15.5
TOTAL PAÍS	73.8	95.7	13.6

Fuente: *Estudio de Costos del Sistema Educativo* en base a información del Programa de Reformas e Inversiones en el Sector Educación (MCE/BID), Censo de Población y Vivienda 1991 y Secretaría de Hacienda de la Nación.

La combinación de comportamientos es, por demás, variada. Dado que no pretendemos describir la posición de cada provincia, sólo comentamos algunas situaciones para facilitar y guiar la lectura del Cuadro. En esta línea, se tiene jurisdicciones en las que:

1º) El elevado porcentaje de recursos por habitante asignado al sector se ve potenciado por la mayor cantidad relativa de población de seis a doce años a la que debe atenderse y cuyas altas tasas de escolarización señalan que efectivamente es atendida (es el caso de Chubut y Tucumán; por su parte, Santiago del Estero comparte las dos primeras características pero es, siempre en términos relativos a las demás jurisdicciones, menos efectiva en la cobertura del servicio);

2º) En el otro extremo del ranking se encuentran cuatro provincias patagónicas cuya percepción adicional de recursos por regalías hidrocarburíferas contribuye a relativizar el esfuerzo en cobertura de una comparativamente alta proporción de su población en edad escolar respecto de otras jurisdicciones;

3º) La significativa proporción de los recursos per capita que se destinan y la alta tasa de cobertura del servicio se ven condicionadas por la baja proporción de habitantes de seis a doce años dentro del total de la población (el caso emblemático es la M.C.B.A.);

4º) En sentido contrario, jurisdicciones con elevada necesidad y efectiva prestación del servicio no logran justificar la baja asignación de recursos (por ejemplo, Jujuy).

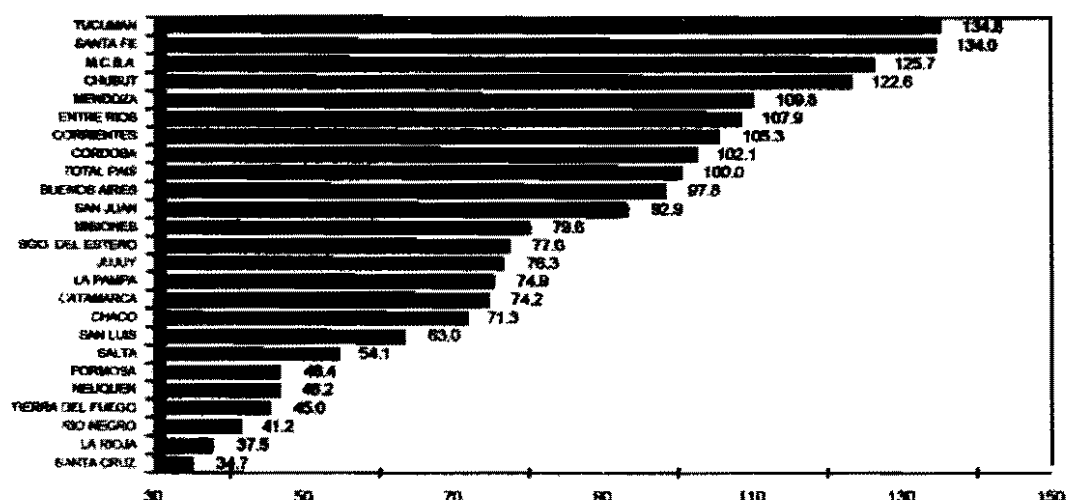
Es interesante notar que la alta cobertura escolar para la franja etaria de seis a doce años que se presenta en nuestro país incide en forma limitada en la ponderación del indicador para el nivel primario. En tal sentido, su construcción para el nivel medio mostraría diferencias entre jurisdicciones bastante más relevantes.

Ahora bien, aún nos encontramos en posición de introducir una variación adicional al indicador: relacionar la asignación de recursos pero con la eficacia del gasto realizado. Si en lugar de considerar el gasto por alumno tal como se calcula tradicionalmente, se lo reemplaza en la fórmula por el gasto efectivo por alumno, se obtendría una medida del *esfuerzo financiero efectivo* en el sector educativo (su ordenamiento se puede ver en el Gráfico 2). En otro trabajo⁵ construimos aquel índice ponderando a ese gasto con la tasa de repitencia y los resultados de las pruebas de calidad de la educación de cada provincia. De ese modo, se dedujo una magnitud que expresa el gasto que no ha sido materialmente derrochado o, en otras palabras, que ha sido eficaz en logro de los objetivos de política.

⁵ "Alcances, limitaciones y alternativas al gasto por alumno: ¿Qué nos dice la experiencia argentina?", *op. cit.*

GRÁFICO 2/ORDENAMIENTO DEL ESFUERZO FINANCIERO EFECTIVO.

Base Total País = 100



Fuente: *Estudio de Costos del Sistema Educativo* en base a información del Programa de Reformas e Inversiones en el Sector Educación (MCE/BID), Censo de Población y Vivienda 1991 y Secretaría de Hacienda de la Nación.

III. EL TRAYECTO DESDE LA APARIENCIA A LA REALIDAD

A lo largo del trabajo se han abordado cinco formas de medir el esfuerzo provincial por financiar la educación. Naturalmente, para nosotros el indicador que mejor lo expresa es el último presentado. Sin embargo, aún cuando los otros cuatro son, de algún modo, limitados en su capacidad descriptiva, su comparación resulta una vía adecuada para resignificar a cada uno de ellos y, lo que es más importante, para analizar la situación que, en esta materia, manifiesta cada jurisdicción.

En el Cuadro 5 se muestra el ordenamiento de esos indicadores. Las distintas posiciones ocupadas por una misma provincia en los distintos índices confirman, a priori, la necesidad de relativizar las medidas de esfuerzo utilizadas tradicionalmente. No nos detendremos en la *transformación* de todas y cada una de las provincias de un indicador a otro⁶. Sin embargo, sí nos concentraremos en algunos de los aspectos conceptuales que inciden en las variaciones de una jurisdicción entre una y otra medida.

⁶ La riqueza dada por la variedad de combinaciones amerita una lectura atenta y reflexiva de la evolución de cada caso que una descripción en detalle no puede suplir (sin, además, tediar al lector aún más interesado).

CUADRO 5/COMPARACIÓN DE INDICADORES DE ESFUERZO FINANCIERO EN EDUCACIÓN

Base Total País = 100

GASTO POR ALUMNO		GASTO NIVEL ELEMENTAL/ GASTO TOTAL PROVINCIAL		ESFUERZO RELATIVO RESPECTO DE					
				INGRESO PER CAPITA		RECURSOS PER CAPITA		RECURSOS PER CAPITA Y GASTO EFECTIVO	
1 T. DEL FUEGO	225.7	1 CHACO	156.0	1 CATAMARCA	263.6	1 CHUBUT	147.2	1 TUCUMAN	134.8
2 CHUBUT	206.6	2 CORRIENTES	155.0	2 SGO. ESTERO	232.5	2 TUCUMAN	147.1	2 SANTA FE	134.0
3 LA PAMPA	200.1	3 SGO. ESTERO	155.0	3 LA PAMPA	232.4	3 SGO. ESTERO	146.6	3 M.C.B.A.	125.7
4 NEUQUEN	190.3	4 TUCUMÁN	145.0	4 CHUBUT	210.9	4 CORRIENTES	127.0	4 CHUBUT	122.6
5 CATAMARCA	168.9	5 CHUBUT	140.4	5 LA RIOJA	208.4	5 SAN JUAN	123.6	5 MENDOZA	109.8
6 SANTA CRUZ	162.7	6 SANTA FE	130.3	6 SAN JUAN	208.0	6 SANTA FE	123.2	6 ENTRE RIOS	107.9
7 M.C.B.A.	154.6	7 MENDOZA	127.5	7 FORMOSA	201.4	7 CATAMARCA	122.7	7 CORRIENTES	105.3
8 LA RIOJA	148.1	8 CATAMARCA	123.9	8 RIO NEGRO	197.7	8 MENDOZA	119.1	8 CORDOBA	102.1
9 SAN LUIS	141.7	9 SAN JUAN	116.5	9 NEUQUEN	195.5	9 ENTRE RIOS	111.6	TOTAL PAIS	100.0
10 SAN JUAN	138.9	10 LA PAMPA	115.6	10 SAN LUIS	189.9	10 CHACO	105.8	9 BUENOS AIRES	97.8
11 RIO NEGRO	138.9	11 SAN LUIS	114.7	11 JUJUY	181.5	TOTAL PAIS	100.0	10 SAN JUAN	92.9
12 SGO. ESTERO	123.7	12 ENTRE RÍOS	113.8	12 CHACO	172.2	11 CORDOBA	95.1	11 MISIONES	79.6
13 ENTRE RIOS	113.5	13 MISIONES	108.3	13 CORRIENTES	168.3	12 MISIONES	94.8	12 SGO. ESTERO	77.0
14 SANTA FE	110.8	14 SALTA	102.8	14 TUCUMAN	160.7	13 M.C.B.A.	93.0	13 JUJUY	76.3
15 FORMOSA	107.9	TOTAL País	100.0	15 SANTA CRUZ	159.3	14 SAN LUIS	92.6	14 LA PAMPA	74.9
16 TUCUMAN	107.1	15 FORMOSA	93.6	16 ENTRE RIOS	151.0	15 SALTA	91.0	15 CATAMARCA	74.2
17 CHACO	106.3	16 JUJUY	90.8	17 T. DEL FUEGO	143.5	16 JUJUY	90.4	16 CHACO	71.3
18 MENDOZA	102.4	17 LA RIOJA	89.9	18 SALTA	140.2	17 BUENOS AIRES	86.6	17 SAN LUIS	63.0
TOTAL PAIS	100.0	18 M.C.B.A.	89.0	19 SANTA FE	131.1	18 LA PAMPA	85.4	18 SALTA	54.1
19 CORRIENTES	95.2	19 RÍO NEGRO	85.3	20 MENDOZA	119.4	19 FORMOSA	73.6	19 FORMOSA	46.4
20 CORDOBA	90.9	20 CÓRDOBA	82.6	21 MISIONES	116.4	20 LA RIOJA	69.3	20 NEUQUEN	46.2
21 JUJUY	90.4	21 NEUQUÉN	82.6	TOTAL PAIS	100.0	21 RIO NEGRO	60.9	21 T. DEL FUEGO	45.0
22 SALTA	84.9	22 T. DEL FUEGO	77.1	22 CORDOBA	97.6	22 NEUQUEN	51.5	22 RIO NEGRO	41.2
23 MISIONES	77.0	23 BUENOS AIRES	76.1	23 M.C.B.A.	68.2	23 T. DEL FUEGO	50.9	23 LA RIOJA	37.5
24 BUENOS AIRES	58.8	24 SANTA CRUZ	68.8	24 BUENOS AIRES	59.8	24 SANTA CRUZ	46.4	24 SANTA CRUZ	34.7

Fuente: Estudio de Costos del Sistema Educativo en base a información del Programa de Reformas e Inversiones en el Sector Educación (MCE/BID), Censo de Población y Vivienda 1991, Informe de Desarrollo Humano Argentino 1995 y Secretaría de Hacienda de la Nación.

En primer lugar, se debe tener presente que el gasto por alumno es un indicador del gasto promedio y, como tal, supone la relación con el tamaño de la matrícula. Por lo tanto, no es extraño que las que más se esforzarían según esta medida sean las provincias con menor cantidad de habitantes y mayores recursos fiscales per capita del país. Por eso, aún destinando menores porcentajes de su presupuesto al sector, pueden invertir por alumno más que el resto. En sentido inverso hay provincias que deben asignar una mayor porción de su gasto total al sostenimiento del sistema y, aún así, esas sumas son insuficientes para la atención de su mayor demanda por el servicio en términos relativos.

Como se recordará, las diferencias existentes según se considerase uno u otro indicador, son las que habían motivado la búsqueda de uno alternativo que expresase adecuadamente el verdadero esfuerzo provincial. En esta línea, se vio que la riqueza generada no constituía una buena medida del mismo: castiga a las jurisdicciones más ricas pero con menor capacidad financiera (siempre en términos relativos) que el resto. Sin embargo, aún cuando en lo que a disponibilidad de recursos per capita su esfuerzo fuera alto, la menor necesidad de cobertura (expresada por la proporción de habitantes en edad escolar respecto de la población total), hacía que su esfuerzo se viera relativizado.

Ahora bien, cuando se incluyen variables que atañen a los logros de las políticas educativas en materia de eficiencia interna y calidad, su situación mejora significativamente. Si el salto de la M.C.B.A entre el esfuerzo según la riqueza y el gasto efectivo es emblemático, no lo es menos el que se produce en la provincia de Buenos Aires entre el que incluye el *simple* gasto por alumno y el gasto efectivo.

Paralelamente, entre las provincias que aparecen haciendo un mayor esfuerzo si se toma en cuenta su riqueza están las de menor desarrollo relativo del país. Contrariamente a los casos anteriores, la redistribución de recursos que se opera en su favor no garantiza un mayor esfuerzo de su parte en educación y, lo que es peor, tampoco asegura una mayor eficacia del gasto.

Estos movimientos en las posiciones que ocupan las provincias muestran, entonces, que el análisis del esfuerzo financiero en educación no puede soslayar: a) la magnitud de recursos de que dispone un gobierno para gastar, b) la cobertura del servicio que presta en relación a la que debería prestar, c) la significatividad de la población a la que debe atender ni, d) la efectividad del servicio prestado.

IV. SÍNTESIS Y COMENTARIOS FINALES

El análisis transversal desarrollado no significa que se esté planteando una competencia entre jurisdicciones ni que el objetivo sea precisar *cuál* es la que más valora financieramente su sistema educativo. Si el enfoque aquí seguido fue la comparación interprovincial, ello se debe a que, en primer lugar, es el usualmente seguido en estos casos (ilustra mejor las características de la situación a describir) y, en segundo, sirve a los efectos de situar el real esfuerzo financiero en educación.

Desde esa perspectiva, no es posible concluir que las provincias deberían presentar el comportamiento de las de mejor performance. En tal sentido, sólo se ha abordado un subsector y esto no puede más que ofrecer una visión parcial: la valoración del esfuerzo financiero en el nivel primario no debe realizarse aisladamente de la asignación de recursos a los demás niveles educativos ni a la del resto del ámbito estatal. En otras palabras, el destino del gasto no puede descontextualizarse de las demás necesidades de provisión de bienes y servicios públicos.

En función de estas consideraciones, la única prescripción de política posible es: cuanto mayor el nivel de esfuerzo efectivo, mejor. Paradójicamente, la circunstancia de que el único corolario que pueda extraerse del índice sea tan general, constituye su principal ventaja.

El índice de esfuerzo financiero efectivo sintetiza, en un solo indicador, el gasto realizado con la capacidad para hacerlo, la necesidad de efectuarlo y el grado de cumplimiento de las metas de eficiencia interna y calidad educativa. Por eso las diferencias significativas que se presentaron respecto de lo que usualmente se cree que es la valoración en la inversión educativa.

Contra lo tradicionalmente aceptado, no son los alumnos más costosos ni los presupuestos más abultados los indicadores adecuados para apreciar el esfuerzo de financiamiento de la educación. Por el contrario, una medición más rigurosa puede señalar resultados completamente opuestos. En tal sentido, la contribución del indicador es, precisamente, poner de manifiesto que el esfuerzo de financiamiento no se limita a una mera asignación y/o distribución intersectorial del gasto.

CUADRO ANEXO

ÍNDICES ALTERNATIVOS DE ESFUERZO FINANCIERO EN EDUCACIÓN

	RESPECTO DE		
	INGRESO PER CAPITA	RECURSOS PER CAPITA	RECURSOS PER CAPITA Y GASTO EFFECTIVO
BUENOS AIRES	0.0064	0.0835	0.0504
CHACO	0.0185	0.1020	0.0367
CHUBUT	0.0227	0.1419	0.0632
CATAMARCA	0.0284	0.1183	0.0383
CORDOBA	0.0105	0.0917	0.0526
CORRIENTES	0.0181	0.1224	0.0543
ENTRE RIOS	0.0162	0.1076	0.0556
FORMOSA	0.0217	0.0709	0.0239
JUJUY	0.0195	0.0872	0.0393
LA PAMPA	0.0250	0.0823	0.0386
LA RIOJA	0.0224	0.0668	0.0193
M.C.B.A.	0.0073	0.0896	0.0648
MENDOZA	0.0128	0.1148	0.0566
MISIONES	0.0125	0.0914	0.0410
NEUQUEN	0.0210	0.0497	0.0238
RIO NEGRO	0.0213	0.0587	0.0212
SALTA	0.0151	0.0877	0.0279
SAN JUAN	0.0224	0.1192	0.0479
SAN LUIS	0.0204	0.0891	0.0324
SANTA CRUZ	0.0171	0.0447	0.0179
SANTA FE	0.0141	0.1187	0.0691
SGO. DEL ESTERO	0.0250	0.1413	0.0397
T. DEL FUEGO	0.0154	0.0491	0.0232
TUCUMAN	0.0173	0.1418	0.0695
TOTAL PAIS	0.0108	0.0964	0.0515

Fuente: *Estudio de Costos del Sistema Educativo* en base a información del Programa de Reformas e Inversiones en el Sector Educación (MCE/BID), Censo de Población y Vivienda 1991, Informe de Desarrollo Humano Argentino 1995 y Secretaría de Hacienda de la Nación.

Ministerio de Cultura y Educación
Centro de Impresión - Programa de Pasantías Laborales
Paseo 888 - 2° Piso - Capital Federal

