

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y FINANCIAMIENTO EDUCATIVO

Florencia Mezzadra

Axel Rivas

Alejandro Vera

ÁREA DE POLÍTICA EDUCACIÓN

CIPPEC

INDICE

INDICE	1
INTRODUCCIÓN	2
1. EL GASTO EDUCATIVO Y EL PROCESO PRESUPUESTARIO	3
EL ORIGEN DE LOS FONDOS: LOS TESOROS PROVINCIALES Y SU DEPENDENCIA DE LA COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS.....	3
EL DESTINO DE LOS FONDOS: LA INQUEBRANTABLE PREPONDERANCIA DE LOS SALARIOS DOCENTES.	4
EL PROCESO PRESUPUESTARIO.....	6
EL ESFUERZO PRESUPUESTARIO POR LA EDUCACIÓN.....	9
2. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	12
3. LA LEY DE FINANCIAMIENTO EDUCATIVO	14
FUENTES	16
BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA	16

INTRODUCCIÓN

Con un aumento planificado de la inversión consolidada en el sector al 6% del PBI en el año 2010, una cláusula de afectación específica de la coparticipación para alcanzar dicho objetivo, y 10 metas educativas explícitas, la recientemente sancionada Ley de Financiamiento Educativo es una excelente oportunidad para mejorar el efectivo cumplimiento del derecho a una educación de igual calidad para todos.

Si bien concebimos a la educación como un derecho, sabemos que hacer efectivo este derecho es costoso. Es por ello que rescatamos la importancia política del presupuesto educativo (en qué se invierte, cuánto se invierte y cuándo se invierte), no como un apartado externo a la educación, sino como una expresión de la política educativa de un gobierno que afecta la experiencia escolar del día a día.

La responsabilidad de la ciudadanía en la defensa del derecho a la educación es ineludible, ya que no basta con la presencia de actores político-partidarios o funcionarios públicos bien intencionados para que aumente la inversión educativa y se mejoren las condiciones educativas de la población. Muy por el contrario, el proceso de definición del gasto público es complejo, con múltiples fuerzas contrapuestas que abogan por diferentes ideas e intereses, por lo que es necesario, además, la participación de una sociedad civil responsable y comprometida, que apoye y exija al gobierno nacional y los gobiernos provinciales que realicen los esfuerzos necesarios para aumentar la inversión educativa y mejorar la igualdad en el acceso a una educación de calidad.

En este trabajo intentamos introducir al ciudadano en los laberintos del presupuesto educativo, para que, conociéndolo en mayor profundidad, pueda tener herramientas para participar en el proceso público de asignación de recursos en el sector y, en el contexto concreto de la Ley de Financiamiento Educativo, pueda participar en acciones de incidencia para que su implementación ayude a concretar la efectividad del derecho a la educación en nuestro país.

Para ello dividiremos este trabajo en tres apartados. En el primero, describiremos las características fundamentales del presupuesto educativo y del proceso político de asignación de los recursos públicos. En el segundo, introduciremos al lector en algunas de las formas y metodologías que pueden utilizar para participar en este proceso de asignación de recursos públicos al sistema educativo y, concretamente, pueda participar en el monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo¹. Por último, en el tercer apartado, resumiremos lo enunciado por la Ley de Financiamiento Educativo, y remarcaremos los desafíos que su implementación presenta y la consecuente importancia de la incidencia ciudadana en su monitoreo.

¹ Estos dos primeros apartados son un resumen de Mezzadra F. y Vera, A. (2005), "Manual para entender y participar en el presupuesto educativo provincial", CIPPEC, en www.cippec.org

1. EL GASTO EDUCATIVO Y EL PROCESO PRESUPUESTARIO

EL ORIGEN DE LOS FONDOS: LOS TESOROS PROVINCIALES Y SU DEPENDENCIA DE LA COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS

Para comprender el proceso presupuestario de la educación en nuestro país resulta fundamental ante todo conocer la estructura federal del gobierno del sistema. En Argentina las escuelas y los institutos terciarios dependen de los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, quienes financian más del 90% del gasto total en la educación básica y superior no universitaria². Esto trae una consecuencia directa sobre los sistemas educativos: las disparidades en la inversión que los alumnos de diferentes partes del país reciben para su escolarización, fundamentalmente debido a los recursos fiscales desiguales de las provincias. Tal como se puede observar en el siguiente cuadro, mientras que en Salta, Misiones o Corrientes el gasto por alumno no alcanzó, entre 2000 y 2004, los 900 pesos, en la Capital Federal, Tierra del Fuego o Santa Cruz superó los 2.000 pesos.

Cuadro 1 - Ingreso por habitante y gasto por alumno estatal. Promedio anual en pesos corrientes 2000-2004.

Provincia	Recursos fiscales por habitante	Gasto por alumno estatal	Provincia	Recursos fiscales por habitante	Gasto por alumno estatal
Salta	887	674	Santa Fe	974	1,179
Misiones	912	753	San Juan	1,175	1,223
Corrientes	876	886	Río Negro	1,402	1,322
Formosa	1,450	964	San Luis	1,749	1,422
Tucumán	882	972	Catamarca	1,774	1,426
Santiago del Estero	1,161	1,022	La Rioja	2,128	1,594
Chaco	1,081	1,079	Chubut	2,051	1,649
Jujuy	1,127	1,100	La Pampa	1,970	1,872
Mendoza	981	1,164	Neuquén	3,044	2,116
Buenos Aires	725	1,170	Capital Federal	1,226	2,156
Entre Ríos	1,093	1,172	Tierra del Fuego	4,610	2,410
Córdoba	887	1,173	Santa Cruz	4,932	2,564

Fuente: Elaboración CIPPEC en base a Ministerio de Economía, Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias y Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología; Coordinación General Estudio de Costos Del Sistema Educativo y Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE)

Las razones de estas disparidades las podemos encontrar, principalmente, en la distribución federal de los recursos públicos a través de la Coparticipación Federal de

² *Gasto público Educativo 1991-2000, Coordinación General Estudio de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.*

Impuestos, un sistema por el cual el Gobierno Nacional, a cargo de la recaudación de más del 80% de la recaudación total del país, distribuye los ingresos a las provincias. Si bien uno de los objetivos explícitos de este sistema es equilibrar las desigualdades regionales, los fondos se distribuyen en razón de pactos políticos históricos antes que según criterios de equidad. El resultado es una desigualdad de recursos por habitante entre las provincias. Entre 2000 y 2004, por ejemplo, mientras que Corrientes y Tucumán no llegaban a disponer de más de 900 pesos por habitante, los gobiernos de Tierra del Fuego, Santa Cruz superaban los 4.500 pesos y Neuquén y La Rioja los 2.000. Más allá de las diferencias entre las capacidades recaudatorias propias de las jurisdicciones y de otros fondos paralelos, las desigualdades persisten incluso entre provincias con similares características, como Salta y Catamarca, por ejemplo.

De esta manera, cualquier análisis del presupuesto educativo no puede dejar de tener en cuenta que los fondos del sistema de educación básica provienen, en su mayor parte, de los tesoros provinciales, y que las desigualdades entre sus capacidades fiscales impactan fuertemente en el financiamiento del sistema educativo, atentando contra el derecho de una igual calidad para todos los niños, niñas y jóvenes del país³.

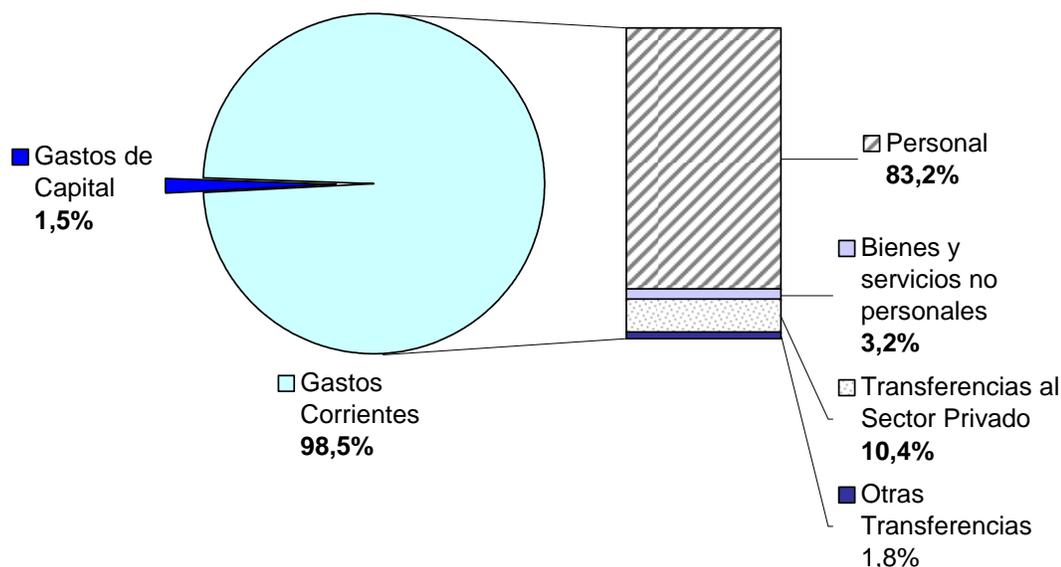
EL DESTINO DE LOS FONDOS: LA INQUEBRANTABLE PREPONDERANCIA DE LOS SALARIOS DOCENTES.

El aspecto estructural más relevante de la composición de la inversión educativa provincial es el protagonismo del que gozan los salarios de los docentes, que habitualmente sobrepasan el 90% de las erogaciones del sector en la mayoría de las provincias si se consideran los agentes del sector público (82%) y los aportes para el sector privado (10,2%) (ver gráfico 1). Aparte del gasto salarial, los gobiernos provinciales destinan su presupuesto educativo a (1) los bienes y servicios necesarios para el funcionamiento del sistema, tales como materiales didácticos, la luz, el gas y el teléfono de los establecimientos; (2) otras transferencias diferentes a las que se destinan al sector privado, como las becas o, en los casos en que se realizan, envío de fondos a las cooperadoras escolares; y (3) gastos en capital, en general destinados a obras de infraestructura.

Como el salario es un componente rígido y corriente (se debe ejecutar mensualmente y no una única vez, como los gastos de capital), su alta proporción en el presupuesto limita las posibilidades de los gobiernos provinciales de llevar a cabo políticas educativas propias que exijan erogaciones extraordinarias. A su vez, induce a que esta inversión sea percibida como una "carga" presupuestaria difícil de llevar, inflexible, que aumenta año a año como consecuencia del habitual incremento de la matrícula.

³ Para una explicación más profunda de la relación entre el sistema de Coparticipación Federal de Impuestos y el financiamiento educativo, ver Mezzadra, F. y Rivas, A.(2005) *Coparticipación y Equidad Educativa: un debate pendiente en el campo de la educación*, CIPPEC, en www.cippec.org.

Gráfico 1: Gasto educativo provincial por objeto del gasto
(promedio 1998-2003).



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo, del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

El Ministerio de Educación Nacional, por su parte, que financia el restante 10% de los recursos públicos de la educación básica, goza de una estructura presupuestaria en principio más flexible, con solamente el 20,9% destinado a salarios docentes a través del Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) en el año 2006 (ver cuadro 2). Sin embargo, si además se descuenta el gasto en educación superior y la inversión en educación técnica, que a partir de la Ley de Educación Técnico Profesional goza de una proporción fija del presupuesto nacional, las autoridades del ministerio tienen un grado de discrecionalidad que apenas supera el 20% de su presupuesto total.

Cuadro 2 - Presupuesto Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

En millones de pesos.

	2006	Porcentaje
Actividades centrales	44.6	0.7
Educación superior	3384.5	53.7
Gestión curricular, capacitación y formación docente	87.7	1.4
Información y evaluación de la calidad educativa	9.3	0.1
Acciones compensatorias en educación	295.5	4.7
Infraestructura y equipamiento	108.4	1.7
Formación tecnológica	282.2	4.5
Ciencia y Tecnología	236	3.7
Mejoramiento de la Calidad Educativa	96.9	1.5
Fondo Nacional de Incentivo Docente	1318	20.9
Contribuciones a Organismos Descentralizados y Transferencias	402.6	6.4
Otras acciones	38	0.6
Total	6303.7	100.0

Fuente: Elaboración CIPPEC en base a la Ley Nacional de Presupuesto 2006.

De todas maneras, cabe destacar que este 20% de disponibilidad del Ministerio nacional para implementar decisiones de política educativa con el apoyo de recursos es fundamental para algunos sistemas provinciales. Esto es especialmente cierto en el caso de aquellas provincias con menores capacidades fiscales, en las cuales en varias oportunidades más del 98% del gasto educativo se destina a salarios. Es allí donde el Ministerio tiene mayores capacidades para tener injerencia en la agenda político-educativa local.

EL PROCESO PRESUPUESTARIO

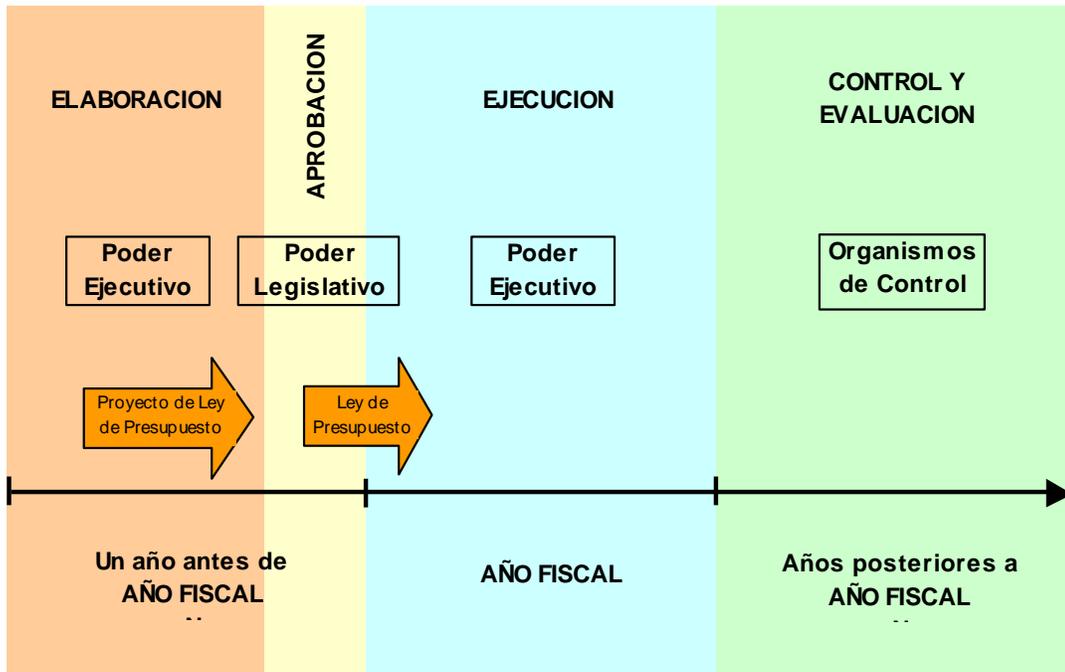
Tanto en las provincias como en el ámbito nacional, la definición de lo que se destina para el sistema educativo, al igual que para las demás áreas del Estado, se realiza a través del "proceso presupuestario", es decir, el proceso político de la toma de decisiones respecto de la asignación de los recursos públicos.

Este proceso se organiza en diferentes etapas, en las que conviven los procedimientos institucionalizados con las estrategias informales de los actores, y en las que intervienen los principales miembros del Poder Ejecutivo, los organismos de control, el Poder Legislativo y también, aunque en menor medida, la sociedad civil. Cada uno de estos actores cumple un rol particular, y participa con mayor o menor intensidad en función de las diferentes etapas del proceso.

En general se reconocen cuatro etapas del proceso: la **elaboración** del presupuesto, su **aprobación**, la **ejecución** del presupuesto aprobado, y finalmente, una instancia de **control y evaluación**. Estas etapas no son necesariamente consecutivas, sino que son parte de un proceso continuo, pueden superponerse en algún momento y cada una incide regularmente sobre el desarrollo de las etapas siguientes, condicionando su calidad.

La definición del presupuesto surge entonces de un proceso continuo de toma de decisiones, donde intervienen múltiples actores que interactúan en sus diferentes etapas, constituyendo un verdadero sistema, que debe ser analizado en conjunto.

Diagrama 1 - El proceso presupuestario



Tal como se puede observar en el Diagrama 1, la elaboración del presupuesto o, más precisamente, del *Proyecto de Ley de Presupuesto*, está a cargo del Poder Ejecutivo y constituye un proceso de programación a partir de las políticas y objetivos de gobierno. Con una coordinación por parte del Ministerio de Economía o Hacienda, el Ministerio de Educación prepara habitualmente el Anteproyecto de Presupuesto para el Sector Educativo, al igual que los organismos de las demás áreas de gobierno. Es en este ámbito del Poder Ejecutivo en el cual se tejen las primeras negociaciones en torno al gasto público, con un Ministerio de Economía que impone techos presupuestarios a las diferentes áreas, en gran medida sobre la base del gasto del ejercicio anterior pero también reflejando las prioridades del gobierno de turno. Las áreas, por su parte, pelean por elevar sus propias porciones de la "torta", con disímiles posiciones de poder y estilos de negociación.

Una vez elaborado el proyecto, se presenta al Poder Legislativo (PL), dando comienzo a un proceso por el cual este proyecto se discute, eventualmente se modifica y finalmente se aprueba. Esta es la etapa más visible del proceso: al ingresar la propuesta presupuestaria al PL, la discusión pública y el interés se encuentran en su punto más alto, y actores externos al sector público, como la prensa, los especialistas y algunas organizaciones de la sociedad civil se involucran en las discusiones, que trascienden los aspectos presupuestarios para convertirse en una discusión sobre la política general del gobierno.

Al igual que las demás leyes que ingresan en los recintos parlamentarios, la de Presupuesto debe pasar por cada una de las instancias del trámite legislativo, normado por la

Constitución Nacional o de cada provincia y por los reglamentos internos del PL. El proyecto de ley es en primer lugar analizado por la comisión de hacienda y presupuesto, que en general organiza una ronda de consultas con funcionarios del Poder Ejecutivo y luego es elevado a la Cámara para su discusión y aprobación con las modificaciones introducidas en el recinto.

Luego se inicia la etapa de ejecución del presupuesto, que involucra las actividades relacionadas con la implementación de políticas y la administración de los recursos, por lo que participan tanto el ministerio de economía como los ministerios de línea. Para la organización financiera de la ejecución, el ministerio de economía administra el ingreso de los recursos y libera cuotas a las dependencias en función de los ingresos fiscales y de un cronograma anual de avance de los proyectos y actividades del Estado. Aunque estas cuotas deben ser ejecutadas en el tiempo y forma que determina el presupuesto, normalmente se presentan variaciones respecto de la Ley aprobada por el PL, ya sea por cambios en la coyuntura económica que afecta los ingresos del fisco o por las prioridades de recursos, o incluso a veces por dificultades en la gestión. En consecuencia, muchos programas de gobierno enfrentan sub o sobre-ejecuciones en sus partidas presupuestarias.

En el sector educativo provincial, específicamente, existe una tendencia general a la sobre-ejecución, producto de que los gastos estimados no siempre prevén bien las necesidades derivadas de los aumentos en la cobertura del sistema. Además, por su impacto social el sector educativo tiene un tratamiento diferenciado en el Legislativo, y a veces los gobiernos utilizan de manera estratégica el presupuesto del sector, subestimando los recursos necesarios en la propuesta original (en beneficio de otros sectores), para luego negociar aumentos del presupuesto educativo durante la ejecución. Esto sucede fundamentalmente en aquellos contextos de restricciones de los poderes ejecutivos provinciales para presentar presupuestos que excedan la proyección de los ingresos, como la Ley de Responsabilidad Fiscal.

La cuarta etapa del proceso presupuestario se refiere a su control y evaluación, con una primera instancia, a cargo de la oficina de presupuesto del ministerio de hacienda, que corresponde a la ejecución presupuestaria. Otras instancias de control están generalmente definidas en la Ley de Administración Financiera del gobierno nacional o de cada jurisdicción, y se refieren a las actividades de auditoría interna y externa al Poder Ejecutivo.

En resumen, el proceso de toma de decisiones respecto de la asignación de recursos públicos, conocido como el “proceso presupuestario”, es complejo y está condicionado por las diversas culturas políticas. Si bien cuenta con parámetros pre-establecidos, se caracteriza por tener múltiples relaciones informales entre actores de poder asimétrico, intereses contrapuestos, diferentes representaciones sobre la educación y disímiles posicionamientos en el espectro político. Entre estos actores clave se destacan los gobernadores, los ministros de educación, las burocracias educativas, los sindicatos, los representantes del sector privado, los funcionarios de los ministerios de hacienda, los legisladores, sus asesores, la prensa, los actores del sistema educativo y, por último, la sociedad civil.

En efecto, aunque en nuestro país es en general un actor tangencial, la sociedad civil tiene el potencial de tener un rol fundamental en el proceso presupuestario, tanto en la definición de las prioridades de política educativa como en el seguimiento de la ejecución de los recursos. En el siguiente apartado describiremos algunas formas y metodologías para analizar el esfuerzo que un determinado gobierno realiza para la educación de su población,

aspecto que la sociedad civil debe tener en cuenta para la incidencia en el proceso presupuestario.

EL ESFUERZO PRESUPUESTARIO POR LA EDUCACIÓN.

La perspectiva comparada

Una primera manera de analizar el esfuerzo que un determinado gobierno realiza por la educación es desde una perspectiva comparada. A nivel internacional, por ejemplo, en general se utiliza el indicador “gasto educativo como porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI)” (este gasto educativo como porcentaje del PBI per cápita se refiere al gasto consolidado, esto es, el gasto ejecutado en todos los niveles de gobierno, y no el esfuerzo de los gobiernos nacionales). En el cuadro 3 se puede observar que el esfuerzo argentino es bajo en comparación con países desarrollados como Suecia, Francia o Estados Unidos.

Dada la importancia de este indicador, la Ley de Financiamiento Educativo lo utiliza como objetivo del esfuerzo financiero consolidado de la Argentina, y establece que en el año 2010 debe alcanzar el 6%.

Cuadro 3 - Porcentaje del PBI dedicado a educación en la comparación internacional. 2002.

	Gasto Público en Educación como % del PBI		Gasto Público en Educación como % del PBI
Suecia	7,7	República de Corea	4,2
Bolivia	6,5	Burundi	4,0
Portugal	5,9	Grecia	4,0
Francia	5,6	Senegal	3,7
Estados Unidos	5,6	Bulgaria	3,6
Colombia	5,4	Nicaragua	3,2
México	5,4	Peru	3,1
Australia	5,0	El Salvador	2,9
España	4,5		
Chile	4,4		
Argentina	4,3		

Fuente: Instituto de estadística de la UNESCO

Por su parte, si queremos analizar desde una perspectiva comparada el esfuerzo presupuestario que realizan los gobiernos provinciales, el gasto educativo como porcentaje del PBI, o más específicamente, del PBG (Producto Bruto Geográfico) no es un buen indicador: tal como explicamos en el primer apartado de este documento, los ingresos fiscales de las provincias dependen sólo parcialmente de su economía local, y en una mayor medida

de los recursos que reciben vía coparticipación federal y otros mecanismos de distribución interprovincial.

Es por ello que en el caso de las provincias, un primer indicador a considerar es el gasto por alumno en relación a los ingresos fiscales de cada provincia (el gasto por alumno por sí solo no es un indicador de esfuerzo porque depende básicamente de los recursos de cada fisco provincial y no de la voluntad política del gobierno de turno). Así, mientras que las provincias patagónicas presentan altos niveles de inversión por alumno en términos comparados gracias a su aventajada situación en el reparto de recursos interprovinciales, son las que realizan un menor esfuerzo presupuestario por sus sistemas educativos si consideramos los recursos disponibles. Por el contrario, las provincias con mayor cantidad de población (Capital Federal, Buenos Aires y Córdoba) son las que invierten mayores recursos por alumno en relación con las posibilidades presupuestarias de sus gobiernos. De todas maneras, cabe remarcar que incluso en provincias con similares características demográficas y económicas, como Formosa y Corrientes o Salta y Tucumán, se pueden encontrar marcadas diferencias. Corrientes, por ejemplo, presenta una menor inversión educativa por alumno que su vecina Formosa (\$886 frente a \$964), pero realiza un mayor esfuerzo en términos de sus recursos. Es decir, que si bien en términos de cantidad de pesos en el año 2006 se destinaron mayores recursos al sistema educativo, la inflación hizo que esa cantidad de pesos “valgan” menos.

Cuadro 4 - Esfuerzo financiero de las provincias por la educación. 2000-2004

División político-territorial	Gasto educativo por alumno estatal (en pesos corrientes)	Gasto educativo por alumno estatal frente a recursos fiscales por habitante	Gasto educativo como porcentaje del gasto total	División político-territorial	Gasto educativo por alumno estatal (en pesos corrientes)	Gasto educativo por alumno estatal frente a recursos fiscales por habitante	Gasto educativo como porcentaje del gasto total
Bs. As.	1,170	1.66	33.5%	Mendoza	1,164	1.21	28.9%
CABA	2,156	1.82	27.7%	Misiones	753	0.85	24.4%
Catamarca	1,426	0.84	25.6%	Neuquén	2,116	0.72	23.5%
Chaco	1,079	1.03	29.5%	Río Negro	1,322	0.97	27.2%
Chubut	1,649	0.82	23.8%	Salta	674	0.78	23.6%
Córdoba	1,173	1.39	29.8%	San Juan	1,223	1.08	25.5%
Corrientes	886	1.04	32.0%	San Luis	1,422	0.83	23.0%
Entre Ríos	1,172	1.10	25.2%	Santa Cruz	2,564	0.55	17.2%
Formosa	964	0.68	20.7%	Santa Fe	1,179	1.25	31.6%
Jujuy	1,100	1.00	28.3%	S. del Est.	1,022	0.92	29.3%
La Pampa	1,872	0.96	22.3%	T. del F.	2,410	0.51	18.1%
La Rioja	1,594	0.76	21.9%	Tucumán	972	1.14	24.2%

Fuente: elaboración CIPPEC en base a Ministerio de Economía y Producción, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, Ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto y por finalidad; y Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología de la Nación, Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo y Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE).

Otra forma analizar el esfuerzo presupuestario de una provincia es considerar el gasto educativo como porcentaje del gasto total. Es en este punto en donde los contextos políticos provinciales, a través del debate parlamentario, la institucionalidad democrática, la

participación ciudadana y, fundamentalmente, la prioridad de la educación para el gobierno, pueden incidir en las respuestas dadas a las demandas de financiamiento de la educación. De esta manera, existen grandes diferencias entre las provincias, con casos como Santa Cruz y Tierra del Fuego que destinan menos del 20% de su gasto al sistema educativo y casos como Córdoba, Santa Fe, Corrientes o la Provincia de Buenos Aires, cuyo gasto educativo representa más del 30% del total de sus erogaciones. (ver cuadro 4).

La evolución en el tiempo

Una segunda perspectiva para poder medir el esfuerzo presupuestario que un determinado gobierno realiza por la educación es la evolución en el tiempo. En este caso, se puede analizar, por un lado, el caso del gobierno nacional (ver cuadro 5), que redujo su esfuerzo presupuestario por la educación en el pico de la crisis (2002) y reflató en los años subsiguientes. De todas maneras, cabe aclarar que si bien recuperó la situación del año 2000 si se considera el gasto como % del PBI y la superó si se considera el gasto como % del gasto total, también podemos observar que si se considera la inflación todavía no se alcanzan los niveles de inversión pre-crisis, aun cuando se duplicó valor nominal desde el año 2000.

Cuadro 5 - Gasto nacional en educación 2000-2006

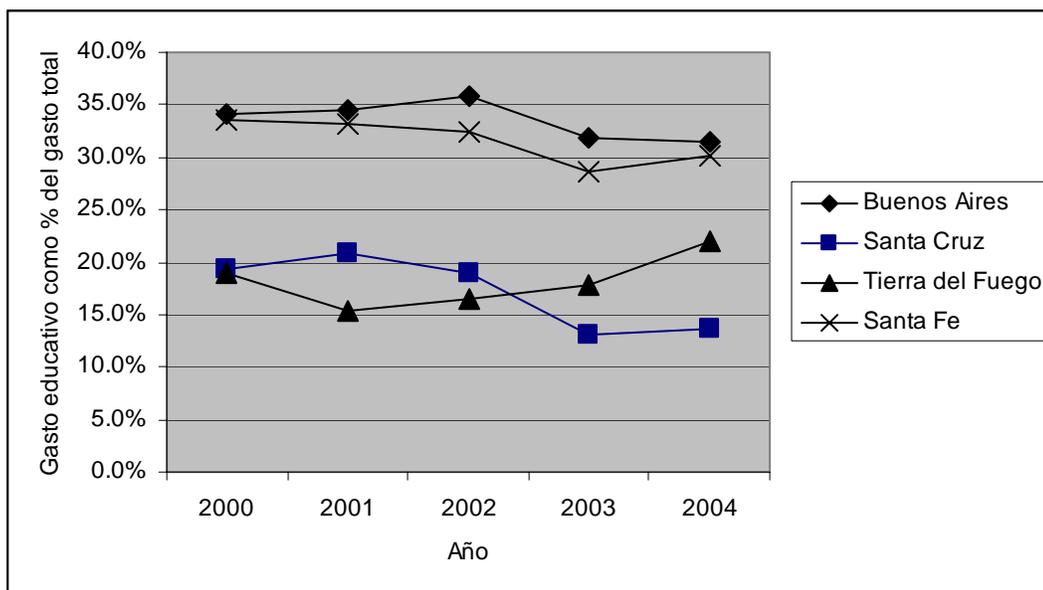
	En millones de pesos corrientes	En millones de pesos de 2000*	Como % del PBI	Como % del gasto total
2000	3,138.77	3,138.77	1.2%	6.4%
2001	2,970.97	3,076.25	1.2%	6.2%
2002	2,440.05	1,406.89	0.8%	5.4%
2003	3,322.56	1,864.50	0.9%	5.8%
2004	4,195.94	2,200.83	0.9%	6.5%
2005	5,544.48	2,608.68	1.0%	6.0%
2006	7,050.70	2,987.27	1.2%	7.5%

* Para deflactar se utilizó un índice combinado compuesto por el 50% de IPC y el 50% de IPIM.

Fuente: Elaboración CIPPEC en base a Cuentas de Inversión 2000-2004, Presupuesto 2005 vigente a marzo de 2005 y Ley de Presupuesto 2006.

La evolución del esfuerzo presupuestario de las provincias puede analizarse desde una perspectiva comparada. En el siguiente gráfico se muestra el ejemplo del esfuerzo de algunas de ellas, utilizando como indicador el gasto educativo como porcentaje del gasto total. Tal como se puede observar, mientras que Santa Cruz y Santa Fe presentan una tendencia de esfuerzo decreciente entre los años 2000 y 2003, para cambiar la tendencia en 2004, Tierra del Fuego ha venido incrementando su esfuerzo presupuestario por la educación en términos de su gasto total.

Gráfico 2 - Gasto educativo como porcentaje del gasto total. Evolución 2000-2004. Algunas provincias.



Fuente: elaboración CIPPEC en base a Ministerio de Economía y Producción, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, Ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto y por finalidad; y Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología de la Nación, Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo.

Un primer paso para la participación ciudadana en el presupuesto educativo es la comprensión tanto de los componentes mismos del gasto del sector y de las fuentes de estos recursos, como de las formas en que se puede analizar el esfuerzo que los gobiernos realizan por sus sistemas educativos. Esta comprensión por parte de los lectores fue nuestro primer objetivo. A continuación, en cambio, presentaremos las formas en que la ciudadanía puede participar en el proceso presupuestario e incidir en las definiciones de política educativa.

2. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Retomando lo mencionado en la introducción, incidir en las decisiones presupuestarias es fundamental para contribuir a que el derecho a una educación de calidad sea efectivo para todos los niños, niñas y jóvenes de nuestro país. Si bien vivimos en un sistema representativo, en donde los funcionarios públicos (electos o no) deben avocar por nuestros derechos, lo cierto es que por diferentes circunstancias (intereses político-partidarios, desarticulación entre las necesidades reales de la población y la percepción de los funcionarios, intereses de particulares que intentan influir en las decisiones políticas, entre otras cuestiones), la sociedad civil debe fortalecer su participación directa en el proceso de toma de decisiones públicas, su implementación y monitoreo. En este apartado introduciremos herramientas concretas para que la ciudadanía participe directa o indirectamente en las decisiones presupuestarias.

Para poder incidir en el proceso presupuestario es ante todo indispensable contar con la **información necesaria** para realizar los **diagnósticos** pertinentes. Si vamos a focalizar nuestros esfuerzos en actividades de participación política para incidir en el presupuesto educativo, debemos primero pensar por qué lo hacemos, cuál es el problema que queremos mejorar o la situación que queremos modificar. Este diagnóstico se puede referir a cuestiones netamente presupuestarias, como el bajo esfuerzo, o considerar situaciones puntuales del sistema educativo, como la baja tasa de escolarización o edificios en condiciones precarias. Pero incluso es posible rescatar problemáticas que no se circunscriben a lo educativo, sino que tienen que ver con el proceso presupuestario en su conjunto, como la falta de transparencia o el no cumplimiento de los plazos establecidos.

En este punto, cabe aclarar que justamente uno de los principales problemas para la participación ciudadana es la **falta de información** disponible para analizar la situación del financiamiento de la educación y del cumplimiento de la efectividad del derecho a la educación.

Una vez identificado el problema, que puede ser la misma falta de información necesaria, dificultades propias del proceso presupuestario o un diagnóstico concreto del sistema educativo, debemos establecer el **objetivo** o los objetivos de incidencia. Luego, debemos definir una **estrategia** de acción, que dependerá tanto de factores internos de la institución o grupo de personas de la sociedad civil que se propone llevar a cabo el proceso, como de cuestiones externas, por ejemplo el contexto político específico.

Las **acciones de incidencia** dependerán del nivel de participación ciudadana en el que uno se involucra. A priori, podemos encontrar dos niveles de intervención posibles: (a) el acceso y la difusión de la información sobre el presupuesto y (b) la toma de una posición con respecto a una situación particular y el despliegue de una serie de acciones para modificar o mejorar esa situación.

Dentro de las acciones que se pueden llevar a cabo para *acceder la información* sobre el presupuesto encontramos: (a) solicitud del proyecto de Ley de Presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo, (b) presencia en las discusiones públicas o sesiones de tratamiento de la Legislatura, (c) acceso a los informes del Poder Ejecutivo, (d) firma de convenios o acuerdos públicos con el Gobierno que garantice una rendición de cuentas.

Este acceso a la información pública sobre el presupuesto público y su ejecución puede ser parte de una amplia estrategia orientada a influenciar las políticas presupuestarias, publicando informes de presupuesto, implementando talleres de capacitación y seminarios, trabajando asiduamente con los medios de comunicación, o incluso organizando movilizaciones sociales, entre otras cosas. Además, la ciudadanía puede organizar monitoreos cívicos, que realizan un seguimiento permanente del funcionamiento de las instituciones políticas, las áreas y los programas de gobierno, o incluso abogar por la implementación del “Presupuesto Participativo”, un mecanismo por el cual los ciudadanos, a través de su participación directa, asignan las prioridades de inversión del gobierno.

En definitiva, son varias las estrategias y acciones que una organización de la sociedad civil⁴ puede llevar a cabo a la hora de incidir en el proceso presupuestario del sistema

⁴ Reconociendo que “organización de la sociedad civil” (OSC) es un término polisémico que conlleva problemas de ambigüedad conceptual, en este trabajo nos referimos a las asociaciones de ciudadanos, estén

educativo provincial. Para concluir, cabe remarcar la importancia de las alianzas entre diferentes sectores y organizaciones de la sociedad para trabajar en pos una causa común, ya sea con sindicatos, periodistas o universidades, entre otros. La construcción de consensos, de alianzas y diálogos públicos fortalece la incidencia potencial de la sociedad civil.

3. LA LEY DE FINANCIAMIENTO EDUCATIVO

La Ley de Financiamiento Educativo es una excelente oportunidad para que la sociedad civil participe en el proceso presupuestario de la educación, y con ello en las decisiones concretas de política educativa.

Ante todo porque la Ley es explícita con respecto al esfuerzo presupuestario que deben realizar la Argentina en su conjunto, el gobierno nacional y los gobiernos provinciales por la educación. En primer lugar, establece, en su artículo 3°, que el presupuesto destinado a educación, ciencia y tecnología deberá incrementar progresivamente hasta alcanzar, en el año 2010, una participación del 6% del PBI. En segundo lugar, que dicho incremento será asumido en un 60% por los gobiernos provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires y en el restante 40% por el gobierno nacional (Art. 2°). Y, en tercer lugar, que los compromisos de inversión sectorial anual por parte de las jurisdicciones serán consistentes tanto con una participación del gasto en educación en el gasto público total no inferior a la verificada en el año 2005 y un gasto anual por alumno no inferior al verificado en el año 2005 (Art. 12°).

Justamente lo novedoso de esta ley es la forma explícita en que define en qué grado la Nación y las provincias deben aumentar su esfuerzo presupuestario para alcanzar el 6% del PBI en el año 2006, algo que no quedaba claro en la Ley Federal de Educación, que también especificaba el 6% del PBI como meta de inversión educativa. A su vez, establece una asignación específica de los recursos de la coparticipación para que las provincias destinen al incremento de la inversión educativa.

Otro aspecto fundamental de la Ley es la disposición, a través de su artículo 16, que *“el Gobierno nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán presentar regularmente la información sobre la ejecución presupuestaria de los recursos asignados a la educación, informando en particular sobre el gasto por alumno, la participación del gasto en educación en el gasto público total, el grado de cumplimiento de las metas físicas y financieras comprometidas y las inversiones realizadas en el período”*.

Sin embargo, la Ley no se contenta con fijar objetivos presupuestarios y mecanismos de transparencia en la gestión de los recursos públicos, sino que incluye 10 metas educativas explícitas, que van desde la universalización de los niveles inicial y medio, la extensión de la jornada completa, hasta la erradicación del analfabetismo. En este caso también se establece que la información referida a estas metas será de *“amplio acceso y difusión pública”* (art. 13).

Estos mandatos son una excelente herramienta para la participación ciudadana, ya que brindan el marco legal necesario para exigir al gobierno nacional y a las provincias que

conformadas formalmente o no, que actúan colectivamente a favor de alguna causa y persiguen algún interés material o simbólico común. Estas asociaciones se encuentran fuera del sistema político o estatal y actúan sin considerar las lógicas del mercado. Para una mayor profundidad en el debate en torno a la “sociedad civil” ver Olivera Rivera, A. (1998).

profundicen su esfuerzo presupuestario por la educación y que hagan público este esfuerzo, dotando de mayor transparencia al proceso y brindando la información necesaria para que la sociedad civil pueda monitorear el cumplimiento de la Ley, tanto en lo referido a las metas presupuestarias como a las educativas.

De todas maneras, los desafíos para el monitoreo ciudadano son importantes, en primer lugar debido a la insuficiente, desactualizada y poco clara información disponible, tanto en las mismas leyes de presupuesto provinciales como en las ejecuciones presupuestarias. En segundo lugar, porque incluso en los casos en donde se puede obtener información completa y actualizada, existen riesgos importantes de que los fondos dispuestos en los presupuestos para el sector educativo se desvíen a otras áreas de gobierno, por ejemplo nombrando con cargos docentes a personas que trabajan en otros ministerios. En tercer lugar, por la complejidad misma de la fórmula de incremento gradual de la inversión educativa, que dificulta su comprensión no solamente a la sociedad civil, sino también a los mismos políticos y funcionarios que deben implementarla.

Es por ello que la sociedad civil debe organizarse y crear alianzas entre instituciones con mayores capacidades técnicas para comprender la ley y dialogar con los funcionarios políticos responsables de su implementación, por un lado, y organizaciones de base y con una gran capacidad de movilización social por el otro. Para ello, es necesario consensuar la mirada sobre el derecho a la educación y las necesidades de financiamiento y definir conjuntamente una estrategia. Luego, se pueden planificar acciones de incidencia como el monitoreo de su implementación, la capacitación y la multiplicación de actores (sindicatos, institutos de formación docente, ONGs, universidades, etc.), dialogar con los actores políticos, con el sistema educativo y con las familias, organizar movilizaciones sociales, o incluso apelar a la vía judicial en caso de incumplimiento de lo establecido por la ley.

La Ley de Financiamiento Educativo se presenta como una gran oportunidad para mejorar la efectividad del derecho a la educación en nuestro país. Es por ello que en este momento la sociedad civil debe asumir el compromiso de exigir y acompañar al poder político para que cumpla con el mandato de mejorar el esfuerzo presupuestario que se realiza por la educación para construir un sistema educativo equitativo.

FUENTES

Ley de Financiamiento Educativo Nro. 26.075

Mezzadra F. y Vera, A. (2005), "Manual para entender y participar en el presupuesto educativo provincial", CIPPEC, en www.cippec.org.

Mezzadra, F. y Rivas, A. (2005) Coparticipación y Equidad Educativa: un debate pendiente en el campo de la educación, CIPPEC, en www.cippec.org.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

Foro del Sector Social (2004). *Manual de participación e incidencia para organizaciones de la sociedad civil*, Foro del Sector Social, Programa de fortalecimiento de las OSC, Temas, Buenos Aires.

Kisilevsky, M. (1998), "Federalismo y educación: un espacio histórico de pugnas distributivas", Tesis de Maestría, FLACSO.

Morduchowicz, A. (2002), *El financiamiento educativo en Argentina: problemas estructurales, soluciones coyunturales*, IPE-UNESCO, Buenos Aires.

Narodowski, M. (1995), "Cómo se administra y financia el sistema educativo" en Tiramonti, G., Braslavsky, c. y Filmus D. (comp.), *Las transformaciones en la educación en diez años de democracia*, Tesis-Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.

Rivas, A. (2004) *Gobernar la educación*, Granica-CIPPEC, Buenos Aires.

Porto A. (2004), *Disparidades regionales y federalismo fiscal*, Editorial de la Universidad de La Plata, La Plata.

Tomasevski, K., (2004), *El asalto a la educación*, Intermón Oxfam, Barcelona.