

**MAESTRÍA EN DISEÑO Y GESTIÓN DE POLÍTICAS Y  
PROGRAMAS SOCIALES**

**Ciclo 2004 - 2005**

Los avances en la legislación educativa argentina y el  
financiamiento de la educación

Estudio comparativo en 2 provincias:  
Tucumán y Santiago del Estero

Analía Andrea Viola

TUTOR: Oscar Daniel Cetrángolo

Versión  
Mayo 2012

## **AGRADECIMIENTOS**

Quiero agradecer especialmente el gran apoyo y colaboración de mi tutor, Oscar Cetrángolo, quien me ha guiado sistemáticamente en momentos claves en la redacción de este trabajo. Sus contribuciones y sugerencias han sido aportes invaluable para el desarrollo de esta tesis. Asimismo, quiero dar las gracias a Alejandro Morduchowicz por sus sugerencias y comentarios sumamente constructivos en la etapa de evaluación de la tesis, los cuales se incorporaron en esta nueva versión del documento.

Además, quiero expresar mi agradecimiento a las autoridades de la Maestría, Alfredo Monza, Martín Campos y Lucía Miranda, quienes han respondido generosamente a mis inquietudes, consultas y pedidos.

Por último, no quiero dejar de agradecer el apoyo incondicional de mi familia que me dio las fuerzas y la perseverancia para finalizar este trabajo. Sin su presencia y contención me hubiera sido imposible llevar a cabo esta difícil tarea.

## ÍNDICE

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b> .....	4
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	5
<b>1. Los pilares fundamentales de la descentralización fiscal</b> .....	10
<b>2. La reestructuración del sistema educativo en América Latina</b> .....	16
<b>2.1. El sustento de las reformas educativas</b> .....	16
<b>2.2. Los ejes de las reformas</b> .....	18
<b>2.3. El rol de la descentralización en las reformas educativas</b> .....	20
<b>3. Los avances en la legislación educativa en Argentina</b> .....	24
<b>3.1. La descentralización de los servicios educativos y la Ley Federal de Educación</b> .....	24
3.1.1. Los fondos transferidos hacia las provincias durante la década del 90 .....	33
<b>3.2. Las nuevas leyes de educación</b> .....	41
3.2.1. Las metas educativas y de financiamiento educativo .....	46
<b>4. La problemática educativa argentina</b> .....	53
<b>4.1. La descentralización parcial de los servicios educativos</b> .....	53
<b>4.2. Las inequidades de financiamiento educativo provinciales</b> .....	56
<b>5. Los casos de Tucumán y Santiago del Estero</b> .....	61
<b>5.1. El contexto provincial</b> .....	61
<b>5.2. La normativa educativa provincial</b> .....	65
<b>5.3. El sistema educativo provincial</b> .....	72
<b>5.4. La distribución del gasto educativo</b> .....	80
<b>5.5. El esfuerzo presupuestario por la educación</b> .....	84
<b>5.6. El origen de los recursos del sistema educativo provincial</b> .....	87
<b>5.7. La situación fiscal</b> .....	89
<b>5.8. El cumplimiento de las metas en Tucumán y Santiago del Estero</b> .....	95
<b>6. Conclusiones y Recomendaciones</b> .....	102
<b>6.1. Lineamientos de una alternativa posible: un mecanismo de transferencias en base a desempeños</b> .....	104
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	108
<b>ANEXO: La Coparticipación Federal de Impuestos en Argentina</b> .....	116

## ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO 1: Resumen de la normativa clave vinculada a la educación argentina durante la década del 90.....	30
CUADRO 2: Comparativo de las metas educativas en las nuevas leyes de educación en Argentina.....	47
CUADRO 3: Indicadores socio demográficos, económicos y educativos:.....	63
CUADRO 4: Normativa fundamental vinculada a la educación.....	65
CUADRO 5: Unidades educativas, alumnos, cargos docentes y horas cátedra. Educación común. 2006-2009.....	73
CUADRO 6: Alumnos, unidades educativas, cargos docentes y horas cátedra por nivel de enseñanza. Santiago del Estero y Tucumán. 2009. ....	74
CUADRO 7: Porcentaje de alumnos, unidades educativas, cargos docentes y horas cátedra por nivel educativo y sector de gestión estatal. Santiago del Estero y Tucumán. 2009. ....	75
CUADRO 8: Resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación (en %). ....	76
CUADRO 9: Indicadores educativos. 1999 y 2004. ....	78

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: Distribución de los principales programas del Ministerio de Educación (sin universidades). Promedio 1995-2000.....	37
GRÁFICO 2: Fondos transferidos a las provincias según origen. ....	40
GRÁFICO 3: Comparativo gasto efectivo en educación consolidado como porcentaje del PBI vs. Metas de la Ley de Financiamiento Educativo.....	49
GRÁFICO 4: Participación de Nación y Provincias en el gasto educativo consolidado. 1981-2000.....	51
GRÁFICO 5: Evolución de la participación de Nación y Provincias en el gasto educativo consolidado. 2005-2009. ....	52
GRÁFICO 6: Gasto educativo como porcentaje del gasto total. 2009.....	57
GRÁFICO 7: Gasto educativo por alumno estatal (en pesos corrientes). 2009. ....	58
GRÁFICO 8: Relación entre recursos propios por habitante y gasto educativo por alumno estatal. 2009.....	59
GRÁFICO 9: Gasto educativo provincial por objeto del gasto.....	81
GRÁFICO 10: Salarios docentes del nivel primario (en pesos).....	82
GRÁFICO 11: Salarios docentes del nivel primario (en pesos a precios 2001). ....	83
GRÁFICO 12: Gasto educativo provincial como porcentaje del gasto total. ....	85
GRÁFICO 13: Gasto educativo por alumno estatal (en pesos).....	86
GRÁFICO 14: Evolución de los ingresos y gastos totales (en millones de pesos corrientes). Santiago del Estero. 1993-2008. ....	91
GRÁFICO 15: Evolución de los recursos y gastos desagregados (en millones de pesos corrientes). Santiago del Estero. 1993-2008. ....	92
GRÁFICO 16: Evolución de los ingresos y gastos totales (en millones de pesos corrientes). Tucumán. 1993-2008. ....	94
GRÁFICO 17: Evolución de los recursos y gastos desagregados (en millones de pesos corrientes). Tucumán. 1993-2008. ....	94
GRÁFICO 18: Metas de financiamiento educativo y presupuesto ejecutado (en millones de pesos corrientes). 2006-2010.....	98
GRÁFICO 19: Cumplimiento gasto educativo por alumno del sector estatal (en pesos corrientes). 2005-2009. ....	99
GRÁFICO 20: Cumplimiento porcentaje de gasto educativo sobre el gasto total.....	100
GRÁFICO 21: Mecanismo propuesto de transferencias condicionadas a desempeños.....	106

## **RESUMEN EJECUTIVO**

El *objetivo* de esta investigación es analizar los avances en la legislación educativa argentina y el financiamiento de la educación desde la reforma de los años 90 hasta la actualidad. En particular, se realiza un análisis comparativo sobre el financiamiento educativo en el periodo señalado en las provincias de Tucumán y Santiago del Estero.

Tanto al realizarse la transferencia de los servicios educativos a las provincias en los años 90 como en la Ley de Financiamiento Educativo, no se consideraron recursos adicionales para financiar al gasto público provincial, ocasionando algunas dificultades financieras para las provincias con menor capacidad fiscal.

Dado que finalizó la Ley de Financiamiento Educativo, es necesario considerar nuevas alternativas que contemplen las distintas realidades provinciales para avanzar en la lucha contra las desigualdades educativas. Una alternativa posible (presentada en este documento) es otorgar transferencias para la educación condicionadas a desempeños o resultados de aprendizaje de los alumnos. Con este tipo de transferencias, se pueden otorgar recursos adicionales a la educación haciendo hincapié en el logro de ciertos resultados educativos para mejorar la calidad de la educación y los canales de rendición de cuentas.

## INTRODUCCIÓN

La década del 90 marcaba el escenario para la reforma educativa en los países de América Latina. La necesidad de mejorar la calidad, equidad y eficiencia de la oferta educativa se convertía en el pilar fundamental para el desarrollo económico y social de los países. La inversión en capital humano era esencial para superar el proceso intergeneracional de la pobreza, adecuarse al nuevo orden internacional e insertarse en los nuevos patrones de modernización tecnológica.

El tema central de la reforma educativa fue la transferencia de responsabilidades del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales. En general, los países adoptan estrategias de descentralización para lograr mayor participación e integración de la comunidad en las decisiones de gobierno (mayor rendición de cuentas) y mejoras de eficiencia en la administración y control del gasto público.

Sin embargo, los alcances y objetivos de la descentralización en los países de América Latina fueron diversos y respondieron a distintas motivaciones. Por un lado, países como Brasil y Colombia optaron por la descentralización como un medio para profundizar la democracia y las organizaciones de base. Por otro lado, en países como Argentina y México, la descentralización del sector educativo estuvo más atada a objetivos de índole económica (Kaufman y Nelson, 2005).

En Argentina, el interés otorgado a la propuesta de descentralizar los servicios educativos a los gobiernos subnacionales se encontraba inmersa dentro de una agenda política más amplia, de reformas estructurales, orientada a reducir el tamaño del Estado en la economía. Asimismo, dicha propuesta fue apoyada principalmente por varios actores por fuera del sector educativo. En efecto, la política de descentralización en Argentina estuvo impulsada por el Ministerio de Economía, que incluyó la transferencia

de responsabilidades de la educación secundaria hacia las provincias en dos artículos del proyecto de Ley de Presupuesto Nacional para el año 1992 (Kisilevsky, 1998).

Una vez asignadas las responsabilidades de nuevas funciones a los gobiernos subnacionales, deben establecerse las fuentes de financiamiento para asegurar que las necesidades de gasto estén estrechamente vinculadas con los recursos disponibles. Sin embargo, la transferencia de responsabilidades de los servicios educativos a las provincias argentinas no fue acompañada de recursos específicos para tal fin. De esta manera, el financiamiento de la transferencia quedaba supeditado a los mismos recursos que los gobiernos provinciales poseen por la Ley de Coparticipación Federal.

En un país federal y descentralizado como la Argentina, es de esperar que se produzcan diversos comportamientos en cada una de las provincias. La descentralización no se realizó de forma gradual y no se evaluaron las condiciones particulares de cada provincia. La transferencia de responsabilidades de la gestión de la enseñanza secundaria comenzaba a ser una pesada carga financiera para las provincias con menor capacidad fiscal.

Argentina está dividida en 5 regiones principales, a saber, Centro, Cuyo, Litoral, Norte y Patagonia. En términos relativos, la región norte presenta peores indicadores socioeconómicos y educativos y está conformada por provincias con escasa capacidad fiscal (menos recursos per cápita). Exceptuando las provincias de Tucumán y Salta, la región norte constituye la zona más rezagada productivamente de nuestro país.

Una situación particular se da entre dos provincias vecinas, Tucumán y Santiago del Estero. Si bien ambas provincias pertenecen a la misma zona geográfica, las mismas han evolucionado productivamente de manera diferente. Asimismo, el comportamiento de ambas provincias durante las reformas educativas fue diferente. Mientras Tucumán

emprendió los programas nacionales con fondos internacionales, Santiago del Estero se negó a participar de estos programas, asumiendo una política de no endeudamiento.

No obstante, en estas provincias, la disponibilidad de recursos fiscales por habitante es relativamente baja lo que condiciona altamente la posibilidad de financiar el gasto educativo por alumno. En este contexto, las implicancias fiscales de la descentralización eran críticas y el problema del financiamiento educativo era un aspecto clave a incorporar en la agenda política.

A fines del 2005 la *Ley de Financiamiento Educativo* (Ley N° 26.975) entraba en escena en un intento de mejorar las necesidades de financiamiento educativo. Esta ley estableció el aumento de los recursos destinados a la educación hasta alcanzar en el año 2010 el 6% del Producto Bruto Interno (PBI). Un año después también se sancionaba la *nueva Ley de Educación* en donde se volvía a reestructurar el sistema educativo.

La Ley de Financiamiento Educativo ejerció un compromiso más claro por la educación en contraposición a lo ocurrido durante la década del 90, principalmente porque se estableció una ley específica de financiamiento para la educación. Sin embargo, la forma de financiamiento se logró a través de una asignación específica de los recursos coparticipables, es decir, se estableció una condición en el uso de dichos recursos.

La implementación de esta ley fue un avance positivo en materia educativa, sin embargo, estaba inmersa en el mismo contexto de reformas de la década del 90, es decir, la desigualdad territorial de las provincias no se había modificado. De nuevo, los principales recursos de las provincias, la coparticipación federal de impuestos, eran los responsables de financiar la educación.

En este sentido, es necesario llevar a cabo una política educativa nacional que coordine los distintos comportamientos generados al interior del país producto de la desigualdad territorial para evitar disparidades en la provisión de los servicios educativos en cada una de las provincias y asegurar la equidad regional.

El *objetivo* de esta investigación es analizar los avances en la legislación educativa argentina y el financiamiento de la educación desde la reforma de los años 90 hasta la actualidad. En particular, se realiza un estudio comparativo sobre el financiamiento educativo en el periodo señalado en las provincias de Tucumán y Santiago del Estero.

La *hipótesis* de trabajo es que los avances en la legislación educativa argentina no lograron paliar las disparidades educativas provinciales dada la ausencia de un mecanismo de transferencias condicionadas en base a desempeños para la educación que refleje la desigualdad territorial de nuestro país.

La estrategia metodológica es principalmente de carácter cuantitativo con información secundaria proveniente de: **a)** La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas para la obtención de información fiscal y **b)** La Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo y la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación de la Nación para la obtención de información sobre gasto educativo, salarios docentes e indicadores educativos.

Por otro lado, se lleva a cabo un análisis exploratorio de documentos relacionados con el financiamiento educativo para definir el estado del arte sobre el tema tanto en América Latina como en Argentina. Asimismo, se realiza un análisis específico sobre las provincias bajo estudio respecto del contexto educativo,

características socioeconómicas y productivas y la situación fiscal durante la década del 90 y los últimos años.

Para alcanzar el objetivo y la hipótesis de esta investigación, el trabajo se estructura de la siguiente manera. En la sección 1 se expone el marco teórico de este trabajo que es la teoría de la descentralización fiscal. En la sección 2 se describen los lineamientos de las políticas educativas de los años 90 en América Latina, destacando los principales ejes de las reformas. En la sección 3 se analiza la propuesta de reforma educativa en Argentina durante la década del 90 y se describen los avances en la legislación educativa, a saber, la Ley de Financiamiento Educativo y la nueva Ley de Educación Nacional. En la sección 4 se estudia la problemática educativa en la Argentina y se lleva a cabo un análisis del financiamiento educativo en las provincias bajo estudio, Tucumán y Santiago del Estero. En la sección 5, se exponen las conclusiones y algunos lineamientos de una alternativa posible de política educativa.

## 1. Los pilares fundamentales de la descentralización fiscal

Los principios de la descentralización fiscal buscan estructurar las relaciones entre los distintos niveles de gobierno a través de la delimitación de sus responsabilidades y fuentes de financiamiento. Estos arreglos institucionales son fundamentales para lograr eficiencia y equidad en la provisión de los servicios públicos a nivel nacional.

El argumento clásico a favor de la descentralización es que los gobiernos subnacionales pueden captar mejor las necesidades y preferencias de su población que el gobierno nacional. Según el teorema de la descentralización formulado por Wallace Oates (1972), los servicios públicos son provistos eficientemente por aquella jurisdicción capaz de internalizar los costos y beneficios de dicha provisión<sup>1</sup>. Esto se debe a que las autoridades locales están en una buena posición para brindarle a su comunidad los servicios públicos que desea y necesita mientras que la provisión centralizada implica un servicio más uniforme, originando pérdidas de eficiencia.

De aquí se desprende que el **primer pilar** fundamental de la teoría de la descentralización es que la asignación de funciones debe basarse en el **principio de correspondencia y subsidiariedad** (Bird, 2001). Dichos principios establecen que las funciones deben ser desempeñadas por el menor nivel de gobierno que pueda afrontar los costos y al mismo tiempo asimilar los beneficios de la provisión del servicio público que ofrece (Oates, 2006; Shah, 2007). Además, otras dos dimensiones de este principio son: a. que la responsabilidad de gastar coincida con la de recaudar y b. que la responsabilidad del financiamiento coincida con la responsabilidad política (Porto, 2008).

---

<sup>1</sup> Traducción del autor. En inglés es: "Each public service should be provided by the jurisdiction having control over the minimum geographic area that would internalize the benefits and costs of such provision" (Oates, 1972:55).

El **segundo pilar** fundamental de la descentralización fiscal es que la **asignación de nuevas funciones a nivel subnacional debe ser previa a la determinación de las fuentes de financiamiento**. De esta manera, se asegura que los gastos asignados estén estrechamente vinculados con los recursos necesarios para financiarlos. En otras palabras, al determinar las necesidades de gasto de los gobiernos, se puede saber el tipo de financiamiento que va a ser requerido (Bahl, 1999; Kee, 2003).

Se argumenta que la asignación de las fuentes de financiamiento entre los niveles de gobierno debe girar en torno a 4 criterios generales (Kelly, 1999; Shah, 2007):

- a) *Eficiencia económica*: las fuentes de financiamiento deben estar estructuradas para minimizar las distorsiones en la economía y pérdidas de bienestar social.
- b) *Equidad nacional*: basado en el principio del beneficio donde un individuo debe pagar de acuerdo a los beneficios que recibe o en el principio de la capacidad de pago donde un individuo debe pagar según su capacidad de afrontar el pago de los servicios que se le otorguen.
- c) *Viabilidad administrativa*: establece que los impuestos deben estar asignados al nivel de gobierno con mayor capacidad de administrar los recursos y minimizar los costos de dicha administración.
- d) *Adecuación de los recursos*: los gobiernos deben disponer de una base estable de recursos ante eventuales necesidades de gasto por cambios en la coyuntura económica y social.

Por ejemplo, impuestos cuya administración implica economías de escala, graven bases tributarias móviles o bien son de carácter progresivo como el impuesto a las ganancias, corresponden ser asignados al nivel central (Piffano, 1999). Por otro lado, a los gobiernos subnacionales es mejor concederles la recaudación de los impuestos que

graven bases tributarias no móviles como los impuestos a la propiedad y a los automóviles y que además resulten más fáciles de administrar que a nivel nacional. Asimismo, determinados servicios pueden ser financiados con tarifas a los usuarios, los servicios públicos con impuestos locales y bienes con cierta externalidad deberían ser financiados con transferencias intergubernamentales (Bahl, 1999).

Un **tercer pilar** fundamental lo constituyen las **transferencias intergubernamentales**. Cuando los gobiernos subnacionales carecen de autonomía fiscal o capacidad para recaudar sus propios recursos, las transferencias desde el nivel nacional hacia los gobiernos subnacionales son esenciales para lograr financiar su gasto público. Asimismo, en un esquema federal de gobierno, se puede desarrollar una competencia impositiva entre las provincias, que las llevaría a un bajo y subóptimo nivel de gasto público local y es por tanto necesario otorgar las transferencias para llevar el gasto local a los niveles óptimos (Porto y Sanguinetti, 1996).

Las transferencias intergubernamentales pueden dividirse en dos grandes grupos: a) Transferencias no condicionadas y b) Transferencias específicas o condicionadas (Cetrángolo y Jiménez, 1996; Porto, 2005; Boadway y Shah, 2007).

Las transferencias no condicionadas tienen como objetivo la preservación de la autonomía local al no imponer ningún tipo de restricción al uso de los fondos concedidos y mejorar la equidad entre las jurisdicciones. También se las denominan “transferencias en bloque” cuando son utilizadas por los gobiernos locales para un sector en particular como por ejemplo, salud y educación, entre otros, otorgando discrecionalidad en la asignación de los fondos.

Por otro lado, las transferencias condicionadas intentan proveer incentivos para llevar adelante actividades específicas. Estas transferencias generalmente imponen restricciones en el tipo de gasto a financiar o bien pueden requerir alcanzar ciertos

resultados o desempeños en la entrega de los servicios o bienes públicos. Asimismo, las transferencias condicionadas pueden tener una contrapartida del gobierno local o no. Las transferencias con contrapartida requieren que el gobierno que las recibe, financie un porcentaje del gasto con recursos propios. A su vez este tipo de transferencias puede tener un límite en el monto o tiempo asignado o bien no tenerlo.

Todos estos tipos de transferencias presentan ventajas y desventajas. Las transferencias con contrapartida, especialmente las que tienen límite en el otorgamiento de los fondos, estimulan mayor supervisión de la ejecución de los gastos en los gobiernos subnacionales a la vez que conceden a los gobiernos nacionales un mayor poder sobre sus presupuestos. Sin embargo, las mismas pueden representar una carga para los gobiernos con limitada capacidad fiscal.

En cambio, las transferencias sin contrapartida suelen ser las más convenientes para que los gobiernos locales incrementen su gasto en la función o actividad asistida, especialmente para aquellas actividades que son consideradas prioritarias para el gobierno nacional. Si el objetivo es simplemente mejorar el bienestar de los residentes locales, las transferencias no condicionadas son preferibles dado que tienden a preservar la autonomía local.

El diseño de un mecanismo de transferencias puede responder a distintos objetivos. Los objetivos más comunes son reducir las brechas fiscales a nivel provincial, minimizar las disparidades fiscales regionales y asegurar estándares nacionales mínimos (Bird y Smart, 2002; Shah, 2007).

Las brechas fiscales pueden originarse por una desigual distribución de responsabilidades y fuentes de financiamiento entre los distintos niveles de gobierno o bien por la centralización de las potestades tributarias. Para poder cerrar la brecha fiscal vertical entre los gastos y los recursos a nivel subnacional es necesario otorgar mayor

capacidad a los gobiernos subnacionales para recaudar recursos propios (Bird y Smart, 2002).

Para lograr tal objetivo se debe pensar en mecanismos que concedan a los gobiernos subnacionales la posibilidad de fijar alícuotas adicionales sobre una misma base tributaria (esquemas de reparto tributario) (Porto y Sanguinetti, 1996; Mc Lure, 2001). También existe otro mecanismo de transferencias muy utilizado en países en desarrollo como el de “coparticipación de ingresos” pero que no otorga autonomía fiscal a las provincias<sup>2</sup>. El mismo establece la distribución de recursos desde el gobierno nacional al subnacional sobre la base de criterios objetivos (fórmulas en la mayoría de los casos) y actúa de manera redistributiva entre las distintas jurisdicciones.

Otro de los objetivos para los cuales se diseñan sistemas de transferencias es reducir las asimetrías regionales. De esta manera, se otorgan desde el nivel nacional a los gobiernos subnacionales transferencias que igualan o nivelan las capacidades fiscales existentes entre las distintas jurisdicciones para alcanzar un parámetro nacional (mecanismos de igualación fiscal) (Bird y Smart, 2002; Boadway y Shah, 2007; Porto y Rosales, 2008).

Por último, asegurar estándares nacionales mínimos en la provisión de servicios constituye uno de los objetivos más buscados para alcanzar la equidad nacional. Estos estándares pueden alcanzarse a través de transferencias condicionadas, en especial las relacionadas con el alcance de ciertos resultados o desempeños, hacia un uso específico como la financiación de la educación y salud, entre otros (Boadway y Shah, 2007). Este tipo de mecanismo refuerza los canales de rendición de cuentas a la población ya que están en una posición para monitorear el cumplimiento y la efectividad de los servicios públicos que se les ofrecen.

---

<sup>2</sup> Este es el caso de Argentina con la Coparticipación Federal de Impuestos.

En general, cuando se delegan responsabilidades de gasto a los gobiernos subnacionales, se generan distintos comportamientos que son necesarios coordinar a fin de evitar grandes disparidades en la prestación de servicios públicos a nivel nacional (Boadway y Shah, 2009). Por esta razón, es necesario considerar las distintas situaciones fiscales de origen dado que al asignar nuevas responsabilidades a los gobiernos subnacionales los mismos pueden no estar en condiciones de afrontarlas con sus propios recursos.

Como corolario, una estrategia de descentralización fiscal debe focalizarse en estos pilares fundamentales<sup>3</sup>: a) Los gobiernos subnacionales son los que mejor conocen las necesidades y demandas de la población (principio de subsidiariedad), b) La asignación de las funciones debe ser previa a la determinación de las fuentes de financiamiento y c) El esquema de transferencias debe ser adecuado para lograr eficiencia y equidad nacional.

---

<sup>3</sup> Hay un cuarto pilar fundamental que es la capacidad de endeudamiento a nivel provincial que no se trata en este apartado.

## **2. La reestructuración del sistema educativo en América Latina**

### **2.1. El sustento de las reformas educativas**

El grave escenario económico y social de las economías latinoamericanas a lo largo del decenio de los 80, producto de la crisis de la deuda externa en 1982, fomentaron la implementación de políticas de ajuste estructural tendientes a paliar la inestabilidad económica, política y social.

Las nuevas políticas han transformado la participación del Estado en la economía y sociedad de cada uno de los países de la región, reduciendo sus dimensiones y enfatizando una nueva asignación de funciones para sus distintos niveles de gobierno. Los procesos de privatización y descentralización de los servicios sociales que se difundieron en América Latina se ajustaron al nuevo enfoque de calidad, eficiencia y selectividad del gasto público (Di Gropello, 1999).

Las reformas educativas<sup>4</sup> no estuvieron ajenas a este proceso. Como señalan Kaufman y Nelson (2005), la deficiente cobertura y la baja calidad de la educación pública latinoamericana han sido vistas como algunas de las principales causas del lento crecimiento económico y de la desigualdad en la distribución del ingreso. Es por ello que la educación se convirtió en una de las principales prioridades de la agenda política

---

<sup>4</sup> Es importante definir el concepto de reforma educativa. Como menciona Zaccagnini (2004), las reformas en educación están relacionadas con la necesidad de implementar un cambio de organización estructural del sistema, tanto en su diseño curricular como en los planes de estudio, modernizándolo para tornarlo más ágil y efectivo al descentralizar la burocracia central. Asimismo, en palabras del autor se habla de una reforma educativa, ...“cuando se pretende elevar la calidad general de la enseñanza, en aras de mejorar el rendimiento académico de los alumnos y disminuir el fracaso escolar; cuando se pretende adecuar y ajustar la formación educativa a las demandas del mercado laboral; cuando se quiere introducir cambios en los estilos pedagógicos de los docentes; cuando se busca la transformar las culturas institucionales de las escuelas; cuando se busca aggiornar los criterios de organización y gestión institucional de las escuelas, etc. (Zaccagnini, 2004:1)”.

de los países latinoamericanos como promotora del desarrollo y la competitividad económica.

Del mismo modo, Zaccagnini (2004) establece tres “imperativos políticos” que sirvieron de base para fundamentar las reformas educativas. El primer imperativo tenía como propósito la reducción del gasto público ante la crisis de las economías latinoamericanas. El segundo imperativo intentó posicionar a la educación en un contexto de competitividad mundial. Es lo que a su vez, Tiramonti (2001) llama “imperativo de la inserción”. Finalmente, el tercer imperativo estuvo relacionado con la transformación de la función política de la educación como vía de movilidad social. Se argumenta que los procesos educativos se subordinaron a las necesidades económicas más que a un objetivo de movilidad social ascendente, vinculando a la educación con las necesidades y demandas del mercado de trabajo (Rivero, 2000).

El impulso y difusión de las reformas educativas tuvo como sustento las recomendaciones de especialistas del sector educativo, funcionarios vinculados a los Ministerios de Hacienda y Finanzas y principalmente de los organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>5</sup>. Las intervenciones de los organismos internacionales implicaron que el acceso al financiamiento externo tuviese como contrapartida distintos compromisos en torno a la aplicación de las variadas reformas institucionales definidas por los mismos organismos, es decir, las llamadas *condicionalidades* de los préstamos.

---

<sup>5</sup> Cabe señalar que organismos como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y UNESCO también hicieron sus recomendaciones en materia educativa dado que la educación “es el medio privilegiado para asegurar un dinamismo productivo con equidad social, fortalecer democracias mediante la promoción del ejercicio ampliado y sin exclusión de la ciudadanía, avanzar a mayor ritmo en la sociedad de la información y el conocimiento, y enriquecer el diálogo entre sujetos de distintas culturas y visiones de mundo” (CEPAL-UNESCO, 2005:1).

Por último, se pueden diferenciar tres ciclos de reformas educativas con distintos propósitos aunque no en todos los países de América Latina se sucedieron en el mismo momento. Las primeras reformas realizadas durante los años 80, se denominaron “*reformas hacia fuera*” y se refirieron a la ampliación de la cobertura de la enseñanza modificando la estructura organizativa, transfiriendo la administración y gestión de la educación a gobiernos subnacionales. La segunda generación de reformas, en los años 90, estuvo relacionada con la calidad y la equidad, denominándose “*reformas hacia adentro*” dado que el cambio giró en torno a la escuela, otorgando mayor autonomía y poder a directores y maestros. Por último, las reformas de tercera generación, llevadas a cabo en esta última etapa, se centraron aún más en la autonomía de las escuelas y en la denominada descentralización pedagógica (Guzman, 2005).

## **2.2. Los ejes de las reformas**

Cada uno de los países de América Latina implementó un tipo de reforma educativa particular en el marco de las políticas estructurales de los años 90<sup>6</sup>. Sin embargo, a pesar de la diversidad de situaciones de la región, las reformas educativas se orientaron por principios relativamente homogéneos.

En primer lugar, el **cambio en los estilos de gestión** fue el que más predominó, asignando menor prioridad a la evaluación de los rendimientos, la autonomía escolar y la vigilancia de la comunidad (Kaufman y Nelson, 2005).

La mayoría de los gobiernos concentraron sus esfuerzos en la transferencia de recursos y gastos (principalmente este último) a los gobiernos subnacionales. Las motivaciones que llevaron a descentralizar el sistema educativo fueron diversas, desde

---

<sup>6</sup> No es intención de este apartado ahondar en detalle sobre el análisis comparado de las reformas educativas en América Latina de los años 90 sino simplemente realizar un sucinto resumen de las reformas. Para obtener más información, se recomienda leer los trabajos de Gajardo (1999) y Kaufman y Nelson (2005).

motivaciones de índole política, específicamente la legitimación del Estado y la democratización, consideraciones fiscales como la reducción del tamaño de la administración central hasta razones de eficiencia o bien una combinación de todos estos factores (Di Gropello, 1999). En Argentina, como veremos, fue muy marcado el motivo fiscal que originó la descentralización de los servicios educativos con el objeto de alivianar la presión de gasto del nivel central.

Otro de los ejes destacados de las reformas fue el de **calidad y equidad**. El concepto de **calidad** en el contexto de las reformas educativas fue definido como “la formación de los individuos en competencias que se definen a la luz de los requerimientos de un mercado de empleo y consumo, que se está reconfigurando como consecuencia de las estrategias que los distintos países despliegan para acomodarse a las nuevas reglas del intercambio” (Tiramonti, 2001:34). Asimismo, Guzman (2005) menciona que el objeto de las reformas en torno a la calidad educativa se orientaba a que los estudiantes desarrollen competencias y obtengan un rendimiento altamente competitivo evaluado a través de pruebas estándares.

En este sentido, las reformas curriculares y el cambio de estructura a través del aumento de los años de escolaridad obligatoria, estuvieron dirigidas a mejorar la calidad de la enseñanza. Las orientaciones de las reformas curriculares giraron en torno a tres ejes: a) el paso desde una organización curricular por disciplinas a una organización por áreas del conocimiento, b) la incorporación de nuevos contenidos curriculares en el marco de las nuevas competencias y por último, c) la introducción de mayores posibilidades de elección en los contenidos del aprendizaje por parte de los alumnos (Tedesco y López, 2002).

Respecto de la **equidad** educativa, la mayoría de los países de la región llevaron a cabo *programas compensatorios y estrategias de discriminación positiva*. La

inversión educativa se focalizaba en los estratos socioeconómicos más desfavorables a través de programas y proyectos específicos para mejorar la educación de esta población objetivo.

Otro de los cambios imperantes en la década fue el énfasis otorgado al **perfeccionamiento docente**. Como señala Tedesco y López (2002), los cambios curriculares y los cambios en los estilos de gestión obligan a una verdadera reconversión profesional por parte de los profesores a través de diversos programas de capacitación y actualización docente.

Asimismo, la política de profesionalización ha consistido en acreditar permanentemente las competencias profesionales del docente a través de pruebas estándares (Guzman, 2005). Del mismo modo, estas reformas han recargado el trabajo de los docentes y aumentado el control de sus prácticas, siendo responsabilidad de los mismos los resultados de aprendizaje (Zaccagnini, 2004).

En resumen, los ejes de las reformas educativas en América Latina fueron variados. El mayor énfasis fue otorgado a la descentralización de las funciones educativas desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales. También puede señalarse la conquista de mayores niveles de calidad a través de sistemas de evaluación de los resultados del aprendizaje y la puesta en marcha de programas compensatorios para estudiantes en situaciones más desfavorecidas. Sin embargo, en algunos casos no se lograron los resultados esperados, acentuando los problemas de cobertura, acceso y equidad en el sistema educativo de la región (Gajardo 1999).

### **2.3. El rol de la descentralización en las reformas educativas**

Como se mencionó en el apartado anterior, el traspaso de las responsabilidades del gobierno nacional a los gobiernos provinciales fue uno de los ejes más fuertes de las reformas educativas en América Latina. En un contexto de fuerte turbulencia política y

transición democrática, la descentralización aparecía como la posibilidad de fortalecer a los gobiernos subnacionales, incrementando su representatividad política (Falleti, 2001).

Las motivaciones de los países para implementar estrategias de descentralización fueron diversas. Según destaca Falleti (2001), la decisión de descentralizar en países como Bolivia, Ecuador y Colombia estuvo ligada a los incentivos de sus sistemas electorales o de partidos políticos. En efecto, los partidos a cargo del nivel federal de gobierno percibían que con la descentralización podían ganar las elecciones a nivel local y más aun que iban a poder perpetuarse en el poder, siempre y cuando las elecciones se realizasen no sólo en el nivel nacional.

Por otro lado, Argentina y México implementaron estrategias de descentralización con motivos económicos y fuertemente propulsadas por los Ministerios de Economía y Hacienda (Kaufman y Nelson, 2005). Sin embargo, para el caso argentino, las políticas descentralizadoras resultaron ser estrategias eficaces para llevar a cabo algún tipo de ajuste estructural, disimulando políticas de recortes presupuestarios y aliviando la carga a nivel nacional. Para el caso mexicano, la propuesta de descentralizar estaba vinculada con la inserción internacional del país y de esta manera poder adecuarse a los patrones de competitividad mundial.

En el caso de Brasil y Nicaragua, fueron los propios Ministros de Educación quienes presionaron para las reformas. De hecho, el gobierno de Nicaragua incluyó la autonomía escolar como parte de su programa nacional de reformas (Kaufman y Nelson, 2005). Por otro lado, Brasil ya había descentralizado sus funciones no sólo a nivel subnacional sino en el ámbito local (municipalidades). De esta manera, el propósito fundamental consistía en atender cuestiones específicas como reducir las inequidades en el financiamiento a través de la creación de programas específicos desde el nivel central.

Los resultados de la descentralización también fueron variados y dependieron de la capacidad de apoyo de los gobiernos centrales para lograr la unidad en materia educativa (Kaufman y Nelson, 2005). Especialmente, en algunos casos, la capacidad del gobierno central fue débil para asumir tareas destinadas a garantizar resultados homogéneos mínimos en toda la población dadas las distintas situaciones afrontadas por los gobiernos subnacionales, esto es, distintas capacidades fiscales, grado de desarrollo socioeconómico desigual, escenario político diverso, entre otros.

Brasil, uno de los pioneros en llevar a cabo reformas de descentralización, generó estrategias de apoyo a los gobiernos subnacionales a través de la creación de programas específicos para lograr mayor equidad en el financiamiento educativo en y entre los estados. Luego de estos programas, el impacto fue muy positivo, aumentando el rendimiento académico de los alumnos y la matrícula en zonas más desfavorecidas (Di Gropello, 2004).

Asimismo, se destaca que en la mayoría de los casos, la descentralización del gasto se efectuó de manera parcial, es decir, sin asignar recursos económicos suficientes para solventarla (Gajardo, 1999). Esto provocó que los gobiernos subnacionales perdieran autonomía fiscal al no disponer de nuevas fuentes de financiamiento y continuaran dependiendo de nivel central a través de diversos esquemas de transferencias intergubernamentales. Por ejemplo, en el caso argentino la transferencia de responsabilidades al gobierno provincial no fue acompañada de recursos específicos para atender los nuevos gastos. De alguna manera, esta situación generó desempeños educativos diversos al interior del país según la capacidad fiscal de las distintas provincias.

En resumen, la descentralización en algunos países de América Latina sirvió como medio para legitimar la democracia y en otros para alcanzar objetivos de índole

económica y política. Pero muy difícilmente se iniciaron desde el sector educativo, exceptuando los casos de Nicaragua y Brasil. Los impactos generados también fueron variados y dependieron por un lado, del esfuerzo del nivel central de apoyar y coordinar las actividades a nivel subnacional para asegurar la equidad nacional y por otro lado, de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno.

### **3. Los avances en la legislación educativa en Argentina**

#### **3.1. La descentralización de los servicios educativos y la Ley Federal de Educación**

El objetivo de este apartado es describir los principales hechos en materia educativa en la Argentina desde los años 50 y brindar información acerca de la normativa vinculada a la transferencia de servicios educativos y a la reestructuración del sistema educativo durante la década del 90.

La Constitución Nacional establece las responsabilidades de la Nación y las provincias en materia educativa de manera ambigua dado que hay potestades superpuestas (Cetrángolo y Jiménez, 2004).

Según el artículo 5 de la Constitución, “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria”. Asimismo, en el artículo 75 inciso 18 se estipula como una de las atribuciones del Congreso Nacional “Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria...”.

Según señalan Carciofi, Cetrángolo y Larragaña (1996), en la práctica, la falta de una definición clara de responsabilidades en materia educativa, derivó en una oferta pública de educación donde coexistieron, en un mismo espacio geográfico, la nación y las provincias.

Hasta mediados del siglo XX, el Estado Nacional tuvo un papel central en la construcción de escuelas, la prestación del servicio educativo, el financiamiento y el apoyo técnico. Sin embargo, a mediados de la década del 50 se produjeron algunos intentos descentralizadores que comenzaban a marcar la redefinición del rol del Estado nacional en materia educativa.

Durante la presidencia de Frondizi (1958-1962), existió la intención de transferir las escuelas primarias nacionales a las provincias. Se concretaron los convenios de transferencias con las provincias de Buenos Aires, Corrientes, Catamarca, San Juan y Santa Cruz para luego en 1962 efectivizarse 6 convenios más. De todos modos, el advenimiento del golpe militar obstaculizó la implementación de estos cambios. A pesar de ello, se destaca que de estos 11 convenios firmados, sólo Santa Cruz hizo efectivo el convenio de transferencia, incorporando las escuelas nacionales a la órbita provincial (Repetto, 2001).

Otro intento descentralizador se dio en los años 1968-1970, cuando se lograron transferir 680 escuelas a las provincias de Buenos Aires, La Rioja y Río Negro (Feldfeber y Ivanier, 2003). Sin embargo, estos cambios no demostraron ser significativos en la redefinición del rol del Estado nacional en materia educativa.

A pesar de estos intentos descentralizadores, la primera gran transformación de hecho en nuestro país se originó a mediados de los años 70. Las Leyes N° 21.809 y N° 21.810 le concedieron al Poder Ejecutivo Nacional la facultad de transferir a las provincias, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, los establecimientos de enseñanza preprimaria y primaria que estaban en manos de la Nación (Cetrángolo y Gatto, 2002).

El momento histórico en que se encara una descentralización es de vital importancia dado que las decisiones políticas tomadas en un contexto de regímenes autoritarios son diferentes a las realizadas en un ambiente de democracia. En efecto, la transferencia de los servicios educativos llevada a cabo en 1978 no se constituyó en un reparto de poder hacia las provincias. El gobierno militar llevó a cabo una política de transferencia a través de la represión, control ideológico sobre las escuelas, los

docentes, los alumnos, las prácticas cotidianas, los contenidos y los libros de texto (Feldfeber y Ivanier, 2003).

La situación económica y social argentina a fines de la década del 80 producto de un grave proceso hiperinflacionario, era muy comprometida y advertía la implementación de diversas medidas para frenar la inestabilidad. Estas medidas se conformaron en el marco de las leyes de Emergencia Económica y Reforma del Estado que establecieron las prioridades en la redimensión del aparato estatal a través de la desregulación, privatización y descentralización de los servicios públicos. En este contexto, las reformas educativas comenzaron a tomar relevancia en la discusión política.

Un antecedente clave para analizar la puesta en marcha de la reforma educativa durante los años 90 fue el Congreso Pedagógico Nacional. En 1984 se convocaba a todos los sectores de la sociedad argentina a participar de dicho Congreso para, no sólo realizar un diagnóstico de la situación educativa del país, sino para “alcanzar consensos sobre el conjunto de acciones a adoptar para revertir la situación de la educación argentina” (Repetto, 2001:22).

El proceso de llevar a cabo la reforma precisó de acuerdos entre los distintos niveles de gobierno y los diversos actores involucrados en la cuestión educativa como expertos y académicos para definir los contenidos básicos comunes (Rodríguez, 1998). En este proceso, el Congreso Pedagógico realizó un gran esfuerzo concertacionista para facilitar la inclusión de la reforma por parte del nuevo gobierno electo en la década de 1990.

Uno de los hechos más característicos de la década del 90 en materia educativa fue la descentralización de los servicios educativos al mando de las provincias. La Ley N° 24.049 conocida como *Ley de Transferencia de Servicios* facultó al Poder Ejecutivo

a transferir todos los establecimientos secundarios y terciarios, que aún permanecían gestionadas por la Nación, hacia las provincias. Específicamente, se transfirieron a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires las escuelas de nivel medio que dependían del Ministerio de Educación Nacional, la gestión de los servicios educativos de enseñanza privada dependientes de la Superintendencia Nacional de Enseñanza Privada y las instituciones pertenecientes al Consejo Nacional de Educación Técnica. A su vez, se transfirieron por Decreto N° 964/92 las escuelas normales dedicadas a la formación de los docentes (Rodrigo, 2006).

El capítulo 4 de la Ley de Transferencia de Servicios estableció un esquema de financiamiento de las transferencias hasta tanto se modifique la Coparticipación Federal de Impuestos. El esquema consistía en que a partir del 1 de enero de 1992 la Secretaría de Hacienda de la Nación retendría un monto equivalente al costo de los servicios transferidos de la participación de cada jurisdicción en la distribución secundaria de la Coparticipación.

También en dicho capítulo se estipuló que cuando el monto mensual recaudado no alcanzase a cubrir el nivel promedio mensual del período abril-diciembre de 1991, el Gobierno Nacional cubriría totalmente y en forma automática el costo mensual de los servicios transferidos.

Sin embargo, en la misma ley se establecía que las especificidades de la transferencia como los términos, condiciones y el financiamiento, se realizarían a través de convenios entre cada provincia y el gobierno nacional. Luego en el pacto fiscal de 1992 (Ley N° 24.130), se estipuló que las provincias se comprometían explícitamente a firmar los convenios de transferencia de servicios. Es así como luego de una larga serie de negociaciones entre los gobernadores y la Nación, la transferencia culminó en diciembre de 1993 con la firma del último convenio entre el gobierno nacional y la

provincia de Buenos Aires (Faletti, 2001). A partir de ese año, las provincias y el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires quedaron como responsables de la gestión de todos los servicios educativos, desde el nivel inicial hasta el nivel superior no universitario.

Como mencionamos en la introducción de este trabajo, la transferencia de las escuelas secundarias e institutos terciarios a las provincias argentinas quedó establecida tanto en el proyecto como en la Ley de Presupuesto para el año 1992. Posteriormente, para darle un marco más general a la transferencia, se promulgó la Ley de Transferencia de Servicios. Así, el impulso de llevar a cabo esta reforma respondía más a una lógica económica y no a un proyecto meramente educativo.

En el año 1993, se sancionó la *Ley Federal de Educación N° 24.195* que definió las principales responsabilidades del Estado en el diseño y control de la política educativa y además se estableció los contenidos básicos comunes del nuevo currículum. Mientras que la política educativa era establecida por el Poder Ejecutivo Nacional, en consenso con los poderes ejecutivos de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, la gestión del sistema era responsabilidad directa de las 24 jurisdicciones.

A partir de la sanción de la Ley Federal de Educación de 1993, el Consejo Federal de Cultura y Educación<sup>7</sup> fue adquiriendo mayor relevancia, otorgándole la facultad de vigilar que la nación delegase a cada provincia la totalidad de los fondos fijados en la ley de transferencia (Faletti, 2001).

---

<sup>7</sup> El Consejo Federal de Educación se constituyó en 1972 y su función principal era la de coordinar, planificar y asesorar los aspectos educativos que comprometiesen la acción conjunta de la Nación y las provincias. Sin embargo, el papel del Consejo Federal durante el mecanismo de transferencia de las escuelas primarias a las provincias fue poco decisivo, no pudiendo entablar relaciones entre las distintas provincias y el nivel nacional (Rodrigo, 2006). Luego en 1979 se creó el Consejo Federal de Cultura y Educación que fusionó los dos consejos anteriores, el de cultura y el de educación.

Una de las principales novedades de esta reforma fue la extensión de la obligatoriedad de la educación a diez años (de 5 a 14 años de edad), modificándose la estructura del sistema educativo, quedando conformado por los niveles: inicial, Educación General Básica, Polimodal, Superior (no universitario) y Educación Cuaternaria. Otros de los cambios que la ley estableció fue la jerarquización docente y nuevo perfil profesional, que comprendió tanto la formación docente continua como la capacitación para la gestión institucional y la investigación educativa a través de la *Red Federal de Formación Docente Continua*.

Además de ello, la ley estipuló la promoción y evaluación de la calidad educativa, que apuntó al rendimiento y eficiencia del sistema educativo y estableció el nuevo rol del Estado y de la sociedad civil para la igualdad de oportunidades y posibilidades (Rodríguez, 1998). En este sentido, el gobierno central desplazó el control desde la supervisión de los procesos y los procedimientos educativos hacia la evaluación de los resultados. Con este objetivo se decidió implementar anualmente el *Operativo Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa* dando forma a una nueva tendencia: la evaluación de la calidad por la cual se exige a las escuelas que den cuenta de sus logros educativos.

Según lo expuesto por Alejandro Rodríguez (1998), el Ministerio de Educación centró la transformación en tres contenidos temáticos: a) excelencia académica para todos; b) transformación organizacional, y c) descentralización y participación. La formación de competencias, el fortalecimiento de las capacidades del sistema educativo, la búsqueda de una mayor organización y gestión eran los objetivos deseados para lograr una buena calidad académica.

En 1994 se constituyó un acuerdo firmado entre las provincias y el Estado Nacional, denominado *Pacto Federal Educativo*, mediante el cual la Nación se

comprometió a invertir 3 mil millones de pesos hasta 1999 para financiar la capacitación docente, expandir la matrícula, adquirir equipamiento, entre otros, y las provincias financiarían el 20% de las inversiones que realizara la Nación.

Posteriormente, en 1995, se dictó *la Ley de Educación Superior*, la cual le asignó a las provincias la responsabilidad de la educación superior no universitaria, mientras que el gobierno central tendría el compromiso de asegurar la calidad de la enseñanza universitaria a través de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) (Belmartino et al., 2002).

Uno de los últimos acontecimientos en materia educativa durante la década del 90, fue la promulgación de la *Ley de Incentivo Docente N° 25.053* a fines del año 1998. Durante el año 1997 la situación salarial de los docentes en las provincias era muy crítica y tiempo después se creaba la ley para mejorar la retribución de los docentes de todas las escuelas provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>8</sup>.

Finalmente, se expone a continuación un resumen de la normativa educativa sancionada a lo largo de la década del 90, descrita en este apartado, y que fue clave en la reestructuración del sistema educativo.

### **CUADRO 1: Resumen de la normativa clave vinculada a la educación argentina durante la década del 90**

<b>Año</b>	<b>Normativa</b>	<b>Descripción</b>
<b>1991</b>	<b>Proyecto y Ley N° 24.061 de Presupuesto para el año 1992</b>	A fines de 1991, el Poder Ejecutivo envió al Congreso Nacional el Proyecto de Presupuesto para el año 1992 a fines del 1991. En este proyecto y en la misma Ley de Presupuesto se incluyó por primera vez la intención de transferir las escuelas secundarias al mando de las provincias.
	<b>Ley N° 24.049: Transferencias de Servicios</b>	La Ley N° 24.049 estableció el marco general de la transferencia de las escuelas secundarias al mando de las provincias. Asimismo, se estableció la transferencia de hospitales, programas alimentarios, asistenciales y de minoridad a cargo del nivel federal (POSOCO y PROSONU). En esta Ley también se estipuló que los arreglos específicos de la transferencia se realizaban a través de convenios a celebrarse entre

<sup>8</sup> En la siguiente sección se detallan los fondos nacionales que recibieron las provincias durante la década, entre ellos, el Fondo de Incentivo Docente (FONID).

		el nivel nacional y cada una de las jurisdicciones. Por último, el financiamiento de la transferencia se aseguraba a través de la Coparticipación Federal de Impuestos.
1992	<b>Decreto N° 964/92: Educación, transferencia de servicios administrativos</b>	Se estableció la transferencia a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, de los servicios administrativos en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica, facultades y funciones sobre establecimientos privados reconocidos, a partir del 1-7-92.
	<b>Ley N° 24.130: Acuerdo entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales</b>	En el artículo séptimo se establece que “las partes se comprometen a firmar los Convenios de Transferencia de Servicios según lo establecido por las Leyes Nros. 24.049 y 24.061 y el Decreto Nro. 964/92 antes del 31 de diciembre de 1992, garantizándose a las Provincias el financiamiento de los costos de los servicios transferidos, de acuerdo a las citadas normas”.
1993	<b>Ley N° 24.195: Ley Federal de Educación</b>	<p>Los componentes básicos de la ley son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Modificación de la estructura del sistema educativo:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Educación Inicial: jardín de infantes para niños/as de 3 a 5 años de edad, siendo obligatorio el último año.</li> <li>- Educación General Básica: obligatoria, de 9 años de duración a partir de los 6 años de edad. De esta manera, la Educación Inicial a partir de los 5 años más la Educación General Básica suman 10 años de educación obligatoria.</li> <li>- Educación Polimodal: después del cumplimiento de la Educación General Básica, impartida por instituciones específicas de tres años de duración como mínimo.</li> <li>- Educación Superior, profesional y académica de grado, luego de cumplida la Educación Polimodal.</li> <li>- Educación Cuaternaria.</li> </ul> </li> <li>• <b>Jerarquización docente:</b> ingresar en el sistema mediante un régimen de concursos que garantice la idoneidad profesional y el respeto por las incumbencias profesionales, y ascender en la carrera docente, a partir de sus propios méritos y su actualización profesional.</li> <li>• <b>Promoción y evaluación de la calidad educativa:</b> El Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, deberán garantizar la calidad de la formación impartida en los distintos ciclos, niveles y regímenes especiales mediante la evaluación permanente del sistema educativo, controlando su adecuación a lo establecido en esta ley, a las necesidades de la comunidad, a la política educativa nacional, de cada provincia y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y a las concertadas en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación.</li> <li>• <b>Financiamiento:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La inversión en el sistema educativo por parte del Estado es prioritaria y se atenderá con los recursos que determinen los presupuestos nacional, provinciales y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, según corresponda.</li> <li>- La inversión pública consolidada total en educación (base 1992: 6.120.196.000), será duplicada gradualmente y como mínimo a razón del 20 % anual a partir del presupuesto 1993; o se considerará un incremento del 50 % en el porcentaje (base 1992: 4 %) del Producto Bruto Interno (base 1992: 153.004.900.000), destinado a educación en 1992. En cualquiera de los dos casos, se considerará a los efectos de la definición de los montos la cifra que resultare</li> </ul> </li> </ul>

		mayor.
1994	<b>Pacto Federal Educativo Ley N° 24.856</b>	<p>La Ley Federal de Educación en su artículo 63 establece la formalización de un Pacto Federal Educativo para asegurar el compromiso de los recursos financieros para la educación.</p> <p>Los recursos que requieran el cumplimiento de la Ley Federal de Educación provendrán, manteniendo el equilibrio presupuestario, de:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los créditos asignados por el Presupuesto Nacional destinados al Ministerio de Cultura y Educación de la Nación;</li> <li>2. Los aportes de los Presupuestos Provinciales y de la M.C.B.A. destinados al cumplimiento específico de los objetivos de este Pacto y de utilización exclusiva en las jurisdicciones aportantes;</li> <li>3. Los aportes provenientes del financiamiento obtenido y por obtenerse de los Organismos Internacionales, destinados a los diferentes rubros incluidos en el presente Pacto;</li> <li>4. Los aportes que pudieran provenir de la Ley 23.966 en caso de sancionarse el Proyecto de Ley enviado por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, según Mensaje Nro. 01 del Poder Ejecutivo Nacional, modificatorio del Título VI, de Impuesto sobre los Bienes Personales no incorporados al Proceso Económico, reestructurándose la distribución del producido del gravamen en atención a lo dispuesto por el Artículo Nro. 62 de la Ley 24.195.</li> <li>5. Las jurisdicciones signatarias se comprometen a promover, a través de sus Legisladores Nacionales, el tratamiento y sanción del Proyecto de Ley referido el apartado anterior.</li> </ol>
1995	<b>Ley N° 24.521: Ley de Educación Superior</b>	<p>Corresponde a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires el gobierno y organización de la educación superior no universitaria en sus respectivos ámbitos de competencia, así como dictar normas que regulen la creación, modificación y cese de instituciones de educación superior no universitaria y el establecimiento de las condiciones a que se ajustara su funcionamiento. El Estado nacional podrá apoyar programas de educación superior no universitaria, que se caractericen por la singularidad de su oferta, por su sobresaliente nivel de excelencia, por su carácter experimental y/o por su incidencia local o regional.</p>
1998	<b>Ley N° 25.053: Ley de Incentivo Docente</b>	<p>Créase el Fondo Nacional de Incentivo Docente, el que será financiado con un impuesto anual que se aplicará sobre los automotores cuyo costo de mercado supere los cuatro mil pesos (\$ 4.000), motocicletas y motos de más de doscientos (200) centímetros cúbicos de cilindrada, embarcaciones y aeronaves, registrados o radicados en el territorio nacional, el que se crea por esta ley con carácter de emergencia y por el término de cinco (5) años a partir del 1° de enero de 1998. Posteriormente, en el marco de la Ley N° 25.919 se prorrogó la vigencia del Fondo de Incentivo Docente a 5 años a partir del 1 de enero de 2004.</p> <p>Los recursos del Fondo Nacional de Incentivo Docente serán afectados específicamente al mejoramiento de la retribución de los docentes de escuelas oficiales y de gestión privada subvencionadas de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires, y de las escuelas e institutos oficiales dependientes de las universidades nacionales, de los ministerios del Poder Ejecutivo nacional, de otros organismos oficiales y de las escuelas dependientes de municipios, sujetos a las condiciones que fija la presente norma.</p>

Fuente: elaboración propia en base a información suministrada por Infoleg, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, disponible en: [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar).

### 3.1.1. Los fondos transferidos hacia las provincias durante la década del 90

La descentralización de los servicios educativos formó parte de un *programa integral* de reformas estructurales diseñadas para mejorar el sistema educativo y llevar a cabo procesos de modernización administrativa. Varios programas de financiamiento externo provenientes de organismos internacionales como el BM y el BID acompañaron el proceso de implementación de la Ley Federal de Educación en nuestro país.

Entre los programas que formaron parte del paquete de reformas estructurales se encontraban el **Programa de Descentralización y Mejoramiento de la Educación Secundaria y Desarrollo de la Educación Polimodal (PRODYMES)** financiado por el BM y el **Programa de Reforma e Inversiones en el Sector Educativo (PRISE)** con financiamiento del BID.

El **PRODYMES**<sup>9</sup> tuvo como objetivo mejorar el acceso, la calidad y la gestión de la educación secundaria. Este programa sirvió de apoyo financiero para llevar a la práctica la Ley Federal de Educación. El programa se estructuró en base a tres ejes principales (Banco Mundial, 2007):

- a) Aumentar el aprendizaje escolar en las provincias seleccionadas mediante el financiamiento de mejoras de calidad y la eficiencia de la educación secundaria.

---

<sup>9</sup> Cabe aclarar que el PRODYMES contó con tres proyectos de educación secundaria en tres períodos distintos. El PRODYMES I se aprobó en septiembre de 1994 y el préstamo se cerró en junio del 2001. Las provincias que asumieron deuda fueron Buenos Aires, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro y Santa Fe. El PRODYMES II (Nación asumió la deuda) se aprobó en diciembre de 1995 y el préstamo culminó en junio 2004. Por último, el PRODYMES III perduró desde abril de 1998 hasta diciembre 2002 y la única participante fue la provincia de Buenos Aires.

- b) Aumentar y mejorar la capacidad física para prestar un mejor servicio a la población en edad escolar y
- c) Fortalecer la capacidad institucional en el marco de un sistema descentralizado mediante i) la modernización de la gestión del sector y ii) el aumento de la eficiencia administrativa y de la productividad.

El **PRISE**<sup>10</sup> se aprobó el 7 de diciembre de 1994. Según lo especificado por el propio organismo, el objetivo de este programa consistió en brindar respaldo a los gobiernos provinciales para:

- a) Mejorar la calidad y ampliar la cobertura de la educación inicial y general básica, con particular atención a los grupos más necesitados de la población; y
- b) Aumentar la eficiencia y la equidad del sistema educativo mediante la aplicación eficaz de la Ley Federal de Educación. Este programa formó parte de un proceso orientado a reformar el sistema educativo argentino con el objeto de corregir las desigualdades de la denominada "deuda social" y contribuir a la formación de las aptitudes humanas, científicas y técnicas básicas que el país necesita para poder competir en los mercados internacionales.

Cada proyecto provincial tuvo un componente de reformas y otro de inversiones. El componente de reformas incluyó el financiamiento de asesores y otros recursos técnicos necesarios para organizar y evaluar sucesivas actividades que permitirían establecer los marcos de ejecución y administración educativa, financiera e institucional requeridas por la Ley Federal de Educación de 1993. Esas actividades se dividieron en cinco categorías: (a) aspectos institucionales; (b) aspectos financieros; (c) docentes; (d)

---

<sup>10</sup> Debe señalarse que este programa fue implementado por todas las provincias argentinas, exceptuando Córdoba, Formosa, Santa Cruz y Santiago del Estero. Al final del apartado 5.6 se hace mención al comportamiento de Santiago del Estero frente a los programas con financiamiento internacional.

preparación y aplicación de programas de estudios; y (e) infraestructura y equipamiento. El componente de inversiones se dirigía a financiar el mayor número de recursos físicos y humanos de las provincias, y mejorar su calidad. Dichas inversiones se clasificaron en: (a) capacitación y perfeccionamiento docente; (b) proyectos para innovar las actividades pedagógicas; (c) adquisición y distribución de libros de texto y materiales didácticos; (d) infraestructura; y (e) equipamiento.

La segunda ola de reformas contó con el apoyo del **Programa de Reforma para la Gestión Administrativa (PREGASE)**. Este programa estaba integrado por cinco módulos que buscaba optimizar los procesos administrativos de los servicios educativos provistos por las provincias argentinas. Estos módulos eran: la gestión de documentos, el legajo único del docente, la planta orgánico funcional, la liquidación de haberes y el módulo de salud laboral (Llinás, 2003).

Según lo señalado por Rivas (2004), sin considerar el PRODYMES II dado que la Nación se hizo cargo de la deuda por los fondos girados a las provincias, entre 1995 y 2000 se distribuyeron alrededor de 443 millones de pesos, provenientes del BID en un 51% y el 49% restante del Banco Mundial.

Por otro lado, se pueden señalar distintas estrategias de intervención en las provincias con financiamiento estatal nacional. En primer lugar, han existido programas dirigidos al mejoramiento de la equidad educativa, de los cuales el más importante ha sido el **Plan Social Educativo (PSE)**; estos programas de carácter compensatorio, parten del supuesto de que sólo compensando las desigualdades sociales o educativas de los alumnos es posible garantizar la igualdad de oportunidades.

El PSE se conformaba por tres programas. En primer lugar, el *Programa Mejor Educación para Todos* cuyo propósito fue mejorar las condiciones de trabajo escolar, el fortalecimiento de la función pedagógica de la escuela y el apoyo a la escuela para

fortalecer su inserción en la comunidad. En segundo lugar, el *Programa de Mejoramiento de la Infraestructura Escolar* consistió en la reconstrucción y erradicación de las escuelas en áreas rurales en condiciones precarias, la construcción de salas de jardín de infantes, la reparación de edificios escolares en malas condiciones, entre otras cosas. Por último, el *Programa Nacional de Becas Estudiantiles*, cuya función era otorgar un monto de dinero a la familia del beneficiario y alumnos del tercer ciclo de la EGB y Polimodal en situación de pobreza (FIEL, 2004).

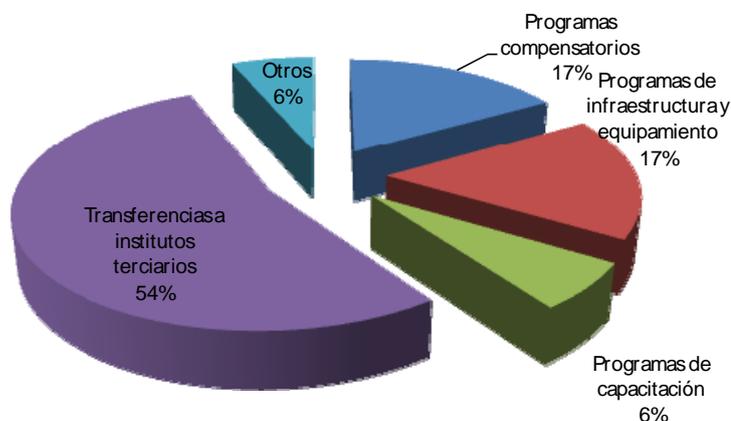
En segundo lugar, se distribuyeron partidas correspondientes a las **transferencias de institutos terciarios**, financiando gran parte de los gastos corrientes de los establecimientos de educación superior no universitaria en las provincias y partidas para **actividades directas** como los fondos de la Red Federal de Formación y Capacitación Docente y aquellas actividades de asistencia técnica en las provincias (Rivas, 2004).

El GRÁFICO 1 muestra la distribución de los distintos programas otorgados por el Ministerio de Educación de la Nación sin el componente universidades para el promedio de años 1995-2000<sup>11</sup>. Las transferencias a los institutos terciarios constituyeron el componente central, alcanzando en promedio el 54% de la masa total de las transferencias. Sin embargo, como puede observarse, los ejes centrales de los programas nacionales también estuvieron dirigidos tanto a los programas compensatorios provenientes del PSE (17%), de infraestructura y equipamiento (17%) como a los programas de capacitación y formación docente (6%).

---

<sup>11</sup> El principal componente de los programas del Ministerio de Educación de la Nación que se distribuyen a las provincias son los fondos para las universidades, representando en promedio 66% durante los años 1995-2000.

**GRÁFICO 1: Distribución de los principales programas del Ministerio de Educación (sin universidades). Promedio 1995-2000.**



Fuente: elaboración propia en base a información suministrada por la Oficina Nacional de Presupuesto, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (SIDIF).

Otra de las acciones fuertes del gobierno nacional fue la creación del **Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID)** a fines del año 1998<sup>12</sup>. Con esta incorporación, se ofrecía respuesta a la cuestión salarial docente<sup>13</sup> que desde la

<sup>12</sup> Luego de su implementación, el FONID comenzó a ganar importancia dentro de la composición de los programas nacionales, reduciéndose la participación de los programas compensatorios, de infraestructura y capacitación en el total de los fondos nacionales (Mezzadra y Vera, 2005).

<sup>13</sup> Un aspecto a señalar fue el comportamiento en torno a la política salarial docente bajo dos contextos políticos diferentes: en la transferencia de escuelas primarias bajo la dictadura militar y en la transferencia de escuelas secundarias en democracia. El proceso de descentralización del año 1978 generó diferentes políticas salariales entre las provincias, ocasionando una gran disparidad en las remuneraciones básicas entre las mismas. Se argumenta que la política salarial de esos años ha sido el resultado del grado de responsabilidad fiscal de cada gobierno, de su poder de negociación con el gobierno nacional y de la relación con los sindicatos docentes (Carciofi, Cetrángolo y Larragaña, 1996). En cambio, durante la transferencia de las escuelas secundarias en los 90, se pudo negociar la recomposición salarial y equipar los valores entre las provincias a través del Decreto N° Reglamentario 964/2002 de la Ley N° 24.049. Dicho Decreto establecía un adicional de emergencia de carácter no remunerativo y no bonificable para el personal docente.

transferencia de los servicios educativos se había considerado como responsabilidad absoluta de las provincias.

El sindicalismo docente en Argentina mayoritariamente representado por la CTERA<sup>14</sup>, se posicionaba bastante en contra de las reformas implementadas en los 90 (Palamidessi, 2003). Principalmente, la CTERA situaba en primer plano la lucha de mayores conquistas salariales dado que las desigualdades provinciales se acentuaban cada vez más.

La situación que se originó a principios del año 1997 exacerbaba las relaciones entre el gobierno nacional y los sindicatos docentes. Desde abril de ese año se había instalado la carpa blanca en el Congreso de la Nación como protesta para obtener mayores fondos para la educación. Luego de casi dos años de manifestación en el Congreso Nacional, el Ministerio de Educación Nacional impulsó la creación del FONID<sup>15</sup> con el propósito de fortalecer los salarios docentes a través de una asignación especial de carácter remunerativo<sup>16</sup>.

El FONID se creó en Diciembre de 1998 a través de la Ley N° 25.053 que establecía en su Artículo 1 que el Fondo iba a ser financiado con un impuesto anual sobre los automotores, motos, aeronaves y embarcaciones, creado por la misma ley, con carácter de emergencia y por el término de 5 años a partir del 1° de enero de 1999.

---

<sup>14</sup> CTERA significa Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina. Surge en el año 1973 constituida por sindicatos provinciales y constituye la organización gremial más importante de país (Palamidessi, 2003).

<sup>15</sup> Otra política compensatoria del gobierno nacional, como se verá a continuación, se originó a partir de la Ley de Financiamiento Educativo sancionada a fines del 2005 en donde se otorgaba otra asignación especial de \$250 pesos a las provincias con mayores urgencias salariales. Las provincias que reciben hasta el momento una asignación especial por el Fondo de Compensación Salarial son: Jujuy, Corrientes, Chaco, Misiones, Entre Ríos, Salta, San Juan, Santiago del Estero, Tucumán, Formosa y La Rioja.

<sup>16</sup> El monto inicial del FONID fue de \$60 y en la actualidad es de \$110.

Sin embargo, el financiamiento del FONID por esta vía fue limitado dado que alcanzó a pagar el primer trimestre de 1999<sup>17</sup>. Ya a partir de Septiembre de 1999, no se podía asegurar la continuidad del recurso dado que existían diversos rechazos por parte de las empresas de transporte y la sociedad en general, entre otros problemas de operatoria de la AFIP. De esta manera, se volvió a manifestar una huelga docente masiva que finalizó con la sanción de la Ley N° 25.239 que aprobaba una modificación al FONID<sup>18</sup>.

La Ley N° 25.239, sancionada en Diciembre 1999, eliminó el impuesto automotor para el pago del FONID y éste pasó a ser financiado por Rentas Generales del Estado, eliminando de alguna manera la incertidumbre del impuesto automotor. En esta ley (artículo 13) se estableció una suma de 660 millones anuales para los ejercicios 2000 y 2001 para el financiamiento del FONID a través de Rentas Generales.

Los primeros años de vigencia de la Ley fueron difíciles para afrontar el pago de los salarios. Recién en el año 2000 se pagaron los salarios adeudados del segundo semestre de 1999 pero en los años sucesivos seguían quedando saldos impagos lo que generaban mayores conflictos sociales en torno a la cuestión salarial docente.

En el año 2004 se prorrogó la vigencia del FONID a través de la Ley N° 25.919 por 5 años más, ratificada a su vez por la Ley de Financiamiento Educativo, a fines del 2005. Asimismo, en ese año se triplicaron los fondos destinados históricamente al FONID y se presupuestaron 1.030 millones de pesos que permitían regularizar los pagos

---

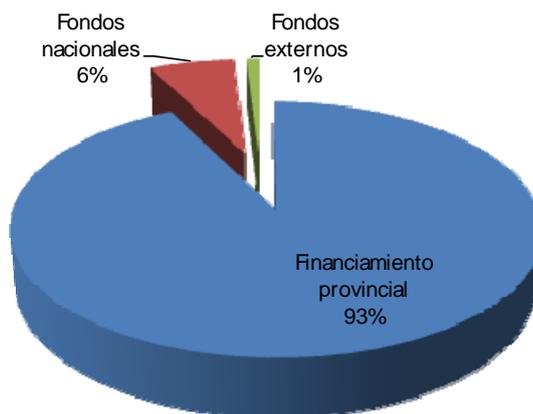
<sup>17</sup> Según información de SUTEBA, disponible en: <http://www.suteba.org.ar/carta-de-ctera-a-la-nueva-ministra-de-educacin-217.html>, acceso 19-02-2011.

<sup>18</sup> Según Información disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/libros/edicion/reformas/ArC1.pdf>, acceso 19-02-2011.

salariales docentes<sup>19</sup>. Posteriormente, mediante el Decreto N° 2054/2010 (artículo 23) se sustituyó la prórroga de 5 por 8 años a partir del 1 de Enero de 2004.

Por último, es importante señalar que tanto las transferencias nacionales en sus distintos programas educativos, los fondos transferidos en carácter de préstamos de organismos internacionales, como el PRISE y el PRODYMES, y el propio financiamiento provincial sirvieron para financiar el sistema educativo provincial y apoyar la implementación de la Ley Federal de Educación en las provincias. El gráfico a continuación detalla la distribución de los fondos según origen, es decir, nacional, externo y provincial.

**GRÁFICO 2: Fondos transferidos a las provincias según origen.  
Promedio 1996-2000.**



Fuente: elaboración propia en base a Mezzadra y Vera (2005).

Como puede observarse, el mayor financiamiento de la educación proviene de las provincias (93%). Sin embargo, el peso que tienen los programas nacionales (6%) y en menor medida los fondos externos (1%) no es despreciable. El financiamiento provincial se destina principalmente para pagar los salarios de los docentes mientras que los otros fondos como vimos anteriormente, están destinados en su mayoría a programas

<sup>19</sup> Según información del Portal Educativo, disponible en: <http://portal.educ.ar/noticias/educacion-y-sociedad/incentivo-docente-por-cinco-an.php>, acceso 19-02-2011.

compensatorios, de equipamiento e infraestructura, becas, programas de capacitación y formación docente, entre otros. En este sentido, si estos fondos hubiesen desaparecido, principalmente los de origen nacional, el sistema educativo provincial podría haber sufrido un gran impacto dado que se hubiesen dejado de construir escuelas, otorgar materiales didácticos, becas o programas de capacitación. Asimismo, los fondos nacionales a partir del año 1999 tuvieron un componente adicional, el FONID, que sirvió para atenuar los problemas salariales.

De esta manera, el Estado Nacional debió estar presente en la distribución de estos fondos para atender las necesidades del sistema educativo. Bajo el contexto de la transferencia de responsabilidades del gobierno nacional hacia los gobiernos provinciales durante la década del 90, no todas las provincias estuvieron en condiciones de afrontar los distintos tipos de gastos. Es así como puede percibirse la necesidad de coordinar desde el nivel nacional los distintos comportamientos generados en las provincias para llevar adelante su sistema educativo.

### **3.2. Las nuevas leyes de educación**

A fines del año 2005 se puso en vigencia la Ley de Financiamiento Educativo en la cual se establecieron reglas y mecanismos más claros para atender las necesidades de gasto educativo y paliar la problemática educativa argentina.

La **Ley de financiamiento Educativo, N° 26.975**, sancionada el 21 de Diciembre de 2005 y con una vigencia de 5 años, establece que el Gobierno nacional, los Gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben aumentar progresivamente la inversión en educación, ciencia y tecnología desde el año 2006 hasta el 2010, alcanzando en el 2010 el 6% del PBI.

La ley contempla tanto *metas educativas* como *metas de financiamiento educativo*. Las metas educativas están de alguna manera acordadas dentro de las pautas establecidas en la Declaración del Milenio como la universalización del derecho básico a la educación, la erradicación del analfabetismo, la inclusión en el nivel inicial del 100 % de la población de 5 años, asegurar la incorporación creciente de niños y niñas de 3 años y garantizar un mínimo de 10 años de escolaridad obligatoria, entre otras.

Las *metas de financiamiento educativo* son las que establecen el aumento de los recursos destinados a educación hasta alcanzar en el año 2010 una participación del 6% del PBI. Este compromiso financiero es asumido en un 40% por parte de la Nación y un 60% a cargo de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires. Esta tendencia revierte de alguna manera la situación que han tenido las provincias en afrontar la mayor parte del gasto educativo, aumentando la participación del Estado Nacional en el financiamiento educativo.

Para lograr el aumento de recursos educativos entre los años 2006 y 2010, se establece una asignación específica de recursos coparticipables a fin de garantizar la equidad en el sistema educativo nacional y asistir a la disponibilidad de los recursos de las jurisdicciones previstos en los presupuestos provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires. El objeto de tal afectación es el incremento, respecto del año 2005, de los recursos anuales coparticipables de las jurisdicciones en el Régimen de la Ley N° 23.548. La determinación del monto de la asignación específica se realiza conforme a un índice que se construye en base a tres criterios: (a) Distribución de matrícula (ponderación 80%), (b) Incidencia de ruralidad (ponderación 10%) y (c) Distribución población escolarizada (ponderación 10%). (Rivas et al., 2007).

Un aspecto clave de la ley se señala en el artículo 12, donde se establece que los compromisos de inversión sectorial anual por parte de las jurisdicciones deben ser

consistentes tanto con una participación del gasto en educación en el gasto público total y un gasto anual por alumno no inferior a los valores verificados en el año 2005. Asimismo, en este artículo se mencionan los *convenios bilaterales* que deben entablarse entre las jurisdicciones y el gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación, para definir “las metas anuales en los próximos 5 años, los recursos financieros de origen nacional y provincial que se asignarán para su cumplimiento y los mecanismos de evaluación destinados a verificar su correcta asignación”.

En su artículo 14, se establecen los criterios para la distribución de los recursos previstos anualmente en los Presupuestos de la Administración Pública Nacional destinados a los sistemas educativos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Por último, se hace especial hincapié en el amplio acceso y difusión pública de los recursos en educación invertidos en las jurisdicciones. En el artículo 16 se establece que las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán reflejar los recursos asignados a educación de forma separada a los fines de dotar de una mayor transparencia a la gestión pública y facilitar su seguimiento, monitoreo y evaluación.

La actual normativa se compromete a financiar el sistema educativo con criterios más objetivos en contraposición a lo ocurrido durante los años 90 con la transferencia de responsabilidades al nivel provincial. En esa oportunidad no se tomaron los recaudos necesarios para analizar las particularidades de cada provincia y como resultado las provincias con menor capacidad fiscal se vieron perjudicadas con la nueva transferencia.

Asimismo, la transferencia no estuvo acompañada de recursos específicos como establece la teoría de la descentralización fiscal, y por tanto los mayores niveles de

gasto se sostenían con los recursos de la coparticipación federal de impuestos, que también son fundamentales para financiar otros gastos sociales.

En cambio, con la Ley de Financiamiento Educativo se incluyó una división de responsabilidades de financiamiento de cada nivel de gobierno, un horizonte temporal con metas anuales de recursos y el origen de dichos recursos (Morduchowicz, 2006). Además, para atender las desigualdades salariales provinciales se creó un Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, estipulado en el artículo 9 de la ley, con el objeto de contribuir a la homogeneización del salario inicial docente.

Si bien se han establecido mecanismos más claros para financiar la educación, nuevamente los recursos provienen de la Coparticipación Federal. Además, se generaron debates en torno a la asignación específica de los recursos coparticipables que establece la ley. Esto se debe a que las transferencias de la coparticipación no están condicionadas a ningún propósito según lo establece la Constitución Nacional y de esta manera se estaría violando dicho mandato constitucional.

De todos modos, la Ley de Financiamiento Educativo pudo implementarse y ha sido uno de los avances más significativos en materia educativa de los últimos años. Al mismo tiempo constituye un punto de partida para avanzar en otros mecanismos de distribución de recursos hacia la educación.

Luego de un año de sancionada la Ley de Financiamiento Educativo, entró en escena la Nueva **Ley de Educación Nacional N° 26.206**. La implementación de esta nueva ley de educación significó, en varios puntos, una vuelta atrás a la reforma educativa de los años 90, especialmente en el cambio de estructura educativa, que tanto tiempo llevó consolidarse en las provincias argentinas.

En primer lugar, la nueva ley en su artículo 9 estipula que el Estado es el encargado de garantizar el *financiamiento* del sistema educativo nacional, postulando

que el presupuesto destinado exclusivamente a educación no tiene que ser inferior al 6% del PBI. Esto implica que si se suma el presupuesto de Ciencia y Tecnología la participación tiende a ser superior al 6% del PBI y pueden incrementarse todas las metas parciales de la ley (Rivas et al., 2007).

Un eje central de la Ley de Educación Nacional es el *cambio de estructura educativa*. La estructura del sistema educativo nacional quedaba conformada por los mismos niveles que precedieron a la Ley Federal de Educación del año 1993. Este sistema está compuesto por 4 niveles –la Educación Inicial, la Educación Primaria, la Educación Secundaria y la Educación Superior-, y 8 modalidades -la Educación Técnico Profesional, la Educación Artística, la Educación Especial, la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, la Educación Rural, la Educación Intercultural Bilingüe, la Educación en Contextos de Privación de Libertad y la Educación Domiciliaria y Hospitalaria-.

En tercer lugar, se destaca en el artículo 16, la *obligatoriedad escolar*, que se extiende en todo el país desde la edad de 5 años hasta la finalización del nivel de la Educación Secundaria.

En cuarto lugar, se crea el *Instituto de Formación Docente* “para centralizar las políticas de formación docente y fortalecer las prácticas pedagógicas existentes así como generar nuevas técnicas docentes acordes a la realidad del aula” (Pesado Riccardi, 2007:9). En el artículo 76 se establecen las distintas funciones a cargo del Instituto de Formación Docente como, planificar y ejecutar políticas de articulación del sistema de formación docente inicial y continua e impulsar políticas de fortalecimiento de las relaciones entre el sistema de formación docente y los otros niveles del sistema educativo, entre otros.

Dentro de las disposiciones específicas de la ley se estipula en los artículos 87, 88 y 89, la enseñanza obligatoria de al menos un *idioma extranjero* en todas las escuelas de nivel primario y secundario del país, el acceso y dominio de las *tecnologías de la información* y la inclusión de la *educación ambiental* en los contenidos curriculares comunes y núcleos de aprendizaje prioritario.

Continuando con el rol del Ministerio de Educación en el seguimiento de la evaluación y calidad educativa, se creó como órgano de asesoramiento especializado, el *Consejo Nacional de Calidad de la Educación*, cuya función es proponer criterios y modalidades en los procesos evaluativos del Sistema Educativo Nacional, entre otras cosas (artículo 98).

Por último, se señala la responsabilidad del gobierno nacional de declarar emergencia para “brindar asistencia de carácter extraordinario en aquella jurisdicción en la que esté en riesgo el derecho a la educación de los/as alumnos/as que cursan los niveles y ciclos de carácter obligatorio” (artículo 115).

En resumen, entre los años 2005 y 2006, con la instauración de la Ley de Financiamiento Educativo y la Ley de Educación Nacional se intentó dar otro cambio de rumbo a la educación argentina, incorporando la cuestión del financiamiento educativo en la agenda política. Sin embargo, es importante que el gobierno nacional esté presente en la construcción de capacidades provinciales para poder llevar adelante la implementación de las metas educativas establecidas.

### **3.2.1. Las metas educativas y de financiamiento educativo**

Como señalamos en el apartado anterior, la Ley de Financiamiento Educativo contempla tanto metas educativas como de financiamiento. La Ley de Educación Nacional también extiende dichas metas para su cumplimiento hacia el año 2010.

En el siguiente cuadro se reflejan las *metas educativas objetivas o cuantificables*<sup>20</sup>, contempladas tanto en la Ley de Financiamiento Educativo como en la nueva Ley de Educación.

**CUADRO 2: Comparativo de las metas educativas en las nuevas leyes de educación en Argentina.**

LEY DE FINANCIAMIENTO EDUCATIVO	NUEVA LEY DE EDUCACIÓN NACIONAL
Incluir en el nivel inicial al CIENTO POR CIENTO (100%) de la población de CINCO (5) años de edad y asegurar la incorporación creciente de los niños y niñas de TRES (3) y CUATRO (4) años, priorizando los sectores sociales más desfavorecidos.	Se establece la obligación de universalizar los servicios educativos para los/as niños/as de 4 años de edad (artículo 19).
Garantizar un mínimo de DIEZ (10) años de escolaridad obligatoria para todos los niños, niñas y jóvenes. Asegurar la inclusión de los niños, niñas y jóvenes con necesidades educativas especiales.	Se establece que la obligatoriedad escolar se extiende desde los 5 años hasta la finalización del nivel secundario (artículo 16).
Erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional y fortalecer la educación de jóvenes y adultos en todos los niveles del sistema.	Promueve la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, como una modalidad destinada a garantizar la alfabetización y el cumplimiento de la obligatoriedad escolar a quienes no la hayan completado en la edad reglamentaria (artículos 46 y 138).
Lograr que, como mínimo, el 30% de los alumnos de educación básica tengan acceso a escuelas <b>de jornada extendida o completa</b> , priorizando los sectores sociales y las zonas geográficas más desfavorecidas.	Se determina que, gradualmente, todas las escuelas primarias deberán ser de jornada extendida o completa (artículo 28).

Fuente: elaboración propia en base a Rivas et al. (2007).

Por otro lado, existen *metas educativas de carácter tendencial*, es decir, aquellas que no establecen objetivos concretos sino esfuerzos genéricos de mejoramiento (Rivas et al., 2007). Las mismas se encuentran detalladas en el artículo 2 de la Ley de Financiamiento Educativo (también en la Ley de Educación Nacional) y se enumeran a continuación:

- i. Promover estrategias y mecanismos de asignación de recursos destinados a garantizar la **inclusión y permanencia escolar** en niños, niñas y jóvenes que viven

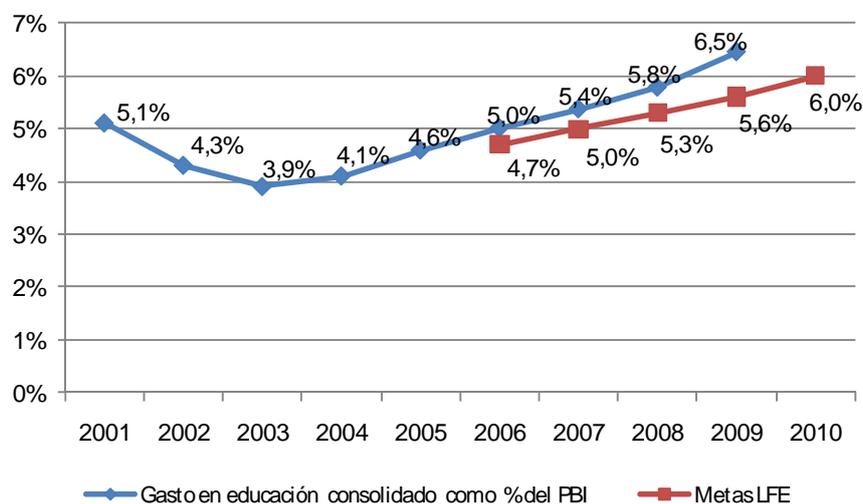
<sup>20</sup> Las metas objetivas son aquellas que tienen una forma de ser medidas en su cumplimiento concreto (Rivas et al., 2007).

en hogares por debajo de la línea de pobreza mediante **sistemas de compensación** que permitan favorecer la igualdad de oportunidades en el sistema educativo nacional.

- ii. Avanzar en la **universalización del nivel medio/polimodal** logrando que los jóvenes no escolarizados, que por su edad deberían estar incorporados a este nivel, ingresen o se reincorporen y completen sus estudios.
- iii. Producir las transformaciones pedagógicas y organizacionales que posibiliten **mejorar la calidad y equidad del sistema educativo nacional** en todos los niveles y modalidades, garantizando la apropiación de los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios por la totalidad de los alumnos de los niveles de educación inicial, básica/primaria y media/polimodal.
- iv. Expandir la **incorporación** de las **tecnologías de la información** y de la comunicación en los establecimientos educativos y extender la enseñanza de una **segunda lengua**.
- v. **Fortalecer la educación técnica y la formación profesional** impulsando su modernización y vinculación con la producción y el trabajo. Incrementar la inversión en infraestructura y equipamiento de las escuelas y centros de formación profesional.
- vi. **Mejorar las condiciones laborales y salariales de los docentes** de todos los niveles del sistema educativo, la jerarquización de la carrera docente y el mejoramiento de la calidad en la formación docente inicial y continua.
- vii. Fortalecer la **democratización**, la calidad, los procesos de innovación y la pertinencia de la educación brindada en el **sistema universitario nacional**.
- viii. **Jerarquizar la investigación científico-tecnológica** y garantizar el cumplimiento de los objetivos propuestos para el sistema científico-tecnológico nacional.

En el artículo 3 de la Ley de Financiamiento Educativo se establecen las *metas de financiamiento educativo*, esto es, el incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología por parte del Gobierno nacional, los Gobiernos provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en forma progresiva, hasta alcanzar en el año 2010 una **participación del 6% en el PBI**. En el gráfico siguiente se puede observar el avance gradual de la inversión en educación consolidada como porcentaje del PBI.

**GRÁFICO 3: Comparativo gasto efectivo en educación consolidado como porcentaje del PBI vs. Metas de la Ley de Financiamiento Educativo. 2001-2010.**



Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación.

2001-2004: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

2005-2009: Ministerio de Educación.

La Ley de Financiamiento Educativo comenzó a implementarse en el año 2006. Para ese año la meta de inversión educativa respecto del PBI era del 4,7%. Como se puede observar en el

GRÁFICO 3, la inversión efectiva consolidada en educación respecto del PBI fue del 5%, superando la meta contemplada en la ley (4,7%).

Asimismo, en el año 2007 y 2008 la meta contemplada por ley era del 5% y 5,3% respectivamente mientras que la inversión efectiva en educación en el año 2007 superó dicha marca, alcanzando el 5,4% y en el año 2008, 5,8%. Finalmente, la última información disponible del seguimiento de la ley establece que la inversión en educación como porcentaje del PBI para el año 2009 superó ampliamente la meta estipulada, 6,5% vs. 5,6%, respectivamente.

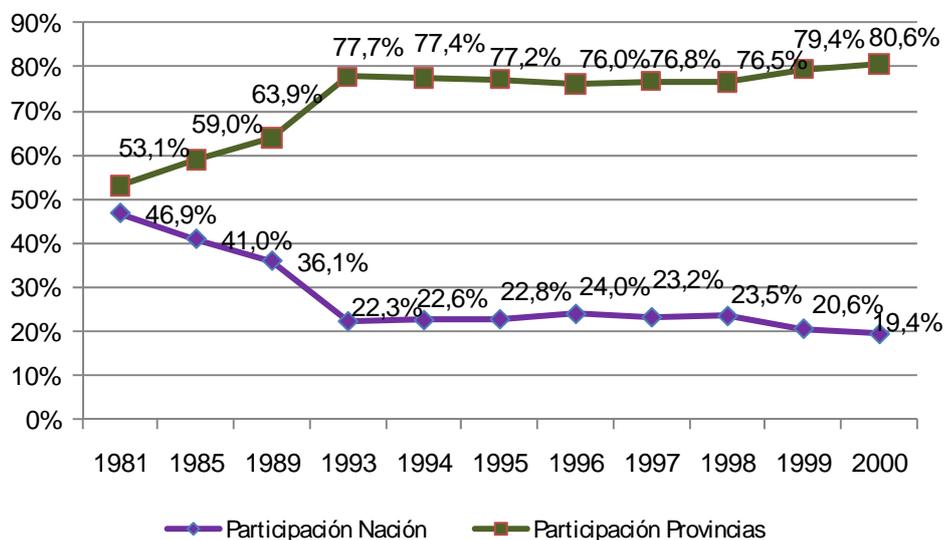
En los artículos 4 y 5 se define a través de una fórmula matemática<sup>21</sup> la participación sectorial en el gasto consolidado en educación. Es así como el esfuerzo financiero es compartido por el **gobierno nacional** en un **40%** y las **provincias y la Ciudad de Buenos Aires** en un **60%** hacia el año 2010. Esta tendencia implica que aumentará la participación del Estado Nacional en el financiamiento educativo.

Cabe recordar que a partir de la descentralización de los servicios educativos al mando de las provincias en nuestro país, la participación de las provincias en el gasto educativo consolidado ha ido ascendiendo notablemente, como puede notarse en el GRÁFICO 4. El cambio más brusco se dio en el año 1993, y así se mantuvo durante toda la década, cuando Nación pasó a hacerse cargo del 20% del gasto educativo consolidado y las provincias del 80%.

---

<sup>21</sup> La fórmula consta de dos componentes vinculados con los puntos de partida del año 2005. Por un lado, el primer componente establece el monto adicional de dinero para mantener la participación del gasto educativo nacional respecto del PBI. Por otro lado, el segundo componente consiste en el gasto necesario para alcanzar la meta anual fijada.

**GRÁFICO 4: Participación de Nación y Provincias en el gasto educativo consolidado. 1981-2000.**

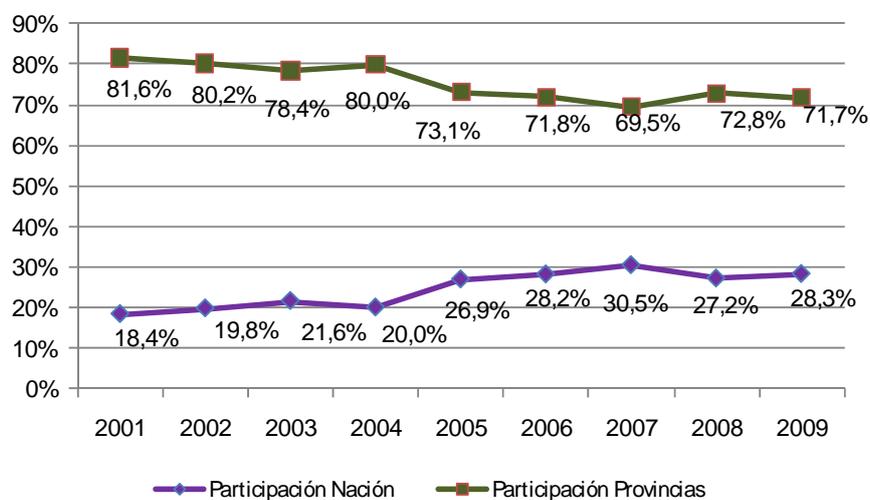


Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Nota: en el gasto provincial se incluye lo asignado a municipios.

Datos más recientes del Ministerio de Educación de la Nación relacionados exclusivamente con la Ley de Financiamiento Educativo, señalan que la participación de nación en el año 2006 (primer año de implementación de la ley) asciende en relación al año 2005 al 28,2% y la participación de provincias desciende levemente registrando un valor de 71,8%. La tendencia debería ir en esta dirección para lograr el cumplimiento de la ley (Ver GRÁFICO 5).

**GRÁFICO 5: Evolución de la participación de Nación y Provincias en el gasto educativo consolidado. 2005-2009.**



Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación.

2001-2004: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

2005-2009: Ministerio de Educación.

## **4. La problemática educativa argentina**

### **4.1. La descentralización parcial de los servicios educativos**

Según lo establece la teoría de la descentralización fiscal, la determinación de los recursos fiscales a las provincias debe ser posterior a la asignación de las responsabilidades para asegurar un equilibrio entre los gastos de los servicios transferidos y los recursos para financiarlos. Contrariamente a este principio, la transferencia de responsabilidades de los servicios educativos a las provincias argentinas no fue acompañada de recursos específicos para tal fin.

En la Ley N° 24.049 se estipulaba que el financiamiento de dicha transferencia se lograría a través de la Coparticipación Federal de Impuestos. Específicamente, se establecía que hasta tanto no se modifique la Ley de Coparticipación Federal, la Secretaría de Hacienda retendría de la participación que le corresponde a cada provincia por dicho Régimen, una suma equivalente al costo de la transferencia.

La Ley de Coparticipación Federal de Impuestos (Ley N° 23.548) que rige actualmente, fue sancionada en el año 1988 y establece la distribución de los recursos públicos desde la nación a las provincias<sup>22</sup>. El gobierno nacional recauda los principales impuestos y estos son distribuidos entre la nación y las provincias de acuerdo a ciertos porcentajes.

La principal característica de la Coparticipación Federal es que los recursos son de libre disponibilidad, es decir, no condicionados a ningún propósito. En otras palabras, cada provincia puede asignar libremente los recursos para financiar los servicios que cada provincia ofrece. Asimismo, los recursos provenientes de la coparticipación constituyen la principal fuente de financiamiento de las provincias. Por ejemplo, en provincias con menor desarrollo socioeconómico como en el norte de

---

<sup>22</sup> Para mayor información sobre la Coparticipación Federal de Impuestos, consultar el anexo de este trabajo.

nuestro país, el monto por coparticipación y otras leyes especiales de distribución de recursos representan aproximadamente un 90% de sus recursos totales.

De esta manera, el financiamiento de la transferencia quedaba supeditado a los mismos recursos que los gobiernos provinciales poseen por ley sin que las provincias cuenten con recursos específicos para asegurar un adecuado financiamiento educativo. Tampoco se incrementó la participación de los recursos coparticipables en las provincias en correspondencia con el aumento del gasto transferido (Carciofi, Cetrángolo y Larragaña, 1996). Así, aquellas provincias con baja disponibilidad de recursos propios debían arreglarse con los mismos recursos para atender mayores niveles de gasto social.

En efecto, un impacto negativo de este proceso fue la dispar provisión educativa al interior de las provincias ocasionada por la desigualdad territorial del país. Como veremos en el apartado siguiente, la disponibilidad de recursos fiscales por habitante puede condicionar altamente la posibilidad de financiar el gasto educativo por alumno.

De alguna manera, estas consecuencias eran inevitables dado que las decisiones de efectuar las transferencias de servicios educativos en nuestro país, no tuvieron como motivación la adopción de una política sectorial, sino que tuvieron finalidades fiscales para reducir los gastos del gobierno central y aliviar las presiones al presupuesto nacional (Carciofi, Cetrángolo y Larragaña, 1996). En efecto, recién dos años después de la transferencia, se sancionó la Ley Federal de Educación. En otras palabras, primero se transfirió el gasto de las escuelas secundarias hacia las provincias y luego se delinearón las responsabilidades en la Ley Federal.

Asimismo, la intención de transferir las escuelas secundarias se incorporó en el Proyecto y Ley de Presupuesto para el año 1992 y luego en el marco general de la Ley N° 24.049. Según señalan Carciofi, Cetrángolo y Larragaña (1996), la misma Ley de

Presupuesto fue la que justificó la transferencia por los mayores recursos coparticipados de las provincias. Siguiendo a los autores, en el mensaje del presupuesto se afirmaba que la descentralización del gasto educativo se veía motivada por el aumento de la participación de las provincias en la distribución primaria (al 56,66%) según lo estipulado en la Ley N° 23.548<sup>23</sup>.

Por otro lado, no se plantearon estrategias graduales en cada provincia que consideraran la situación particular por la que atravesaba y no se realizó un diagnóstico de las capacidades instaladas de las administraciones gubernamentales (Kisilevsky, 1998). Luego de sancionarse la Ley de Transferencia de Servicios, se especificó en la Ley N° 24.130 el acuerdo entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales para la firma de los convenios y ahí incorporar las especificidades de cada una de las jurisdicciones. En vez de analizar las situaciones particulares de cada provincia y evaluar sus ventajas y desventajas desde un comienzo, se realizaron una serie de arreglos posteriores a la transferencia cuando la decisión ya estaba tomada.

Del mismo modo, la estrategia de descentralización no resultó ser completa dado que la mayor autonomía se enfocaba por el lado del gasto pero no en el ámbito de los recursos. Para que haya descentralización fiscal, se deben asignar no sólo nuevas responsabilidades sino mayor autonomía fiscal.

---

<sup>23</sup> La distribución primaria de la coparticipación de impuestos fue variando a lo largo de los años y tendiendo a una menor participación de nación en dicha distribución. A partir de los años 70, el porcentaje de participación de nación rondaba cerca del 48% mientras que en años anteriores la participación era alrededor del 60% (Cetrángolo y Jiménez, 2004). Sin embargo, la experiencia argentina señala que los porcentajes de distribución primaria estipulados en las normas no se han mantenido efectivamente (Piffano, 1998). Según señala Piffano (1998), por ejemplo, los sucesivos pactos fiscales establecidos con posterioridad a la sanción de la Ley N° 23.548, distorsionaron los porcentajes de distribución primaria establecidos en dicha normativa y generaron un esquema de afectaciones específicas y criterios de reparto complejo.

Durante los años 90, se sucedieron varias reformas fiscales que tendieron a centralizar las fuentes de financiamiento y quitar capacidades de recaudación en las provincias. Asimismo, estas reformas fueron modificaciones a la Ley de Coparticipación Federal, que se había establecido como un esquema transitorio pero que hasta el momento sigue regulando la distribución de recursos de la nación a las provincias. Como señala Tullia Falletti (2001), el pacto fiscal de 1992 redujo la distribución primaria de los recursos coparticipables en un 15% para ser destinados a la Seguridad Social y el pacto fiscal de 1993 e intento eliminar el impuesto a los ingresos brutos, principal fuente de recursos de los gobiernos provinciales.

La autora argumenta que la posibilidad de efectuarse una descentralización del gasto sin recursos fue posible gracias al poder de negociación, a las coaliciones y los consensos entre las autoridades nacionales con los gobiernos de las provincias, apelando al federalismo como principio legitimador de la transferencia, especialmente posible bajo un contexto democrático.

No hay dudas que la descentralización puede contribuir positivamente a satisfacer más rápidamente las necesidades que se detectan en la comunidad y a resolver con mayor precisión problemas que acontecen. Sin embargo, sin conceder capacidad a las provincias para poder recaudar recursos propios, carece de sentido la implementación de una estrategia de descentralización. Esta situación, sin lugar a dudas, trae aparejada diversos comportamientos dadas las particularidades de cada provincia y que es necesario coordinarlos para lograr la equidad nacional.

#### **4.2. Las inequidades de financiamiento educativo provinciales**

Según lo señala Morduchowicz (2000), a la hora de analizar la equidad del financiamiento educativo sectorial, se deben considerar dos elementos. Por un lado, el esfuerzo financiero por la educación, es decir cuánto de los recursos se destinan al

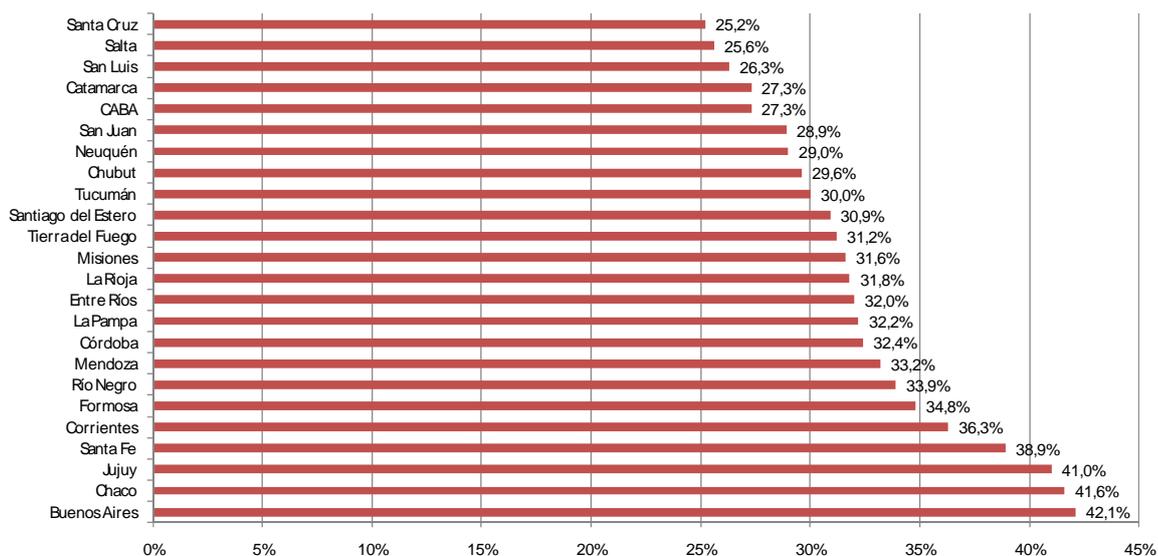
sistema educativo y por el otro lado, el grado de desigualdad en la distribución de los recursos.

En Argentina, cada provincia puede tomar decisiones independientes sobre el presupuesto en educación. En otras palabras, cada provincia puede decidir cuánto de sus recursos totales se comprometen a financiar su sistema educativo. En algunas provincias, se han establecido pisos presupuestarios en sus constituciones provinciales, pero en otros, la prioridad otorgada a la educación es discrecional y depende de la voluntad política a nivel provincial.

El

GRÁFICO 6 muestra las diferentes decisiones de los gobiernos provinciales en relación al gasto en educación como porcentaje del gasto provincial total. Como puede verse, Buenos Aires realiza un gran esfuerzo por la educación (más del 40%), junto con Chaco, Jujuy y Santa Fe, mientras que Santa Cruz gasta menos en educación como porcentaje del gasto público total, alrededor del 25-26% al igual que Salta y San Luis.

**GRÁFICO 6: Gasto educativo como porcentaje del gasto total. 2009.**



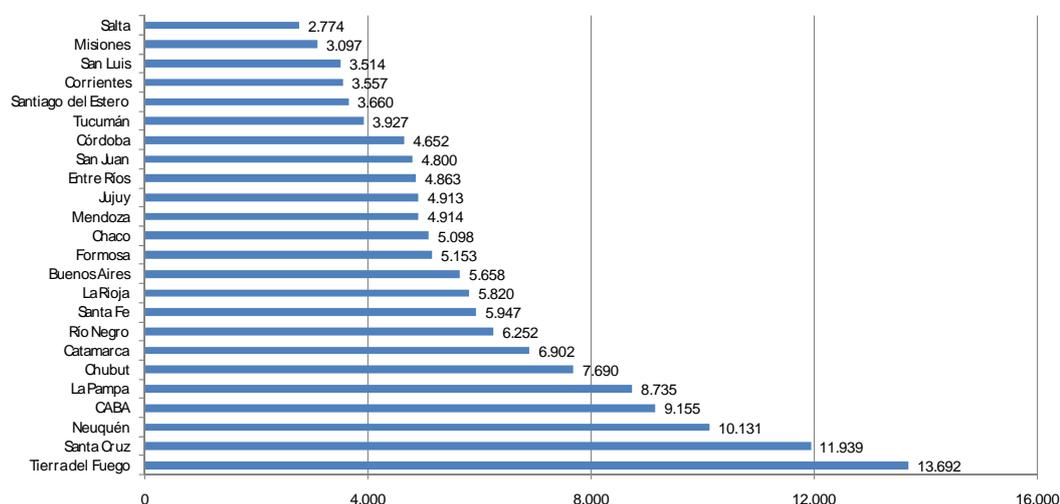
Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación.

Por otra parte, las provincias son completamente autónomas respecto a la asignación de sus recursos públicos. De hecho, los fondos provenientes de la Coparticipación Federal de Impuestos, principal fuente de financiamiento de los servicios sociales a nivel provincial, no son condicionados para ningún propósito y las provincias son libres de decidir su asignación. Como resultado, cada provincia proporciona diferentes niveles de gasto en educación de acuerdo a su voluntad política, necesidades y principalmente según sus recursos disponibles.

En este sentido, el

GRÁFICO 7 muestra las disparidades en el gasto en educación por alumno de la escuela pública en cada provincia. Como puede verse, el gasto educativo por alumno de Tierra del Fuego (13.692 pesos corrientes) es más de 6 veces el gasto en educación por alumno de Salta (2.774,1 pesos actuales).

**GRÁFICO 7: Gasto educativo por alumno estatal (en pesos corrientes). 2009.**

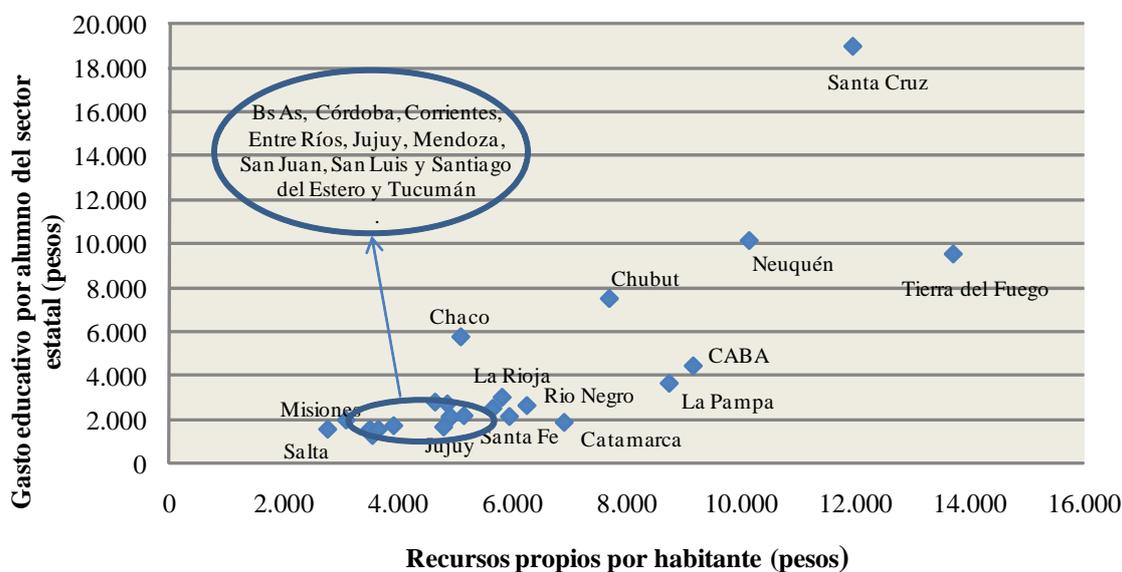


Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación.

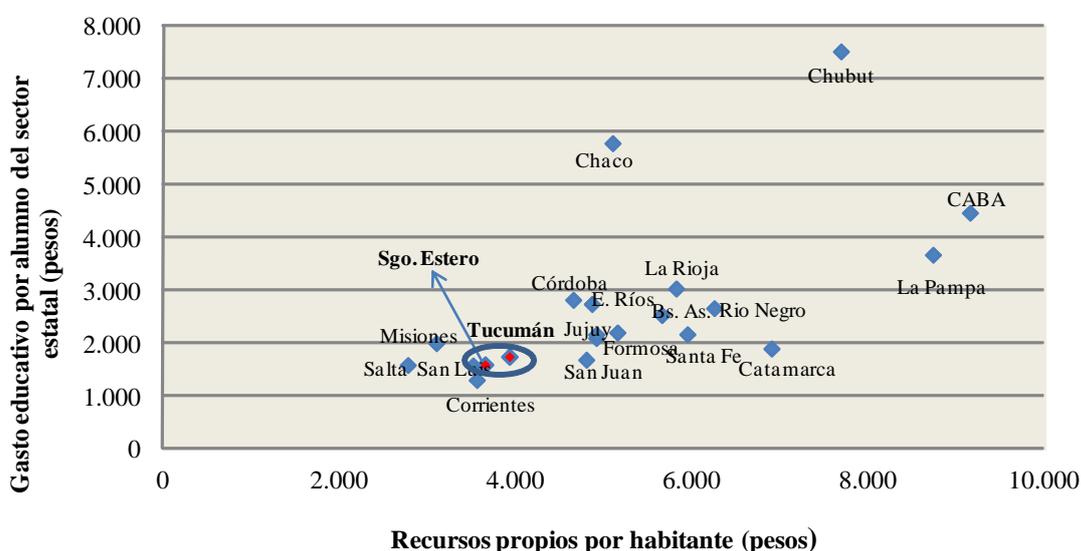
Por último, el GRÁFICO 8 muestra la correlación entre el total de recursos propios per cápita (sin incluir los recursos de origen nacional) y el gasto en educación por alumno en cada provincia. Asimismo, se presenta otra versión del gráfico en la que

se excluyen las provincias de Neuquén, Tierra del Fuego y Santa Cruz, para lograr una mejor visualización de la totalidad de las provincias y especialmente de las provincias bajo análisis, Santiago del Estero y Tucumán.

**GRÁFICO 8: Relación entre recursos propios por habitante y gasto educativo por alumno estatal. 2009.**



**Relación entre recursos propios por habitante y gasto educativo por alumno estatal (se excluyen Neuquén, Tierra del Fuego y Santa Cruz). 2009.**



Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación y Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas e INDEC.

Nota: los recursos propios son los recaudados exclusivamente por las provincias sin contar con los recursos de origen nacional (coparticipación y leyes especiales).

Como puede verse, existe una correlación fuerte y positiva (0,80) entre el gasto educativo por alumno y los recursos propios por habitante. Sin embargo, esta correlación no implica necesariamente causalidad y es por ello que se deben interpretar los resultados con cautela. Por ejemplo, hay provincias que disponen de elevados recursos propios por habitante como La Pampa y CABA pero gastan menos por alumno en relación a Chubut que también se encuentra beneficiada por recursos propios. Por otro lado, provincias más pobres como Chaco realizan un mayor gasto por alumno que otras provincias con altos recursos propios por habitante como Río Negro, Catamarca o Santa Fe. De esta manera, cualquier tipo de comparación debe contemplar las distintas realidades provinciales, es decir, su contexto socio demográfico y económico y las prioridades de política según las necesidades de cada provincia.

En general, las provincias que poseen una menor capacidad de recaudar recursos propios, les es más difícil hacer frente con éxito a la atención del gasto educativo. Dichas provincias dependen financieramente del nivel central y cuentan en su mayoría con las transferencias provenientes de la Coparticipación Federal de Impuestos y otras Leyes Especiales. Estos recursos no sólo deben financiar a la educación sino que también atender otros servicios sociales como la salud, promoción social, empleo, entre otros.

La falta de una política educativa a nivel nacional que contemple recursos específicos para la educación ha perjudicado los niveles de equidad al interior de las jurisdicciones dadas las distintas situaciones provinciales. Y eso inevitablemente ha conducido al debilitamiento del sistema educativo en su conjunto y al empeoramiento de la calidad de la enseñanza, más aún en aquellas provincias que se sitúan en una posición más desventajosa como los casos de Tucumán y Santiago del Estero, expuestos a continuación.

## **5. Los casos de Tucumán y Santiago del Estero**

### **5.1. El contexto provincial**

Santiago del Estero pertenece a la región noroeste de la República Argentina junto con las provincias de Salta, Tucumán, La Rioja, Catamarca y Jujuy. Posee una extensión territorial de 136.351 km<sup>2</sup> y cuenta con una población de 896.461 habitantes. La densidad poblacional de la provincia es de 6,6 habitantes por km<sup>2</sup>, según el Censo Nacional 2010.

La provincia de Tucumán, con una superficie en kilómetros cuadrados de 22.524 y 1.448.200 habitantes (densidad de población de 64,3 habitantes por km<sup>2</sup>), se destaca del resto de las provincias de la región noroeste por su capacidad productiva. Tucumán es la provincia del norte argentino que más participa en la generación del PBI, alrededor del 2%. No sólo cuenta con la explotación de actividades primarias diversas, como el cultivo de la caña de azúcar, frutos cítricos y cultivos de carácter extensivo como la soja y el maíz, sino también actividades industriales como la azucarera, citrícola, de textil y calzado, golosinas y cervecería, entre las principales.

A diferencia de Salta y Tucumán, la provincia de Santiago del Estero es considerada como una zona rezagada productivamente, basando principalmente su economía en la producción primaria como el cultivo del algodón, la soja, maíz y la cebolla. Asimismo, se caracteriza por la coexistencia de diversas formas de organización de la actividad agropecuaria en el marco de una inserción desfavorable en el mercado nacional, escasamente desarrollada sin industrialización, con alto peso del sector público y los servicios en el nivel urbano (Luci, 2003). La participación del Producto Bruto Geográfico (PBG) para el año 2004 en el total nacional fue del 0,8%, mientras que Salta y Tucumán alcanzaron en conjunto una participación del 3,3% en el total nacional.

La región noroeste, junto con la región noreste, presentan los niveles de pobreza más altos de todo el país. Como puede verse en el CUADRO 3<sup>24</sup>, el 36,4% de las personas que habitan la región se encuentra por debajo de la línea de pobreza, siendo Santiago del Estero la provincia que registra un mayor porcentaje, del 43,4%, superando al valor de la región y ampliamente al total de aglomerados urbanos (23,4%). Asimismo, valores similares se obtienen en el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) provisto por el Censo 2001<sup>25</sup>. El porcentaje de personas que vive en hogares con NBI alcanza un valor del 31,3%, muy superior al total país (17,7%).

Los niveles de pobreza registrados en la provincia de Tucumán son menores que la región noroeste tanto para el indicador de NBI como para el de la Línea de Pobreza, pero mayores a los del total país. El porcentaje de la población con NBI es de 23,9% versus el de la región noroeste de 27,4% y el porcentaje de la población bajo la línea de pobreza es de 35,4% frente al 23,4% del total país.

---

<sup>24</sup> A partir del año 2007, los datos de la EPH-INDEC se ponen en duda debido a la intervención del gobierno de turno en el organismo. De esta manera, se presentan los datos de pobreza y mercado de trabajo del año 2007 y no de años posteriores.

<sup>25</sup> Hasta el momento no se publicaron los resultados finales del Censo Nacional 2010, exceptuando los datos de población por sexo.

**CUADRO 3: Indicadores socio demográficos, económicos y educativos:  
Santiago del Estero, Tucumán, Región Noroeste y Total país.**

Indicador	Año	Santiago del Estero	Tucumán	Región Noroeste	Total país
% de la población urbana	Censo 2001	66,1%	79,5%	78,6%	89,4%
% de analfabetismo de la población de 10 años o más		6,0%	3,6%	4,3%	2,6%
% de asistencia escolar de la población de 3 años o más		33,3%	32,5%	35,0%	32,6%
% de la población de 15 años o más que completó el primario		28,8%	31,2%	27,2%	28,0%
% de la población de 20 años o más que completó el secundario		13,4%	14,2%	15,3%	17,1%
% de la población con NBI		31,3%	23,9%	27,4%	17,7%
Participación del producto bruto geográfico	2004	0,8%	1,8%	5,3%	100,0%
% de personas bajo la línea de pobreza	Primer Semestre 2007	43,4%	35,4%	36,4%	23,4%
Tasa de actividad		39,8%	39,7%	40,8%	46,3%
Tasa de empleo		37,1%	35,8%	37,0%	42,2%
Tasa de desocupación		6,7%	9,8%	9,5%	8,5%
Tasa de subocupación		7,0%	11,9%	8,8%	8,1%

Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por el Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 y Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

Asimismo, los indicadores del mercado de trabajo en Santiago del Estero son bastante más favorables respecto del total país y de la región. Las tasas de actividad y de empleo son similares, sin embargo, las tasas de desocupación y subocupación son considerablemente inferiores en la provincia. La tasa de desocupación de Santiago del Estero es de 6,7% frente al 9,5% de la región noroeste y al 8,5% del total país y la tasa de subocupación para la provincia es de 7% versus el 8,8% de la región y el 8,1% del total país. Una posible explicación es que Santiago del Estero es una provincia con alta participación del empleo público (Luci, 2003). A diferencia de Santiago del Estero, la tasa de desocupación en Tucumán, 9,8%, y la tasa de subocupación, 11,9%, supera la registrada a nivel regional y en el total país.

En relación a las características de la población, Santiago del Estero es una zona esencialmente rural. El 66,1% de la población habita en zonas urbanas, porcentaje bastante inferior si lo contrastamos con el total de la región y el país, que oscila entre el 80% y el 90%. Otro dato significativo es el nivel de analfabetismo de la población de 10 años o más, que es del 6%, siendo más alto que el de la región (4,3%) y del total país

(2,6%). En contraposición, el 79,5% de la población en Tucumán habita en zonas urbanas, siendo equiparable con el total país, que alcanza casi el 90%.

En cuanto al nivel educativo, en Santiago del Estero, el 28,8% de la población de 15 años o más completó el nivel primario mientras que un 13,4% de la población de 20 años o más completó el nivel secundario. En cambio, en Tucumán, dichos valores son levemente superiores a los de Santiago del Estero: el 31,2% de la población de 15 años o más completó los estudios primarios y el 14,2% de la población de 20 años o más completó los estudios secundarios.

A nivel nacional, el 17,1% de la población de 20 años o más culminó el nivel secundario, porcentaje superior a lo registrado en las provincias bajo análisis y en la región noroeste. Asimismo, el porcentaje de la población de 15 años o más que terminó el primario es superior en Tucumán (31,2%) respecto de Santiago del Estero (28,8%), de la región (27,2%) y a nivel nacional (28%).

En términos generales, Santiago del Estero es una provincia con escaso desarrollo productivo, con alta proporción de la población que vive en zonas rurales y con altos niveles de pobreza. Al mismo tiempo, se suman pobres indicadores de asistencia escolar y estudios completos realizados por la población en edad escolar, lo que determina que la provincia se encuentre en una posición desventajosa en el terreno social, económico y educativo.

En Tucumán, el porcentaje de analfabetismo de la población de 10 años o más (3,6%) es bastante inferior al registrado en la región noroeste y levemente superior al total país. Si comparamos dicho porcentaje con el de Santiago del Estero (6%), las diferencias son más pronunciadas. Los niveles de asistencia escolar para la población de 3 años o más es del 32,5%, porcentaje menor al registrado en la región noroeste (35%) y al total país (32,6%). El dato más crítico para la provincia se observa en el porcentaje de

la población de 20 años o más que completó el secundario. Sólo el 13,4% de dicha población finalizó la escuela secundaria, siendo inferior a lo verificado en la región noroeste, 15,3%, y al total país, 17,1%.

En términos generales, la provincia de Tucumán se encuentra mejor posicionada que Santiago del Estero dados los menores niveles de pobreza, mayor desarrollo urbano, bajo analfabetismo y mayor participación del PBG en el total nacional. Sin embargo, los indicadores del mercado de trabajo y sistema educativo son menos alentadores que los de la provincia de Santiago del Estero, tornando un desafío también para su gobierno.

## 5.2. La normativa educativa provincial

El siguiente cuadro compara la constitución provincial y las leyes provinciales en materia educativa más destacadas en la provincia de Tucumán y Santiago del Estero.

**CUADRO 4: Normativa fundamental vinculada a la educación.  
Tucumán y Santiago del Estero.**

<b>Normativa vinculada a la educación/Provincia</b>	<b>Tucumán</b>	<b>Santiago del Estero</b>
<b>Constitución provincial</b>	<p>Sancionada en 1990 y modificada en 2006. Algunos ejes tratados son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Obligatoriedad de la educación primaria.</li> <li>- Enseñanza de la religión.</li> <li>- <b>No se establece piso presupuestario</b> para la educación.</li> </ul>	<p>Sancionada en 1997. Algunos ejes tratados son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Obligatoriedad de la educación primaria.</li> <li>- Enseñanza de la religión.</li> <li>- Conformación de un fondo para la educación.</li> <li>- <b>Se establece un piso presupuestario</b> para la educación del <b>30%</b>.</li> </ul>
<b>Leyes Provinciales de Educación</b>	<p><b>Ley Provincial de Educación Nº 5.996:</b> sancionada en <b>1989</b>. Algunos ejes tratados son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estructura del sistema educativo.</li> <li>- Fines de los niveles educativos.</li> <li>- Obligatoriedad y</li> </ul>	<p><b>Ley Provincial de Educación Nº 5.804:</b> sancionada en <b>1989</b>. Algunos ejes tratados son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estructura del sistema educativo.</li> <li>- Obligatoriedad del nivel pre-primario, primario y ciclo básico</li> </ul>

	<p>gratuidad de la enseñanza.</p>	<p>del nivel medio.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Financiamiento educativo: <b>El presupuesto para la educación debe ser conformado según lo establecido en la Constitución Provincial.</b></li> </ul>
	<p><b>Ley Provincial de Educación N° 7.463:</b> sancionada en <b>2004</b>. Algunos ejes tratados son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nueva estructura educativa en Educación General Básica (EGB) y Polimodal.</li> <li>- Evaluación de la calidad educativa.</li> <li>- Creación de un <b>Fondo Educativo Provincial</b> orientado a: capacitación docente, equipamiento y material didáctico, proyectos destinados a investigaciones e innovaciones educativas, entre otros.</li> </ul> <p><b>Ley Provincial de Educación N° 8.391:</b> sancionada a <b>fin de 2010</b>. Algunos ejes tratados son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se impulsa el cumplimiento de los 13 años de escolaridad obligatoria, a partir el último año de Educación Inicial, hasta completar la secundaria.</li> <li>- Para el funcionamiento del Sistema Educativo Provincial se destinan los siguientes recursos: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los fondos asignados anualmente por Ley de Presupuesto</li> </ol> </li> </ul>	<p><b>Ley Provincial de Educación N° 6.876:</b> sancionada en <b>2007</b>. Algunos ejes tratados son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estructura del sistema educativo provincial en el marco de la nueva Ley de Educación Nacional – esquema previo: nivel inicial, primario, secundario y superior.</li> <li>- Obligatoriedad desde el nivel inicial (5 años) hasta la finalización del secundario.</li> <li>- Evaluación de la calidad educativa.</li> <li>- Financiamiento educativo: <b>el sistema educativo provincial se financia de acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Financiamiento Educativo.</b></li> </ul>

	<p>General de Gastos y Cálculo de Recursos,</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. Los fondos de destino específico que dispongan leyes especiales nacionales o provinciales,</li> <li>3. Los recursos provenientes de organismos nacionales e internacionales destinados a la Educación,</li> <li>4. Los créditos provenientes de organismos nacionales e internacionales y nacionales;</li> <li>5. Los recursos provenientes del Fondo Educativo Provincial.</li> </ol>	
<p><b>Otras Leyes Provinciales de Educación</b></p>		<p><b>Ley de Educación Privada N°6.160:</b> sancionada en 1994.</p> <p><b>Aprobación de la Estructura Orgánico Funcional del Servicio Provincial de Enseñanza Privada:</b> los establecimientos privados deberán sujetarse a las leyes y reglamentos escolares en cuanto al mínimo de enseñanza y régimen de funcionamiento.</p>

Fuente: elaboración propia en base a la normativa educativa provincial.

Como puede observarse en el cuadro, tanto la Constitución Provincial de Tucumán como de Santiago del Estero establecen como prioritario la obligatoriedad de la educación primaria y la enseñanza de la religión en las escuelas.

Según se establece en el artículo 144 de la Constitución de Tucumán, se entiende a la educación primaria como “la formación fundamental necesaria a que tiene derecho

la persona humana”. Asimismo, se promueve la educación inicial, especial, media, técnica y terciaria. Asimismo, un rasgo saliente que aparece en la Constitución es el derecho de los padres de “exigir para sus hijos que en los planes de estudios de las escuelas estatales se incluya la enseñanza del credo en el que los educan en el hogar conforme con el orden y la moral pública”, siendo la religión un elemento importante en la educación tucumana.

Por otro lado, según lo establece la propia Constitución Provincial de Santiago del Estero en su artículo 64, la “educación es un derecho de las personas y un deber de la familia y de la sociedad, a la que el Estado asiste, concurre y coadyuva como función social prioritaria, primordial e insoslayable”. En los artículos restantes (65 a 72), se estipula los principios generales de la educación estatal, su obligatoriedad y la igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en el sistema educativo como así también los aspectos de la educación privada y la enseñanza religiosa.

Respecto al financiamiento educativo, en la Constitución de Tucumán no se explicita ningún tipo de piso presupuestario para la educación, simplemente se establece que la provincia garantizará la aplicación correcta de los recursos del Estado destinados para educación.

Por el contrario, en la Constitución de Santiago del Estero, en su artículo 76, se hace una mención especial a la conformación de un fondo para la educación. El artículo expresa que “los fondos destinados a la educación son considerados como un financiamiento privilegiado. Se forman con las partidas previstas en el presupuesto provincial que se asignen a ese fin, que no serán inferiores al treinta por ciento (30%) de los recursos fiscales. A ese monto deberán adicionarse los aportes de la Nación, las donaciones, herencias vacantes y demás recursos que fije la ley”. En este sentido, el esfuerzo presupuestario por la educación, es decir el porcentaje del gasto educativo

sobre el gasto total, que la provincia de Santiago del Estero debería haber cumplido durante estos años es como mínimo un 30%.

Por otro lado, las primeras leyes provinciales de educación en ambas provincias, sancionadas en 1989, establecen la estructura del sistema educativo provincial. La Ley Provincial de Educación N° 5.966 de Tucumán, establece la organización de los niveles educativos en Inicial, Primario, Media, Educación del Adulto, Educación Especial y Educación Post-Primaria (artículo 2) y los fines establecidos de la educación en la provincia (artículos 3 a 14) haciendo énfasis en el principio de obligatoriedad de la educación inicial, primaria y especial (artículo 19).

Asimismo, la Ley Provincial de Educación N° 5.804 de Santiago del Estero establece la conformación del sistema educativo provincial en los niveles Pre-Primario, Primario y Ciclo Básico del Nivel Medio con los principios de: Obligatoriedad, Gratuidad, Laicidad, Igualdad de Oportunidades, Democratización, Regionalización, Descentralización y Valorización del Trabajo, Reafirmación de los valores trascendentes de la provincia, la Región y la Nación y todo lo que haga a la unidad provincial (artículo 5).

Recién después de 10 años de sancionada la Ley Federal de Educación, Tucumán sancionó en 2004 la Ley Provincial de Educación N° 7.463, en la cual se ratifica la nueva estructura educativa en Educación General Básica y Educación Polimodal. En su artículo 4 el Estado Provincial garantiza: a) la igualdad de oportunidades para acceder a los servicios del Sistema Educativo Provincial, b) la gratuidad de la educación pública de gestión estatal en todos sus niveles y modalidades, c) la equidad, a través de la adecuada y necesaria distribución de los servicios educativos, d) la calidad educativa, e) el cumplimiento de 10 años de obligatoriedad escolar, a partir del último año de Educación inicial hasta completar la Educación

General Básica y la progresiva inclusión de la Educación Polimodal y de los Jardines de Infantes de niños de 4 y 3 años, f) la participación de todos los estamentos de la comunidad educativa, g) las condiciones laborales dignas, que permiten el desarrollo personal y profesional de los docentes, h) los recursos presupuestarios para la prestación de los servicios educativos, destinados a cubrir sus requerimientos de infraestructura, equipamiento, gestión, administración y control e i) el derecho de los alumnos a que se respete su integridad, dignidad, libertad de conciencia y de expresión.

En cuanto al financiamiento educativo, en el artículo 99 se establece cuáles son los recursos que se destinan al sistema educativo tucumano: a) los fondos asignados anualmente por la Ley de Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos, b) los fondos de destino específico que dispongan las leyes especiales nacionales y/o provinciales, c) los recursos provenientes de organismos nacionales e internaciones destinados a la educación, d) los créditos provenientes de organismos naciones e internacionales y e) los recursos provenientes del fondo educativo provincial.

El Fondo Educativo Provincial (artículo 100) se constituye con los recursos de las herencias vacantes, legados y donaciones que tengan como destino la educación, la contraprestación por servicios de asistencia técnica brindados por la autoridad de aplicación, los fondos obtenidos de fuentes no previstas y cualquier otro recurso que eventualmente se asigne a dicho fondo. En cuanto a la afectación de los recursos (artículo 101) de dicho fondo serán destinados a perfeccionamiento y capacitación docente, equipamiento y material didáctico para los servicios educativos, programas especiales compensatorios de desigualdades y fragmentación educativa, proyectos destinados a investigaciones e innovaciones educativas y actividades y/o proyectos destinados a la participación de los estudiantes y docentes en eventos científicos,

culturales, competencias, olimpiadas y toda otra actividad que contribuya al desarrollo de sus potencialidades.

En Santiago del Estero se sancionó una nueva Ley de Educación Provincial en el año 2007 en el marco de la nueva Ley de Educación Nacional. Debe señalarse que Santiago del Estero no contó con una Ley de Educación Provincial posterior a Ley Federal de Educación. Por otro lado, recién a fines del año 2010, se sancionó una nueva Ley de Educación Provincial en Tucumán que se puso en vigencia en el año 2011.

El cambio más importante en las nuevas leyes de educación es el retorno de la Educación Inicial, Educación Primaria, Educación Secundaria y Educación Superior, avalando la nueva estructura educativa con 13 años de educación obligatoria, desde los 5 años hasta la finalización del secundario.

En cuanto al financiamiento educativo se menciona en su artículo 9 que el Estado Provincial garantiza el financiamiento del Sistema Educativo Provincial conforme a lo dispuesto en la Constitución Provincial y a las metas establecidas en la Ley Nacional N° 26.075 de Financiamiento Educativo. La inversión estará orientada a los servicios educativos en base al diseño de la planificación estratégica del sistema educativo. En el caso de Tucumán, se establecen los distintos recursos necesarios para financiar el sistema educativo de la provincia incluyendo un Fondo Educativo Provincial compuesto por herencias vacantes, legados, donaciones que tengan como destino la educación y fondos provenientes de ventas de pliegos de concursos de precios y licitaciones públicas o privadas, entre otros.

En conclusión, recién a fines de 2010 (4 años después de sancionada la Ley de Educación Nacional) se promulgó una nueva Ley Provincial de Educación que avale la nueva estructura educativa argentina. En cambio, Santiago del Estero sancionó en el año

2007 la nueva Ley de Educación Provincial, siendo una de las pocas provincias en ese entonces que disponían de una ley de esas características.

### **5.3. El sistema educativo provincial**

En este apartado se analiza el sistema educativo provincial de Santiago del Estero y Tucumán a través de dos dimensiones: la estructura y calidad educativa. En cuanto a la **estructura**, las variables de análisis más importantes son la matrícula (alumnos), las unidades educativas, los cargos docentes y las horas cátedras. Por otro lado, la **calidad educativa** se mide tanto por los resultados de las evaluaciones de los Operativos Nacionales del Ministerio de Educación como por las tasas de promoción efectiva, abandono interanual, repitencia, sobreedad y egreso.

En el

**CUADRO 5** se puede observar la estructura del sistema educativo para los años 2006-2009 (periodo que se encuentra en funcionamiento la Ley de Financiamiento

Educativo) del sector de educación común para las provincias bajo estudio. Este sector participa alrededor del 90% en el total de la educación formal<sup>26</sup>.

**CUADRO 5: Unidades educativas, alumnos, cargos docentes y horas cátedra. Educación común. 2006-2009.**

DIVISION POLÍTICO TERRITORIAL	UNIDADES EDUCATIVAS				ALUMNOS			
	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
<b>TOTAL PAIS</b>	62.151	61.973	56.520	56.247	9.956.214	10.016.052	10.280.289	10.445.772
<b>NOA</b>	10.593	10.613	9.964	10.060	1.412.133	1.423.631	1.445.174	1.461.167
<b>SANTIAGO DEL ESTERO</b>	2.242	2.241	2.109	2.172	256.238	249.778	252.133	258.140
<b>TUCUMAN</b>	2.407	2.443	2.203	2.182	378.695	388.967	394.165	400.116

DIVISION POLÍTICO TERRITORIAL	CARGOS DOCENTES				HORAS CATEDRA			
	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
<b>TOTAL PAIS</b>	544.352	552.398	592.791	597.662	3.731.961	5.805.627	6.108.206	6.373.274
<b>NOA</b>	86.106	84.268	91.659	90.401	683.410	704.433	723.845	791.956
<b>SANTIAGO DEL ESTERO</b>	14.515	15.874	19.595	17.895	98.302	90.211	90.003	101.802
<b>TUCUMAN</b>	25.563	23.551	24.592	24.841	195.739	198.039	192.351	206.599

Fuente: elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos 2006-2009, DINIECE, Ministerio de Educación.

<sup>26</sup> Este sector incluye a su vez la educación de Adultos, Especial y Artística.

La cantidad de unidades educativas<sup>27</sup> del sector común para el total país en el año 2009 registró un descenso del orden del 9% respecto del año 2006. En cambio, las unidades educativas de la región noroeste sufrieron un descenso del 5%. Santiago del Estero lo hizo en un 3% mientras que Tucumán registró un descenso mayor, parecido al del total país.

La situación es inversa en el caso de la matrícula total. La cantidad de alumnos en el sector común para el total país aumentó 5% y en la región noroeste 3%. Para las provincias bajo estudio la situación es disímil: en Santiago del Estero la cantidad de alumnos aumentó en un 1% mientras que en Tucumán un 6%.

La combinación del incremento de la matrícula y la disminución de las unidades educativas tiende a reflejar un deterioro en la estructura educativa. El peor escenario fue para Tucumán, que en 2006 la cantidad de alumnos por unidades educativas era de 157 mientras en el año 2009 se registraron 183 alumnos por unidad educativa, un 16% más.

Respecto de los cargos docentes y horas cátedra<sup>28</sup>, la relación horas cátedra por cargo docente en Tucumán aumentó un 9% en 2009 respecto del 2006 mientras que en Santiago del Estero dicha relación descendió un 16%.

A continuación se presenta la información por nivel educativo y por sector de gestión estatal en cada una de las provincias para el año 2009 (Ver CUADRO 6 y CUADRO 7).

**CUADRO 6: Alumnos, unidades educativas, cargos docentes y horas cátedra por nivel de enseñanza. Santiago del Estero y Tucumán. 2009.**

---

<sup>27</sup> Una unidad educativa es la unidad organizacional conformada al interior de un establecimiento educativo que tiene por objetivo impartir educación en torno a un tipo de educación (común, especial, artística, adultos) y a un determinado nivel de enseñanza (inicial, primario, secundario y superior no universitario).

<sup>28</sup> Cabe aclarar que se habla de cantidad de designaciones de cargos docentes y no de personas que se desempeñan, dado que una persona puede tener más de un cargo docente.

Concepto	Nivel/Ciclo de enseñanza			
	Inicial	Primaria	Secundaria	Superior no universitario
<b>Santiago del Estero</b>				
Alumnos	33.748	137.386	74.894	12.112
Unidades educativas	587	1.253	274	58
Cargos docentes	2.410	9.066	5.632	787
Horas cátedra	1.353	2.199	80.217	18.033
<b>Tucumán</b>				
Alumnos	41.213	193.086	141.142	24.675
Unidades educativas	747	754	597	84
Cargos docentes	2.195	16.455	5.525	666
Horas cátedra	4	277	182.095	24.223

Fuente: elaboración propia en base al Anuario Estadístico 2009, DINIECE, Ministerio de Educación.

**CUADRO 7: Porcentaje de alumnos, unidades educativas, cargos docentes y horas cátedra por nivel educativo y sector de gestión estatal. Santiago del Estero y Tucumán. 2009.**

Concepto	Nivel/Ciclo de enseñanza			
	Inicial	Primaria	Secundaria	Superior no universitario
<b>Santiago del Estero</b>				
Alumnos	86%	90%	77%	68%
Unidades educativas	91%	96%	76%	60%
Cargos docentes	81%	90%	80%	62%
Horas cátedra	89%	27%	76%	59%
<b>Tucumán</b>				
Alumnos	77%	83%	72%	49%
Unidades educativas	83%	84%	78%	39%
Cargos docentes	75%	83%	77%	52%
Horas cátedra	0%	100%	71%	55%

Fuente: elaboración propia en base al Anuario Estadístico 2009, DINIECE, Ministerio de Educación.

Un aspecto a señalar es la participación del sector público en la estructura educativa santiagueña. Como se puede observar, el mayor porcentaje de alumnos y unidades educativas provienen del sector estatal en la mayoría de los niveles educativos.

Sin embargo, en el nivel superior no universitario se puede observar que el sector privado tiene una presencia bastante fuerte, del 32% (68% en el sector de gestión estatal) en el porcentaje de alumnos y 40% en las unidades educativas.

En cambio, la matrícula del sector estatal para la provincia de Tucumán es más pronunciada en el nivel primario en un 83% y luego en nivel inicial (77%). Contrariamente a Santiago del Estero, la proporción de alumnos para el nivel superior no universitario para el sector estatal es de un 50% como en el sector privado. Un rasgo notorio es que en Tucumán durante el año 2009 no hubo horas cátedra del sector estatal y en el nivel primario fue en su totalidad.

En cuanto a la **calidad educativa**, los Operativos Nacionales de Evaluación del Ministerio de Educación (ONE) miden los resultados de aprendizaje de los alumnos en la primaria y secundaria. En el año 2005, la metodología del Operativo Nacional se modifica y el valor se traduce en porcentaje de alumnos que se encuentra en el nivel de desempeño medio y alto. A continuación se exponen los resultados del ONE para los distintos años.

**CUADRO 8: Resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación (en %).  
1996-2007.**

ONE	Región	3° EGB		6° EGB		9° EGB		Fin polimodal	
		Lengua	Matemática	Lengua	Matemática	Lengua	Matemática	Lengua	Matemática
1996	Santiago del Estero	53,6	52,3	47,7	36,0	51,2	43,7	50,5	41,9
	Tucumán	52,8	51,7	49,0	39,3	53,3	48,4	52,4	46,6
	Total país	66,0	63,6	58,2	50,6	54,9	53,0	60,3	57,4
1997	Santiago del Estero	50,6	41,9	48,5	42,1	47,7	42,0	54,5	49,1
	Tucumán	46,9	35,7	45,1	39,1	46,8	43,0	58,5	50,4
	Total país	62,2	55,3	60,2	56,5	55,1	54,4	65,2	62,3
1998	Santiago del Estero	55,6	56,2	53,9	55,8	49,7	45,9	55,8	50,3
	Tucumán	57,6	54,8	55,6	56,2	55,6	53,3	61,8	56,7
	Total país	66,3	65,6	63,8	66,7	58,8	57,6	67,0	67,0
1999	Santiago del Estero	54,8	52,7	49,4	54,3	48,3	45,5	53,7	54,1
	Tucumán	53,7	55,5	50,1	54,5	54,3	52,4	58,9	64,1
	Total país	64,1	61,6	56,9	63,4	59,5	57,9	65,7	68,7
2000	Santiago del Estero	55,0	57,3	55,0	52,1	43,6	44,0	47,3	47,2
	Tucumán	59,5	58,6	58,8	54,6	51,2	53,0	57,6	59,6
	Total país	61,9	59,5	61,6	57,9	51,0	53,6	59,1	61,3
2005 (*)	Santiago del Estero	53,8	50,1	53,7	43,7	30,0	26,6	36,6	20,7
	Tucumán	69,6	66,2	67,3	56,7	42,9	37,8	52,2	39,4
	Total país	68,9	61,3	70,3	59,6	46,5	37,8	61,6	48,3
2007 (*)	Santiago del Estero	53,0	55,7	46,2	47,6	60,0	21,9	64,2	25,2
	Tucumán	60,0	61,6	58,2	55,6	66,4	26,6	76,8	46,7
	Total país	70,3	68,2	66,3	63,8	70,8	35,0	78,8	55,3

Fuente: elaboración propia en base a los Operativos Nacionales de Evaluación 1996-2000, 2005 y 2007, DINIECE, Ministerio de Educación.

(\*) Cambio de metodología: el valor presentado significa el porcentaje de alumnos que se encuentran en el nivel de desempeño medio y alto. Con anterioridad, se refería al porcentaje de aciertos de los alumnos en cada asignatura.

Nota: Debe aclararse que a partir de año 2007 la estructura educativa argentina pasa a ser nuevamente educación primaria y secundaria. Por tanto, en donde dice 3 EGB y 6 EGB es el tercer y sexto grado de la primaria respectivamente, 9 EGB es el primer o segundo año de la secundaria y fin polimodal es el último año de la secundaria.

Santiago del Estero se encuentra entre las provincias con peor desempeño en los Operativos Nacionales de Evaluación. Como se puede observar en el CUADRO 8, la provincia obtuvo porcentajes de respuestas correctas para cada nivel educativo y en cada asignatura inferiores a las del total país entre los años 1996 y 2000<sup>29</sup>. Sin embargo, el peor escenario se puede observar en la finalización del ciclo secundario. Solamente el 20,7% de los alumnos se encontraba en el nivel de desempeño medio y alto para la prueba de matemática en el año 2005 y 25,2% para el año 2007, siendo muy inferior a los valores del total país. En términos generales, los resultados más salientes se dieron tanto en el 9° EGB como en la finalización del secundario tanto para las pruebas de lengua como de matemática.

Por otro lado, Tucumán se encontraba por debajo de los resultados registrados para todos los años en el total país, aunque con mejorías para el año 2005. En el nivel EGB 3 para la prueba de Matemática, el 66,2% de los alumnos tucumanos se encontraba en el nivel de desempeño medio y alto mientras que el porcentaje para el total país fue del 61,3%. Asimismo, en el EGB 9 para la prueba de Matemática la provincia se encuentra equiparada con los valores observados para el total país.

Sin embargo, para el año 2007 la situación se revirtió en todos los casos exceptuando en el EGB 9 para la prueba de Lengua y fin polimodal en las asignaturas

---

<sup>29</sup> Se debe advertir al lector que los datos entre los distintos Operativos Nacionales de Evaluación no son estrictamente comparables debido a la diferencia de niveles de dificultad existentes entre las pruebas para los distintos años. De todos modos, no se cuentan con datos equiparables para cada provincia para los distintos años y es por ello que utilizamos la información provista en cada uno de los ONE.

Lengua y Matemática, en donde se puede observar un aumento notable del porcentaje de alumnos en el nivel de desempeño medio y alto para dichas asignaturas.

Otros indicadores educativos, que también reflejan la calidad educativa, se pueden visualizar en el cuadro siguiente.

**CUADRO 9: Indicadores educativos. 1999 y 2004.**

Indicador	Región	EGB 1 y 2		EGB 3		POLIMODAL	
		1999	2004	1999	2004	1999	2004
Tasa de promoción efectiva	Sgo. del Estero	84,2	84,7	77,6	75,9	83,5	84,4
	Tucumán	91,7	91,9	76,7	83,3	82,7	81,6
	Total país	91,8	91,7	84,1	81,1	81,4	72,6
Tasa de abandono interanual (*)	Sgo. del Estero	4,0	4,0	16,8	15,9	11,2	10,3
	Tucumán	1,5	2,0	15,1	7,8	13,4	13,1
	Total país	2,0	1,8	7,7	8,5	13,6	19,8
Tasa de repitencia	Sgo. del Estero	11,8	11,3	5,6	8,2	5,3	5,3
	Tucumán	6,8	6,1	4,0	8,9	3,8	5,3
	Total país	6,3	6,5	8,2	10,4	4,9	7,6
Tasa de sobriedad	Sgo. del Estero	38,5	35,3	42,0	37,1	39,0	32,9
	Tucumán	22,9	24,9	30,2	32,6	30,7	29,9
	Total país	21,4	22,9	33,0	32,7	37,3	35,9
Tasa de egreso	Sgo. del Estero	75,7	75,5	52,8	56,8	68,3	70,3
	Tucumán	90,5	87,8	59,3	73,8	62,6	63,8
	Total país	87,9	88,9	75,3	72,8	60,7	47,6

Fuente: elaboración propia en base a DINIECE, Ministerio de Educación.

(\*) Corresponde a la variación 2004/2005. Última información disponible.

La tasa de promoción efectiva del EGB 1 y 2 y el polimodal para la provincia de Santiago del Estero se mantuvieron constantes en los años 2004 y 1999, en promedio en un 84%, mientras que para el nivel EGB 3 la tasa descendió en el año 2004 respecto de

1999 en un 2%. Los valores para el total país fueron mayores que los de Santiago del Estero, exceptuando en el nivel polimodal que registró valores inferiores. Por otro lado, la tasa de promoción efectiva evolucionó positivamente para la provincia de Tucumán entre los años 1999 y 2004 en todos los niveles de enseñanza, exceptuando el nivel polimodal que descendió un 1% en el año 2004. En términos comparativos con el total país, la provincia mostró mejores indicadores en el año 2004 en los tres niveles de enseñanza.

La tasa de abandono interanual (2005/2004) fue muy alta en el nivel EGB 3 para los dos años, siendo levemente inferior en el año 2004. En el nivel polimodal, la tasa fue superior en el total país que lo registrado en la provincia. El dato más significativo fue el aumento que ocurrió en el año 2004 cuando la tasa de abandono trepó casi el 20% para el total país. Para el caso tucumano, la tasa de abandono interanual mostró también señales positivas, principalmente en el nivel EGB 3 cuya tasa descendió en casi un 50%, pasando de 15,1% en el año 1999 a 7,8% en el año 2004. Respecto del total país, la tasa de abandono interanual fue menor en la provincia respecto del EGB 3 y polimodal.

La tasa de repitencia para la provincia fue superior que el total país en el nivel EGB 1 y 2, en cambio para el resto de los niveles educativos, los valores fueron inferiores a los del total país. Por otro lado, la tasa de repitencia fue alentadora para la provincia de Tucumán y bastante menor a la registrada en el total país. Los valores más significativos se dieron nuevamente en el EGB 3, 8,9% para la provincia versus 10,4% para el total país en el año 2004 y en el polimodal, 5,3% para la provincia y 7,6% para el total país para el año 2004.

Además, la tasa de sobreedad giró en torno a valores superiores para la provincia en relación al total país, principalmente en el nivel EGB 3 y la tasa de egreso fue desfavorable para la provincia principalmente en los niveles EGB 1, 2 y 3. Para

Tucumán, la tasa de sobreedad mostró valores mayores para el EB1 y 2 para la provincia en relación al total país para el año 2004 mientras que en el EGB 3 y polimodal los valores fueron menores a los del total país. Por último, la tasa de egreso aumentó un 24% en el nivel EGB 3 durante los años 2004 y 1999, siendo este salto el más significativo entre los distintos niveles de enseñanza.

En términos generales, Santiago del Estero presenta un bajo desempeño de los indicadores educativos y una posición desventajosa en los Operativos Nacionales de Evaluación en relación al resto de las provincias de su región. En cambio, la provincia de Tucumán muestra mejores indicadores que la provincia de Santiago del Estero y que los del total país, evolucionando positivamente desde el año 1999 al 2004, principalmente en los niveles EGB 3 y polimodal. Sin embargo, respecto de las evaluaciones nacionales, la provincia obtuvo valores inferiores a los del total país durante la década mostrando un mayor dinamismo en el año 2005 (descendiendo levemente en el 2007) y mejores a los registrados en Santiago del Estero, que se posiciona última en los rankings de evaluaciones en los distintos niveles de enseñanza.

#### **5.4. La distribución del gasto educativo**

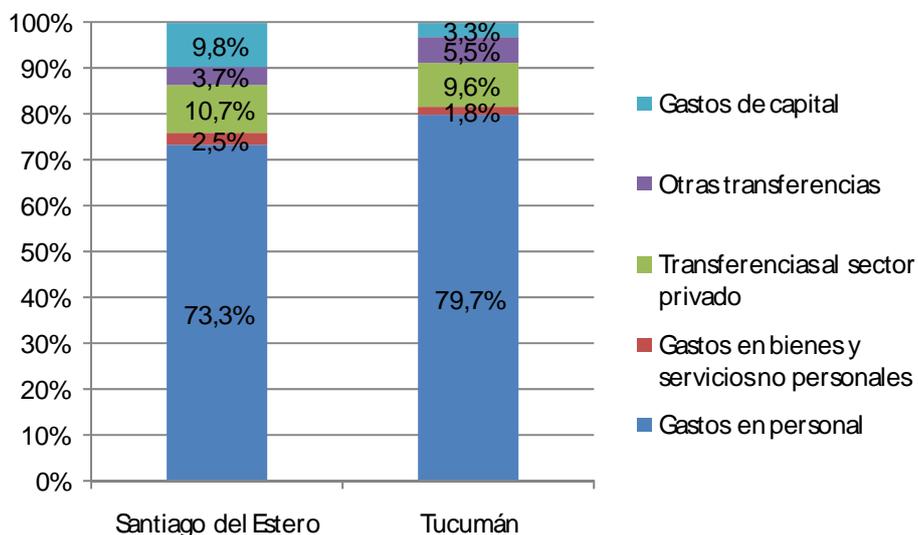
El gasto educativo provincial se concentra en su totalidad en gastos corrientes. Como puede observarse en el GRÁFICO 9, para el año 2009, los gastos corrientes para Tucumán representaron cerca del 96% del total de gastos y para Santiago del Estero, el 90%. En cambio, los gastos de capital participaron en el gasto educativo provincial aproximadamente en un 3% para Tucumán y un 10% para Santiago del Estero.

El mayor componente dentro de los gastos corrientes son los salarios o gastos en personal, representando aproximadamente un 80% para Tucumán y 73% para Santiago del Estero. El segundo componente significativo son las transferencias al sector privado (alrededor del 10%). Cabe aclarar que las transferencias al sector privado son

básicamente para el pago de salarios. De esta manera, el componente salarial representó en 2009 cerca del 85-90% del gasto educativo provincial si incluimos las transferencias al sector privado.

Luego para Tucumán y Santiago del Estero el tercer componente más importante son otras transferencias, un 5,5% para Tucumán y un poco más del 3% para Santiago del Estero. Finalmente el gasto en bienes y servicios no personales representó un 2,5% del total para Santiago del Estero y un 1,8% para Tucumán.

**GRÁFICO 9: Gasto educativo provincial por objeto del gasto. Tucumán y Santiago del Estero. 2009.**

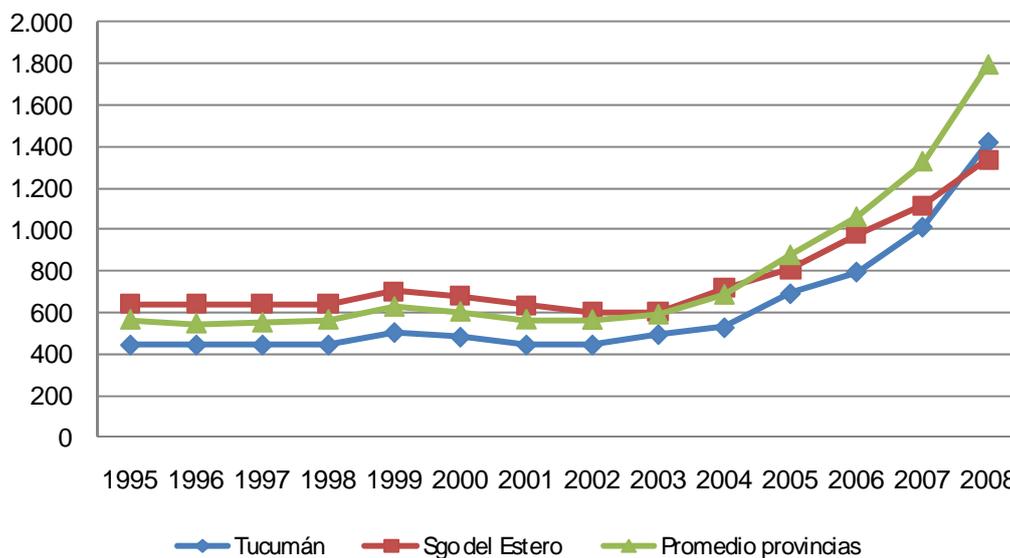


Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación.

### Salarios docentes

Como se observó en el GRÁFICO 9, los salarios son un componente central del gasto educativo provincial. A lo largo de la década del 90, los salarios docentes del nivel primario sufrieron una depreciación importante y se intensificaron con la crisis del año 2001. Recién a partir del año 2003, los salarios comenzaron a ascender paulatinamente (Ver GRÁFICO 10).

**GRÁFICO 10: Salarios docentes del nivel primario (en pesos). Tucumán, Santiago del Estero y Promedio Provincial. 1995-2008.**



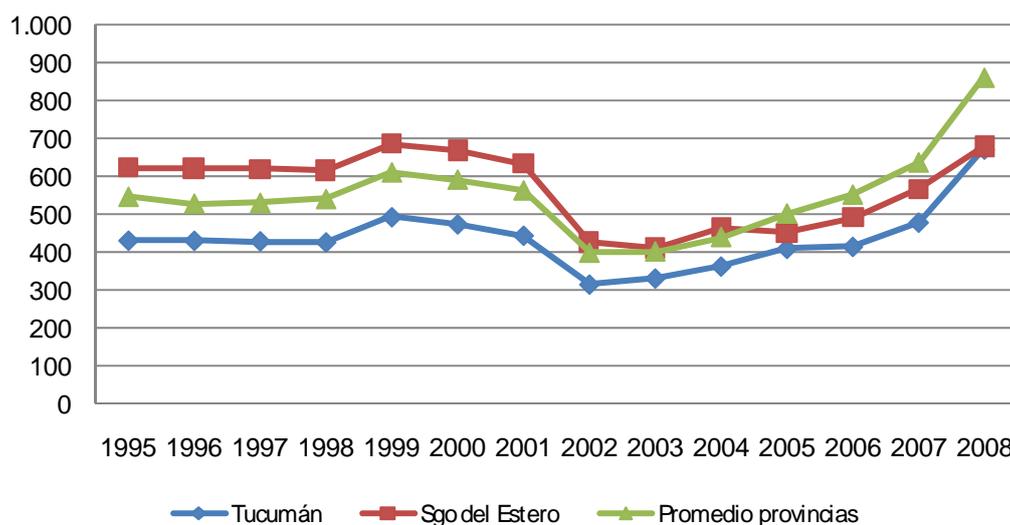
Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación.

Nota: Corresponde al salario de un maestro en jornada simple de enseñanza común. Total de remuneración bruta con 10 años de antigüedad. No incluye FONID ni Compensación Salarial.

Los salarios de la provincia de Santiago del Estero durante el periodo 1995-2004 siguieron un comportamiento levemente superior a los del promedio provincial. Sin embargo, la tendencia se revirtió a partir del año 2005 cuando los salarios docentes se posicionaron por debajo de los del promedio provincial. Como se ve en el GRÁFICO 10, los salarios nominales de la provincia se mantuvieron cerca de los 600 pesos desde el año 1995 hasta el año 2003. A partir de dicho año, los salarios de la provincia aumentaron hasta alcanzar en el año 2008 los 1.400 pesos. Por otro lado, los salarios docentes para Tucumán se encontraron bastante por debajo de los de la provincia de Santiago del Estero y del promedio provincial en los años señalados aunque en el año 2008 se equipararon.

El siguiente gráfico nos muestra el poder adquisitivo del salario de cada provincia versus el del promedio provincial. Durante los años 1995-2001, el salario real del promedio provincial coincidió en cierta forma con el salario nominal dada la poca variación de precios en la época de la convertibilidad. En el año 2002, el salario real descendió abruptamente, producto de la devaluación, alcanzando los 400 pesos. A partir de ese año, el salario real comenzó a elevarse hasta alcanzar casi los 900 pesos en el año 2008.

**GRÁFICO 11: Salarios docentes del nivel primario (en pesos a precios 2001). Tucumán, Santiago del Estero y Promedio Provincial. 1995-2008.**



Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación.

Nota: Corresponde al salario de un maestro en jornada simple de enseñanza común. Total de remuneración bruta con 10 años de antigüedad. No incluye FONID ni Compensación Salarial.

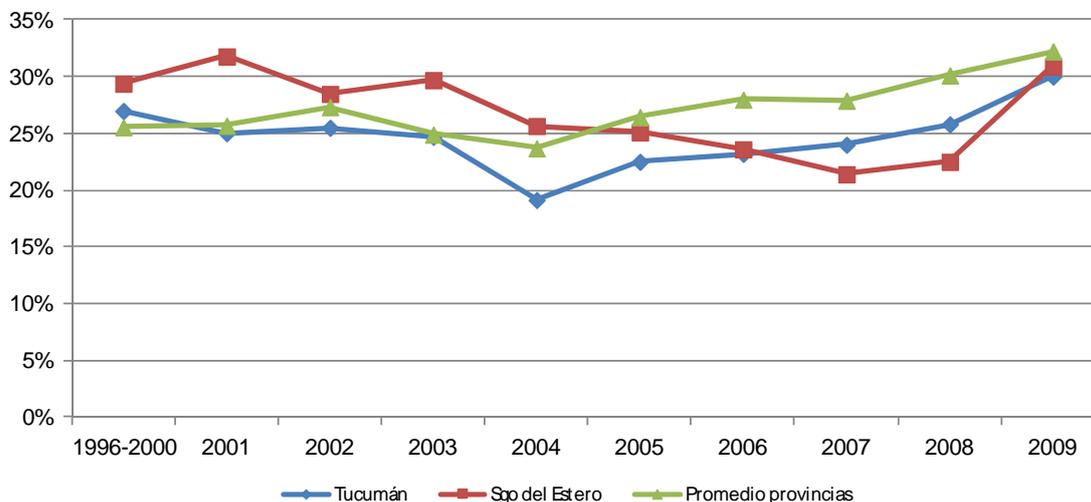
En el caso de Santiago del Estero, si bien los salarios nominales fueron aumentando en los últimos años respecto de la década pasada (en el año 2008, el salario docente nominal aumentó en un 100% respecto del año 1995), la variación de los precios relativos luego de la devaluación afectó el poder adquisitivo del salario en gran cuantía. En este sentido, los salarios reales de la provincia durante los años 2002 a 2008 descendieron por debajo de los valores de la década del 90. Por otro lado, los salarios de la provincia de Tucumán continuaron por debajo de los salarios de la provincia de Santiago del Estero y del promedio provincial, aunque en el año 2008 coincidieron y el salario de Tucumán alcanzó un valor cercano a los 700 pesos.

### 5.5. El esfuerzo presupuestario por la educación

Como señalábamos en la sección 4.2., los dos indicadores principales que resumen el esfuerzo presupuestario por la educación son: el gasto educativo por alumno estatal y el gasto educativo como porcentaje del gasto total. El

GRÁFICO 12 muestra la evolución del gasto educativo como porcentaje del gasto total para Santiago del Estero y Tucumán desde el año 1996 hasta el 2009.

**GRÁFICO 12: Gasto educativo provincial como porcentaje del gasto total. 1996-2009.**



Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación y Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

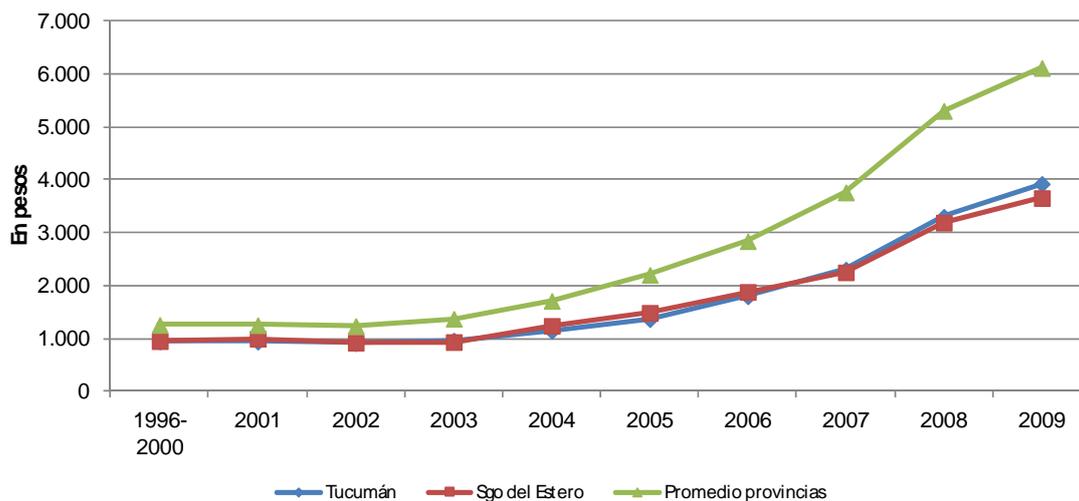
Durante el periodo 1996-2000, Santiago del Estero realizó un esfuerzo medianamente importante por la educación, destinando en promedio para dichos años el 29,4% de su gasto público total y el 27,4% en promedio para los años 2001-2006. De todos modos, se debe advertir que el gasto educativo como porcentaje del gasto total para los distintos años señalados estuvo por debajo del piso presupuestario (30%) asignado para el financiamiento educativo en la Constitución Provincial de Santiago del Estero (en el año 2007 se registró el valor más bajo, del 21,4%), vulnerando de esta manera el artículo 76. Solamente en el año 2001 y 2009 se pudo alcanzar dicho porcentaje (un poco más del 30%).

En Tucumán, el gasto educativo como porcentaje del gasto total registró el valor más alto en la década del 90, del 27% en promedio para los años 1996-2000 y en el año 2009, del 30%. Durante los años 2001-2003 el porcentaje del gasto educativo sobre el gasto total rondaba cerca del 25% pero en el año 2004 dicho porcentaje alcanzó el valor

más bajo de todo el período señalado, 19,1%. En los posteriores años el gasto educativo como porcentaje del gasto total fue recuperándose hasta alcanzar el 30% en 2009.

Por otro lado, el GRÁFICO 13 muestra la evolución del gasto educativo por alumno estatal para Santiago del Estero y Tucumán desde el año 1996 hasta el 2009.

**GRÁFICO 13: Gasto educativo por alumno estatal (en pesos).  
1996-2009.**



Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo y DINIECE, Ministerio de Educación.

Santiago de Estero registró el valor más alto de gasto por alumno en el año 2009, de \$3.659 pesos por alumno. Durante los años 2002 y 2003, años posteriores a la crisis de la devaluación de fines de 2001, la provincia destinaba poco por alumno, \$923 en el 2001 y \$934 en el año 2002, y a su vez, valores inferiores al promedio de los años 1996-2000.

En Tucumán, el gasto por alumno estatal hasta el año 2003 no logró superar los 1.000 pesos por alumno. A partir del año 2004 el gasto educativo por alumno comenzó a aumentar hasta lograr el valor más significativo de todo el período en el año 2009, \$3.926 pesos por alumno estatal.

En resumen, ambas provincias realizan un esfuerzo medio-bajo por la educación. De hecho, Tucumán y Santiago del Estero se encuentran entre las 5 provincias del

territorio nacional que menos recursos comprometen hacia la educación y que menos gasta por alumno.

Sin embargo, debe considerarse también la trayectoria de estos indicadores a lo largo de los años. Mientras que la participación del gasto educativo sobre el gasto total en Santiago del Estero descendió abruptamente a partir del 2003, Tucumán comenzó a incrementar dicha participación a partir del 2004 para alcanzar un esfuerzo por la educación similar al del promedio de la década.

Asimismo, ambas provincias durante el periodo analizado hicieron un gran esfuerzo por aumentar el gasto educativo por alumno. A pesar de estos esfuerzos, ambas provincias se encuentran hoy lejos de alcanzar el promedio nacional en términos de gasto por alumno (especialmente este último) y gasto educativo como porcentaje del gasto total, lo que hace más necesaria la intervención nacional para equiparar estas desigualdades.

## **5.6. El origen de los recursos del sistema educativo provincial**

Los fondos que se destinan para financiar el gasto educativo provincial son diversos y están compuestos por: a) Recursos provinciales, b) Recursos nacionales y c) Fondos nacionales y extranjeros para llevar a cabo programas educativos específicos.

Los recursos provinciales más característicos son los impuestos a los ingresos brutos, el impuesto inmobiliario, impuestos a los sellos y el impuesto a los automotores. En general, estos impuestos representan menos del 20% de los ingresos totales de las provincias.

Los recursos nacionales que reciben las provincias son específicamente los recursos derivados de la Coparticipación Federal de Impuestos y de las Leyes Especiales (impuestos a las ganancias, bienes personales, IVA, entre otros),

representando más del 80% de los ingresos totales. Los recursos nacionales junto con los provinciales se destinan no sólo a atender los salarios docentes sino también a financiar otros gastos sociales como salud, trabajo y protección social, entre otros.

Por último y como se mencionó con anterioridad (Sección 3.1.1), tanto el gobierno nacional como los organismos internacionales otorgan fondos para la financiación de programas específicos como capacitación, reparación edilicia, infraestructura, equipamiento, otorgamiento de becas, programas compensatorios y fondos salariales para mejorar las retribuciones de los docentes. Especialmente, durante la década de los 90 distintos programas financiados por organismos internacionales como el BID y el BM sirvieron como soporte a la implementación de la reforma educativa a través de programas destinados al mejoramiento de la infraestructura y la calidad educativa.

En este punto es importante hacer una mención sobre el caso de Santiago del Estero<sup>30</sup>. La provincia se negó a participar de los programas financiados con fondos internacionales como el PREGASE, PRISE y PRODYMES. Según lo señala Axel Rivas (2004), el motivo del entonces gobernador de Santiago del Estero, Carlos Juárez, fue asumir una política de no endeudamiento en el marco de una etapa de readecuación de las finanzas provinciales<sup>31</sup>.

Sin embargo, la negación de Santiago del Estero de emprender dichos programas estaba vinculada más a cuestiones personales de rivalidad entre el gobernador de la provincia y el presidente de la nación de ese momento, Carlos Menem, e impactaría en el financiamiento de su sistema educativo (Luci, 2003).

---

<sup>30</sup> Otras provincias como Santa Cruz y Córdoba también decidieron no endeudarse y diferenciarse de las políticas implementadas a nivel nacional (Rivas, 2004).

<sup>31</sup> Como se menciona en la sección siguiente, la provincia derogó la Ley de Emergencia Económica en el año 1993 en donde se enfatizaba la situación económica de la provincia.

Las relaciones entre los gobernadores y el nivel central marcaron una diferencia a la hora de la implementación de la reforma educativa en cada provincia. La provincia de Santiago del Estero recibió transferencias con motivo del Pacto Federal Educativo y el Plan Social similares a las del promedio nacional, sin considerar sus problemáticas particulares (Luci, 2003). Si bien la provincia es una de las regiones más pobres de la Argentina y con mayores carencias educativas, la misma no fue favorecida por estos fondos y por tanto las relaciones de enemistad pusieron en juego el desarrollo educativo de la provincia.

## **5.7. La situación fiscal**

### **Santiago del Estero**

La situación fiscal de la provincia estuvo muy comprometida durante la década de los 90. En el año 1993, se sancionó la *Ley de Emergencia Económica N° 5.986*, que estipulaba en su artículo 1, la declaración del estado de Emergencia Económica de la provincia. La emergencia económica giró en torno a varios ejes de política:

- Empleo de la Administración Pública Provincial: se estableció la derogación de todas las normas legales que a partir del 1 de marzo de 1993 habían asignado aumentos salariales, adicionales y/o todo otro mecanismo que directa o indirectamente hayan implicado incrementos remunerativos.
- Reorganización de la Administración Pública Provincial: relacionado con el control del gasto a través de un Centro de Control de Gastos en Personal para “detectar, por medio de los instrumentos que le son propios toda anomalía, en forma directa o indirecta, sobre el gasto en personal en especial: multiplicidad de cargos, crecimiento de planta, evolución de cargos suplentes, funciones y/o adicionales incompatibles entre sí o improcedentes, incumplimiento de horarios

y/o asistencias, diferencias en las liquidaciones de un mes al mes siguiente y rendiciones de pago incorrectas.

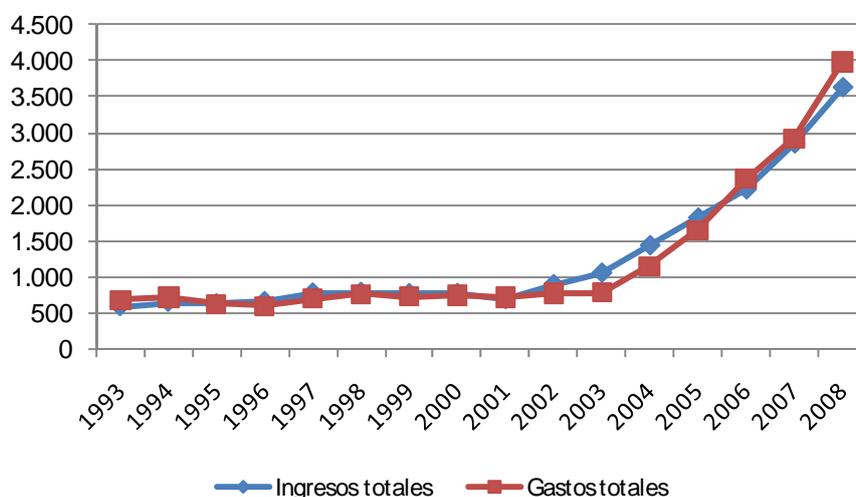
- Emergencia educativa: se prohibieron en el ámbito del Consejo General de Educación la incorporación de personal a cualquiera de sus niveles y modalidades bajo la forma de personal contratado y se dispuso el cese de todos los contratos con posterioridad al 31 de diciembre de 1990.
- Emergencia administrativa: se mantuvo el estado de emergencia en la prestación de los servicios públicos, la ejecución de los contratos a cargo del sector público y la situación económica financiera de todas las entidades que conforman la Administración Pública Provincial. Asimismo, se declaró la emergencia en el área de Obras Públicas provinciales.
- Desregulación: se dejó sin efecto en el territorio de la provincia de Santiago del Estero las restricciones a la oferta de bienes y servicios, las limitaciones a la información de los consumidores o usuarios respecto de precios, calidades técnicas o comerciales y otros aspectos relevantes relativos a bienes y servicios que se comercialicen, eliminándose asimismo toda restricción que evite la libre interacción entre la oferta y la demanda.
- Disposiciones generales: se autorizó al Poder Ejecutivo a solicitar adelantos de coparticipación hasta la suma de \$30 millones de pesos, comprometiéndose para su pago los recursos que le correspondan a la Provincia en virtud de la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos.

En este contexto, podemos apreciar en el GRÁFICO 14 la evolución de los gastos e ingresos totales de la provincia de Santiago del Estero. Si bien durante los años 1993 y 1994 el gasto total registró un aumento, automáticamente para los dos años posteriores el gasto total disminuyó en un 12% en el año 1995 respecto de 1994 y una

caída menor del 4% se produjo en el año 1996 en relación al año 1995. Esto hecho pudo relacionarse con el período de reordenamiento de las finanzas provinciales y restricción del gasto público, declarado en la Ley de Emergencia Económica.

En los sucesivos años, el gasto total siguió aumentando, registrándose picos de caída en los años 1999 y 2001, producto de la crisis a nivel nacional. Por otra parte, los ingresos totales estuvieron por debajo de los niveles de gasto durante los primeros tres años, generando una situación deficitaria para la provincia. Durante los años 2002 a 2005 los ingresos totales aumentaron considerablemente por encima de los niveles de gasto, originando de este modo, resultados financieros positivos para Santiago del Estero. Sin embargo, para los años 2006-2008 los gastos superaron a los ingresos produciendo otra situación deficitaria.

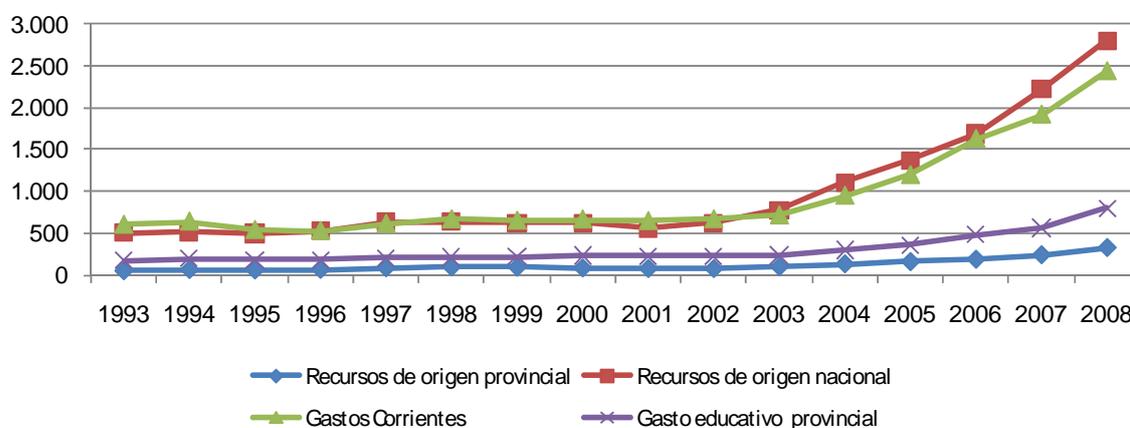
**GRÁFICO 14: Evolución de los ingresos y gastos totales (en millones de pesos corrientes). Santiago del Estero. 1993-2008.**



Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

A continuación, podemos observar la desagregación de los gastos e ingresos totales. Los gastos corrientes representan más del 80% del gasto total provincial cuyo componente más significativo es la remuneración del personal, es decir, salarios. En cuanto a su evolución, los gastos corrientes siguieron una trayectoria similar a la de los gastos totales. Sin embargo, los gastos corrientes sufrieron una disminución mayor, alrededor del 16% en el año 1995 respecto de 1994 para luego recuperarse levemente durante los años posteriores. Esta mayor disminución operó básicamente por los recortes salariales ocurridos posteriormente a la Ley de Emergencia Económica.

**GRÁFICO 15: Evolución de los recursos y gastos desagregados (en millones de pesos corrientes). Santiago del Estero. 1993-2008.**



Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación.

En cuanto a los ingresos, se puede ver una gran asimetría entre los recursos de origen provincial y los recursos de origen nacional. Los recursos de origen nacional representan más del 80% de los ingresos totales. En este sentido, un rasgo saliente de la situación fiscal de la provincia es la alta dependencia financiera del nivel central, a través de los recursos de origen nacional, principalmente la Coparticipación Federal de Impuestos

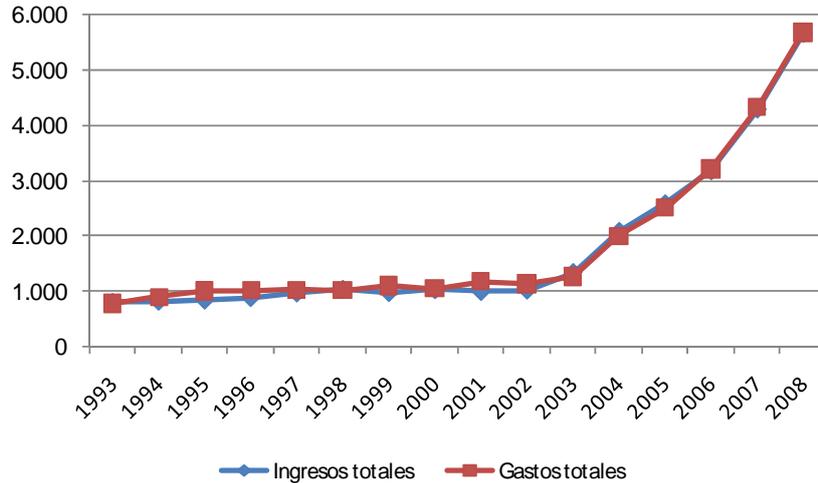
La descentralización educativa no contempló la diversidad en las capacidades contributivas de las provincias más rezagadas. La disponibilidad de recursos propios por parte de Santiago del Estero no hubiera alcanzado por sí sola para atender el gasto educativo provincial. Durante todos los años analizados, el gasto educativo provincial superó a los recursos de origen provincial. De esta manera, si no fuesen por los recursos nacionales, los mayores gastos atribuidos a la provincia por la transferencia de los servicios educativos no podrían haberse afrontado.

## **Tucumán**

Como se puede apreciar en el GRÁFICO 16, durante los años 1994-1997, los gastos totales superaron a los ingresos totales, generando resultados financieros deficitarios en más del 10% (respecto del ingreso total) en promedio para esos años. En el año 1998 se produjo un resultado superavitario del orden del 2% pero luego durante los años 1999-2002 volvieron a prevalecer los gastos sobre los ingresos de la provincia, generando nuevamente saldos financieros deficitarios. Durante los años 2003-2005 la situación se revirtió y los ingresos de la provincia lograron estar por encima de los gastos. Finalmente los años 2006-2008 Tucumán presentó también un resultado

financiero negativo de alrededor del 1% en relación a los ingresos totales, aunque menor al registrado en todo el período señalado.

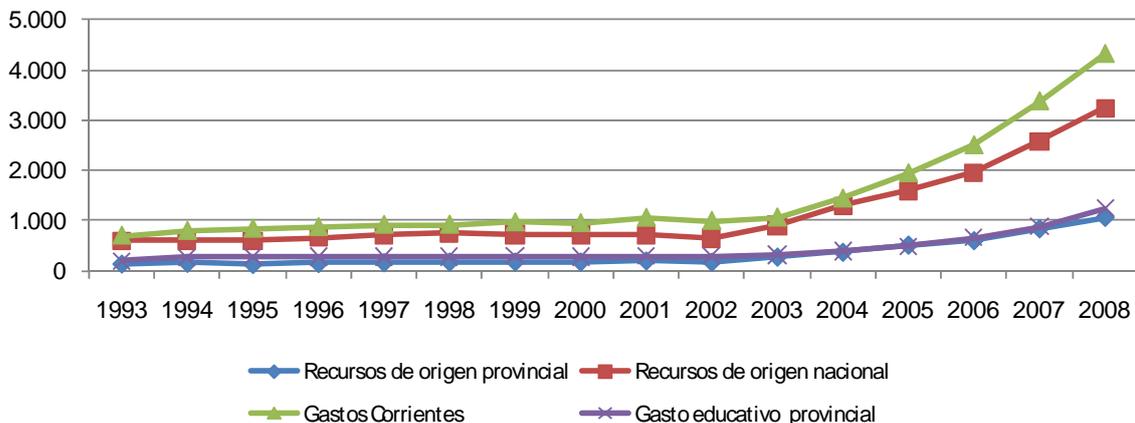
**GRÁFICO 16: Evolución de los ingresos y gastos totales (en millones de pesos corrientes). Tucumán. 1993-2008.**



Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Como se observa en el GRÁFICO 17, los gastos corrientes evolucionaron positivamente durante toda la década, siguiendo una trayectoria similar a la de los gastos totales. En el año 2003, los gastos corrientes, que en promedio para todos los años indicados representaron el 85% de los gastos totales, registraron un salto y logró ser sistemático hasta el año 2008, alcanzando los 4.300 millones de pesos.

**GRÁFICO 17: Evolución de los recursos y gastos desagregados (en millones de pesos corrientes). Tucumán. 1993-2008.**



Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación.

En cuanto a los ingresos, también aquí se puede observar una asimetría entre los recursos de origen nacional y provincial, al igual que Santiago del Estero, provincias que dependen financieramente del nivel central para afrontar sus gastos propios. Los recursos de origen nacional representaron en promedio para los años señalados el 70% de los ingresos totales mientras que el 18% formó parte de los ingresos provinciales, siendo el restante 12% transferencias corrientes, ingresos no tributarios e ingresos de capital.

Asimismo, puede observarse que los recursos de origen nacional se mantuvieron por debajo de los gastos corrientes, generando resultados deficitarios para la provincia durante la mayor parte del período señalado como comentábamos anteriormente.

El gasto educativo de la provincia durante la década (ver GRÁFICO 17), no podría haber sido atendido con los recursos de origen provincial únicamente, dado que hasta el año 2008, exceptuando el año 2005, el gasto educativo se mantuvo por encima de los ingresos provinciales. Sin embargo, las diferencias fueron menos acentuadas que las registradas en Santiago del Estero dejando a esta última en una posición más vulnerable a la hora de cumplir con la Ley de Financiamiento Educativo.

### **5.8. El cumplimiento de las metas en Tucumán y Santiago del Estero**

En la Ley de Financiamiento Educativo y la nueva Ley de Educación Nacional se estipuló el cumplimiento de diversas metas educativas y de financiamiento educativo entre los años 2005 (línea de base) y 2010 (año de finalización de la ley). En cuanto a las metas educativas, puede ser difícil evaluar el cumplimiento de las mismas debido principalmente a dos factores:

1. *Falta de claridad en las metas educativas enunciadas en la Ley de Financiamiento Educativo*: las metas educativas estipuladas no fueron todas cuantificables y como mencionamos en apartados anteriores, fueron denominadas “tendenciales” dado que no se establecieron metas concretas para realizarse en un plazo de tiempo determinado (Rivas et al., 2011). Sin embargo, dichas metas se definieron mediante acuerdos bilaterales entre el Ministerio de Educación de la Nación y los gobiernos provinciales en función de cada situación particular.
2. *Tiempo de ejecución de las políticas educativas* dado que el desarrollo de las acciones hacia el logro de las metas educativas puede ser dispar dependiendo de las *capacidades y prioridades* de cada provincia.

A pesar de estos factores, se dispone de información relativamente actualizada, en algunos casos a través de estimaciones en base a la Encuesta Permanente de Hogares, que refleja el comportamiento de los objetivos educativos de la ley. Un ejemplo de importancia es el impacto en la calidad educativa que puede observarse a través de los resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad (% de alumnos con resultados ubicados en las categorías alta y media)<sup>32</sup>.

Como mencionamos en el apartado 5.3, el desempeño educativo de Santiago de Estero es muy bajo en relación al total país. En cuanto a la evolución de los resultados durante el 2005 y 2007, se puede observar que hubo un descenso en el porcentaje de alumnos que alcanzaron un desempeño medio y alto, principalmente en el nivel EGB 3 (Matemática) y en el nivel EGB 6 para las dos asignaturas (Lengua y Matemática). Sin

---

<sup>32</sup> CIPPEC dispone de una página web sobre el Monitoreo de la Ley en la cual se exhibe el cumplimiento de los objetivos educativos de la Ley de Financiamiento Educativo a nivel nacional. Para ver la evolución de los indicadores educativos relacionados a la Ley dirigirse a “Informe Anual de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo 2010”, disponible en: <http://www.cippec.org/mlfe/a1.php?id=14>, acceso 15-07-11.

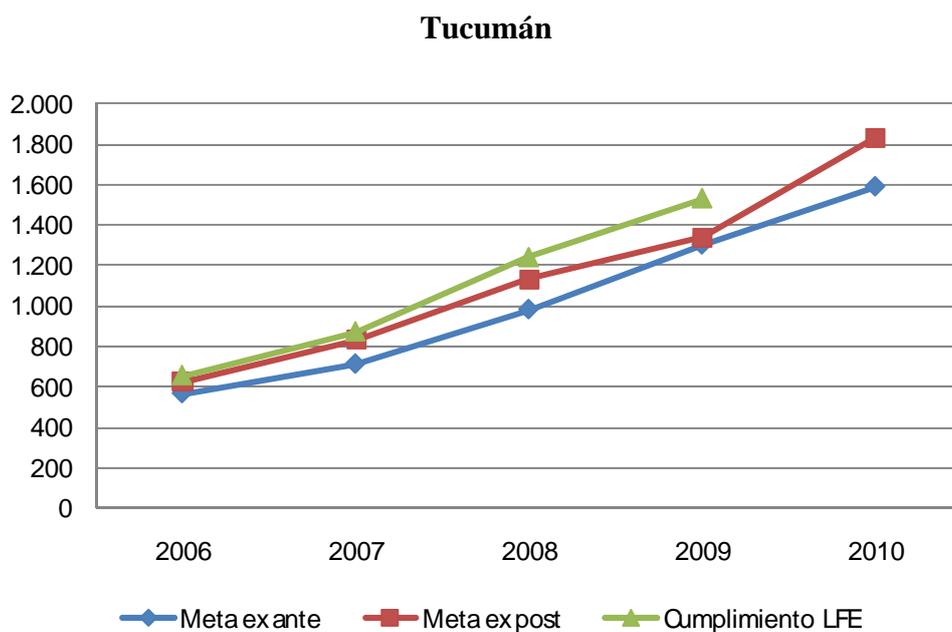
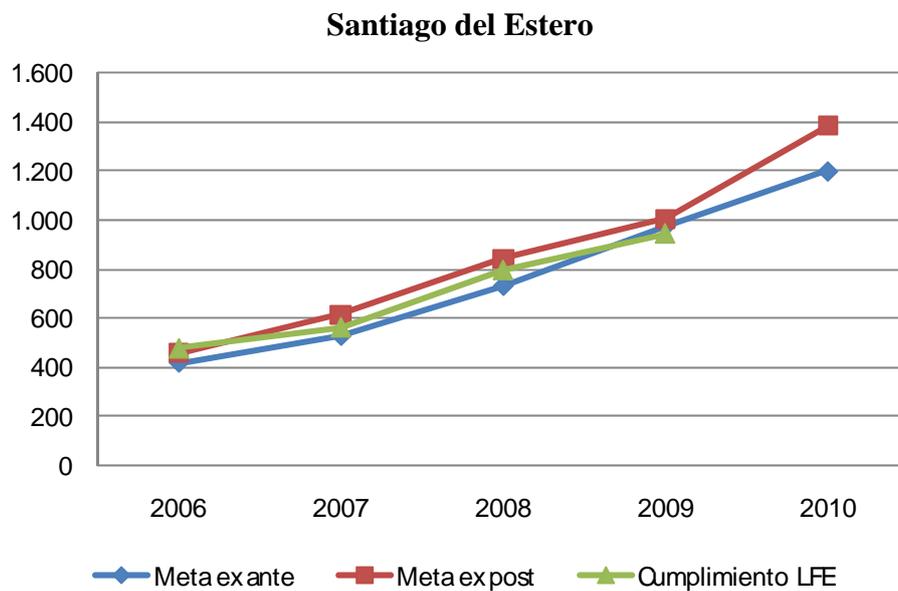
embargo, hubo una evolución positiva del porcentaje de alumnos que alcanzaron un nivel de desempeño medio y alto en la finalización del secundario, particularmente en Lengua (de 36% al 60% en 2007) y en el EGB 9 para Lengua. Por otro lado, Tucumán también tuvo algunos retrocesos y avances en la calidad educativa. Al igual que Santiago del Estero, se registró un aumento del porcentaje de alumnos con resultados ubicados en las categorías alta y media en la finalización del polimodal para las dos asignaturas y para Lengua en el nivel EGB 9.

Las metas de financiamiento educativo resultan más sencillas de evaluar dado que están estrechamente vinculadas con la situación fiscal de cada provincia. En definitiva, si las provincias no pueden cumplir con las metas de financiamiento educativo, les va a ser muy difícil alcanzar las metas educativas. De esta manera, es importante poder evaluar primero el cumplimiento desde el punto de vista fiscal.

El análisis del cumplimiento de las metas de financiamiento educativo requiere considerar la evolución efectiva del PBI. El cálculo de las metas de financiamiento educativo para un año en particular según la Ley de Financiamiento Educativo se construye en base a los datos del Proyecto de Presupuesto de ese mismo año (metas ex ante). Posteriormente, cuando se da a conocer el PBI real, las metas de financiamiento se vuelven a construir (metas ex post) y pueden arrojar resultados diferentes. En efecto, es muy probable que dichas metas sean superiores a las calculadas según el proyecto de presupuesto debido a la subestimación del PBI. Esta brecha entre las metas debe tomarse en cuenta a la hora de efectivizar los recursos a la educación.

El GRÁFICO 18 muestra las metas ex ante, es decir las calculadas con los datos del Proyecto de Presupuesto, las metas ex post construidas con el dato de PBI real y por último el cumplimiento de la ley, obtenido del presupuesto ejecutado de cada provincia (información obtenida del Ministerio de Educación Nacional).

**GRÁFICO 18: Metas de financiamiento educativo y presupuesto ejecutado (en millones de pesos corrientes). 2006-2010.**



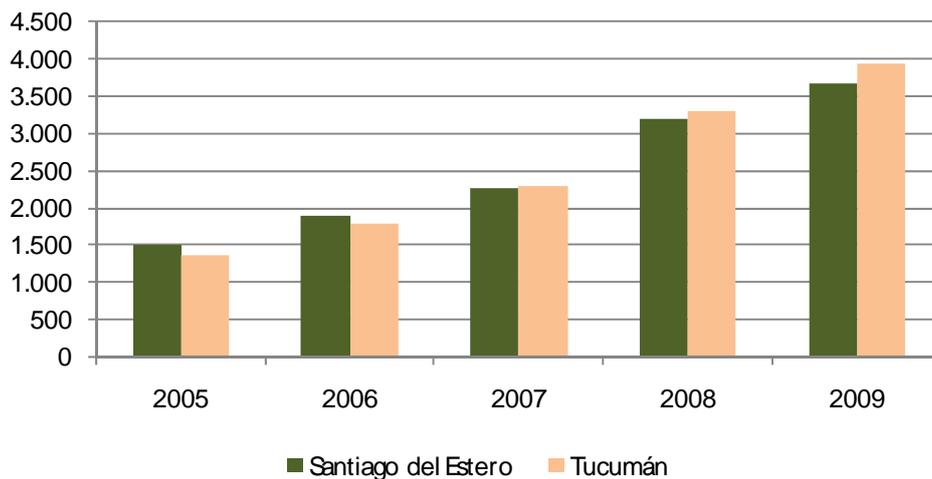
Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por el INDEC, Proyectos de Presupuesto 2006-2010, Ley de Financiamiento Educativo y Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación.

Como puede observarse, el comportamiento de Santiago del Estero y Tucumán fue diferente a lo largo de los años 2006-2010. En el primer año de vigencia de la ley, Santiago del Estero sobrecumplió con la meta ex post en un 4%. Sin embargo, en los años sucesivos la provincia revirtió este resultado. En el año 2007, Santiago del Estero incumplió alrededor de un 8% las metas de financiamiento educativo, en el año 2008 destinó un 5% menos de lo establecido en su meta de financiamiento y en el 2009, incumplió con las metas en un 6%. Por el contrario, la provincia de Tucumán, destinó más de lo contemplado en sus metas ex post para el financiamiento educativo en todos los años de vigencia de la ley. En 2006 y 2007, sobrecumplió en un 5%, en 2008, lo hizo en un 10% y finalmente en el año 2009, destinó un 14% más respecto de las metas de financiamiento estipuladas.

Estas diferencias en el cumplimiento con las metas de financiamiento educativo indican la mayor dificultad financiera que tiene la provincia de Santiago del Estero en comparación con Tucumán para afrontar el financiamiento educativo.

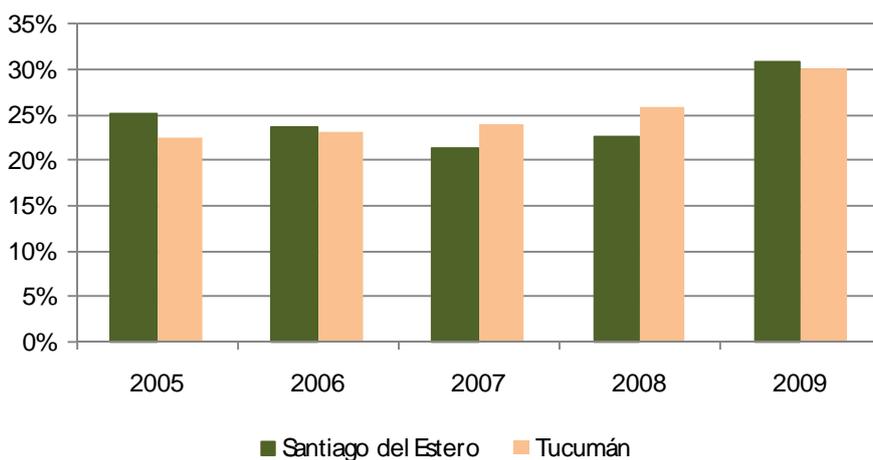
Por último y según el artículo 12 de la Ley de Financiamiento Educativo (especificado en la sección 3.2), las provincias deben cumplir con dos metas de financiamiento educativo adicionales: a) Mantener como mínimo el gasto educativo por alumno del sector público del año 2005 y b) Mantener como mínimo el porcentaje de gasto educativo sobre el gasto total del año 2005 en los años de implementación de la ley. En los gráficos a continuación se puede ver la evolución de ambos indicadores para las provincias bajo estudio desde los años 2005 hasta el 2009.

**GRÁFICO 19: Cumplimiento gasto educativo por alumno del sector estatal (en pesos corrientes). 2005-2009.**



Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo y DINIECE, Ministerio de Educación.

**GRÁFICO 20: Cumplimiento porcentaje de gasto educativo sobre el gasto total. 2005-2009.**



Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo y DINIECE, Ministerio de Educación.

Respecto del cumplimiento del gasto educativo por alumno del sector estatal, ambas provincias superaron el monto del año 2005. Sin embargo, en relación al gasto educativo como porcentaje del gasto total, la provincia de Santiago del Estero no logró mantener el porcentaje del año 2005 y descendió su participación en 2006 y 2007 para luego comenzar a recuperarse en 2008 y alcanzar en el 2009, el 31%. Por el contrario, el porcentaje de gasto educativo sobre el gasto total en Tucumán fue en aumento desde el año 2005 hasta alcanzar el 30% en 2009.

En conclusión, se puede observar las grandes limitaciones de la provincia de Santiago del Estero en mantener el esfuerzo presupuestario por la educación. También se puede percibir el grave deterioro de su situación fiscal lo que imposibilita el cumplimiento de las metas de financiamiento educativo, generando un obstáculo para el financiamiento de su sistema educativo y el cumplimiento de los objetivos educativos a futuro.

## **6. Conclusiones y Recomendaciones**

La descentralización de los servicios educativos en Argentina durante los años 90 se realizó de manera parcial dado que se asignaron nuevas responsabilidades en materia de gasto pero no se otorgaron los recursos necesarios para financiarlo. De esta manera, el financiamiento de la transferencia se aseguraba a través de los recursos provenientes de la Coparticipación Federal. Sin embargo, dichos recursos más los fondos provinciales no sólo financian el sistema educativo sino también los gastos de la administración provincial en su conjunto.

La particularidad de esta transferencia es que no se analizó la situación originaria de cada provincia ni sus dificultades financieras. En efecto, una de las principales razones por las cuales las provincias no pueden hacer frente a su gasto educativo es su restricción presupuestaria. Las desigualdades educativas pueden ser explicadas principalmente por la disponibilidad de recursos fiscales por habitante, cuyo componente determinante es la Coparticipación Federal.

La Ley de Financiamiento Educativo sancionada en el año 2005 incorporó metas educativas y de financiamiento educativo como cuestiones prioritarias en la agenda gubernamental. Posteriormente, al sancionarse la nueva Ley de Educación Nacional también se hizo hincapié en el financiamiento educativo y la intención de alcanzar el 6% del gasto educativo como porcentaje del PBI para cumplir con las metas educativas.

Un aspecto clave de la Ley de Financiamiento Educativo fue que cada provincia debía destinar un porcentaje (calculado en base a ciertos criterios) de sus recursos por coparticipación para el financiamiento del sistema educativo. De esta manera, la Coparticipación Federal constituía nuevamente el sustento del financiamiento de la educación en las provincias. Asimismo, la asignación específica originó una mayor

rigidez a las provincias con menor capacidad fiscal dado que los coeficientes de la coparticipación secundaria (lo que se distribuye a cada provincia) no fueron modificados.

Esta circunstancia ha repercutido en las posibilidades de cumplimiento de las metas de financiamiento educativo. Tal como pudimos observar en este trabajo, la provincia de Santiago del Estero ha tenido dificultades para poder atender las metas de financiamiento educativo de los últimos tres años dada su restricción presupuestaria. Indudablemente, este comportamiento genera un obstáculo para el cumplimiento de las metas de financiamiento para el año 2010, debiéndose tener en cuenta para futuras decisiones de política en el ámbito educativo.

Siguiendo este argumento y como señala Rivas et al. (2011), una de las limitaciones de la Ley de Financiamiento Educativo es que no se tomaron en cuenta las desigualdades de las provincias en su punto de partida. De esta manera, se hicieron mayores esfuerzos presupuestarios en aquellas provincias con mayores desigualdades de origen dado que la ley obligó a incrementar por igual la participación del gasto educativo en el gasto total.

Dado que en el 2010 finalizó la Ley de Financiamiento Educativo, es necesario plantear otras estrategias para avanzar en la lucha contra la desigualdad educativa. Hasta el momento no se ha debatido un nuevo esquema de financiamiento educativo. Si bien el diseño completo de una propuesta alternativa excede los objetivos de esta tesis, se mencionan algunos requisitos mínimos que deberían tenerse en cuenta.

### **6.1. Lineamientos de una alternativa posible: un mecanismo de transferencias en base a desempeños**

De acuerdo a los pilares fundamentales de la descentralización fiscal, el diseño de un mecanismo de transferencias intergubernamentales puede responder a diversos objetivos. Uno de los objetivos más proclamados por los países es asegurar estándares nacionales mínimos. En este sentido, el gobierno nacional puede diseñar un mecanismo de transferencias con fines específicos para asegurar la equidad nacional.

Un mecanismo de transferencias condicionadas en base a desempeños para la educación puede constituir un avance para disminuir las disparidades educativas entre las provincias argentinas. Este tipo de transferencias estarían condicionadas al logro de ciertos resultados de aprendizaje y no al tipo de gasto a financiar (Boadway y Shah, 2007).

La principal ventaja en este mecanismo de transferencias es otorgar mayores canales de rendición de cuentas para mejorar la calidad y el acceso a los servicios públicos. De esta manera, los ciudadanos se encuentran en una mejor posición para monitorear las distintas actividades del gobierno y verificar si se cumplen con los objetivos planteados (Shah, 2006). Otra de las ventajas es proporcionar mayor flexibilidad en el diseño de los programas y los niveles y tipo de gastos asociados, concediendo mayor autonomía a las provincias en el manejo de los fondos. Asimismo, este mecanismo puede mejorar las capacidades de los gobiernos provinciales dado que se esforzarían más para gestionar adecuadamente los fondos y de esta manera alcanzar las metas estipuladas.

Un aspecto clave en el diseño de este mecanismo de transferencias es la manera en que se va a efectivizar la distribución de recursos hacia las provincias. La misma debería basarse en criterios explícitos a través de una fórmula para lograr mayor

transparencia. En este sentido, la propuesta debería considerar dos objetivos principales:

a) Reflejar el contexto social y educativo de las provincias a través de indicadores concretos como por ejemplo la distribución de la matrícula en el nivel primario y secundario, nivel de pobreza e incidencia rural y b) Incorporar una medida de la capacidad fiscal de las provincias en términos de los recursos fiscales por habitante.

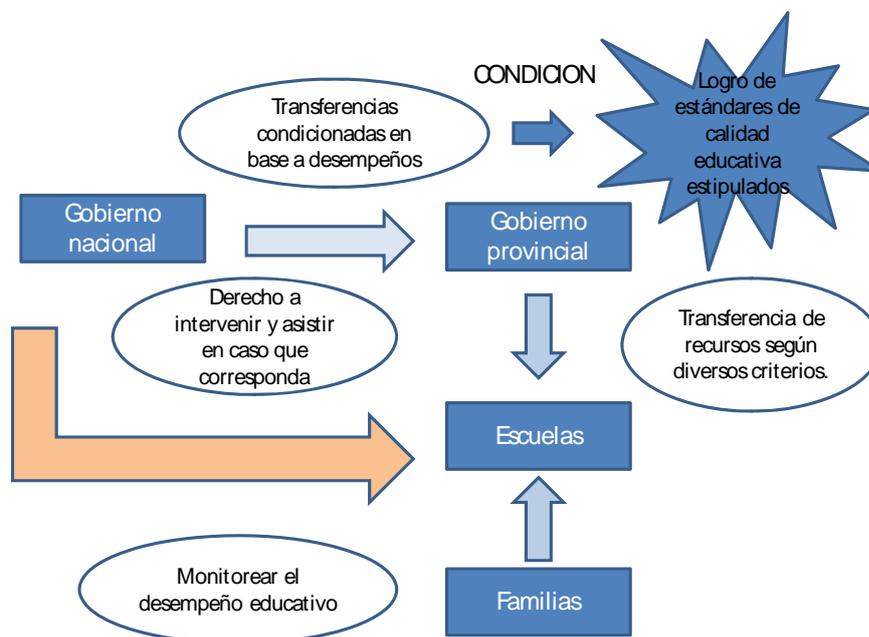
De esta manera, para garantizar la equidad, los fondos a las provincias deben variar en proporción directa con el contexto social y educativo de las provincias e inversamente proporcional a su capacidad fiscal. En otras palabras, provincias con un contexto social y educativo más desfavorable y con menor capacidad fiscal, recibirían mayores fondos para financiar su sistema educativo<sup>33</sup>.

Posteriormente, las transferencias que cada provincia recibe para gastar en educación deben ser asignadas al nivel de escuela (primaria y secundaria). Los fondos para las escuelas deberían distribuirse en base a determinados aspectos estructurales como por ejemplo las condiciones edilicias de las escuelas, la incidencia de la ruralidad, y coyunturales como el contexto socioeconómico en el cual la escuela está inmersa y la cantidad de alumnos. En el GRÁFICO 21 se ilustra el mecanismo de transferencias propuesto.

---

<sup>33</sup> Otro aspecto a tener en cuenta son las ponderaciones. Esencialmente, el peso otorgado a cada indicador va a ser una cuestión política y se deberá acordar cuál es la alternativa que mejor considere cuestiones de equidad.

**GRÁFICO 21: Mecanismo propuesto de transferencias condicionadas a desempeños**



Fuente: elaboración propia.

Otro aspecto de considerable importancia es la condición en este tipo de transferencias, es decir, el logro de ciertos estándares de calidad. Es así como los esfuerzos de las provincias deben orientarse a alcanzar los estándares o parámetros de calidad y las metas educativas establecidas una vez recibidos los fondos respectivos.

Un tema controvertido en este esquema es que la entrega de los fondos hacia las provincias estaría sujeta al logro de los estándares establecidos. Esto puede generar rispideces entre los gobiernos provinciales y el gobierno nacional dado que se estaría penalizando a aquellas provincias que realicen malos desempeños.

Para las provincias que no alcancen los estándares nacionales establecidos, será necesario que el Ministerio de Educación de la Nación pueda asistirles técnicamente y otorgar apoyo constante para asegurar que estas obligaciones se cumplan. Asimismo, es necesario consensuar y definir entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales

cuáles son dichos estándares de calidad educativa que las escuelas deben alcanzar como mínimo.

Otro elemento importante es contar con un buen sistema de monitoreo tanto a nivel nacional como provincial para observar el desempeño educativo en las escuelas. En el caso nacional, se realiza periódicamente el Operativo Nacional de Evaluación del Ministerio de Educación que mide los resultados de aprendizaje alcanzados por los alumnos en cada provincia. Pero además debería existir un sistema de monitoreo a nivel provincial (en algunas provincias ya existen operativos provinciales de evaluación) para hacer un seguimiento más directo del logro de las metas.

Por último, cualquier estrategia de intervención en materia educativa debe contemplar la solvencia fiscal de las provincias dado que se les hace muy difícil a aquellas jurisdicciones con dificultades financieras, como el caso de Santiago del Estero, poder atender con éxito las obligaciones educativas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (2007), *Informe de evaluación de proyectos Argentina*, Informe N° 38.467, Documento del Banco Mundial, Enero.
- Bahl, R. (1999), *Implementation rules for fiscal decentralization*, *International Studies Program*, Working paper 99-1, Andrew Young, School of Policy Studies, Georgia State University.
- Belmartino, S., Levín S. y Repetto, F. (2002), *Políticas Sociales y Derechos Sociales en la Argentina: Breve Historia de un Retroceso*, Socialis, volumen 5.
- Bird, R. y Smart, M. (2002), *Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries*, *World Development*, World Development, Elsevier, vol. 30, pages 899-912, June.
- Bird, R. (2001), *Setting the Stage: Municipal and Intergovernmental Finance*, en M.E.Freire y R.E.Stern (eds): *The Challenge of Urban Governance*, World Bank Institute, Washington.
- Boadway, R. y Shah, A. (2007), *Intergovernmental fiscal transfers Principles and Practice*, Public Sector Governance and Accountability Series, The World Bank.
- Boadway, R. y Shah, A. (2009), *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance*, Cambridge University Press.
- Bodemer, K. (1998), *La descentralización en Argentina: una reforma trunca*, *Descentralización del Estado y Gobernabilidad en América Latina*, Agenda, Revista de Gobierno y Políticas Públicas, Bogotá, CIDER, Marzo-Agosto.
- Cao, H. y Vaca, J. (2007), *El fracaso de la descentralización argentina*, Revista Andamios, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Volumen 4, Número 7, México, Diciembre.

- Cao, H., Rubins, R. y Vaca, J. (2003), *Clasificaciones y agrupamientos de provincias y territorios de la República Argentina*, Cuadernos CEPAS de Investigación N° 14, CEPAS, Buenos Aires, Noviembre.
- Carciofi, R., Cetrángolo, O. y Larragaña, O. (1996), *Argentina: Descentralización y financiamiento de la educación*, en *Desafíos de la Descentralización: Educación y Salud en Argentina y Chile*, CEPAL-UNICEF, Santiago de Chile.
- Carnoy, M. (2001), *La articulación de las reformas educativas en la economía mundial*, en *Revista de Educación*, Extraordinario 200, Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- CEPAL-UNESCO (2005), *Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe* en Serie Seminarios y Conferencias N° 43, Santiago de Chile, Enero.
- Cetrángolo, O. (2005), *Coparticipación: revisión de los consensos en La Coparticipación en su laberinto*, Ponencias del VIII Seminario sobre Federalismo Fiscal, CIPPEC, Septiembre.
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J.P. (2004), *Las Relaciones entre Niveles de Gobierno en Argentina. Raíces Históricas, Instituciones y Conflictos Persistentes*, CEPAL, Buenos Aires, Mayo.
- Cetrángolo, O. y Gatto, F. (2002), *Descentralización Fiscal en Argentina: Restricciones Impuestas de un Proceso Mal Orientado*, Documento presentado en el seminario “Desarrollo local y regional: hacia la construcción de territorios competitivos e innovadores”, Quito, Julio.
- Cetrángolo, O., Jiménez, J. P. y Vega, D. (1998). *Algunas reflexiones sobre el federalismo fiscal en la Argentina. Apuntes para el diseño de un nuevo sistema de coparticipación federal de impuestos*. Desarrollo Económico N° 38.

- Cetrángolo, O y Jiménez, J. (1996), *Apuntes para el diseño de un nuevo sistema de coparticipación federal de impuestos*, Serie de Estudios 13, CECE.
- CTERA (2005), *Las reformas educativas en los países del Cono Sur*, Informe Nacional Argentina, Laboratorio de Políticas Públicas, Buenos Aires.
- Cuevas, A. (2003). *Reforming intergovernmental fiscal relations in Argentina*, International Monetary Fund.
- Di Gropello, E. (1999), *Los modelos de descentralización educativa en América Latina*, Revista de la CEPAL 68, Agosto.
- Di Gropello, E. (2004), *La descentralización de la educación y las relaciones de rendición de cuentas en los países latinoamericanos*, Informe N° 30, PREAL, Agosto.
- Dussel, I., Tiramonti, G. y Birgin, A. (1998), *Hacia una nueva cartografía de la reforma curricular: reflexiones a partir de la descentralización educativa argentina*, Revista de Estudios del Currículo, Barcelona: Pomares Corredor.
- Faletti, Tulia (2001), *Federalismo y descentralización educativa en Argentina: consecuencias no queridas de la descentralización del gasto en un país federal* en: Calvo, Ernesto; Abal Medina, Juan Manuel, *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en Argentina*, Buenos Aires, EUDEBA.
- Feijoo, M. (2002), *Argentina, Equidad social y educación en los 90*. IIPPE-UNESCO, Buenos Aires.
- Feldfeber, M. y Ivanier, A. (2003), *La descentralización educativa en Argentina: el proceso de transferencia de las instituciones de formación docente*, Revista Mexicana de Investigación Educativa, mayo-agosto 2003, vol 8, núm 18.

- FIEL (2004), *¿Las políticas compensatorias mejoran la equidad? Argentina: Plan Social Educativo Educación primaria, Informe final Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe* – PREAL, Fondo de Investigaciones Educativas - FIE, Buenos Aires, Agosto.
- Filmus, D. (1998), *La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto*, Reforma y Democracia, Revista del CLAD.
- Finot, I. (2001), *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, Serie Gestión Pública N° 12, CEPAL, Santiago de Chile.
- Gajardo, M. (1999), *Reformas educativas en América Latina. Balance de una década*, Informe N° 15, PREAL, Septiembre.
- Guzmán, C. (2005), *Reformas educativas en América Latina: un análisis crítico*, Revista Iberoamericana de Educación, Septiembre.
- Kaufman, R. y Nelson, J. (2005), *Políticas de reforma educativa. Comparación entre países*, Informe N° 33, PREAL, Agosto.
- Kee, J. (2003), *Fiscal decentralization: theory as reform*, The George Washington University.
- Kelly, R. (1999), *Intergovernmental Revenue Allocation Theory and Practice: Application to Nepal*, Asian Journal of Public Administration, Vol 21, No 1, 1999.
- Kisilevsky, Marta (1998), *Federalismo y educación: un espacio histórico de pugnas distributivas*, Tesis presentada a: FLACSO. Programa Argentina para optar al grado de Maestro en Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Labarca, G. (1995) *¿Cuánto se puede gastar en educación?* Revista de la Cepal N° 56, Agosto.

- Llinás, P. (2003), *Informe Jurisdiccional N° 9, Provincia de Tucumán en Proyecto “Las Provincias Educativas”* Estudio Comparado sobre el Estado, el Poder y la Educación en las 24 Provincias Argentinas”, CIPPEC, Junio.
- Luci, F. (2003), *Informe Jurisdiccional N° 13, Provincia de Santiago del Estero en Proyecto “Las Provincias Educativas”* Estudio Comparado sobre el Estado, el Poder y la Educación en las 24 Provincias Argentinas”, CIPPEC, Octubre.
- McLure, C. (2001), *The Tax Assignment Problem: Conceptual and Administration in Achieving Subnational Fiscal Autonomy*, Washington, D.C.: World Bank.
- Mezzadra, F. y Vera, A. (2005), *Manual para entender y participar en el presupuesto educativo provincial*, Area de Política Educativa, CIPPEC, Octubre.
- Morduchowicz, A. (2000), *La equidad del gasto educativo: viejas desigualdades, diferentes perspectivas*, Revista Iberoamericana de Educación N° 23, Mayo-Agosto.
- Morduchowicz, A. (2002), *El financiamiento educativo en Argentina: Problemas estructurales, soluciones coyunturales*. IPE-UNESCO.
- Morduchowicz, A. (2006), *Ley de Financiamiento Educativo: nuevas reglas para viejos problemas* en Jornadas de reflexión pública, La Educación en debate: desafíos para una nueva ley.
- Oates, W. (1972), *Fiscal federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Palamidessi, M. (2003), *Sindicatos docentes y gobiernos: conflictos y diálogos en torno a la reforma educativa en América Latina*, PREAL N° 28, Diciembre.
- Pesado Riccardi, M.B. (2007), *Una mirada de la última Reforma de la Educación Argentina desde las políticas de Cooperación Educativa de los Organismos Internacionales*, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Programa Organismos Internacionales ([www.caei.com.ar](http://www.caei.com.ar)).

- Piffano, H. (1998), *La Coparticipación Federal de Impuestos y los criterios de reparto*, Documento 5, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), Diciembre.
- Piffano, H. (1999), *Descentralización fiscal y reforma tributaria federal en Argentina*, Documento 27, Consejo Empresario Argentino (CEA), Noviembre.
- Piffano, H. (2005), *Los grandes dilemas de la cuestión fiscal federal y los consensos académicos y políticos en La Coparticipación en su laberinto*, Ponencias del VIII Seminario sobre Federalismo Fiscal, CIPPEC, Septiembre.
- Porto, A. (2008), *El Funcionamiento del Federalismo Fiscal Argentino*, Nota sobre el Financiamiento de las Municipalidades y la “Tasa de Abasto”, Documento de Trabajo Nro. 71, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional de La Plata, Marzo.
- Porto, A. y Rosales, W. (2008), *Igualación fiscal en los distintos niveles de gobierno de la Argentina*, Actualidad Económica, Año XVIII, N° 66, Septiembre – Diciembre.
- Porto, A. (2005), *Transferencias intergubernamentales. Teoría y aplicaciones al caso argentino*, Anales de la Academia Nacional de Ciencias Económicas, Vol. L.
- Porto, A., y Sanguinetti, P. (1996). *Las transferencias intergubernamentales y la equidad distributiva: el caso argentino*. Serie Política Fiscal, 88.
- Ravela, P., Arregui, P., Valverde, G., Wolfe, R., Ferrer, G., Martínez Rizo, F., Aylwin, M. y Wolff, L. (2008), *Las evaluaciones educativas que América Latina necesita*, PREAL, Informe N° 40, Marzo.
- Repetto, F. (2001), *Transferencia educativa hacia las provincias en los años '90: un estudio comparado*. Documento 57, Centro de Estudios para el Desarrollo

- Institucional, Fundación Gobierno y Sociedad y Fundación Grupo Shopia, Octubre.
- Revela, P., Wolfe R., Valverde, G. y Esquivel, J.M. (2001), *Los próximos pasos: ¿Cómo avanzar en la evaluación de aprendizajes en América Latina?*, PREAL Informe N° 20, Agosto.
- Rivas, A. (2004), *Gobernar la educación: estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*, Buenos Aires, Editorial Granica.
- Rivas, A., Di Gresia, L., Scasso, M, Vera, A., Viola, A. (2007), *Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo*, Informe Anual Período Abril 2006-Abril 2007, Documento de Trabajo, CIPPEC.
- Rivas, A., Bezem, P., Vera, A., Viola, A. (2008), *Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo*, Segundo Informe Anual Período Mayo 2007 - Septiembre 2008, Documento de Trabajo, CIPPEC.
- Rivas, A., Vera, A., y Bezem, P. (2011), *Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo. Cuarto informe anual 2010*, Informe de Monitoreo y Evaluación, CIPPEC, Buenos Aires.
- Rivero, J. (2000), *Reforma y desigualdad educativa en América Latina*, Revista Iberoamericana de educación N° 23.
- Rodrigo, L. (2006), *La política de descentralización educativa en la Argentina de los 90*, Universidad Complutense de Madrid, Revista Complutense de Educación, Volumen 17, Número 1, Madrid.
- Rodríguez, A. (1998), *Reforma Educativas en Contextos Democráticos: los Casos de Argentina y Chile*, Serie III, Políticas Públicas, Documento N: 40, INAP, Buenos Aires.

- Shah, A. (2006), *A practitioner's guide to intergovernmental fiscal transfers*, World Bank Policy Research Working Paper 4039.
- Shah, A. (2007), *The Practice of fiscal federalism: Comparative perspectives in A global dialogue on federalism Volumen IV*, Forum of Federations and International Association of Centers for Federal Studies.
- Tedesco, J. C. y López, N. (2002), *Desafíos a la educación secundaria en América Latina*, Revista de la CEPAL 76, Abril.
- Tiramonti, G. (2001), *Los imperativos de la política educativa de los 90*, en Modernización educativa de los '90 ¿El fin de la ilusión emancipadora?, Temas Grupo Editorial SRL, Buenos Aires.
- Veleda, C. (2009): *Autonomía institucional y justicia distributiva en la normativa educativa*. Estudio comparado de las provincias de Chaco, Tucumán y Buenos Aires, Documento de Trabajo N° 27, CIPPEC, Buenos Aires.
- Vilas, C. (2003), *Descentralización de Políticas Públicas: Argentina en la Década de 1990*, Dirección de Estudios e Información, Buenos Aires, INAP.
- Villatoro, P. (2007), *Hacia la ampliación del segundo objetivo del milenio. Una propuesta para América Latina y el Caribe*, División de Desarrollo Social, División de Estadísticas y Proyecciones económicas, Serie de Políticas Sociales N° 132, CEPAL, Santiago de Chile, Abril.
- Zaccagnini, M. C. (2004), *Reformas educativas: espejismos de innovación*, Revista Iberoamericana de Educación, Mayo.

## **ANEXO: La Coparticipación Federal de Impuestos en Argentina**

En 1935, Argentina estableció su primer sistema de reparto de recursos con la sanción de la Ley N° 12.139 que unificaba la recaudación de los impuestos internos por parte del gobierno nacional. Desde entonces, Argentina fue experimentando diferentes enfoques en el diseño de las transferencias intergubernamentales.

En este primer sistema, los recursos se distribuían en base a criterios devolutivos otorgando mayor prioridad en la distribución de la masa coparticipable a las provincias con mayor desarrollo relativo y volumen de recursos. Asimismo, este primer esquema estipulaba la participación de la nación en la distribución primaria en un 82,5% y el 17.5% para las provincias que existían en esa época<sup>34</sup>.

Durante 1950-1973, el sistema de reparto de recursos estuvo regulado por varias leyes las cuales fueron incorporando nuevos impuestos a la masa total de recursos a distribuir (masa coparticipable). La distribución se realizaba también de manera devolutiva transfiriendo más recursos a las provincias que más contribuían a la masa coparticipable y los coeficientes de distribución entre las provincias se diseñaron con criterios explícitos (Cetrángolo, Jiménez y Vega, 1998).

En 1973, el esquema de distribución de recursos estaba regulado por una sola ley (Ley N° 20.221) en contraposición a los anteriores esquemas y estableció por igual la distribución de la masa coparticipable primaria entre la nación y las provincias. Además, la ley especificaba la reasignación de recursos entre las provincias con criterios redistributivos a través de una fórmula que incluía población (65%), brecha de desarrollo (25%) y la densidad de población (10%).

---

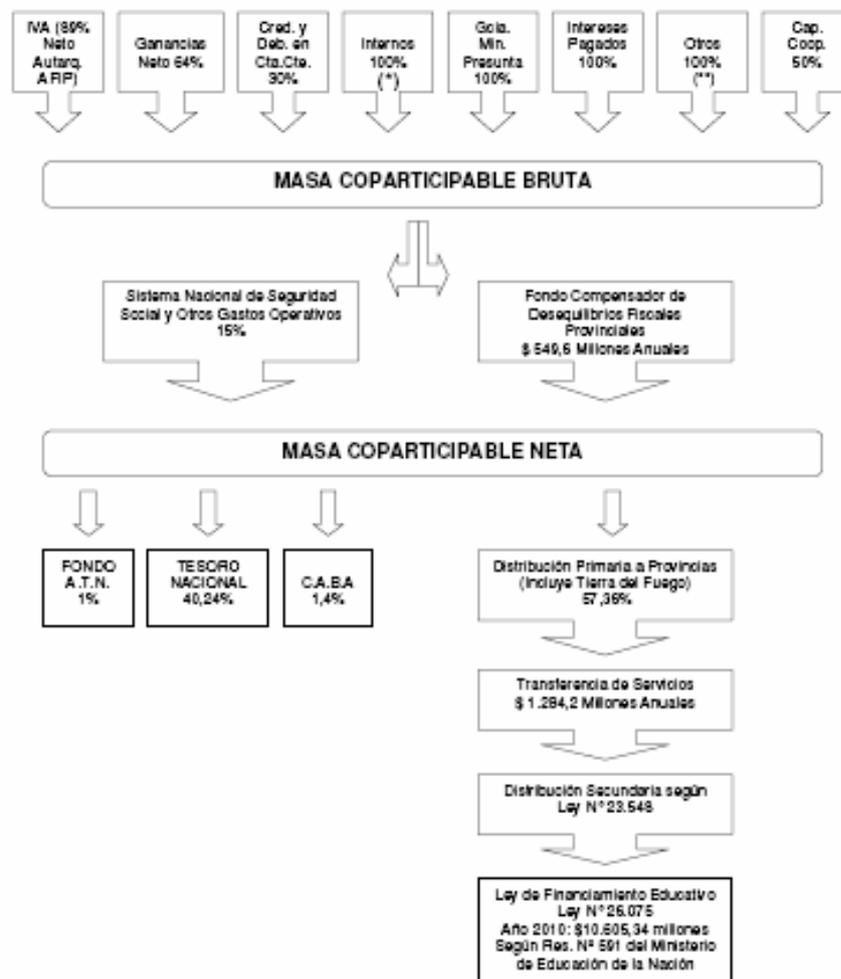
<sup>34</sup> Información provista por AFIP (documento sin título), disponible en: [http://www.afip.gov.ar/et/docentes/docentes\\_teoría\\_presu\\_coopa.htm](http://www.afip.gov.ar/et/docentes/docentes_teoría_presu_coopa.htm), acceso 17/10/10.

El régimen actual de reparto de recursos se creó en 1988 como un régimen transitorio mediante la Ley N° 23.548 (Ver Gráfico 1). En este esquema, las provincias conceden el poder de recaudar al nivel nacional los impuestos como el IVA, Ganancias, Internos, Combustibles entre los más principales, conformando de esta manera la masa coparticipable bruta.

En cuanto a la distribución primaria, la masa coparticipable bruta se distribuye en un 40,24% para el gobierno nacional, 1,4% para la ciudad de Buenos Aires y 57,36% al conjunto de provincias exceptuando la ciudad de Buenos Aires. El 1% restante son fondos discrecionales (fondos Aportes del Tesoro Nacional- ATN) que sirven para atender cualquier eventualidad en las provincias. En cuanto a la distribución secundaria, los recursos se redistribuyen en las provincias en base a porcentajes definidos ad hoc sin explicitar la fórmula de cálculo de los mismos

Los recursos provenientes de la Coparticipación no están supeditados a ningún uso específico y los gobiernos provinciales pueden asignarlos libremente como mas lo deseen y necesiten. También existen leyes especiales que distribuyen recursos con asignación específica y sirven para financiar determinados servicios económicos y sociales como infraestructura social, vivienda, obras de infraestructura, vialidad, entre otros.

## GRÁFICO 1. El Esquema de Coparticipación Federal de Impuestos en Argentina



(\*) Excepto Internos Seguros  
 (\*\*) Incluye Premio a los Juegos 89,34 %

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, disponible en:

[http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/distribucion\\_rec/ley23548.pdf](http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/distribucion_rec/ley23548.pdf), acceso 17/10/2010.

Varios aspectos de este sistema de recursos han sido cuestionados no obstante pueden considerarse tres como los más importantes: a) La manera en que se determinaron los coeficientes de distribución de los recursos entre las provincias y b) Los diferentes pactos o reformas fiscales que le sucedieron que tendieron a complejizar el mecanismo de transferencias y c) La falta de modificación del actual sistema previsto en la Constitución Nacional de 1994.

En primer lugar, los coeficientes de distribución secundaria no están definidos en base a criterios objetivos. Se argumenta que los porcentajes de distribución se basaron en las transferencias que cada provincia efectivamente recibió durante 1984-87 (Cuevas, 2003). Asimismo, otros autores sostienen que la falta de una fórmula en este sistema pudo haber sido un indicador de conflictos históricos y políticos entre el nivel nacional y el provincial dado que hasta el momento no se ha llegado a ningún acuerdo sobre el cambio en los coeficientes de distribución (Cetrángolo y Jiménez, 2004; Porto y Sanguinetti, 1996).

En segundo lugar, el sistema de transferencias ha resultado ser complejo debido a que las diferentes reformas o pactos fiscales posteriores a 1988 han conducido a diferentes mecanismos de distribución. Durante los años 1992-1993, se establecieron 2 pactos fiscales que básicamente establecieron la detracción de un 15% de la masa de recursos coparticipables a atender obligaciones previsionales y de una suma fija de \$549,6 millones anuales para cubrir desequilibrios regionales en las provincias (Ley N° 24.130 y Decreto N° 1807/93). Posteriormente durante 1999-2002 (Leyes 25.235 y 25.400) se estableció que las transferencias por todo concepto serían a través de sumas fijas de distribución de recursos anual para luego en el año 2002 (Ley 25.570) dejar sin efecto dichas sumas fijas y retroceder con el esquema de 1988.

Por último, la Ley N° 23.548 establecía un esquema transitorio de distribución de recursos y en la Constitución Nacional de 1994 se estipulaba que el esquema debía ser reformado. Sin embargo, queda pendiente sancionar un nuevo esquema de Coparticipación Federal de Impuestos en base a criterios explícitos que asegure un mecanismo estable y predecible de distribución de los recursos.