

céfiro

ZÉPHYROS

**REVISTA DE
ECONOMÍA Y GESTIÓN**

AÑO 4 NÚMERO 3
PRIMAVERA 2017

Cambios en la Educación

Un análisis del financiamiento educativo a partir del Proyecto de Ley de Presupuesto 2017

¹Por Tomás López Mateo ²

La educación es una de las claves fundamentales para fomentar el desarrollo económico, promover la justicia social y alcanzar el bienestar general de los individuos que integran una comunidad. Además de ser un derecho consagrado en nuestra constitución, la educación contribuye a generar más empleo y de mejor calidad, aumentarla productividad y potenciar el crecimiento económico, ya que crea las condiciones necesarias para desarrollar nuevas fuentes de ingresos. La evidencia empírica demuestra que el acceso universal a la educación contribuye a reducir barreras sociales así como minimizar las desigualdades económicas (Serrani, 2009: 18). Asimismo, la educación contribuye a una extensa variedad de otros propósitos, como mejorar los indicadores de salud e incluir a sectores vulnerables y marginados de la sociedad. Por otro lado, la inversión en educación redonda en una base más sólida para la democracia, ya que una sociedad educada está mejor capacitada para poder decidir sobre su futuro, su gobierno y las decisiones que se adopten.

En Argentina, al igual que en los demás países latinoamericanos, aún persiste una marcada desigualdad educativa, principalmente asociada a diferencias socioeconómicas y geográficas de nuestra población. A pesar de que en la última década en nuestro país se tomaron varias medidas para ampliar el acceso a la educación, es imperioso dar un salto cualitativo en pos de una educación de mayor calidad para todos estratos sociales y que esté adaptada a las oportunidades y amenazas que trae la nueva era global.

Bajo esta óptica, las líneas que a continuación siguen plantean un análisis del presupuesto nacional para el área educativa del periodo de gobierno kirchnerista (2003-2015) y las proyecciones presupuestarias que el nuevo gobierno nacional, encabezado por el presidente Mauricio Macri, efectuó sobre el gasto en educación para el año 2017 a partir de su Proyecto de Ley de Presupuesto. Desde este análisis se intentará caracterizar

1. El presente texto ha sido realizado como Trabajo Práctico Individual para la asignatura Gestión Presupuestaria y Finanzas Públicas (1346) de la carrera de Licenciatura en Economía, en el ciclo lectivo 2016, a cargo de Hugo O. Andrade y Macarena Colon.

2. Estudiante de la Licenciatura en Economía UNM. Correo electrónico: lopezmateo@hotmail.com.ar

cómo fue el proceso de inversión educativa de los años recientes, al mismo tiempo que se analizará si la nueva administración nacional continuará en el mismo sentido que su antecesora o si, por el contrario, plantea rupturas y discontinuidades con la política educativa desarrollada en el periodo de la postconvertibilidad.

El financiamiento educativo en la postconvertibilidad

La educación argentina es un universo en sí mismo y sus números así lo reflejan. Con una estructura compuesta por casi 60 mil instituciones, donde se incluyen a 13 millones de estudiantes y con más de un millón de docentes (Botinelli, 2015: 8), la educación es, sin lugar a dudas, uno de los sectores de mayor peso en nuestro país. Desde una perspectiva meramente económica, es también elevadísimo el tamaño de esta actividad, ya que involucra al 31,5% del gasto público de las provincias, a más del 5% del PIB nacional y ocupa al 8% del total de los trabajadores (Doberti, 2015: 10).

Por las características mismas de este amplio sector, su estudio y análisis siempre es incompleto y parcial y no menos dificultoso a la hora de realizar comparaciones históricas y proyecciones futuras. No obstante, ya habiéndose cumplido el periodo de gobierno de la etapa kirchnerista (2003-2015), los especialistas en la materia no dudan en afirmar que en los últimos años se han hecho avances en el campo de la educación: la recuperación de la inversión educativa; la reconstrucción de la escuela secundaria desarticulada durante la reforma de la década del '90; la creación de nuevas universidades públicas; la extensión de las carreras de formación docente; la puesta en valor nuevamente de la educación técnica; la entrega masiva de computadoras en el nivel medio secundario; el incremento de la matrícula en los niveles inicial (del 59,9% al 65,7% entre los años 2001 y 2010) y secundario (del 82,0% al 86,5% entre los años 2001 y 2010);³ y la recuperación del salario docente, figuran entre los logros más destacados.

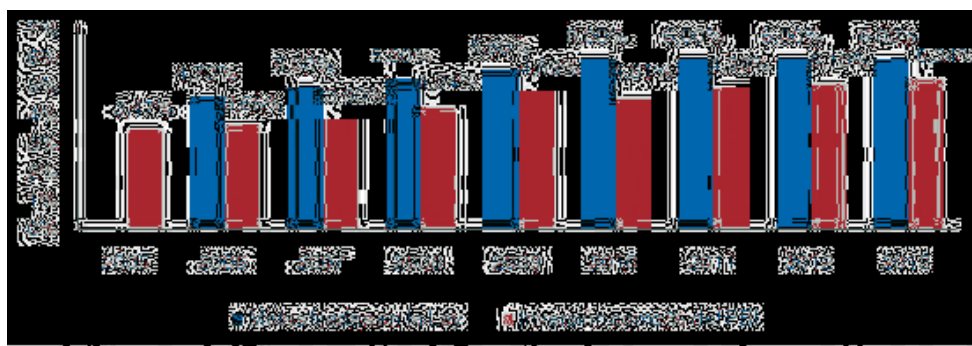
Gracias a un nuevo marco institucional, compuesto por las leyes nacionales de educación sancionadas entre 2003 y 2006, fue posible alcanzar los logros señalados. Normativas como leyes de los 180 días de clases (2003); de Educación Técnico Profesional (2005); de Financiamiento Educativo (2005); de Educación Sexual Integral (2006), y la Ley de Educación Nacional (2006), sentaron las bases que permitieron recomponer un sistema en crisis y desarticulado tras las reformas de mercado de la década previa (Botinelli, 2015: 8). Este conjunto de leyes educativas permitió avances significativos en la materia, a la vez que establece un amplio programa de mejoras en la educación que aún están pendientes.

Quizás la característica más significativa del periodo reciente sea el incremento en el volumen de inversión educativa. El ciclo inaugurado con la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo en diciembre de 2005 determinó un crecimiento de la inversión sin parangón en nuestro país. Si bien el recalcu del PIB del 2014 por parte del INDEC evidencia que la inversión nunca alcanzó el 6% establecido por ley, el nivel de incremento en el plazo de los cinco años transcurridos hasta 2010 fue muy importante, especialmente por el bajo punto de partida (3,6% en 2005).

3. De acuerdo a datos de Doberti (2015).

A la hora de analizar el financiamiento del sistema educativo en los años recientes, se observa que en el mismo intervienen distintos niveles de gobierno. Como consecuencia del proceso de transferencia de las escuelas a las jurisdicciones provinciales, cuyo origen tuvo lugar durante la última dictadura militar y que fue culminado en la década del 90, la mayor parte de la responsabilidad del costo educativo recae sobre éstas, erogando el 70,9% del presupuesto educativo frente al 29,1% que abona el Estado nacional (Doberti, 2015: 10).

Evolución de la inversión en Educación del Estado nacional y las provincias como porcentaje del PBI y de metas fijadas en la Ley de Financiamiento Educativo, 2005-2013



Fuente: Banco Mundial y Ministerio de Educación. PBI base 2004

Las provincias y la Ciudad de Buenos Aires soportan el mayor esfuerzo porque tienen a su cargo todos los servicios de enseñanza, desde el nivel inicial hasta el superior no universitario, quedándole a cargo al Estado nacional únicamente el sector universitario, un componente salarial de todos los maestros y profesores (el Fondo Nacional de Incentivo Docente) y distintos programas de infraestructura, equipamiento, becas, capacitación docente y apoyo a escuelas carenciadas.

Dentro del presupuesto educativo de las veinticuatro jurisdicciones, el 91,9% se destina a salarios del personal docente y auxiliar (de maestranza). El restante 8,1% se dedica a infraestructura, equipamiento, servicios públicos y ayudas sociales. Estos números están en sintonía con el gasto que realiza el Estado nacional con el único estamento educativo que tiene a cargo, ya que el 90% de presupuesto universitario se destina a salarios. En cuanto a la distribución por niveles educativos, el presupuesto público se distribuye en un 44,7% para el nivel inicial y primario, un 33,4% para el nivel medio y un 21,8% para el superior, cifras concordantes con la distribución de la matrícula: 48,8%, 32,1% y 19,0%, respectivamente (Doberti, 2015:10).

Una mirada al sistema educativo actual nos permite observar que si bien se alcanzaron logros notables en el periodo de la postconvertibilidad en materia de financiamiento, todavía subsisten desafíos vinculados con la asignación de recursos, entre los cuales cabe señalar: el aumento del presupuesto público educativo para alcanzar la meta del 6% del PBI de la Ley 26.075 de Financiamiento Educativo; el rediseño e incremento

de los salarios de los trabajadores de la educación, todavía rezagados en comparación con otros sectores de la economía; una mayor cobertura de la educación obligatoria, especialmente en el nivel secundario; la reasignación de los subsidios a la escuela privada; la ampliación de la jornada escolar; la universalización de las dos primaras salas del ciclo inicial (de 3 y 4 años); el aumento de la inversión en infraestructura, aún deteriorada por años de desinversión estatal; y la búsqueda de una mejor calidad educativa para el conjunto de los sectores sociales.

El proyecto de ley de presupuesto 2017

El presupuesto, además de ser un instrumento por el cual un gobierno prevé los ingresos a obtener, que permitirán la realización de gastos, con los cuales dispondrá de medios para efectivizar acciones, que le permitan a su vez alcanzar sus objetivos deseados (Musgrave, 1992: 343), es también el lugar donde se reflejan las decisiones políticas y los tintes ideológicos detrás de una gestión gubernamental. En este sentido, creemos que el primer Proyecto de Ley de Presupuesto del nuevo gobierno nacional refleja más cabalmente sus objetivos y prioridades en materia educativa que las declaraciones públicas o los gestos políticos que los funcionarios actuales puedan realizar. Incluso, la Ley de Presupuesto efectivamente sancionada puede reflejar en menor grado las aspiraciones del actual gobierno, ya que ineludiblemente aquella ley es fruto de la negociación política entre oficialismo y oposición, y no de la mera voluntad y previsión del gobierno de Cambiemos, como sí lo es el Proyecto aquí analizado.

Presupuesto nacional 2016 y proyecto de presupuesto 2017 según destino del gasto. En millones de pesos corrientes y constantes⁴

	Monto 2016⁴	Monto 2017	Monto 2017 ajustado por inflación	Variación real 2016-2017	Participación 2016	Participación en 2017
<i>Administración gubernamental</i>	88.065	137.690	98.350	11,7%	5,6%	5,8%
<i>Defensa y seguridad</i>	96.878	126.309	90.221	-6,9%	6,2%	5,3%
<i>Servicios sociales (incluye Educ. y cultura)</i>	1.004.323	1.512.642	1.080.459	7,0%	64,0%	64,0%
<i>Educación y cultura</i>	122.819	160.155	114.397	-6,9%	7,8%	6,8%

4. Millones de pesos corrientes, de acuerdo a la Ley de Presupuesto 201627.198.

<i>Servicios económicos</i>	276.011	339.346	242.390	-12,2%	17,6%	14,4%
<i>Deuda pública</i>	104.134	247.632	176.880	69,9%	6,6%	10,5%
TOTAL	1.569.412	2.363.620	1.688.300	7,6%	100%	100%

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley de Presupuesto 2016, el Proyecto de Ley de Presupuesto 2017 y el Observatorio Educativo (UNIZE)

Al momento de analizar el presupuesto destinado a la educación es necesario tener en cuenta que hay distintos organismos del Estado nacional que destinan recursos a la finalidad “educación y cultura”. El principal es el Ministerio de Educación y Deportes que, de acuerdo al Proyecto de Ley enviado al Congreso el 15 de septiembre de 2016, tendría en 2017 un presupuesto proyectado de \$130.950 millones de pesos. Otras reparticiones del Estado nacional (Ministerios, ANSES, etc.) destinarían a “educación y cultura” \$29.205 millones, con lo cual el presupuesto educativo total sería la sumatoria de ambos componentes, redundando en \$160.155 millones.

Si se aplica a este monto total el correspondiente ajuste por inflación, que estimamos como del 40%⁵, el presupuesto de “educación y cultura” del 2017 sólo alcanzaría los \$114.397 millones, lo que representa un 6,9% menos que los \$122.819 millones del 2016. Existe por tanto, una pérdida de jerarquía presupuestaria para la educación, que también se expresa a través de la participación de gasto público en educación sobre el gasto público total: 7,8% en 2016 en contraste con el 6,8% en 2017.

Respecto de la comparación con 2016, y luego de aplicar el ajuste por inflación, de las cinco grandes finalidades que componen el gasto (Administración gubernamental, Defensa y seguridad, Servicios sociales, Servicios económicos y Deuda pública), la que más crecería es la correspondiente a la deuda pública, que se incrementa en casi un 70%. De esta manera, el Estado nacional vuelve a gastar más en deuda pública que en educación.

El presupuesto del Ministerio de Educación y Deportes

Analizar un presupuesto público y realizar comparaciones con periodos anteriores no es una tarea sencilla por varios motivos. En primer lugar, porque los cambios en la estructura de los presupuestos (cantidad y nombres de las partidas), la inclusión o exclusión de ciertos componentes de una cartera entre un año y otro,

5. Según la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de San Luis y la Dirección General de Estadística y Censos la Ciudad de Buenos Aires la variación interanual de los precios entre Octubre de 2015, cuando se sancionó la Ley de Presupuesto 2016, y septiembre de 2016 se ubica en torno al 40%, (38,09 y 40,66, respectivamente).

y los cambios en la estructura institucional de los Ministerios nacionales complejizan la tarea comparativa. Por otro lado, es importante eliminar el “efecto precio”, por lo cual se deben ajustar los montos de acuerdo a algún índice de inflación, para hacer comparables los valores presupuestados en dos años consecutivos. Aun teniendo en cuenta estos elementos que limitan la precisión del análisis, hay ciertos puntos que pueden verse con nitidez en la sección del proyecto de ley destinada a educación.

Antes que nada debemos señalar que el presupuesto global del Ministerio de Educación y Deportes, denominación de la cartera desde diciembre de 2015, se incrementaría en 2017 un 13%, en términos reales, con respecto al año 2016. Sin embargo, el total del incremento se debe a la inclusión en el presupuesto 2017 de tres rubros que antes se financiaban con fondos ajenos a ese Ministerio. El primero es el Programa Conectar Igualdad, que tenía en 2016 una partida presupuestaria en ANSES, luego están los fondos para la construcción de escuelas y jardines de infantes, que antes recalaban en el Ministerio de Planificación, y por último se halla la totalidad del presupuesto destinado a Deportes, que hasta el 10 de diciembre de 2015 era una Secretaría dependiente de Presidencia y no del Ministerio de Educación. Si se excluyen estos rubros de la comparación 2016-2017 (\$7.200 millones del Plan Digital, \$5.602 millones de la construcción de jardines y \$1.408 millones de Deportes), el presupuesto ministerial para el 2017 aumentaría interanualmente apenas un 1%, muy lejos del 55% anunciado en declaraciones públicas por el (ex) ministro de la cartera educativa, Esteban Bullrich.

El financiamiento del Sistema Universitario Nacional

En el periodo de la postconvertibilidad, el sistema universitario argentino profundizó su condición de democrático y masificado: hoy cuenta con 56 universidades nacionales, dos millones de estudiantes, una de las tasas de asistencia a la universidad más altas de Latinoamérica y una cantidad anual de egresados que se ha duplicado entre el año 2000 y el presente⁶. No obstante, el eje del debate sobre las universidades ha vuelto a vincularse con los problemas presupuestarios.

Para todo el sistema universitario nacional, el Proyecto de Presupuesto contempla una transferencia total de \$75.561 millones para el 2017, lejos de los \$85 mil millones pedidos por el Consejo Interuniversitario Nacional. De esta manera, existiría un incremento del orden del 45%, en relación a los \$51.946 millones del año 2016. Más allá de este aumento presupuestario señalado, se pueden observar indicios que adelantan una paralización del proceso de expansión y fortalecimiento del sistema universitario público que se ha desarrollado en la década pasada. A modo de ejemplo, en los gastos de capital, las universidades nacionales sufrirían un ajuste (nominal) del 70,1%, desde los \$1.471 millones de 2016 a los \$440 millones 2017. Bajo este cuadro, no es de extrañar que en algunas casas de altos estudios, alrededor un 90% del presupuesto vaya destinado al personal, por lo que quedarán muy pocas partidas para otros ítems como investigación, nuevas ofertas académicas, inversiones, entre otras.

6. Según Datos del IEC (CONADU).

En cuanto a los gastos corrientes, el proyecto prevé un supuesto aumento nominal del 26%. Esta afirmación se desprende al comparar los fondos que efectivamente recibirán las universidades nacionales en el 2016 con el proyecto de 2017. Esta comparación señala que las transferencias para gastos corrientes del año 2016 habrían sido de \$62.265 millones y que en el 2017 alcanzarán los \$79.019 millones; este valor contendría los \$75.561 millones del presupuesto del Ministerio de Educación y Deportes, más las transferencias de los diferentes ministerios.

Asimismo, el proyecto de presupuesto presenta datos preocupantes para el alumnado universitario, ya que proyecta una disminución de la meta de becas para estudiantes de bajos recursos (de 19.334 a 14.350), de las becas para carreras prioritarias (de 31.394 a 20.935), y la anulación de los incentivos para la finalización de la carrera de ingeniería (2000 a 0). Además, se plantea una pauta de aumento salarial para los trabajadores del sistema del 17%, al mismo tiempo que se proyecta el congelamiento de las plantas docentes, siendo las más afectadas las universidades nuevas, que cada año precisan ampliar su estructura edilicia y la cantidad de trabajadores docentes y no docentes.

El proyecto de presupuesto también genera dudas en su redacción respecto de la autonomía universitaria, ya que el párrafo cuarto del artículo 12 del Proyecto de Ley, dispone un congelamiento de la planta de personal, a los efectos de los aumentos salariales, que sólo serán autorizados por la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). Esa advertencia es sumamente problemática, dada la imperiosa necesidad de prever la incorporación a las plantas del personal docente y no docente que desarrolla actualmente tareas en las nuevas unidades académicas. Por otro lado, en el Proyecto actual no hay ninguna referencia respecto al cumplimiento de las metas financieras de la Ley de Educación Nacional.

Finalmente, el Proyecto asume una reducción de la inversión en el sistema universitario argentino en relación con el PBI proyectado. De acuerdo a los números oficiales, esta relación, que entre 2004 y 2015 creció desde un 0,45% a 0,85%, retrocedería ahora a 0,81%. Considerando estos datos podemos concluir que, de acuerdo al Proyecto analizado, en el periodo de gobierno de Cambiemos (2016-2017) las transferencias a universidades nacionales sufrirán una reducción en su relación con el PBI con respecto al 2015, finalizando un largo periodo de expansión continua y crecimiento del apoyo financiero a las universidades iniciado en 2004 (cuando llegó a 0,45% del PBI) y que tuvo su pico máximo en 2015 (0,85%).

Reflexiones finales

Habiendo llegado hasta este punto, creemos importante remarcar algunas conclusiones finales. Es innegable que a partir de los gobiernos kirchneristas se introdujo al sistema educativo nacional una serie de leyes –entre las que se destacan la Ley de Financiamiento Educativo (2005) y la Ley Federal de Educación (2006)– que permitieron recomponer, al menos parcialmente, un sistema educativo argentino en crisis tras las fatídicas políticas aplicadas en los años '90, y así alcanzar algunos logros destacados en el periodo de la postconvertibilidad.

Si bien los cambios en el sistema educativo llevan muchos años hasta que sus repercusiones se vuelven visibles, el tiempo y la experiencia han demostrado que, si bien un aumento considerable en la inversión ha permitido avances importantes en materia educativa, no todo es reducible a una cuestión de financiamiento. Existen todavía muchos desafíos pendientes en nuestro sistema educativo, figurando como prioritario una mejora cualitativa en los saberes y aprendizajes de los estudiantes de nivel primario y medio. Por esta razón, podemos concluir que, si bien el mayor financiamiento presupuestario es una condición necesaria para una mejor educación, no es una condición suficiente. En definitiva, muchos de los desafíos pendientes se *alcanzarán únicamente a través* reformas estructurales, tanto dentro del sistema educativo como por fuera de él. No obstante, se debería esperar que la nueva institucionalidad generada entre 2003 y 2006 marque la agenda en cuanto a metas y objetivos de las sucesivas administraciones nacionales y provinciales, ya que muchos de los objetivos planteados en esas leyes sólo se cumplieron parcialmente.

Desgraciadamente, tras haber analizado el Proyecto de Ley de Presupuesto para el 2017, podemos afirmar que éste no es el caso. Por el contrario, no encontramos ante un incipiente proceso de desfinanciamiento de la educación pública, tal como ya se ha vivido en épocas anteriores en nuestro país. La gravedad de esta situación, si bien ya es palpable para algunos sectores, fundamentalmente dentro de la comunidad educativa, traerá sus repercusiones en el futuro próximo para todo el conjunto de la sociedad. En definitiva, no podemos dejar de subrayar que, si bien los desafíos pendientes dentro del campo de la educación no se *alcanzarán* únicamente a través de un financiamiento mayor, mucho menos se podrán afrontar si se reduce en términos reales el presupuesto destinado a esta tarea.

Referencias

Asociación Argentina de Presupuesto y Administración financiera pública, (2016); *Proyecto de Ley de Presupuesto de la Administración Pública Nacional 2017*; Dirección de Análisis Fiscal.

Bezem, P., Mezzadra, F. y Rivas, A., (junio de 2014); *¿Se cumplió la Ley de Financiamiento Educativo?*; Documento de Políticas Públicas / Análisis N°135; CIPPEC; Buenos Aires.

Bottinelli, L., (febrero de 2015); *Nuevas leyes ¿nueva educación?*; Le Monde Diplomatique edición Cono Sur y UNIPE; Buenos Aires, pp. 8-9.

Doberti, J. I., (febrero de 2015); *¿En qué se gasta el presupuesto educativo?*; Le Monde Diplomatique edición Cono Sur y UNIPE; Buenos Aires, pp. 10-11.

Instituto de Estudios y Capacitación, (2016); *Informe sobre las universidades nacionales en el proyecto de presupuesto 2017*; CONADU.

Ley 27.198 de Presupuesto de la Administración Nacional 2016; INFOLEG.

Musgrave, R. y Musgrave, P., (1992); *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*; Mc Graw Hill – Interamericana de España S.A.; Madrid.

Observatorio Educativo, (2016); *La educación en el presupuesto 2017*; Universidad Pedagógica (UNIPE).

Proyecto de Presupuesto de la Administración Nacional 2017; Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas.

Serrani, E. y Filmus, D., (2009); *Desarrollo, educación y financiamiento: análisis de los canjes de deuda por inversión social como instrumento de financiamiento extra-presupuestario de la educación*; Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura; Buenos Aires.