

Coparticipación y equidad educativa: un debate pendiente en el campo de la educación

Por **Florencia Mezzadra y Axel Rivas**

Resumen Ejecutivo

Uno de los principales problemas del sistema educativo argentino es la gran desigualdad que existe entre las provincias. Un claro ejemplo al respecto es la inversión que cada Estado provincial realiza por la educación de los niños, niñas y jóvenes que habitan sus territorios, con casos como Tierra del Fuego o Santa Cruz, donde el gasto por alumno supera los 2.000 pesos, y casos como Salta, Misiones o Corrientes con inversiones anuales por alumno inferiores a los 800 pesos. Las causas de estas desigualdades no deben buscarse en las esferas provinciales de poder, ya que la inversión educativa depende prácticamente de la distribución de recursos federales, es decir, del sistema de reparto de la coparticipación federal de impuestos.

En efecto, si bien uno de los propósitos explícitos del sistema de coparticipación es equilibrar las desigualdades regionales, el sistema que rige en la actualidad es el resultado de una serie de pactos políticos históricos que no siguen un criterio objetivo de equidad. En consecuencia, en la Argentina tenemos Estados provinciales “ricos”, que pueden darse el lujo de invertir más de 1.500 pesos anuales por alumno, y Estados provinciales “pobres”, con tan pocos recursos que no pueden pagar salarios dignos a sus docentes, quienes en su mayoría viven bajo la línea de pobreza. Estas provincias con Estados “pobres” son las que más comúnmente sufren profundos conflictos que paralizan su sistema por períodos superiores a los 40 días, atentando contra el derecho básico de la educación.

Sin embargo, el proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo durante el año 2004, que finalmente no se trató, no incluía ningún cambio en la distribución de recursos entre las provincias. Esto implica que, si en el año 2005, en el contexto de un muy concentrado poder nacional, se logra sancionar la nueva ley de coparticipación sin modificaciones en esta estructura de desigualdades, vamos en la dirección de que todo este esquema de injusticias se prolongue y se “legitime”.

¿Por qué referimos a la coparticipación cuando hablamos de equidad educativa?

En nuestro país, lo que cada alumno recibe como inversión en su educación depende esencialmente del lugar del territorio nacional donde le tocó vivir: si vive en Santa Cruz, Tierra del Fuego o la Neuquen, el Estado invierte más de \$1.900 por año en su educación, pero si vive en Salta, Misiones, Corrientes, Tucumán o Chaco, recibe del Estado en promedio \$850 por año. Esta situación de extrema desigualdad no se relaciona únicamente con voluntades políticas en el ámbito provincial, sino que refleja principalmente las injusticias de la naturaleza distributiva del régimen de coparticipación federal de impuestos.

Si bien uno de los principales propósitos del sistema de coparticipación de impuestos es el de equilibrar las desigualdades regionales de la Argentina², en la actualidad el sistema de reparto entre las jurisdicciones sigue un

criterio de pactos y negociaciones políticas históricas más que un criterio objetivo de defensa de la equidad – entendida como el reparto de recursos nacionales a partir del criterio de nivel de desarrollo humano de la población.

El resultado final es una gran desigualdad en la cantidad de recursos por habitante con los que cuenta cada Estado provincial, con casos como Tierra del Fuego y Santa Cruz que obtienen anualmente, entre ingresos propios y transferencias (por coparticipación y otras no automáticas) \$3.500 por habitante, y casos como Tucumán, Corrientes, Misiones o Córdoba que no llegan a \$800 por habitante (ver cuadro 1). La diferencia es grande incluso entre provincias de similares características de desarrollo: Salta y Catamarca, dos provincias limítrofes del noroeste del país, tienen un ingreso fiscal per cápita de \$839 y \$1.499 respectivamente.

Cuadro 1 – Ingreso por habitante y gasto por alumno. Promedio anual en pesos corrientes 1994-2000.

División político-territorial	Ingresos fiscales por habitante	Gasto por alumno	División político-territorial	Ingresos fiscales por habitante	Gasto por alumno
Salta	839	688	Entre Ríos	1.016	1.077
Misiones	797	766	San Juan	1.155	1.162
Corrientes	781	769	Río Negro	1.196	1.241
Tucumán	744	862	San Luis	1.501	1.254
Buenos Aires	660	926	Chubut	1.290	1.315
Chaco	903	938	CABA	1.040	1.507
Córdoba	784	946	Catamarca	1.499	1.541
S. del Estero	952	973	La Rioja	2.276	1.576
Jujuy	1.031	994	La Pampa	1.720	1.750
Mendoza	888	1.015	Neuquén	2.135	1.983
Santa Fe	799	1.025	Tierra del Fuego	4.014	2.668
Formosa	1.312	1.029	Santa Cruz	3.501	2.799

Nota: Las cifras promedio 1994-2000 de gasto por alumno no incluyen datos de 1995, porque no se disponen de estadísticas de matrícula para ese año.

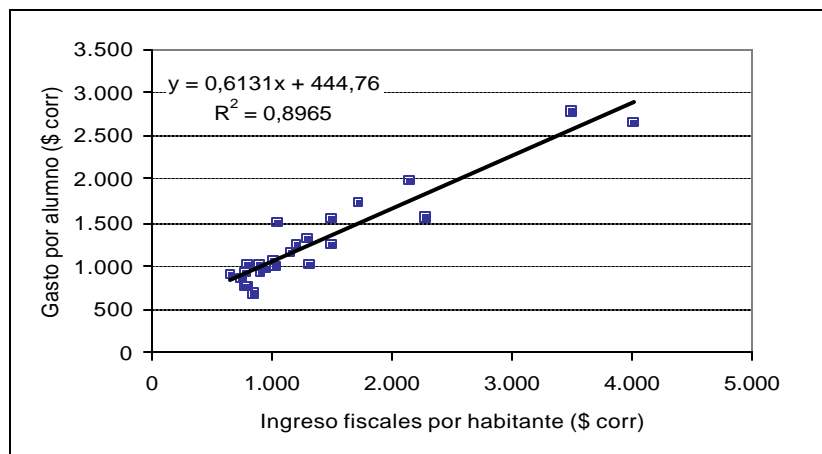
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía y Producción, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, Ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto y por finalidad; e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001. Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología de la Nación, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales; y Programa de Costos del Sistema Educativo.

¿Por qué decimos que las enormes disparidades en el gasto por alumno se relacionan directamente con los recursos de los Estados provinciales? En el gráfico 1 se destaca la regresión entre recursos fiscales por habitante de las provincias y

su gasto por alumno, en donde se observa que existe una relación directa entre estos dos indicadores y que más del 89% de la variación del gasto por alumno está relacionada con la variación en los

recursos fiscales por habitante en cada provincia³.

Gráfico 2 – Recursos fiscales provinciales y gasto por alumno. Promedio 1994-2000.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía y Producción, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, Ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto y por finalidad; el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001. Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología de la Nación, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales; y Programa de Costos del Sistema Educativo.

¿Cuáles son las consecuencias sobre el derecho a la educación?

La inequitativa distribución del gasto educativo no es un problema abstracto, de números que analizan sólo los economistas o los administradores de los sistemas educativos, sino que impacta directamente en el acceso al derecho a la educación de los niños, niñas y jóvenes:

Dado que en promedio más del 90% del gasto educativo corresponde a partidas salariales, las grandes desigualdades en las erogaciones por alumno afectan principalmente al salario de los docentes: mientras que Tierra del Fuego o Santa Cruz pueden ofrecer salarios mensuales de más de \$1000, o Catamarca y La Rioja más de \$700, las jurisdicciones con bajos ingresos fiscales pagan salarios tan bajos que los maestros y profesores engrosan las filas de aquellos que viven en condiciones de pobreza (Misiones y Tucumán, por ejemplo, con salarios menores a \$490 en diciembre de 2004). Asimismo, tal como se puede observar en el cuadro 2, estas diferencias se mantienen incluso cuando

ajustamos los salarios a la canasta básica de cada provincia.

Los maestros y profesores que perciben remuneraciones más bajas tienden a realizar paros de actividades que ponen en jaque a los sistemas educativos: si analizamos las provincias que entre 1994 y 2000 han sufrido más de 40 días de paro seguidos, podemos observar que, salvo excepciones, son justamente aquellas que ofrecen salarios docentes más bajos y tienen un menor gasto por alumno.

Cuanto menores son los presupuestos educativos, se gasta menos en inversiones de capital y otras erogaciones corrientes: se construyen menos escuelas, se destinan menos fondos para el mantenimiento edilicio, se compran menos materiales pedagógicos, se otorgan menos becas. Es así como La Pampa o Tierra del Fuego destinan más de \$290 por alumno a gastos no salariales, mientras que Corrientes, Tucumán o Santiago del Estero no superan los \$52 por alumno.

Cuadro 2 - Salario docente (Nivel primario - 10 años de antigüedad (promedio mensual incluyendo aguinaldo año 2001), Salario docente en relación con la canasta básica alimentaria (promedio 1995-2002), provincias con más de 40 días de paro (1994 y 2002) y gastos no salariales (promedio en pesos corrientes 1994-2000).

División político-territorial	Salario	Salario/c. básica	Más de 40 días de paro	Otros gastos corrientes	Gastos de capital
Entre Ríos	502	6,7	x	46,1	50,2
Misiones	444	6,8	x	72,8	35,8
Chaco	460	6,8	x	34,1	52,3
Formosa	461	6,8		18,2	41,9
Bs. As.	521	6,8	x	71,5	67,2
Corrientes	505	7,0	x	14,4	35,4
Chubut	540	7,1	x	54,2	51,8
Río Negro	533	7,1	x	147,5	49,4
Salta	470	7,1	x	27,2	70,9
Tucumán	482	7	x	23	27,8
Jujuy	489	7,4	x	24,4	43,9
CABA	581	7,6		126,5	64,4

División político-territorial	Salario	Salario/c. básica	Más de 40 días de paro	Otros gastos corrientes	Gastos de capital
Santa Fe	552	7,7		42,4	31,2
La Pampa	566	7,9		140,7	151,1
Mendoza	532	8,4		61,8	39,0
San Juan	613	8,7	x	37,1	51,8
San Luis	748	9,1		35,5	60,7
Neuquén	750	9,7		158,0	83,6
Córdoba	827	10,3		22,3	51,9
S. del Estero	696	10,4		22,0	29,2
Catamarca	706	11,1		31,1	63,6
La Rioja	787	12		46	49,6
T. del Fuego	1016	12,9	x	240,2	107,8
Santa Cruz	1032	13,1		120,1	80,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía y Producción, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, Ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto y por finalidad; el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001. Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología de la Nación, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales; y Programa de Costos del Sistema Educativo.

La deuda pendiente: una coparticipación equitativa y solidaria

La desigual distribución de los recursos entre las provincias impacta directamente en la inversión que cada alumno recibe para su educación. Los gobiernos provinciales tienen cierto margen para incrementar el gasto en sus sistemas educativos, que deben ser impulsados a través de definiciones políticas donde la participación ciudadana es fundamental. Sin embargo, estas posibilidades son limitadas por los recursos con que cuentan los Estados para distribuir.

Es por ello que la respuesta al problema del financiamiento de la educación no debe buscarse solamente en las esferas provinciales, sino que se debe discutir el actual sistema de reparto de los recursos coparticipables entre las provincias, que es una definición a nivel federal. Sin una seria discusión acerca de cómo se reparten los ingresos fiscales de la Argentina y las formas que esta distribución debe adquirir para garantizar una igualdad de oportunidades a todos los habitantes las

fuertes desigualdades en el financiamiento de la educación no podrán ser saldadas.

Aquí se plantean cuestiones que tienen que ver con la igualdad de oportunidades, la equidad y la justicia social, frente a las cuales ni el Ministerio de Educación de la Nación, ni el Poder Ejecutivo en general, ni el Congreso de la Nación, ni los gobernadores, ni la sociedad toda en su conjunto pueden cerrar los ojos.

Sin embargo, el proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo durante el año 2004, que finalmente no se trató, no incluía ningún cambio en la distribución de recursos entre las provincias. Esto implica que, si en el año 2005, en el contexto de un muy concentrado poder nacional, se logra sancionar la nueva ley de coparticipación sin modificaciones en esta estructura de desigualdades, vamos en la dirección de que todo este esquema de injusticias se prolongue y se “legitime”.

Esta cuestión debería ser considerada prioritaria dentro de la

agenda del debate por la equidad educativa. El análisis estructural de las desigualdades debe partir de las enormes injusticias que vive la población y, en segundo lugar, de las grandes inequidades que favorece y reproduce el sistema de coparticipación al repartir sus recursos entre las provincias. Se trata de un derecho básico: la educación de ningún chico en la Argentina “vale” menos que la de otro. Asumir una postura firme y conjunta frente a esta temática forma parte de un debate que

todavía el campo de la educación se debe a sí mismo. Los tiempos políticos no esperarán los largos silencios que hacen posibles tantas injusticias, las cuales poco a poco van sedimentándose y se llevan con ellas el derecho de los que menos tienen.

¹ Este documento es una síntesis de Mezzadra, F. y Rivas, A. (2005), “Coparticipación y equidad educativa: un debate pendiente en el campo de la educación”, CIPPEC.

² La fórmula establecida en la Constitución Nacional es suficientemente clara en este sentido: “La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional” (Constitución Nacional, Art. 7, Inc. 2. 1).

³ Si bien uno podría pensar que las provincias Ñtagónicas tienen mayores costos de funcionamiento debido a las adversas condiciones climáticas, existen también grandes diferencias entre provincias con características climáticas semejantes.

Las opiniones de los autores no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Axel Rivas: Director del Área Política Educativa de CIPPEC. Es licenciado en Ciencias de la Comunicación, Universidad de Buenos Aires, Máster en Ciencias Sociales, FLACSO y doctorando del Instituto de Educación de la Universidad de Londres.

Florencia Mezzadra: Coordinadora del Área Política Educativa de CIPPEC. Es licenciada en Estudios Internacionales, Universidad Trcuato Di Tella y Máster en Política Educativa Comparada, Universidad de Harvard.

Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Política Educativa, Política Fiscal, Política de Salud, Transparencia, y Justicia.

Si desea citar este documento: Mezzadra, Florencia y Rivas, Axel: “Coparticipación y equidad educativa: un debate pendiente en el campo de la educación”, *Documentos de Políticas Públicas*, CIPPEC, Buenos Aires, marzo 2005.