

FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN, DEBATES PENDIENTES

ESCUELA EN LUCHA



No se trata sólo de asegurar la inversión educativa, sino que desde el Estado se posibilite un mejor desempeño escolar. El cumplimiento de los objetivos sociales y políticos de la educación está necesariamente vinculado a la inclusión.

Por Marisa Álvarez
Docente de la Universidad Nacional de Tres de Febrero

Existe un consenso unánime respecto de la importancia estratégica de la educación. No obstante, a la hora de definir el financiamiento necesario para el área, las posturas no son tan homogéneas.

Cualquier consideración respecto del financiamiento educativo en la Argentina exige hacer referencia a la estructura normativa que tiene como eje central la Ley Nacional de Financiamiento Educativo, sancionada en enero de 2006 y próxima a terminar su vigencia a fines de 2010.

Esta ley plantea objetivos de financiamiento y educativos. La principal estipulación a nivel financiero refiere al incremento gradual de la inversión en educación, cultura, ciencia y tecnología, hasta alcanzar, en 2010, el 6 por ciento del PBI. Al momento de la sanción de la ley, los recursos presupuestarios consolidados de las distintas jurisdicciones alcanzaban el 4,5 por ciento del PBI. La recomendación, a nivel internacional, es que los gobiernos inviertan al menos el 6 por ciento del PBI en educación, como señala Jacques Delors en *La educación encierra un tesoro*. Este valor se ha constituido en un punto de referencia más allá de las diferencias regionales y de la magnitud del PBI de los distintos países. Por otra parte, la Ley de Educación Nacional, sancionada con posterioridad a la de Financiamiento Educativo, profundiza esta orientación al establecer que el presupuesto consolidado del Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autóno-

ma de Buenos Aires, destinado exclusivamente a educación, no deberá ser inferior al 6 por ciento del PBI.

La sanción de la Ley de Financiamiento Educativo constituye un punto de inflexión en las políticas de financiamiento de la educación, convirtiéndose en un instrumento fundamental para la orientación de políticas y en tendencia manifiesta de financiamiento del sector, otorgándole previsibilidad al gasto en educación y a su vez estableciendo un marco de responsabilidades muy claro en cuanto a la asignación presupuestaria. Crea nuevas reglas en la coordinación del financiamiento sectorial en los diferentes niveles de gobierno y en cuanto a la utilización de los recursos (a partir de la asignación específica del incremento en el porcentaje de coparticipación transferido a las provincias). Introduce elementos de redistribución para las provincias más pobres, con una mayor asignación para aquellas con porcentajes más elevados de ruralidad y con menor cobertura, asegurando que cada jurisdicción asigne presupuesto para cumplir con la meta financiera en cada uno de los años de vigencia de la ley.

Esta ley prioriza el sector e institucionaliza y define parámetros para la inversión en educación. La valoración es positiva en este sentido, dado que, hasta su sanción, el financiamiento de la educación tenía un comportamiento errático, derivado ya fuera del crecimiento o la contracción de la economía, como del resultado de la puja entre

los distintos sectores en los que se reparte el gasto público social. Estos vaivenes recurrentes en torno de la magnitud de los recursos efectivamente destinados al financiamiento educativo producían un problema grave para el sector, dada la inelasticidad del gasto, que en su mayor parte está asignado al pago de los salarios docentes.

Como consecuencia de la implementación de la ley y de los instrumentos normativos complementarios, se verifica un importante incremento en la asignación de recursos presupuestarios: la base, tomada en 2005, de 24.400 millones de pesos destinados a educación, pasó a más que duplicarse en 2008 alcanzando un monto de 59.818 millones, según datos del Ministerio de Educación.

Esto implicó, en términos reales, un incremento del 60 por ciento en la masa total de recursos invertidos en el sector, gran parte del cual ha sido destinado a la recomposición salarial del cuerpo docente y no docente (en ambos casos con un retraso histórico). Esta reestructuración de los niveles salariales ha permitido avanzar en la necesaria jerarquización del trabajo docente.

El presente análisis corresponde al gasto público en educación, sin considerar la inversión privada en el sector. Sólo a nivel referencial, vale mencionar que el gasto público sostiene un servicio educativo que atiende diariamente a más de 11 millones de alumnos (73,3 por ciento del sector de gestión estatal) en los niveles inicial, primario, secundario y superior no universitario, impartido en 48.730 establecimientos en todo el país y atendidos por 657.000 docentes con cargos además de 6 millones de horas cátedra en los niveles medio y superior. El nivel universitario se imparte a través de 100 universidades en todo el país, a las que asisten aproximadamente 1,6 millones de alumnos.

Las metas educativas

La Ley de Financiamiento Educativo tiene una particularidad: no sólo fija metas financieras sino también de carácter educativo. En su artículo 2 establece, entre otras, las siguientes:

a) En relación con el nivel inicial, dispone una meta de cobertura del 100 por ciento de la población de cinco años de edad y obliga a las jurisdicciones a asegurar la incorporación creciente de los niños y niñas de tres y cuatro años.

b) Garantizar un mínimo de 10 años de escolaridad obligatoria.

c) Lograr que el 30 por ciento de los alumnos de educación básica tengan acceso a escuelas de jornada extendida o completa.

d) Avanzar en la universalización del nivel medio.

La Ley Nacional de Educación propone metas más ambiciosas, tales como la obligatoriedad de la escuela secundaria y la universalización de los servicios educativos para los niños de cuatro años de edad.

Las metas financieras se han cumplido, e incluso superado: en los primeros dos años de vigencia de la ley se invirtió más aún que lo establecido en el compromiso asumido. Las metas educativas, sin embargo, no se han alcanzado. En el plazo de vigencia de la ley, si bien se ha avanzado, no se logró la universalización del nivel medio; se alcanzó un 6 por ciento, en relación a la meta del 30 por ciento, de la jornada extendida o completa; tampoco se han superado las inequidades entre provincias.

Surgen preguntas: ¿cuánto es necesario invertir para asegurar el cumplimiento de las metas educativas propuestas en la ley? Y en sentido amplio, ¿cuánto es necesario para financiar la educación? ¿Cuánto dinero es necesario para lograr la cobertura de la educación obligatoria, desde el nivel inicial hasta el nivel secundario?

Conceptualmente, esto implica calcular la inversión global adicional necesaria para brindar servicios educativos a todos los niños y jóvenes en edad escolar, que actualmente se encuentran fuera del sistema.

Alejandro Vera y Pablo Bezem, en *El financiamiento de la educación inicial en la Argentina*, a través de una muestra representativa de provincias, concluyen que, para asegurar la universalización del servicio educativo en toda la población de 4 y 5 años (lo que implicaría incorporar a aproximadamente 260.000 niños), es necesario un 2,1 por ciento adicional en el esfuerzo financiero provincial. En algunos casos, tal como el de la provincia de Buenos Aires, el cumplimiento de esta meta implicaría destinar más del 37 por ciento del presupuesto provincial a la educación.

Respecto del nivel secundario, tomando como base el ejercicio realizado por Inés Cappellacci en *La obligatoriedad de la educación secundaria en Argentina*. Deudas pendientes y nuevos desafíos, para determinar las plazas necesarias para la incorporación de todos los jóvenes en edad teórica de asistir a la educación secundaria (en un escenario en el que no hay deserción ni repitencia), resulta que la matrícula total de 7° al 12° año de estudio ascendería a más de 4,7 millones de alumnos: cerca de 1,2 millones de plazas adicionales. Esto implicaría una inversión adicional de poco más de 6.000 millones de pesos al año: alrededor del 12 por ciento del gasto total consolidado en educación, sólo para el nivel medio. Si consideramos los indicadores de eficiencia actuales del sistema (repitencia), este monto se duplicaría.

Destinar más recursos financieros al sector no resuelve, por sí solo, la universalización de la educación. La mayor disponibilidad de fondos es ciertamente una condición necesaria, pero no es una condición suficiente. Esto, que es válido en términos generales, lo es más aún en el caso del nivel medio, cuya problemática es de una especial complejidad, dada la multiplicidad de factores que involucra.

EN LOS PRIMEROS DOS AÑOS DE VIGENCIA DE LA LEY NACIONAL DE EDUCACIÓN SE INVIRTIÓ MÁS AÚN QUE LO ESTABLECIDO EN EL COMPROMISO ASUMIDO. LAS METAS EDUCATIVAS, SIN EMBARGO, NO SE HAN ALCANZADO.

