

Gasto Público en Educación en el periodo de post-convertibilidad. Una aproximación a la problemática desde la perspectiva del Federalismo Fiscal¹

Alex Kodric²

Introducción

La presente ponencia tiene por objeto analizar la evolución del Gasto Público en Educación en el periodo de post-convertibilidad desde una perspectiva que de cuenta tanto de su dinámica a nivel consolidado como de sus distintos niveles de gobierno.

Dada su estructura altamente descentralizada respecto a las responsabilidades y fuentes de financiamiento, también analizaremos la evolución particular experimentada por cada provincia y niveles educativos.

Sin duda en materia de financiamiento educativo uno de los hitos más trascendentes del periodo seleccionado es la implementación de la Ley de Financiamiento Educativo sancionada en el año 2005. La misma establece como meta a cumplirse en cuatro años que el gasto en educación (consolidado) llegue a representar el 6% del PBI.

A partir del año de sanción de la Ley se observa un claro salto en la serie, llegando en el año 2009 a establecer el pico máximo histórico de los últimos veinte años. Sin embargo, es importante notar que la continuidad en la estructura de reparto de funciones y fuente de financiamiento hacen que el costeo del gasto recaiga fundamentalmente sobre las provincias, abriendo la posibilidad a que se establezca una diferenciación vía sus distintas capacidades de sustentar el sistema educativo, o bien la existencia de desequilibrios fiscales internos entre los distintos subsistemas del gasto social.

Por este motivo en la segunda sección del trabajo realizaremos una breve referencia a la situación fiscal de las provincias para el periodo de post-convertibilidad y analizaremos

¹ La siguiente ponencia se inscribe en el marco del proyecto UBACyT F 151 "La Deuda Social en educación y formación para el trabajo en Argentina: diseño de modelos de atención del derecho a la educación". Dirigido por la Dra. Graciela C. Riquelme (PEET-ICCE-F.F.yL-UBA).

² Becario doctoral UBACyT sede Programa de Educación, Economía y Trabajo (PEET). Instituto de investigaciones de Ciencias de la Educación (IICE-F.F.yL-UBA). Directora Dra. Graciela C. Riquelme

algunos de los indicadores fiscales para los años 2008 y 2009, de manera de intentar una aproximación hacia la posibilidad o imposibilidad de la aplicación de la teoría de la correspondencia fiscal a nivel provincial y establecer el nivel de solvencia o sustentabilidad del subsistema educativo frente a los crecimientos en materia de gasto.

Por último, brindaremos algunas reflexiones finales que intentaran subrayar la contradicción en la implementación de una Ley de Financiamiento educativo a nivel nacional, manteniendo la actual estructura de funciones y financiamiento al mismo tiempo que no se establecen mecanismos explícitos de compensación regional o fiscal.

1. Evolución del Gasto Público en Educación (GPE) 2001-2009

En el presente apartado nos dedicaremos a analizar la evolución del GPE en términos consolidados y sus distintos niveles de gobierno. La razón por la que realizamos este desagregado reside en la continuidad de una estructura absolutamente descentralizada del gasto efectuado.

En efecto, una de las primeras características que podemos encontrar del sistema educativo para el periodo de post-convertibilidad es que, como veremos, a pesar de la gran inyección de recursos que ha recibido, sobretodo a partir del 2005 (año de la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo), la estructura de dicho financiamiento a nivel de gobierno se mantiene inalterada desde sus antecedentes de transferencia a las provincias primero de la educación primaria (a finales de los años setenta) y luego de la educación secundaria (a principios de la década del noventa).

Entendemos que esta situación resultará particularmente importante al momento del análisis fiscal y las desiguales capacidades que posee cada provincia de sustentar su sistema educativo.

1.1 Tendencias del Gasto Público en Educación Consolidado 2001-2009

Antes de adentrarnos al análisis de las tendencias del periodo 2001-2009 es preciso realizar una breve referencia histórica respecto a su contextualización con la evolución en las décadas previas. En efecto, tomando como referencia el periodo 1990-2009 encontramos que el promedio del Gasto Público en Educación Consolidado (GPEc) para el periodo 1990-1998 alcanza aproximadamente los 10.000 millones de pesos.

Luego se puede observar que durante el periodo 1999-2001, a pesar de ser un periodo recesivo para la economía en su conjunto, en el marco del subsistema educativo se registran picos máximos que sólo serán superados posteriormente con la implementación de la Ley de Financiamiento Educativo del año 2005.

Para el periodo 2002-2003 a pesar que se registran fuertes caídas a nivel cuantitativo, llevando aproximadamente las erogaciones al orden de los 8.700 millones de pesos, dicha caída ha sido menor comparada con la experimentada por el Gasto Público Social en su conjunto.

Finalmente, a partir del año 2005 y hasta el año 2009, con la implementación de la Ley de Financiamiento Educativo -que establece un incremento progresivo hasta llegar al 6% del PBI- el GPE comienza a crecer sustantivamente por sobre los valores históricos hasta llegar a su pico en el año 2009 de aproximadamente 27.000 millones de pesos, lo que por su parte representa un 6.68% del PBI y, por lo tanto, más que cumple las meta impuesta.

En términos totales, tomando como referencia periodo el 2001-2009, encontramos que la variación positiva del GPE consolidado ha sido del orden del 95%. Siendo que en el año de inicio dicho monto representaba el 5,19% del PBI y, como ya hemos mencionado, en el último de referencia la magnitud alcanzada es del 6.68% del PBI. Por lo tanto, considerando de manera simplificada al indicador de GPE/PBI como una medida del esfuerzo que el Estado argentino realiza en materia educativa respecto al resto de los subsistemas del gasto social, observamos que actualmente el gasto educativo representa el segundo mayor de todos los rubros del gasto social (sólo menor al gasto en concepto de previsión social).

1.2 Tendencias del Gasto Público Educativo según niveles de Gobierno 2001-2009

Tal como hemos mencionado al principio de nuestra ponencia progresivamente la estructura de financiamiento del GPE se ha descentralizado hacia los gobiernos provinciales, manteniéndose actualmente la misma estructura que la estipulada por la reforma de principios de la década del noventa (la provincias financian los niveles primario y secundario, mientras que el gobierno nacional fundamentalmente la educación superior y las erogaciones en concepto de ciencia y técnica).

Frente a este escenario resulta esencial, además de comprender las tendencias del GPE consolidado, dar cuenta de las distintas trayectorias asumidas del GPE por nivel de gobierno y, a su vez, las trayectorias del GPE de cada una de las provincias en particular.

Cuadro 1. Gasto Público en Educación, Cultura, Ciencia y Técnica. Según niveles del Gobierno (2001-2009)

En millones de pesos 2001 / índice 2001=100

Gasto Público en Educación, Cultura, Ciencia y Técnica por jurisdicción y niveles		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Consolidado	total / índice 2001=100	13.953	9.017	8.731	9.968	12.477	14.988	18.449	23.197	27.235
		100	64,63	62,58	71,44	89,42	107,42	132,23	166,25	195,19
	Educación Básica / índice 2001=100	9.467	6.094	5.695	6.674	8.313	9.878	12.032	15.083	17.292
		100	64	60	71	88	104	127	159	183
	Educación Superior y Universitaria / índice 2001=100	2.568	1.662	1.702	1.783	2.226	2.782	3.474	4.320	5.384
		100	64,72	66,29	69,44	86,70	108,34	135,29	168,23	209,70
	Ciencia y Técnica / índice 2001=100	514	371	434	487	586	710	877	1.034	1.286
		100	72,17	84,32	94,73	113,89	138,04	170,53	201,00	249,95
	Cultura / índice 2001=100	388	243	234	267	327	381	488	552	710
		100	62,58	60,39	68,82	84,42	98,22	125,77	142,29	183,10
Gobierno Nacional	Educación y Cultura sin discriminar / índice 2001=100	1.016	648	665	756	1.025	1.237	1.579	2.208	2.563
		100	63,77	65,51	74,43	100,86	121,77	155,40	217,37	252,28
	total / índice 2001=100	2.625	1.839	1.913	2.043	2.505	3.198	3.931	4.768	6.086
		100	70	73	78	95	122	150	182	232
	Educación Básica / índice 2001=100	107	180	114	184	220	357	365	427	551
		100	167,56	106,40	171,28	205,27	332,58	339,99	397,69	513,56
	Educación Superior y Universitaria / índice 2001=100	1.880	1.222	1.287	1.287	1.605	2.028	2.541	3.136	4.007
		100	64,98	68,45	68,47	85,38	107,85	135,15	166,79	213,15
	Ciencia y Técnica / índice 2001=100	480	335	403	457	553	667	835	988	1.225
		100	69,82	83,88	95,11	115,24	138,96	173,93	205,83	255,19
Gobiernos Provinciales y GCBA	Cultura / índice 2001=100	125	84	88	94	102	117	144	178	248
		100	67,45	70,31	74,82	81,18	93,67	115,31	142,36	198,52
	Educación y Cultura sin discriminar / índice 2001=100	32	18	21	22	25	29	46	39	54
		100	55,23	66,50	67,31	77,84	89,46	144,03	122,17	167,93
	total / índice 2001=100	10.924	6.926	6.564	7.624	9.619	11.385	14.045	17.869	20.529
		100	63	60	70	88	104	129	164	188
	Educación Básica / índice 2001=100	8.956	5.661	5.327	6.190	7.740	9.116	11.194	14.097	16.121
		100	63,22	59,48	69,12	86,43	101,79	125,00	157,40	180,01
	Educación Superior y Universitaria / índice 2001=100	688	440	415	496	621	754	933	1.184	1.377
		100	64,02	60,39	72,08	90,30	109,68	135,68	172,18	200,27
Ciencia y Técnica / índice 2001=100	Ciencia y Técnica / índice 2001=100	34	36	31	31	33	43	42	46	61
		100	105,17	90,51	89,49	95,00	125,19	122,78	133,30	176,54
	Cultura / índice 2001=100	263	158	146	173	226	264	344	374	462
		100	60	56	66	86	100	131	142	176
Educación y Cultura sin discriminar / índice 2001=100	Educación y Cultura sin discriminar / índice 2001=100	984	630	644	735	1.000	1.208	1.532	2.169	2.509
		100	64,05	65,48	74,67	101,61	122,83	155,77	220,48	255,03

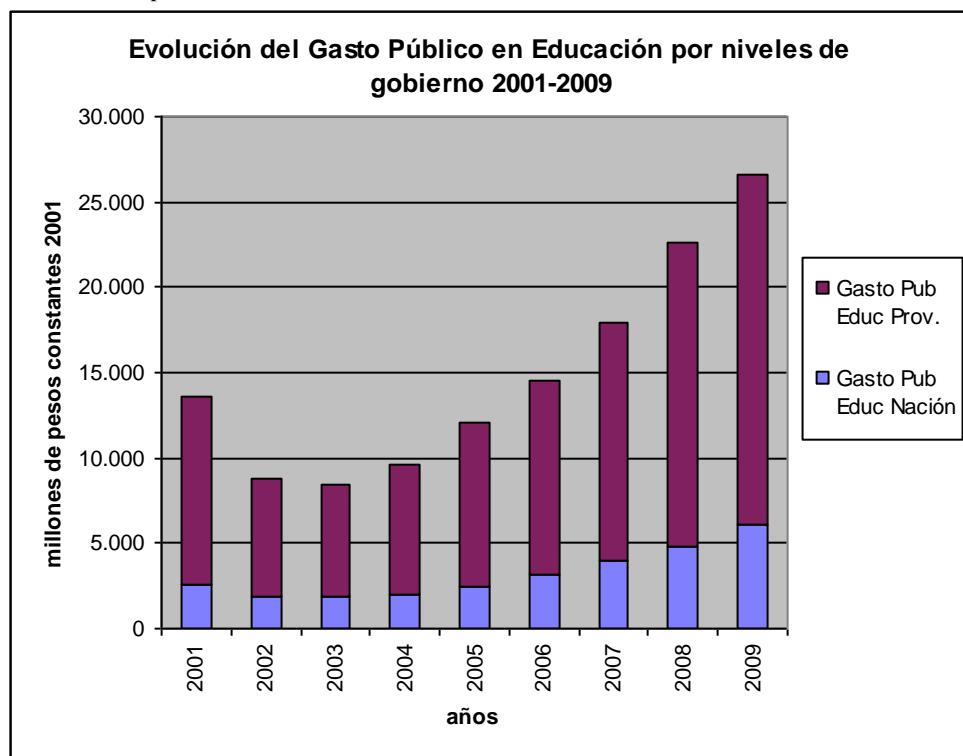
Fuente: elaboración propia en base a Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica. Programa de Educación, Economía y Trabajo (PEET – IICE-F.FyL-UBA).

Refiriéndonos a la fuente de financiamiento del GPE consolidado, para el año 2001, la misma estaba estructurada aproximadamente por un 78% del nivel provincial y un 12%

del nivel nacional. Esta proporción no se ha modificado sustancialmente a lo largo de todo el periodo 2001-2009, representando en este último año aproximadamente un 75% de nivel provincial y un 15% del nivel nacional.

Por su parte, luego de las caídas en los años 2002 y 2003 se observa a partir del 2004 una nueva tendencia positiva que se exacerba con la implementación de la Ley de Financiamiento Educativo. En este sentido, observamos que al permanecer casi constante la participación en las fuentes de financiamiento, el actual esquema de erogaciones está fundamentalmente explicado por la capacidad que cada provincia posee de sustentar su propio sistema educativo y, al mismo tiempo, cumplir con las metas impuestas por la Ley.

Gráfico 1. Evolución del Gasto Público en Educación por niveles de gobierno 2001-2009
En millones de pesos 2001



Fuente: elaboración propia en base a Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica. Programa de Educación, Economía y Trabajo (PEET-IICE-F.FyL-UBA).

De esta manera, existe una continuidad respecto a los distintos diagnósticos que previamente han sido elaborados durante la década del noventa y los años subsiguientes a

la reforma educativa. El sistema educativo argentino continúa fragmentado y librado a las (desiguales) capacidades que cada provincia posee para su sustento (Riquelme, 2004)³. Esta situación no es menor si tomamos en cuenta que la proporción del GPE provincial consolidado sobre el total del gasto público social provincial consolidado para el periodo 2001-2009 representa aproximadamente el orden del 45%.

En este sentido, si bien entendemos que la sanción de las leyes de Financiamiento Educativo en el año 2005 junto con las de Educación Técnico-Profesional y de Educación Nacional en el año 2006 representan un progreso en el orden normativo e intento de dar cuenta de las distintas demandas educativas de la población, la persistencia de la misma estructura en las fuentes de financiamiento desde la década de los noventa continua representando para el sistema educativo un problema en donde las provincias o bien deben destinar porciones incrementales de sus presupuestos sociales a educación (provocando posibles desbalances respecto al resto de las áreas a atender), o bien se encuentran en una situación de mayor dependencia respecto de los recursos que la administración central le gira en concepto de fondos coparticipables⁴.

Acorde a la estructura de financiamiento de los distintos componentes del sistema educativo, como es de esperar, la mayor parte del gasto educativo de provincias se explica por las erogaciones en concepto de educación básica (primario más secundario) y la mayor parte del gasto de Nación se explica por el rubro educación superior y universitaria, sin embargo es importante marcar que acorde a sus evoluciones en términos de índices encontramos –contradicториamente- que el rubro de mayor crecimiento a nivel provincial ha sido el de Educación Superior y Universitaria. Análogamente, al observar en términos de índice la evolución de los rubros del gobierno nacional, encontramos que el de mayor variación ha sido el de la educación básica.

³ Entre la gran cantidad de trabajos que realizan diagnósticos respecto a esta temática se recomienda Riquelme, G. C. (2004) *La educación secundaria antes y después de la reforma: efectos distributivos del gasto público*. Colección Ideas en debate. Consejo Editor de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires. Miño y Dávila Editores. Argentina.

⁴ Abordaremos esta problemática más profundamente en la próxima sección del trabajo.

La explicación a esta aparente situación contradictoria se haya en la estructura misma de financiamiento del sistema educativo argentino. La continuidad en la fragmentación del sistema educativo, sumada a la promulgación de la Ley de Financiamiento Educativo, entendemos que propicia una proliferación de mecanismos de dependencia indirecta o subsidiaria de recursos de las provincias respecto al Gobierno Nacional para solventar las metas fijas propuestas por la ley. De aquí que notemos el crecimiento en los recursos destinados al GPE provincial, al mismo tiempo que crece el GPE del Gobierno Nacional (principalmente en el rubro de Educación Básica y dentro de él de las transferencias en concepto del Fondo de Incentivo Docente)⁵.

1.3 Tendencias del Gasto Público Educativo Jurisdiccional y CABA 2001-2009

En el apartado anterior hemos mostrado la diferenciación en la forma de financiamiento del sistema educativo argentino. Si bien el análisis por nivel de gobierno nos permite una primera aproximación a la distribución de funciones, y la principal conclusión para el periodo de post-convertibilidad es que el gasto educativo continúa altamente descentralizado –y a niveles similares de la década del noventa⁶, en este apartado igualmente nos adentraremos en la estructura del financiamiento educativo de cada una de las jurisdicciones.

Desde la perspectiva fiscal y productiva varios trabajos a lo largo del tiempo han argumentado acerca de las distintas capacidades de cada provincia respecto a su forma de generación de riqueza y como de ello derivan heterogéneas estructuras sociales que, a su vez, juntas determinan distintos niveles de desarrollo socio-económico de la población que en ellas habita (Beccaria y Riquelme, 1985; Centrángolo y Gatto, 2002; Anlló y Cetrángolo, 2007; Cetrángolo y Gomez Sabaini, 2007; Riquelme, 2004). Veamos cómo

⁵ Ahondaremos sobre este punto en la segunda sección del trabajo.

⁶ Para un análisis comparado del nivel de descentralización del gasto educativo por niveles de gobierno se recomienda ver entre otros Riquelme, G. C (colaboración de Alexander Kodric) (2008). *Superposición del Gasto Público en Educación y formación para el trabajo*. Serie de Cuadernos de Educación, Economía y Trabajo, nº 21. Programa Educación, Economía y Trabajo. Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación. Facultad de Filosofía y Letras. UBA. Buenos Aires. Mimeo.

impacta este fenómeno sobre la estructura de financiamiento de la educación de cada jurisdicción.

Cuadro 2. Gasto Público en Educación, Cultura, Ciencia y Técnica. Total jurisdicciones y CABA. Años 2001, 2005, 2007 y 2009

En millones de pesos 2001

Provincia	2001			2005			2007			2009		
	total	Educación Básica	Educación Superior y Universitaria	Ciencia y Técnica	total	Educación Básica	Educación Superior y Universitaria	Ciencia y Técnica	total	Educación Básica	Educación Superior y Universitaria	Ciencia y Técnica
Caba	831,69	764,82	64,60	2,27	1.444,54	1.309,91	132,19	2,44	2.432,10	2.152,25	273,48	6,36
Buenos Aires	3.251,31	2.910,34	326,46	14,51	5.771,43	5.168,07	579,71	23,65	9.720,60	8.720,17	963,58	36,84
Catamarca	124,86	116,91	7,42	0,53	223,68	207,35	15,58	0,75	401,15	370,42	29,21	1,52
Chaco	249,77	233,35	14,45	1,34	493,53	447,43	34,92	1,18	869,22	816,84	46,76	5,52
Chubut	144,86	138,11	6,75	0,00	420,07	400,63	19,44	0,00	653,95	622,30	31,64	0,00
Córdoba	901,12	853,42	47,70	0,00	1.336,25	1.251,38	74,11	10,75	2.076,67	1.950,54	118,93	6,49
Corrientes	219,88	219,48	0,41	0,00	449,87	449,00	0,84	0,03	718,52	717,10	1,33	0,09
Entre Ríos	338,91	315,58	23,13	0,21	646,07	585,78	60,15	0,14	1.115,64	997,70	117,20	0,74
Formosa	149,65	134,82	14,83	0,00	250,26	229,99	21,02	0,15	560,59	521,70	36,36	2,52
Jujuy	172,66	165,68	6,98	0,00	337,35	321,23	16,12	0,00	724,80	686,63	36,31	1,87
La Pampa	124,77	121,62	2,69	0,45	232,17	223,89	6,07	2,20	341,45	332,43	7,06	1,96
La Rioja	130,21	123,73	6,48	0,00	190,45	176,91	13,54	0,00	294,98	267,09	27,90	0,00
Mendoza	426,13	401,60	21,54	3,00	757,90	718,64	35,78	3,48	1.275,85	1.212,07	57,22	6,55
Misiones	178,66	165,97	12,52	0,16	316,84	294,25	19,92	2,66	627,90	586,61	37,00	4,28
Neuquén	240,33	229,15	10,24	0,93	387,18	368,05	18,14	0,99	758,83	720,42	35,76	2,64
Río Negro	181,79	174,39	6,90	0,50	340,52	324,84	14,68	1,01	570,94	542,36	25,63	2,95
Santa	193,93	182,46	7,52	3,95	339,99	317,83	15,50	0,66	559,38	534,64	23,39	1,34
San Juan	193,47	184,19	8,12	1,16	281,15	267,24	11,49	2,42	519,36	495,78	21,18	2,40
San Luis	136,03	124,01	12,00	0,01	211,52	185,96	25,52	0,05	344,36	273,13	71,17	0,06
Santa Cruz	134,78	131,71	3,07	0,00	230,87	224,84	6,03	0,00	468,30	450,78	17,50	0,02
Santa Fe	792,57	742,25	50,32	0,00	1.381,20	1.304,29	76,83	0,08	2.586,99	2.444,18	140,18	2,63
Santiago del Estero	190,82	173,81	17,01	0,00	349,39	316,03	31,53	1,83	582,47	530,80	48,00	3,67
Tierra del Fuego	72,71	68,00	3,11	1,60	182,58	170,90	10,70	0,98	336,79	301,47	34,19	1,13
Tucumán	297,18	280,22	13,31	3,65	507,42	474,09	22,60	10,73	943,86	876,70	59,92	7,23
Total	9.677,46	8.955,59	687,59	34,28	17.066,22	15.737,62	1.262,40	66,20	29.486,67	27.124,23	2.260,48	101,97
											431,34,3	45,275,95
											3.867,53	169,95

Fuente: elaboración propia en base a Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica. Programa de Educación, Economía y Trabajo (PEET - IICE-F.FyL-UBA).

En primera instancia debemos notar el amplio nivel de diferenciación interprovincial en concepto de erogaciones educativas. En efecto, para el año 2001 el 65% del gasto en educación realizado por las provincias se explica por cinco jurisdicciones (Buenos Aires, CABA, Córdoba, Mendoza y Santa Fe), siendo que esta proporción se mantiene casi constante a lo largo del resto de los años seleccionados.

A su vez, como es de esperar, se observan importantes incrementos en las erogaciones totales luego de la implementación de la Ley de Financiamiento (2005). Esta situación, conjuntamente con la mencionada participación constante en el financiamiento educativo de cada provincia sobre el financiamiento provincial total, estaría implicando relativamente un mayor esfuerzo cuantitativo total de recursos para cada una de las provincias que se encuentran menos favorecidas o bien en la generación de recursos tributarios estrictamente propios o bien con los montos de transferencias del gobierno nacional vía coparticipación de impuestos.

Cuadro 3. Gasto por alumno y Producto Bruto Geográfico per capita. Total jurisdicciones y CABA. En pesos 2005 y 2009.

Provincia	Gasto por alumno (2009)	pbg per capita (2005)
Tierra del Fuego	13.756	29.685
Santa Cruz	12.032	38.697
Neuquén	10.248	26.389
Caba	9.391	36.208
La Pampa	8.830	14.198
Chubut	7.799	22.460
Catamarca	6.810	18.809
Río Negro	6.300	11.449
Promedio país	6.180	13.784
Santa Fe	5.998	12.765
La Rioja	5.827	7.006
Buenos Aires	5.671	11.508
Formosa	5.184	4.936
Chaco	5.113	5.756
Jujuy	4.966	6.288
Mendoza	4.935	12.492
Entre Ríos	4.895	8.264
San Juan	4.846	6.375
Córdoba	4.709	12.386
Tucumán	3.984	6.110
Santiago del Estero	3.886	5.276
San Luis	3.650	12.785
Corrientes	3.593	5.950
Misiones	3.117	5.936
Salta	2.777	6.782

Fuente: elaboración propia en base a anuario estadístico 2009 de Dirección Nacional de información y evaluación de la calidad educativa (DINIECE) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Programa de Educación, Economía y Trabajo (PEET – IICE-F.FyL-UBA).

Relacionando el gasto educativo per capita de cada provincia con su capacidad de generación de riqueza territorial y cuánto de ella en promedio es percibida por la población (lo que implicaría a priori la capacidad de sustento del sistema educativo) encontramos que -con algunas excepciones- existe una fuerte correlación positiva entre el gasto por alumno provincial realizado y la generación de riqueza de cada provincia (Riquelme, 2005 y 2007).

Como puede observarse las disparidades de los ingresos per capita entre las distintas provincias es muy amplia. Si tomamos en cuenta la distancia entre el PBG per capita de la provincia más “rica” respecto a la más “pobre” encontramos que el nivel de la primera es aproximadamente ocho veces superior a la última.

Sin dudas, este hecho condiciona la capacidad de sustentabilidad por si misma del sistema educativo de cada provincia e impone una seria restricción al cumplimiento de la teoría de la correspondencia fiscal conjuntamente con un sistema de políticas sociales uniforme a lo largo del territorio argentino.

En este sentido podemos concluir que actualmente -y como continuidad a los diferentes diagnósticos realizados a través de la década del noventa y primeros años del periodo de post-convertibilidad- las fuertes disparidades en el gasto por alumno entre las distintas provincias esta íntimamente ligada o bien a la capacidad de generación de riqueza y nivel de desarrollo y diversificación de la estructura productiva de cada provincia o bien por la población de cada provincia respecto a la riqueza total generada (lo que implica una sobrevaluación en las variables per capita).

En la próxima sección relacionaremos esta disparidad de gastos y esfuerzos con la capacidad de viabilidad y sustentación de los mismos en el tiempo. Para ello, primeramente nos valdremos de los postulados de la teoría del federalismo fiscal y los mecanismos de distribución interna del gobierno nacional hacia las provincias y luego, en segunda instancia, analizaremos en qué medida aquellos postulados son viables respecto a la realidad fiscal argentina.

2. La perspectiva del Federalismo Fiscal y su influencia sobre el Gasto Público Educativo Provincial

Desde la teoría económica tradicional la defensa de los procesos de descentralización fiscal y gastos se argumenta desde dos postulados. El primero hace referencia a una mejor utilización (eficiencia) del gasto en la medida que exista una mayor cercanía entre los beneficiarios, sus preferencias y la forma de asignación y control de recursos y el segundo, de carácter fiscal, hace referencia a la pretensión de una correspondencia entre

fuentes y gastos de manera que se postula como situación óptima que ingresos corrientes financien gastos corrientes e ingresos extraordinarios gastos extraordinarios.

La Argentina desde mediados de la década del setenta ha experimentado un proceso de constantes reformas fiscales y descentralización del gasto desde la administración nacional hacia el nivel provincial. Sin embargo, este proceso lejos de representar un avance hacia la teoría del federalismo fiscal podría explicarse más bien por las distintas coyunturas macroeconómicas experimentadas por la economía en su conjunto y en particular, más profundamente por la crisis fiscal acontecida desde finales de la década del ochenta y durante la década del noventa (Anlló y Cetrángolo, 2007).

En este sentido, la incremental participación de la jurisdicción provincial en los gastos totales junto con la venta de los activos públicos a principios de la década del noventa responden, por un lado, a una estrategia de intentar tornar “sustentable” y equilibrar la situación fiscal del Estado nacional y, por otro lado, “liberar” recursos para el pago de los intereses de la deuda externa. A su vez, este diagnóstico puede corroborarse al visualizar que la descentralización de gastos no se ha correspondido con una igual transferencia de recursos hacia las provincias o sistemas compensatorios para aquellas provincias con una menor capacidad de generación de recursos (Centrángolo y Gatto, 2002; Cetrángolo y Jimenez, 2004). De manera que progresivamente la relación entre los distintos niveles de gobierno en Argentina se ha caracterizado por un sistema de descentralización de funciones y gastos y centralización de los recursos recaudados por el gobierno central (y luego, coparticipados a las provincias).

Como ya hemos mencionado, es fundamentalmente esta característica del esquema general de relaciones entre los niveles de gobierno el que, en el ámbito del sistema educativo, ha redundado en el incremento de las ya desiguales capacidades productivas entre las provincias “ricas” respecto a las menos favorecidas y su capacidad de sustentar los subsistemas del gasto social.

A esta situación de creciente restricción financiera, dentro del propio subsistema del gasto social, debemos añadir que si bien en teoría el sistema de previsión social debería ser

financiado íntegramente por el gobierno central, en la práctica, como consecuencia de la crisis de financiamiento del sistema previsional profundizado en la década del noventa, las provincias actualmente también cofinanncian parte del sistema previsional (Cetrángolo y Jimenez, 2004).

Actualmente la mayoría de los recursos tributarios son recaudados por la Nación y luego, coparticipados hacia las provincias, quedando a cargo de estas últimas principalmente la recaudación de los impuestos inmobiliarios, automotor, sellos e ingresos brutos. En promedio estos recursos no coparticipables comprometen al 40% de sus gastos (el resto es financiado a través de transferencias nacionales o endeudamiento de cada provincia), sin embargo la forma en que opera la restricción financiera de relación entre ingresos y gastos en cada jurisdicción es muy variada y fundamentalmente depende de las capacidades productivas y de generación de recursos de cada una de ellas (Cetrángolo y Jimenez, 2004). De manera que, en la medida que no existen mecanismos compensatorios frente a estas disparidades regionales, la capacidad de sustentar los sistemas propios de la política social en las provincias menos beneficiadas quedan relegados o bien a una merma en las prestaciones brindadas o bien al sistema de transferencias del gobierno central.

2.1 El sistema de federalismo fiscal en Argentina: características generales del periodo de post-convertibilidad

La fuerte recesión que ha sufrido Argentina desde finales de la década del noventa hasta el fin del Régimen de Convertibilidad ha implicado un creciente endeudamiento y crisis fiscal tanto a nivel del gobierno nacional como provincial. En este marco, el estallido de la crisis ha significado un nuevo proceso de renegociación del Gobierno nacional y provincial con sus acreedores externos, al mismo tiempo que internamente ha implicado nuevos acuerdos de metas fiscales y transferencias entre dichos actores.

Particularmente para el año 2002 se observa una mejora en las cuentas fiscales producto de la caída de los salarios reales de los empleados de sector público (vía devaluación de la moneda y mantención del salario nominal prácticamente sin variación) lo que provocó una caída en el nivel del gasto público.

A partir del año 2003, con la recuperación de la economía en su conjunto y el funcionamiento del nuevo esquema de precios relativos en favor de los bienes transables, el saneamiento de las cuentas fiscales se explica más por un incremento en los ingresos respecto a la evolución de la masa total gastos. En efecto es importante marcar que los dos tributos que explican en su mayoría el crecimiento de los ingresos son, de una parte, el impuesto al valor agregado (IVA) –que penaliza proporcionalmente más a los sectores que destinan una porción superior de sus ingresos al consumo- y, de otra parte, el impuesto a los derechos de exportación que, si bien resulta progresivo respecto a que pretende captar la influencia de parte del crecimiento del ingreso extraordinario únicamente generado por aumento de los precios internacionales a la vez que no permite que el precio de los bienes transables se incremente en el mercado interno, resulta un ingreso (por su propia naturaleza) absolutamente transitorio.

Por otra parte, el nivel de gobierno provincial también ha mejorado su situación fiscal, en primer término por el efecto de devaluación mencionado que afecta a sus empleados públicos, en segunda instancia -a través del proceso de renegociación- por el menor pago de intereses destinados a los servicios de la deuda externa provincial contraída y, por último, a través del incremento de ingresos vía impuestos sólo parcialmente coparticipables -impuesto al cheque y derechos a la exportación- (Cetrángolo y Jimenez, 2004).

Sin embargo, como ya hemos mencionado, dadas las disparidades productivas entre las distintas provincias aquellos efectos de mejoras fiscales de ninguna manera son homogéneos a lo largo de todo el territorio nacional.

Cuadro 4. Principales indicadores fiscales. Total jurisdicciones y CABA

Año 2009. En pesos corrientes y porcentaje.

Provincia	2009				
	1	2	3	4	5
Caba	\$ 5.163	\$ 4.118	10,4%	89,6%	101,3%
Buenos Aires	\$ 3.298	\$ 1.392	41,7%	58,3%	175,9%
Catamarca	\$ 7.504	\$ 586	89,6%	10,4%	438,9%
Chaco	\$ 5.580	\$ 495	87,5%	12,5%	416,6%
Chubut	\$ 8.634	\$ 1.431	65,3%	34,7%	107,9%
Córdoba	\$ 4.004	\$ 1.144	62,9%	37,1%	201,0%
Corrientes	\$ 3.386	\$ 379	87,9%	12,1%	374,4%
Entre Ríos	\$ 5.048	\$ 831	77,4%	22,6%	271,8%
Formosa	\$ 6.149	\$ 320	93,9%	6,1%	451,3%
Jujuy	\$ 5.303	\$ 419	88,1%	11,9%	928,3%
La Pampa	\$ 7.077	\$ 1.358	75,3%	24,7%	236,8%
La Rioja	\$ 7.524	\$ 375	92,1%	7,9%	944,9%
Mendoza	\$ 4.122	\$ 909	66,2%	33,8%	208,9%
Misiones	\$ 3.957	\$ 632	78,7%	21,3%	276,4%
Neuquen	\$ 10.562	\$ 1.770	58,0%	42,0%	112,3%
Río Negro	\$ 5.892	\$ 1.103	74,0%	26,0%	268,8%
Salta	\$ 3.755	\$ 615	79,2%	20,8%	303,3%
San Juan	\$ 4.956	\$ 637	84,6%	15,4%	394,4%
San Luis	\$ 6.107	\$ 1.002	79,1%	20,9%	252,8%
Santa Cruz	\$ 22.133	\$ 2.304	70,2%	29,8%	176,1%
Santa Fe	\$ 3.832	\$ 1.038	66,3%	33,7%	229,9%
Santiago del Estero	\$ 4.561	\$ 413	89,5%	10,5%	589,8%
Tierra del Fuego	\$ 15.873	\$ 2.381	75,5%	24,5%	233,7%
Tucumán	\$ 4.129	\$ 890	72,7%	27,3%	343,4%

Fuente: elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias. Programa de Educación, Economía y Trabajo (PEET – IICE-F.FyL-UBA).

Referencias: (1) Gasto Primario de la APNF per capita; (2) Ingresos tributarios de origen provincial de la APNF por habitante; (3) Ingresos tributarios de origen nacional del SPNF con distribución automática respecto a los ingresos tributarios totales; (4) Ingresos tributarios pciales del SPNF / ingresos tributarios totales; (5) Indicador Solvencia de la APNF: gastos corrientes / ingresos corrientes provinciales

Los principales indicadores de evolución fiscal nos muestran que, a pesar del diagnóstico general de mejora fiscal de las provincias como un todo y la favorable situación macroeconómica experimentada en el periodo 2003-2009, la disparidad fiscal interprovincial continúa siendo muy grande.

Para el año 2009, en promedio, la distancia entre el gasto provincial realizado de la Administración Pública no Financiera perteneciente al grupo de provincias que se encuentran por sobre el promedio nacional de PBG per capita es aproximadamente cuatro

veces mayor que el de las provincias de menor desarrollo, mientras que los ingresos tributarios de origen provincial de las estás últimas redundan en ser dos veces menores que los de las primeras.

Pero además la relación entre ingresos de origen provincial respecto a sus gastos es altamente mayor para el grupo de provincias más favorecidas, lo que a su vez, interpretado de manera inversa, estaría marcando que relativamente la capacidad de las provincias menos favorecidas de sustentar por si mismas sus propios gastos es menor a la misma capacidad que poseen las provincias más favorecidas.

Por su parte, esta situación se refleja al observar el indicador de solvencia fiscal de las provincias. El mismo nos muestra la relación entre los gastos corrientes con los ingresos corrientes de origen provincial (la proporción de 100% nos estaría mostrando una perfecta correspondencia entre gastos e ingresos, mientras que a medida que dicha proporción aumenta se entiende que la provincia es incapaz de cumplir con los postulados clásicos del federalismo fiscal). En este sentido, mientras en promedio las provincias más beneficiadas se encuentran en una situación muy cercana a la óptima, la proporción de los gastos sobre ingresos en las provincias de menor desarrollo relativo es de 5 a 1. Las situaciones de las provincias de intermedio desarrollo o cercanas al promedio del total país no hacen más que reafirmar esta correspondencia: a medida que merman las capacidades de desarrollo socio-económico de las provincias, su capacidad de solvencia fiscal también es menor.

Por último, otra forma de corroborar este diagnóstico de alta dispersión y disparidad en la relación entre gastos-ingresos respecto a los fondos tributarios generados por las distintas provincias es a través de ver la proporción de los ingresos vía transferencias automáticas nacionales (principalmente fondos coparticipables) sobre los ingresos totales. Mientras que en promedio para el grupo de provincias más favorecidas dicha distribución es casi en partes iguales, en las provincias de menor desarrollo relativo dicha proporción asciende a aproximadamente al 85%, siendo únicamente el 15% fondos provinciales genuinos lo que, al mismo tiempo que reafirma la imposibilidad práctica de la aplicación de la teoría del federalismo fiscal en Argentina, marca el alto nivel de dependencia que

tienen las provincias con escasa capacidad de generación de riqueza respecto al gobierno central para llevar adelante la totalidad de sus funciones preestablecidas.

Reflexiones finales

En la presente ponencia hemos abordado la evolución del gasto social en educación a lo largo del periodo de post-convertibilidad acorde a su estructura por niveles de gobierno y nivel educativo.

En primera instancia, desde un análisis estrictamente de las erogaciones efectuadas, encontramos como un hecho importante en la influencia del gasto educativo la sanción de la Ley de Financiamiento del 2005. Ella ha implicado importantes incrementos tanto al nivel de gobierno nacional como provincial y posibilitado que para el último año de análisis (2009) el gasto educativo haya alcanzado su pico máximo respecto a los últimos veinte años.

No obstante, la continuidad en la estructura descentralizada respecto a las funciones y financiamiento impone serios problemas sobre la cohesión y uniformidad del sistema educativo. Particularmente puede observarse que continúan existiendo amplias disparidades en el gasto por alumno efectuado por las provincias y que dichas disparidades están fuertemente ligadas a las propias capacidades que cada provincia posee a nivel productivo y de generación de riqueza.

Por otra parte, desde la perspectiva fiscal de las provincias, el continuo incremento de las erogaciones en concepto de educación establece una problemática respecto a la capacidad de sustentar dicho subsistema con recursos genuinamente propios frente al resto de los rubros del gasto social. En este sentido, puede observarse que los ingresos de las provincias con menor capacidad de generación de riqueza están fuertemente relacionados con las transferencias tributarias directas de la Nación hacia ellas (vía principalmente el sistema de coparticipación), mientras que en las provincias con una mayor capacidad de generación de riqueza dicha proporción es muy cercana a la postulada por la teoría de la correspondencia fiscal.

En este sentido, entendemos que la persistencia en las disparidades regionales entre las provincias impone un claro límite a la realización de la teoría de la correspondencia fiscal a la vez que reclama la discusión de un sistema integral en la implementación de las políticas públicas que considere dicha especificidad y establezca mecanismos de compensación y desarrollo regional.

En tanto actualmente el sistema educativo representa el segundo rubro en importancia dentro del gasto público social consolidado, el anterior diagnóstico resulta un elemento fundamental para comprender las posibles dinámicas educativas de cada provincia y marca un techo respecto a la solvencia fiscal de cada sistema particular.

En este sentido, entendemos que la persistencia en la desigualdad entre provincias “ricas” y provincias “pobres” y, a su vez, la no correspondencia entre la relación de ingresos propios frente a crecientes gastos totales requieren fundamentalmente considerar al sistema educativo no sólo respecto a su propia dinámica, sino también acorde a su relación con el resto de los rubros del gasto social y, a su vez esté, con una planificación global del rol y accionar del Estado dentro de la totalidad del sistema económico.

Bibliografía

Anlló, G. y Cetrángolo, O., *Políticas sociales en Argentina. Viejos problemas, nuevos desafíos*, CEPAL, 2007.

Beccaria, L y Riquelme, G. *El gasto Social en Educación y la Distribución del Ingreso*. Documento e Informe de Investigación N 41. Programa Nacional de Enseñanza Media. Centro Internaiconal de Investigaciones para el Desarrollo (CIID-IDRC). Buenos Aires, 1985.

Cetrángolo, O y Gatto, F. *Descentralización fiscal en Argentina: restricciones impuestas por un proceso mal orientado*. Documento presentado en el seminario “Desarrollo regional y local: hacia la construcción de territorios competitivos e innovadores”. Organizado por ILPES y Gobierno de la provincia de Pichincha, Quito, Ecuador. Julio, 2002

Cetrángolo, O. y Jiménez, J.P. *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes*. Serie Gestión Pública 47, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile, 2004.

Cetrángolo, O. y Gómez Sabaini J.C., *Política tributaria en Argentina. Entre la solvencia y la emergencia*, Serie Estudios y Perspectivas 38, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, 2007.

Riquelme, Graciela C. *La educación secundaria antes y después de la reforma: efectos distributivos del gasto público*. Colección Ideas en debate. Consejo Editor de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires. Miño y Dávila Editores. Argentina, 2004.

Riquelme, Graciela C. *La deuda social educativa en Argentina 2005: un ejercicio de estimación (El derecho a la educación es posible)*. Seminario *Efectos Distributivos del gasto social en educación y formación de trabajadores*. Programa Educación, Economía y Trabajo (IICE- F.F. y L- UBA) y Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales (FLACSO/ Argentina). Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. 7 a 9 de noviembre de 2005

Riquelme, Graciela C. *La deuda social educativa en Argentina: práctica y cumplimiento del derecho a la educación*. Documento de Trabajo N 16. Programa Educación, Economía y Trabajo (PEET). Buenos Aires, 2007.

Riquelme, Graciela C (colaboración de Alexander Kodric). *Superposición del Gasto Público en Educación y formación para el trabajo*. Serie de Cuadernos de Educación, Economía y Trabajo, nº 21. Programa Educación, Economía y Trabajo. Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación. Facultad de Filosofía y Letras. UBA. Buenos Aires, 2008. Mimeo.