

ENTREVISTAS



Fundación Lúminis

**Boletín de noticias sobre
educación**



Entrevista



AXEL RIVAS

Es Director del Programa de Educación del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Posee un Máster en Ciencias Sociales y Educación, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y es Lic. en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de Buenos Aires. Ha sido consultor del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPE-UNESCO, de UNICEF Argentina y de diferentes gobiernos provinciales. Es autor del libro "Gobernar la educación", estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas y de distintos artículos especializados en enfoques históricos, sociológicos y políticos de la educación.

Desde la puesta en funcionamiento de la Ley de Financiamiento Educativo, Axel Rivas viene trabajando en la elaboración de informes que sirvan para monitorear sobre el cumplimiento (o no) de lo pautado por la ley. Hace unas semanas nos acercamos a las oficinas de CIPPEC para conversar sobre el estado actual del financiamiento educativo del país. Durante el encuentro compartimos impresiones acerca tanto de la situación anterior a la sanción de la ley como del nuevo marco regulatorio que deberá estar vigente a partir de 2011.

Se suele mencionar que la Ley 26075 de Financiamiento Educativo (LFE) marca un hito para la educación argentina. ¿Cuál era la situación previa a la sanción de la ley en lo referente a asignación de recursos para la educación?

Para establecer un contexto adecuado, debemos abarcar un período de la historia reciente de crecimiento del financiamiento educativo, partiendo del ciclo de la reforma de los '90 hasta llegar a la Ley Federal de Educación (del año 1993) que ya establece el 6% del PBI como meta presupuestaria. Pero que, a diferencia de la LFE, no generó ninguna especificidad acerca de cómo llegar al cumplimiento de esa meta. También debemos mencionar como antecedente el Pacto Federal Educativo, que se firmó en el año 1994. Este acuerdo sí estableció metas de financiamiento específicas, pero a pesar de ello no fueron cumplidas por completo.

Durante los últimos años, ¿qué relación se dio entre los montos destinados a financiamiento educativo y las crisis económicas que atravesó el país?

La situación va acompañando el ciclo económico. Con la crisis del 2001/2002 se registra una gran caída del financiamiento educativo, como consecuencia del surgimiento de la devaluación e inflación. En el 2003 comienza una etapa de recuperación, junto al crecimiento económico. Es aquí que la LFE aparece como una oportunidad política importante para establecer una meta o, para ser más precisos, renovar esa meta del 6% pero a través de una aplicación concreta. El más específico de estos mecanismos de aplicación es la asignación de responsabilidades al gobierno nacional y a los gobiernos provinciales a través de una fórmula de aplicación que establece metas objetivas para cada año, para cada una de las jurisdicciones.

Para poder cumplir estas metas se establecen aplicaciones específicas de los recursos fiscales para educación vía coparticipación. Esto es, una parte del crecimiento de la recaudación se asigna a una cuenta por separado, para uso exclusivo de educación en cada provincia.

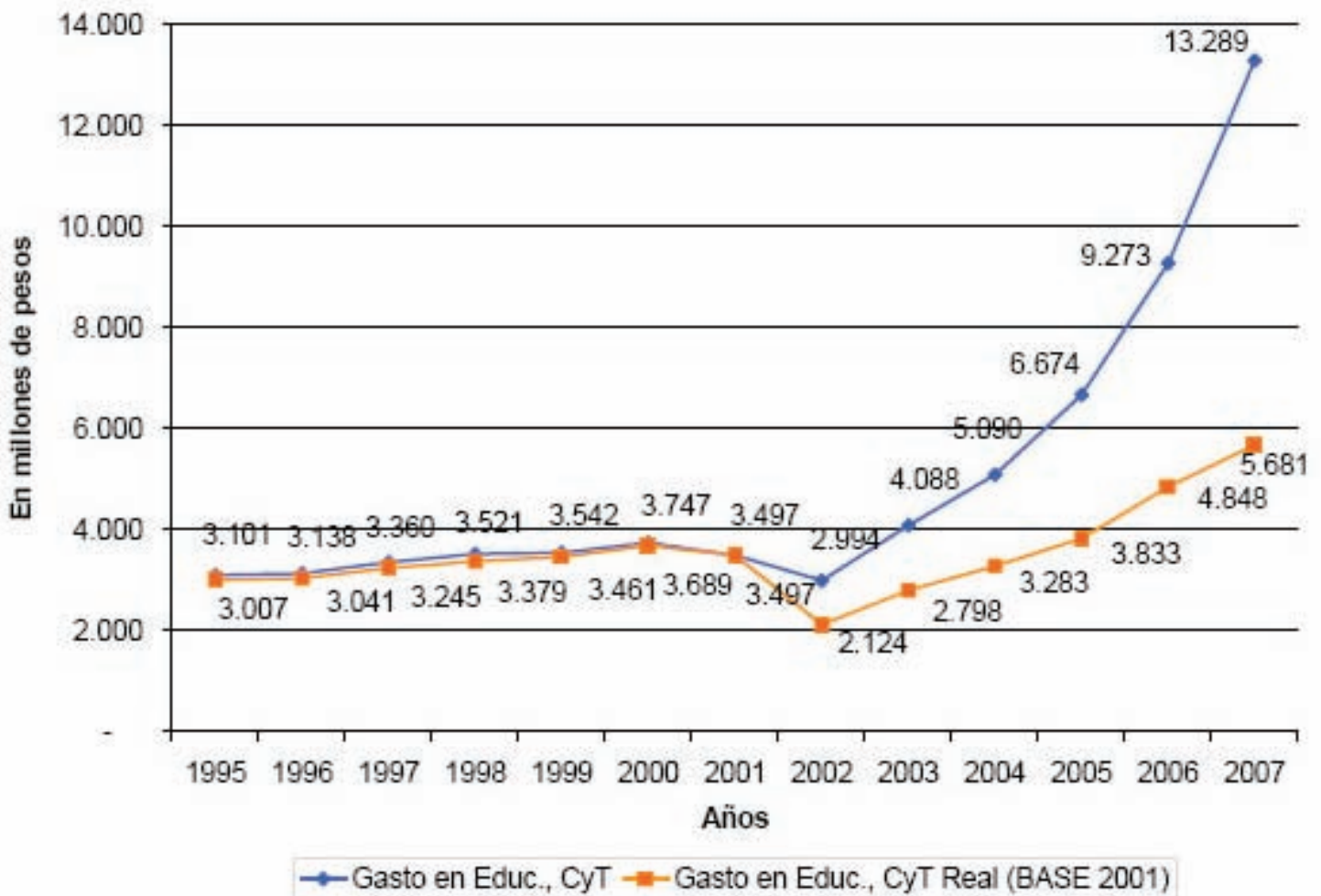
Por todo esto es que la LFE es un momento de quiebre importante con la situación anterior, es un pacto político que se plasma en una ley, asignando una prioridad política a la inversión en educación.



¿Cómo repercutieron estos cambios en lo que respecta al sistema educativo nacional?

Podemos destacar dos aspectos. Por un lado se asignó una prioridad en el uso de los recursos de manera estratégica, es decir un desarrollo a largo plazo a través de la inversión en educación. Por otro parte, se estableció en el área una característica que no había tenido en las últimas décadas, que es la consistencia en el tiempo, es decir, que haya una previsibilidad que permita el planeamiento de acciones educativas. Por eso la Ley de Financiamiento tiene un capítulo de metas educativas, que son el correlato directo no solamente del aumento de los recursos, sino también de la previsión de esa inversión sostenida en el tiempo. Se da entonces una oportunidad, nueva, fundacional, para la política educativa también.

Gasto en Educación, Ciencia y Tecnología nacional 1995-2007
Nominal y real (Base 2001 = 100)



Pasemos ahora al análisis de la situación actual. De los reportes que tenemos de los presupuestos ya ejecutados en 2006 y 2007 surge que en ambos casos se sobre cumplió el objetivo de la Ley...

Si, la Ley se viene cumpliendo. Es importante tener en cuenta el punto de partida en el momento de la sanción de la LFE: en 2004 se destinaba el 4.1% del PBI a educación. La nueva ley asigna un crecimiento muy importante, casi del 50% en relación al PBI, para llegar al 6%. Esto implica un importante esfuerzo y un gran crecimiento de los recursos que destina el país a educación.



El presupuesto educativo actual duplica en términos reales al de los años '90, con lo cual no solamente es un crecimiento que acompaña el ritmo económico, sino que lo supera. Por lo tanto, la ley se cumplió en los primeros dos años con un amplio margen, incluso el sobre cumplimiento de los objetivos porcentuales para 2007, asegura lo que estaba pautado para el 2008.

Sin embargo, ahora estamos en una situación diferente, a partir de la crisis económica mundial. Comienza una discusión distinta, ya no tanto sobre dónde se asigna el crecimiento de los recursos públicos sino qué se hace cuando se ven claras señales de recesión. Éste será el nuevo desafío.

Teniendo en cuenta que lo peor de la crisis comenzó este año ¿qué mecanismos están contemplados para garantizar los fondos que la ley dispone invertir para este año y el próximo?

En realidad la LFE tiene una cláusula específica que establece que en momento de recesión económica es posible incumplir la ley, dado que no se espera que se recorten recursos de otras áreas para asignar a educación. Ahora bien, en un ciclo que tiene características inflacionarias no habrá retracción de los recursos fiscales, pero es probable que se de una situación en la cual no habrá un margen tan amplio de crecimiento de los recursos. Casi con seguridad lo que va a pasar es que las pautas también se cumplan en 2009, pero para 2010 ya comenzaremos a notar más diferencias entre lo que ocurre en cada caso provincial en particular. Durante estos años de aplicación de la ley, tres o cuatro provincias no cumplieron los objetivos en 2006/2007. Tal vez para el período 2008/2009 se sume alguna más en este grupo. En el compensado entre las que alcanzaron las pautas y las que no, seguramente –aunque aún no lo podamos afirmar con seguridad- se vuelva a cumplir con lo estipulado, pero ya con marcados desequilibrios entre las provincias.

¿Cuáles son los motivos por la cuales unas provincias cumplen y otras no? Nos llama la atención, por ejemplo, el caso de San Luis, que con una cantidad de recursos por habitante por encima de la media, figura en los reportes como incumpliendo las metas de la ley.

No hemos podido observar una tendencia definida. Lo que se puede decir es que hay algunas excepciones. Pero no hemos encontrado un factor determinante que lo explique. Existen distintos elementos que deben usarse para entender cuáles son las metas de cada provincia. Es fundamental conocer cual era el punto de partida en el año de la sanción de la ley, en 2005. Una de las pautas de la LFE es que las jurisdicciones deben mantener el nivel de inversión al momento de la sanción. Tenemos entonces provincias que ese año habían hecho un gran esfuerzo de asignación de recursos para el presupuesto educativo, con lo cual su meta quedó muy alta, mientras que otras habían hecho un esfuerzo menor, con lo cual su meta se cubrió casi automáticamente.

El caso de San Luis es un caso excepcional. El inconveniente es que no está claro cuál es su presupuesto educativo. La provincia no informa a las fuentes oficiales -que dependen del ministerio de Educación Nacional- qué cantidad de dinero destina al rubro educación. Supuestamente tiene un presupuesto importante que se asigna a través de otros ministerios, pero ante el pedido de información no responde, por lo cual se establece que está incumpliendo con la ley.

Esto es porque la LFE establece que las provincias deben generar mecanismos para hacer públicos sus presupuestos y la manera de utilizarlo. Al margen de este caso puntual ¿qué ocurre con el resto de las provincias?

Sí. El artículo 16 regula algunas características de la información pública, que permiten el monitoreo de la ley. La más importante de ellas es informar de forma actualizada acerca de la ejecución presupuestaria del año anterior y del presupuesto del año vigente.



Esta es una información que al principio la mayoría de las provincias no tenía y con el correr del tiempo y, en gran medida, gracias a la presión de la propia ley, de los sindicatos y de las organizaciones sociales se ha ido ampliando mucho. Ya son varias las provincias que ahora están informando (algunas de forma completa, otras de manera parcial) lo que pide la ley.

Cumplimiento de la LFE ex post 2006/2007

Provincia	CUMPLIMIENTO 2006	CUMPLIMIENTO 2007
	Diferencias ejecutado/metás ex post (%)	Diferencias ejecutado/metás ex post (%)
Buenos Aires	3,90%	-4,02%
Catamarca	13,03%	18,35%
Chaco	5,27%	10,70%
Chubut	0,04%	0,33%
C.A.B.A.	13,46%	8,79%
Córdoba	0,41%	2,14%
Corrientes	6,93%	-2,25%
Entre Ríos	1,45%	9,37%
Formosa	22,61%	39,08%
Jujuy	4,04%	6,72%
La Pampa	1,83%	6,55%
La Rioja	-4,15%	-6,46%
Mendoza	2,94%	5,65%
Misiones	5,29%	4,11%
Neuquén	0,45%	4,21%
Río Negro	7,04%	0,50%
Salta	-4,01%	-7,21%
San Juan	5,28%	7,29%
San Luis	-19,76%	-15,53%
Santa Cruz	7,14%	55,75%
Santa Fe	11,34%	21,50%
Santiago del Estero	4,21%	-8,49%
Tierra del Fuego	10,54%	35,44%
Tucumán	5,09%	4,96%
TOTAL	4,80%	3,77%

Fuente: CIPPEC, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo

Mencionaste la actividad que viene haciendo el Tercer Sector con respecto a la ley, ¿cuáles son las acciones concretas que realiza CIPPEC y el Grupo Compromiso con el Financiamiento Educativo?

CIPPEC viene haciendo un monitoreo desde la sanción misma de la ley, elaborando un informe anual sobre el cumplimiento de las metas del financiamiento y ahora también de las metas educativas. Por otro lado, a partir de las iniciativas que venían desarrollando distintas organizaciones de la sociedad civil en temas vinculados al financiamiento, se conformó hace ya dos años el [Grupo Compromiso con el Financiamiento Educativo](#). El Grupo está conformado por distintas organizaciones de la sociedad civil (entre ellas, Lúminis) que, atentas a establecer acciones de incidencia en políticas públicas y en lograr ampliar las garantías al derecho a la educación, entendimos que el financiamiento educativo era un mecanismo central para ello. Comenzamos entonces a trabajar en conjunto para articular esfuerzos y, de alguna manera, establecer una nueva voz. Una voz que pueda estar un poco menos vinculada a los intereses en juego, que sea un poco más independiente.



Una voz que pueda generar información pública confiable e incidir para que se cumpla la ley. Pretendemos, además, que nuestra voz aporte algunas cuestiones del financiamiento que aún no han sido incorporadas al debate, como los temas de la distribución de los recursos para las provincias y la asignación dentro de las provincias de esos recursos. El *Grupo* no solamente aspira a lograr que se cumpla la ley, sino que además plantea un avance sobre cuestiones aún no abordadas por ella.

Teniendo en cuenta que a partir de la sanción de la Ley comienza a ganar importancia el aporte que hace la Nación con respecto a los esfuerzos provinciales ¿cómo se explica las dificultades que tienen algunas jurisdicciones con sus presupuestos educativos?

Es que no es exactamente así. Lo que la ley establece es que el crecimiento de la inversión educativa tiene que estar en un 40% a cargo de la nación y un 60% de la provincia, pero estos porcentajes se dan solo para el crecimiento de la inversión. No es que se tenga que llegar a esa proporción en el presupuesto total. Como el punto de partida era que un poco más del 70% del presupuesto estaba en manos de la provincia, la idea fue que el esfuerzo nacional en los aumentos sea mayor que el provincial. Como resultado va a dar que la Nación, al terminar el 2010 asigne más de lo que asignaba en 2005, proporcionalmente. Pero no es un cambio trascendental. De todas formas esto no se puede sacar del contexto del federalismo fiscal reciente, que muestra una mayor concentración de los recursos en manos del nivel nacional de gobierno, por lo cual ese mayor esfuerzo en verdad es parcial.

¿En parte esto explica que aún hoy existan tantas diferencias en los montos que cada jurisdicción invierte en educación?

Un problema de la LFE es que no establece ningún mecanismo de compensación que parta del porcentaje de inversión educativa de cada provincia. Los esfuerzos son muy desiguales, y la ley no modificó en absoluto este esquema. Pero sí obligó a que todas las provincias, con independencia de que porcentaje de su presupuesto sea, eleven los montos destinados a educación. Entonces, una provincia como Buenos Aires (que destinaba el 35% de su presupuesto a educación) tiene que elevarlo hasta un porcentaje inviable de un 40% para cumplir con la ley. Mientras que Santa Cruz (que destinaba el 11% de su presupuesto a educación) con llegar al 13% ya cumple con lo establecido. No se generó un mecanismo como para que las jurisdicciones que realizan un menor esfuerzo tengan un crecimiento proporcional. Por lo tanto, la única manera de compensación restante es por la vía de los recursos nacionales. Pero la solución debe venir de cómo se distribuyen los recursos provinciales.

En lo referente a los recursos nacionales hay dos artículos que establecen la distribución de los principales componentes del presupuesto. El artículo 9 crea el Fondo Compensatorio Salarial (FONID). Por su parte el artículo 14 es el que establece la forma de distribución de los recursos no salariales. Ambos artículos no fueron reglamentados, por lo tanto no hay una forma objetiva de distribución de estos recursos. De todas formas esta aplicación hasta el momento ha sido progresiva hacia las provincias más pobres. El Ministerio efectivamente asigna más recursos a las provincias con mayores necesidades.

De los informes de monitoreo surgen otros datos que marcan fuertes desigualdades a nivel país, por ejemplo en la cantidad de recursos que se invierten por alumno en cada provincia ¿Existe alguna cifra testigo que podamos tomar como base?

No es un tema que nosotros hayamos trabajado, pero es una cuestión que, por ejemplo, se viene discutiendo hace un tiempo en el Grupo Compromiso con el Financiamiento Educativo: la de establecer algún tipo costo de una educación de calidad. Me parece que es una discusión interesante, que hay que trabajar bien técnicamente de cara a la nueva ley de financiamiento.



Un problema que parece presentarse a la hora de pensar en los presupuestos educativos es que, en gran medida, estos se componen exclusivamente de salarios docentes...

Hay una especie de mito en torno a los porcentajes de los presupuestos destinados para salarios docentes. Es cierto que superan ampliamente el 90% de los presupuestos provinciales. El tema es que eso tiene poco que ver con la rigidez del presupuesto. Al contrario, el salario docente es más horas de clase, más capacitación. Si hay que extender las jornadas es salario docente, si hay que crear nuevas escuelas es salario docente. Los componentes presupuestarios que van por afuera son equipamientos, materiales, construcción de escuelas... uno puede pensar que deben tener mayor participación, o no. Pero creo que no es la discusión central. El salario docente es política educativa. Lo que sí está pasando en los últimos años es que buena parte de la mejoras en los presupuestos va a parar casi exclusivamente al aumento de salario. No es el rubro salario el problema. El tema es que la presión sindical intenta que ese sea el principal destino de los nuevos recursos para educación. Si bien eso es positivo porque garantiza el derecho al salario digno, tiene su correlato en otros aspectos estratégicos como en la creación de nuevos cargos, o en inversiones específicas en capacitación docente.

Considerando que en el 2010 vence la ley actual y con ella el FONID, ¿se están pensando nuevas herramientas para garantizar estos recursos?

Sí. Lo que ha comenzado ahora es un debate por una nueva ley de financiamiento educativo, que se espera sancionar en el 2010. Se está trabajando para que incluso la nueva ley tenga una duración de 10 años, que pueda consolidar el proceso con garantías en el tiempo. Se formó una comisión dentro del Consejo Federal de Educación con 5 ministros que van a instrumentar los primeros lineamientos de ese proyecto de ley. El nuevo proyecto seguramente integrará el FONID con la nueva ley de financiamiento.

Pensando de cara al 2011, ¿qué mecanismos se deberían instrumentar para lograr una distribución más equitativa de los fondos a nivel país, que garantice una mejor educación para todos?

Desde CIPPEC venimos trabajando en la idea de que los recursos del Ministerio de Educación nacional tienen que tener al menos dos asignaciones diferentes, con criterios distintos, que tengan en cuenta las raíces de las desigualdades. Primero debe existir una asignación vinculada a las condiciones educativas de los alumnos, es decir, los fondos que garanticen mejores condiciones de educación. Ejemplo de esto son los programas compensatorios, los programas de becas, y una parte de la inversión en infraestructura. Este dinero debe tener una fórmula de distribución objetiva que considere como elemento primordial las condiciones sociales de la población, con indicadores como la tasa de desarrollo humano y las tasas de escolarización.

Otra parte de los recursos nacionales que tienen que ser asignado a las provincias deben tener otra fórmula de asignación, porque su desigualdad responde a una raíz distinta. Estamos hablando del salario de los maestros y profesores. Los salarios docentes no tienen relación directa con la pobreza o riqueza de la población, sino que están estrechamente vinculados con los recursos del Estado. Nosotros esperamos que un docente, en relación al costo de vida que tiene en su lugar de trabajo, gane lo mismo en todo el país. Para que esto ocurra, lo que hay que igualar son los recursos que el Estado destina a cada jurisdicción. Por lo tanto en este caso la fórmula de distribución debe incorporar como criterio central los recursos fiscales de cada provincia.