



## VII COLOQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTIÓN UNIVERSITARIA EN AMÉRICA DEL SUR

**“Movilidad, Gobernabilidad e Integración Regional”**

Mar del Plata, Argentina

29 de Noviembre al 1º de Diciembre de 2007



Trabajo:

### **“Financiamiento Educativo: Instituciones Públicas y Privadas”**

Autor: Gatica Monica Laurentina

e-mail: [mgatica@unsl.edu.ar](mailto:mgatica@unsl.edu.ar)

#### **Resumen**

En nuestros países, según Alejandro Morduchowicz entre otros autores, el financiamiento educativo se encuentra en una encrucijada: si los recursos que se le destinan al sector son bajos, esto se debe a factores estructurales como la escasa recaudación impositiva que dificulta su incremento. Del otro lado, si son *altos* o se encuentran dentro de los estándares que se recomiendan internacionalmente, su aumento también se halla limitado. En cualesquiera de los dos casos, aunque por motivos diferentes, el resultado parecería ser el mismo: la cantidad de dinero para el sector habría encontrado un techo casi infranqueable

En nuestros países suele ser escaso, sino inexistente, el seguimiento de la eficiencia del gasto educativo y, por lo tanto, no tienen posibilidades de reorientar los recursos en función de parámetros técnicos que permitan mejorarla.

En lo que respecta al principio de igualdad de oportunidades educativas, el Estado Argentino no advierte como una de sus responsabilidades indelegables, la satisfacción de las demandas educativas del sector público: "Escuelas sobreexigidas y subdotadas continuaron siendo las características principales para la educación pública para los sectores populares, tanto en el orden nacional como provincial" (Gagliano y Cao en: Puiggros y Lozano).

Según varios autores la educación pública básica atraviesa quizás uno de sus momentos más difíciles, y tiene como desafío recuperar su prioridad política, su identidad y su función social. Se está hablando de edificios deteriorados, ausencia de material de trabajo, turnos reducidos, una superpoblación de aulas que se da conjuntamente con una pérdida de matrícula, dificultad para cubrir cargos docentes de directivos y maestros, desplazamiento de funciones pedagógicas por funciones asistenciales y administrativas.

## **Introducción**

Resulta un hecho conocido que el Estado participa de muchas maneras en el acontecer económico de una comunidad y que las múltiples actividades que desarrolla influyen de igual modo en la vida de las personas; al respecto basta recordar su activa participación en la enseñanza universitaria, el modo en que toma a su cargo las prestaciones a cargo de los hospitales públicos, la fijación de normas y regulaciones a ciertos servicios o la aplicación de ciertos impuestos sobre las adquisiciones de bienes de consumo que las familias regularmente efectúan para satisfacer sus necesidades, sólo por mencionar algunos.

De allí es que puede decirse que, en los países occidentales en que una parte sustancial de las actividades económicas son desarrolladas por las empresas privadas, no en todos los casos las decisiones relativas a las cuestiones económicas fundamentales (tales como: qué, cómo y para quién producir) se resuelven con los instrumentos y de acuerdo a las reglas del mercado, con lo cual el sistema económico pasa a tener un carácter **mixto**.

Es de tal modo entonces, que reviste importancia y resulta de interés analizar las razones que hacen que el Estado realice algunas actividades en el campo económico y no otras, y estudiar el modo en que las lleva a cabo, e instrumenta los mecanismos de financiamiento correspondientes. De este tipo de cuestiones se ocupan las Finanzas Públicas.

A modo de introducción y sin pretender concluir en una acabada definición, podría decirse sintéticamente que las **Finanzas Públicas** tienen por objeto de estudio el análisis de la *economía pública*, o más bien, del accionar del Estado en el campo

económico, con el alcance y enfoque que más adelante habrá de precisarse, habida cuenta de los diferentes modos e instrumentos a través de los cuales puede exteriorizarse su actividad en ese ámbito.

Es a partir de ese concepto que se plantea la necesidad de caracterizar de alguna manera a ese importante sujeto de la actividad económica referido genéricamente como Estado, ante las diferentes maneras en que puede ser definido y la diversidad de unidades que conforman su estructura.

En ese orden de ideas y recurriendo a una categorización del conjunto de unidades económicas que dependen directamente del Estado, es posible distinguir entre **Sector Gobierno** y **Empresas Públicas**, cada uno con características propias que los diferencian nítidamente entre sí y que conforman el **Sector Público** de la economía<sup>1</sup>.

En primer lugar, en lo que se refiere a **Sector Gobierno** (como se verá, el más relevante desde el punto de vista de las Finanzas Públicas) debe puntualizarse que I) las acciones que ejecuta son el resultado de decisiones políticas, II) que los instrumentos de que dispone para el cumplimiento de sus fines son los concernientes al proceso ingreso-gasto, es decir el mecanismo del presupuesto público, y III) que la naturaleza coactiva de sus acciones respecto de las restantes unidades económicas, constituyen algunas de sus características más relevantes.

Por otra parte se ubican las **Empresas Públicas** como unidades económicas de producción que al igual que las empresas privadas actúan en el mercado, y las que, entre otros aspectos, se caracterizan por: I) resolver las cuestiones relativas a la producción como resultado básicamente de la interacción de las decisiones de los agentes u operadores económicos II) la naturaleza no coactiva de sus acciones y III) utilizar esencialmente los instrumentos del mercado, es decir los precios.

A partir de esta distinción, puede decirse que en Finanzas Públicas se estudian los principios que rigen la actividad del **Sector Público** como sujeto de la actividad económica, con énfasis en lo que se refiere al análisis de los principios de la **política presupuestaria** (que, como tal, ejecuta el Sector Gobierno) y de su repercusión o efectos sobre el resto de las unidades económicas.

---

<sup>1</sup> Distinción que si bien en parte reconoce un carácter institucional, sirve al propósito de identificar unidades netamente diferenciadas, entre otras cosas por aspectos en los que no son ajenas consideraciones de naturaleza económica.

Del concepto anterior puede deducirse en primer término, que las cuestiones vinculadas con el accionar de las empresas públicas, adquieren conforme a este enfoque, un interés relativo, en virtud de lo cual sólo será objeto de análisis algunos pocos aspectos concernientes a sus reglas de operación.

En segundo lugar debe tenerse presente que si bien el Gobierno puede participar, y de hecho lo hace, en la actividad económica de muchas maneras, sólo aquellas acciones que implican la utilización del **mecanismo ingreso-gasto** del presupuesto público, pertenecen al ámbito de estudio de las Finanzas Públicas. De tal modo, por ejemplo, es que las acciones que el Gobierno ejecuta cuando sanciona *normas reguladoras* o dispone *acciones administrativas* que condicionan la libre operación el sistema económico o modifican su resultado, tales como leyes sobre precios y salarios o relativas a la protección de la competencia de la competencia (antimonopólicas, por caso).

Es por lo expuesto, en consecuencia, que suele decirse que las Finanzas Públicas *estudian el proceso ingreso-gasto llevado a cabo por el Estado*, a lo que cabría agregar que el mismo se materializa esencialmente a través de **flujos monetarios** que se expresan en el presupuesto.

En el marco del enfoque presentado, una primera cuestión de interés viene dada por el análisis de las razones que justifican la necesidad de la acción gubernamental en el contexto de una economía de mercado o, dicho de otro modo, el estudio del rol que le cabe a la política presupuestaria, que opera a través de *decisiones centralizadas*, en el marco de un sistema económico que se rige esencialmente por las leyes del sistema de precios, es decir, donde las decisiones de los agentes económicos se adoptan *descentralizadamente*, como resultado de una multiplicidad de acciones individuales (de un sinnúmero de productores, de consumidores, de ahorristas, etc.).

Desde el punto de vista económico, el estudio de la función del Gobierno en un sistema que opera bajo las leyes del mercado, puede hacerse analizando los objetivos de la política presupuestaria.

A tal fin resulta poco menos que inevitable la referencia a la ya tradicional distinción que para las diferentes funciones de la política presupuestaria (o del Sector

Gobierno), estableciera R. Musgrave<sup>2</sup>. Siguiendo en líneas generales su enfoque, es posible diferenciar tales funciones conforme se orienten a:

- I) *Proveer los bienes que satisfacen las necesidades sociales.*
- II) *Modificar la asignación de recursos que resulta de la libre operación de las fuerzas del mercado.*
- III) *Redistribuir el ingreso, o bien a*
- IV) *Instrumentar medidas de estabilización y crecimiento económico*<sup>3</sup>.

### **El Financiamiento en la educación**

En nuestros países, según Alejandro Morduchowicz entre otros autores, el financiamiento educativo se encuentra en una encrucijada: si los recursos que se le destinan al sector son bajos, esto se debe a factores estructurales como la escasa recaudación impositiva que dificulta su incremento. Del otro lado, si son *altos* o se encuentran dentro de los estándares que se recomiendan internacionalmente, su aumento también se halla limitado. En cualesquiera de los dos casos, aunque por motivos diferentes, el resultado parecería ser el mismo: la cantidad de dinero para el sector habría encontrado un techo casi infranqueable.

Dada la permanente escasez de recursos para este sector, los interrogantes y requerimientos que se suelen formular giran, en general, alrededor del financiamiento; es decir, en torno a la fuente y forma de obtención de (más) dinero. Sobre este aspecto, es sabido que poco se puede hacer en un contexto en el que las decisiones sobre la magnitud de los recursos que se destinan a los sistemas educativos se dirimen en ámbitos distintos al del análisis económico. En el mejor de los casos, la discusión puede tratar sobre las bondades técnicas de tal o cual gravamen, etc. Aún así, en este tipo de debates suelen intervenir especialistas en Finanzas Públicas y, a lo sumo, en Derecho Tributario. Pero la participación de los *hacedores* de política educativa es, en el mejor de los casos, marginal. En cuanto a la Economía de la Educación, es una disciplina que estudia la asignación de los recursos que se disponen. En otras palabras, considera que su magnitud se encuentra dada y opera sobre esa base. Curiosamente, la de la distribución de los recursos es, precisamente, la dimensión en que los analistas

---

<sup>2</sup> Musgrave, R.: Teoría de la Hacienda Pública, Ed. Aguilar.

<sup>3</sup> Algunos autores agregan la necesidad de lograr el equilibrio en el sector externo.

educativos quisieran mantener alejados a los economistas de la educación; en cambio, la del financiamiento es en la única que quisieran que intervinieran...

Desde esta perspectiva, los aportes que se pueden realizar desde la economía de la educación para allegar más recursos a los sistemas educativos son más bien limitados. No obstante, donde sí puede contribuir es en la comprensión de los factores que explican la magnitud, estructura e incidencia de ese financiamiento. Naturalmente, esto no debe interpretarse como una renuncia a estudiar vías alternativas para acrecentar las fuentes de ingresos. Lejos de ello, en la medida en que en el corto plazo la disponibilidad de dinero para sostener y mejorar los sistemas educativos no pueda superar el techo alcanzado en la actualidad -al menos en la magnitud que parecería ser necesaria- la tarea a llevar a cabo residiría en la revisión de las características de dicho financiamiento y los usos que de él se hacen.

Lamentablemente, no se conocen otras vías de acercar 'recursos al sector' que las de aumentar los que se asignan o hacen mejor uso de los que se le destinan.

En lo que los recursos se refiere básicamente, existen cinco fuentes posibles para financiar la educación: la presupuestaria, los impuestos, la participación del sector privado, la concurrencia de los distintos niveles de gobierno y la ayuda externa. Estos ítem engloban las diferentes alternativas para acercar recursos a la educación; en función de ello, sólo consideramos estas cuestiones como fuentes generales de financiamiento y no las diferentes formas de asignación de los recursos a las que se suele confundir con el financiamiento propiamente dicho (por ejemplo la descentralización del gasto, el subsidio a la demanda, el manejo presupuestario de las escuelas, etc.). En otras palabras, cuando nos referimos al financiamiento estamos aludiendo a la obtención y origen del dinero y no de sus posibles usos y mecanismos de distribución.

En relación a la vía presupuestaria la primera forma, y la más *a mano* de todas, es el aumento de la masa absoluta del gasto educativo por la vía de la asignación de mayores recursos... cuando los hay. Claro que ello tiene un límite que está dado, principalmente, por la disponibilidad de recursos fiscales y las demandas de otros sectores sociales (tales como salud, minoridad, etc.). En la actualidad no son pocos los sistemas educativos de la región que superan el 20% del gasto educativo como porcentaje del presupuesto total. Por eso, dada la restricción presupuestaria, un mayor volumen de recursos para educación sólo podría hacerse a expensas de la desatención de

servicios también considerados prioritarios. Lo cual, como es sabido, no es ninguna solución.

A pesar de esa magnitud, uno de los mayores condicionantes al aumento de los recursos para el sector no suele ser sólo la magnitud de los que se le destinan sino las pujas ministeriales y, en su seno, la frecuente recriminación de ineficiencia o el desconocimiento del uso final que se le asignan. Resulta contrafáctico interrogarse qué sucedería si el sector pudiera dar cuenta de la utilización de cada peso que gasta; pero mientras esto no pueda probarse, el sustento técnico para justificar sus mayores necesidades siempre se encontrará debilitado.

En tal sentido, en nuestros países suele ser escaso, sino inexistente, el seguimiento de la eficiencia del gasto educativo y, por lo tanto, no tienen posibilidades de reorientar los recursos en función de parámetros técnicos que permitan mejorarla. Esto, a su vez, genera de hecho un sistema de premios invertido y desvía recursos a ítem de dudosa eficacia o impacto en el sector. El desconocimiento del grado de eficiencia del gasto educativo no necesariamente deriva a una desatención o descuido deliberado del problema sino que, directamente, no se ve. Por eso hay situaciones en las que correspondería referirse *filtraciones* en el gasto en el sentido de que se desconoce o no se puede precisar con exactitud el destino de sus recursos. A pesar de ello, existe más o menos consenso sobre las posibilidades de generar ahorros de recursos para la educación por la vía de imprimir una mayor eficiencia en su asignación que podrían destinarse a otros gastos usualmente postergados.

Entonces, además de las ineficiencias propiamente dichas corresponde agregar las ineficiencias en el seguimiento de ese gasto (en su capacidad de autoevaluación). Los deficientes sistemas de contabilidad de costos, de la información educativa en general y la falta de control de las erogaciones sectoriales son causas y efectos que se retroalimentan para dificultar el conocimiento de la eficiencia del gasto educativo.

Esto último conduce a otro problema muy común que atañe a los procesos de planeamiento y de presupuesto de los gastos. En principio, la inercia es dominante: no se programa en función del futuro sino de los gastos incurridos en períodos pasados. En esto incide significativamente en la rigidez del gasto educativo que condiciona la posibilidad de incrementar los insumos no salariales y las necesidades de programación presupuestaria. A su vez, esto genera un círculo vicioso de ineficiencias en la medida en

que la rigidez del gasto, las normas legales que pautan las condiciones laborales y salariales docentes, etc., quitan al sistema de capacidad autorreguladora cuando los recursos con que se financia varían (en uno u otro sentido).

Aun así, las metas presupuestarias suelen no cumplirse tanto por exceso como por defecto. Esto refleja problemas comunes: a) la dificultad en la ejecución de lo que se presupuesta por parte de los Organismos de Conducción educativa, b) la existencia de autorizaciones iniciales (aprobadas e incluidas en los presupuestos) para gastar que luego son limitadas por la falta de recursos y, c) las restricciones en el momento de presupuestar (desde el inicio mismo del proceso de presupuestación) que suelen imponer los Ministerios o Secretarías de Hacienda para desalentar el gasto. Luego, con el transcurrir del período, las necesidades reales imponen la necesidad de aumentar las partidas originalmente previstas y se desfasan los presupuestos aprobados en su oportunidad.

El segundo y tercer punto tienen como común denominador el hecho de que definiciones esenciales de la presupuestación no se realizan, salvo excepciones, en los Ministerios o Secretarías de Educación, ya que la mayor parte del proceso se realiza en los Ministerios de Economía, que son los encargados de fijar las metas presupuestarias. En otras palabras, los lineamientos más importantes del presupuesto del gasto en educación muchas veces se realizan fuera del propio sistema que brinda el servicio. Lo que retroalimenta, cuando no potencia, las dificultades *naturales* de gestión del propio sector.

Adicionalmente, uno de los mayores problemas de la programación y la presupuestación es que, en general, los presupuestos terminan utilizándose para el análisis contable de los gastos y recursos y no para el de las políticas. Este problema depende de la estructura en que el programa ha sido construido: si fue elaborado para la administración y el control, naturalmente reflejará las preocupaciones presupuestarias (cuestiones contables, limitación de recursos, etc.). En cambio, si su estructura fue diseñada para el planeamiento y proyectado de modo tal que permita análisis estructurales, estos últimos se focalizarán en las políticas.

El conocimiento des agregado de los costos del sistema vinculados con los programas que los originan, además de posibilitar la determinación de las necesidades finales de fondos tiene una justificación adicional y tanto o más importante que conocer

la suma total a utilizar: permite señalar posibles incrementos en la eficiencia que posibilitarían hacer más cosas con los fondos disponibles.

El incremento de los impuestos: Esta posibilidad siempre se encuentra latente. Sin embargo, desde hace dos décadas la tendencia internacional es eliminar gravámenes o disminuir la presión impositiva. Además, en general, cuando ésta sube es para cubrir déficit presupuestarios, no para aumentar los recursos para áreas sociales. Por lo tanto, más allá de la prioridad que se le asigne al sector, estarían primando criterios de competitividad económica. En la medida en que el paradigma continúe siendo el de favorecer a los sectores productivos propiamente dichos, tampoco se puede esperar demasiado de esta fuente (ni para ésta ni para otras dimensiones sociales).

No obstante, no pocas veces se suele reclamar a favor de la asignación de recursos específicos para la educación. Ahora bien, aún cuando este tipo de ingresos han sido tradicionalmente *bien vistos* por la sociedad (frente a la discrecionalidad en la asignación de los recursos, constituyeron una especie de garantía en lo que a su destino final se refiere), la teoría de las Finanzas públicas se inclina por su utilización sólo para programas con alcance limitado que atiendan objetivos precisos.

En efecto, se entiende que los recursos específicos como fuente única introducen rigideces en las decisiones ya que no permiten reaccionar con dinamismo frente a la coyuntura y, dependiendo de su magnitud, pueden ocasionar una sobre o subinversión que, finalmente, termina atentando contra el planeamiento o programación del gasto educativo. Además, conceptualmente, se originan como sustitutos del pago de cuotas. Por ejemplo, ante la dificultad de establecer puestos de peaje en todos los caminos, se recurre a los impuestos sobre la nafta como *proxy* para solventar su mantenimiento. Por eso, teóricamente, el sector no debería ser financiado con este tipo de recursos.

Pero las rentas generales también son fluctuantes y, si disminuyen, los sistemas educativos son más débiles que otros sectores para compensar esa merma de recursos o enfrentar la situación. Este hecho aporta un elemento adicional al consenso sobre la afectación de, aunque sea, una parte de los recursos: para garantizar un flujo monetario mínimo que sostenga la prestación del servicio como red protectora que evite que la educación se involucre en la puja distributiva entre Ministerios o Secretarías de Estado.

Sin embargo, a pesar de esto, la tendencia observada en las últimas décadas es que la fuente de ingresos sectorial sea de libre disponibilidad. En consecuencia, y en

forma natural, las propias leyes de Presupuesto se constituyeron en la fuente de recursos del sistema. .

### **La participación del sector privado**

Básicamente, el sector privado contribuye o puede contribuir al financiamiento de la educación por dos vías: a) el gasto de las familias y, b) el de las empresas. El primero comprende desde las vestimentas, los útiles y demás materiales escolares tales como los libros de texto, hasta el pago de aranceles para sufragar las escuelas de gestión privada. Con excepción de estos últimos, el resto de los gastos de las familias son realizados, también, por aquellas que envían a sus hijos a escuelas públicas. Naturalmente, la excepción la constituyen los alumnos a quienes el Estado o alguna otra organización -escolar o no- facilita los medios para la adquisición o entrega en forma directa de esos materiales, etcétera.

En lo que respecta a la prestación privada del servicio, alentar la creación de escuelas privadas por un problema de financiamiento no parecería poder aportar una solución efectiva y, mucho menos, equitativa. Si bien el término "privatización de la educación" ha sido aplicado a hechos muy disímiles en América Latina en los últimos lustros, habría consenso en que las apelaciones al aumento del gasto - de las familias cuyo objetivo implícito es reducir -y no complementar- la inversión pública en educación, podrían ser comprendidas con mayor certeza dentro de ese concepto. Más aún si, con el objeto de incentivar la matrícula en esas escuelas, las propuestas se encuentran acompañadas de subsidios o normas más flexibles que las vigentes en los establecimientos estatales.

Desde una perspectiva teórica, es posible aventurar que este tipo de acciones no contribuya a mejorar la eficiencia ni la equidad global. Más aún, es casi seguro que terminen asentando en la región una situación que se ha venido observando en los últimos años aun sin que mediara este tipo de medidas: la consolidación de un sistema segmentado jerárquicamente, con escuelas de gestión pública y privada, con circuitos para ricos y para pobres en cada uno de esos tipos de instituciones escolares (es decir, independientemente del tipo de gestión), que atienden a diversos grupos de acuerdo con su nivel de ingreso y origen sociocultural.

### **El concepto de equidad en John Rawls , en la distribución del ingreso**

Desde una perspectiva sociológica y, por lo tanto, necesariamente empírica, la definición de la equidad. Al ser un principio, esta no se puede medir en sentido estricto, aunque es posible identificar algunas dimensiones que permitieran operacionalizar el concepto. Desde la perspectiva de John Rawls sobre la “*Justicia como equidad*”. Aunque se trata de una teoría moral, ella es perfectamente compatible con la perspectiva sociológica porque se refiere al gran problema de la sociología: la construcción del orden social, la configuración de las instituciones básicas de la sociedad. Esto tiene una gran relevancia desde el punto de vista de la educación porque, tal como lo demostró Durkheim, la educación es un instrumento clave en el proceso de construcción, conservación y cambio del orden social.

Según Rawls, los principios de la justicia como equidad son los siguientes:

1º) Cada persona tiene el mismo derecho irrevocable a un esquema plenamente adecuado de libertades básicas que sea compatible con un esquema similar de libertades para otros. ***Principio de igual libertad.***

2º) Las desigualdades sociales y económicas tienen que satisfacer dos condiciones: a) estar vinculadas a cargos y posiciones abiertos a todos en condiciones de igualdad equitativa de oportunidades (***principio de la igualdad equitativa de oportunidades***); b) las desigualdades deben redundar en un mayor beneficio de los miembros menos aventajados de la sociedad (***principio de la diferencia***).

- La teoría de Rawls no se presenta como una concepción verdadera de la justicia; **su propósito no es metafísico, sino práctico: ordenar la estructura básica** de la sociedad.
- Esta teoría exige que el **Estado** intervenga en la regulación del orden social. No le asigna un papel menor y pasivo como lo reclama el liberalismo conservador. Sin una presencia activa del Estado es difícil pensar en un sistema educativo que pueda contribuir a fortalecer la equidad, al menos según la definición de sistema educativo que aquí se adopta.
- La justicia como equidad se aplica a las instituciones de una **sociedad** democrática, y se funda en los dos pilares fundamentales de la democracia: la **libertad** y la **igualdad**. Los críticos atacan a Rawls por los dos flancos. Para los liberales conservadores (libertarios) su concepción no es suficientemente liberal; para los igualitaristas radicales, no es suficientemente igualitaria. Pero es precisamente este equilibrio rawlsiano entre estos polos en tensión lo importante

desde el punto de vista de la educación. Además, permite plantear en otros términos un debate frecuente en educación: la oposición entre políticas de equidad y políticas de igualdad.

- Los principios de la justicia son el objeto de un **contrato social que se plasma en la constitución y las leyes**. Una vez aceptadas, las reglas del contrato se obedecen porque la moral exige que cumplamos aquello que nos hemos comprometido a cumplir. La educación de un país está regulada por leyes, no opera en un vacío institucional.
- La teoría de Rawls **supera la idea de justicia distributiva basada en la mera igualdad de oportunidades y rechaza el utilitarismo**. Lo que exige es mejorar las expectativas de los miembros más débiles de la sociedad.
- La teoría contempla las **circunstancias objetivas** (el contexto) en que se desarrolla la vida de las personas. Éstas deben ser igualadas de modo tal que las opciones de la vida de cada uno no dependan de esas circunstancias, sino de una elección libre de persona.
- Por último, incluye **la eficiencia y la estabilidad** como condiciones para la preservación del ordenamiento institucional acordado. Si bien la eficiencia ocupa un lugar secundario en la teoría y debe subordinarse a los principios de la justicia, Rawls le asigna un lugar importante en sus planteos.

Para Rawls, estos principios mantienen entre sí un orden jerárquico. El primero tiene prioridad absoluta, defiende la igualdad de todos ante la ley. El segundo está subordinado al primero, trata de las desigualdades sociales y económicas; se aplica a la distribución del ingreso y la riqueza. A su vez, el principio de igualdad de oportunidades tiene preeminencia sobre el principio de la diferencia.

## **LA RESPONSABILIDAD DE ESTADO EN LA EQUIDAD EDUCATIVA**

En lo que respecta al principio de igualdad de oportunidades educativas, el Estado Argentino no advierte como una de sus responsabilidades indelegables, la satisfacción de las demandas educativas del sector público: "Escuelas sobreexigidas y subdotadas continuaron siendo las características principales para la educación pública

para los sectores populares, tanto en el orden nacional como provincial" (Gagliano y Cao en: Puiggros y Lozano).

Según varios autores la educación pública básica atraviesa quizás uno de sus momentos más difíciles, y tiene como desafío recuperar su prioridad política, su identidad y su función social. Se está hablando de edificios deteriorados, ausencia de material de trabajo, turnos reducidos, una superpoblación de aulas que se da conjuntamente con una pérdida de matrícula, dificultad para cubrir cargos docentes de directivos y maestros, desplazamiento de funciones pedagógicas por funciones asistenciales y administrativas.

En situaciones como esta el alcance de las prácticas docentes puede verse fuertemente comprometida. El concepto de logros remite a la posibilidad de "alcanzar los objetivos propuestos"; se refiere a la aptitud para alcanzar los objetivos institucionales- alude a aquello que debe hacerse, e implica la fidelidad a la actividad sustantiva de la escuela. Los mecanismos de detección de los logros en las instituciones escolares cuando se identifica con los logros alcanzados por los alumnos, desde la igualdad de oportunidades que el sistema le brinda en los diferentes ámbitos escolares, lleva a plantear preguntas sobre las características de la institución y las condiciones escolares específicas en que se imparten los conocimientos a niños provenientes de condiciones socioeconómicas diferentes.

Por ejemplo, una perspectiva dinámica indica que oportunidad educacional en un momento determinado del tiempo se basa en las oportunidades de momentos anteriores, aunque dispongamos de limitada prueba empírica acerca de la naturaleza de estas relaciones funcionales. Supuesto implícito en buena parte de la política educativa es que estas vinculaciones son deterministas y que la oportunidad previa prejuzga las ulteriores oportunidades". Reimers explicita el modelo de la siguiente manera: "la primera etapa de las oportunidades, el nivel más básico, es la de matricularse en el primer curso de la escuela. El segundo nivel estriba en la oportunidad de contar con bastante experiencia positiva y de aprender suficientemente en ese primer curso para terminarlo con destrezas cognitivas y sociales que permita proseguir el aprendizaje en la escuela. El tercer nivel es la oportunidad *de completar cada ciclo educativo, es decir, de aprender en cada etapa bastante para seguir ascendiendo y ser capaz de asistir a la escuela. El cuarto nivel consiste en la oportunidad de que, tras completar el ciclo, los graduados posean*

*destrezas y conocimientos comparables a los de otros titulados del mismo ciclo.* Por fin, el quinto nivel de oportunidad es que lo que haya sido aprendido en el ciclo sirva al graduado para tener otro tipo de oportunidades sociales y económicas, con que expandir sus posibilidades en la vida".

En cuanto al Rol económico del Estado en relación a la responsabilidad de alcanzar una distribución igual de los servicios educativos, en nuestro país se evidencia un fuerte debilitamiento de esta función. Un ejemplo de este debilitamiento de acciones en la búsqueda de la igualdad en materia educativa, puede observarse desde el ámbito de la legislación, por ejemplo en el artículo 2 de la Ley Federal de Educación cuando establece: "El Estado nacional tiene la responsabilidad principal e indelegable de fijar y controlar el cumplimiento de la política educativa, tendiente a conformar una sociedad argentina justa y autónoma, a la vez que integrada a la región, al continente y al mundo". En este artículo, en donde se expresa la intención de "fijar y controlar", y **no ya de brindar, financiar o satisfacer** demandas educativas, se evidencia también la intención política de delegar responsabilidades educativas a los particulares, mostrando así una intención de responder a lineamientos políticos internacionales, bajo los que se debilita la responsabilidad estatal en la satisfacción de la creciente y cada vez más compleja demanda educativa, especialmente al transferir instituciones públicas a ámbitos provinciales y municipales con la intención de desresponsabilizarse del financiamiento de las mismas. Esta política se enmarcaría en una concepción macroeconómica que intenta generar consenso en torno al repliegue estatal. Este nuevo movimiento de repliegue perjudica a los sectores que se muestran incapaces de cambiar y reacomodarse a las nuevas situaciones y exigencias de las mismas.

Es posible entonces hablar del deterioro de la calidad y cantidad de servicios educativos, sobre todo en el nivel primario, en algunas provincias EGB1 y EGB2, "en el que más de un tercio de la población no puede completar la escuela primaria y algunos niños ni siquiera tienen acceso a ella; se muestra en la incapacidad de brindar igualdad en los procesos de expansión del sistema educativo, puesto que no todos los grupos se han beneficiado en la misma medida de las oportunidades educativas. Si bien todos los que alcanzan la edad de la escolaridad obligatoria se incorporan a la escuela, muchos de ellos no logran mantenerse en el sistema. El fenómeno de la repitencia y la deserción afectan de manera muy distinta a los niños argentinos dependiendo de su origen social y localización geográfica"(Tenti Fanfani, 1994).

Las familias que tienen la posibilidad de elegir la escuela para sus hijos, elegirán aquellas en las cuales las oportunidades educativas para alcanzar mayores logros son más altas, ya sean públicas, ya sean privadas. Aquellas familias que no tienen la opción de la elección, limitados por problemas económicos y además condicionados por factores como por ejemplo la distancia, deberán optar por la escuela que le toque en suerte.

En consecuencia, puede sostenerse que la población escolar que asiste a instituciones en las que se forma y educa en condiciones diferentes, obtendrá logros diferentes. Entonces es pertinente preguntarse: ¿esta diferencia entre las condiciones que presentan algunas escuelas públicas y/o privadas, de existir, repercutirá en los logros alcanzados por los alumnos que provienen de sectores carenciados de modo tal que permitan equilibrar las desigualdades, o según la postura antes expuesta, las profundizará aún más?

Tratar de echar luz sobre la realidad que deviene de estas diferencias, y mostrar la incidencia de estas en los logros escolares en consecuencia con el principio constitucional que sostiene que el Estado Argentino tiene la responsabilidad indelegable de brindar igualdad de oportunidades educativas a todos los habitantes del suelo argentino, es lo que debe servir de motor a nuevas investigaciones. Luchar desde este pequeñísimo lugar en contra de la injusta distribución de bienes como el de la educación; y combatirla significa permitirnos alcanzar la dignidad humana a quienes nos compromete; y esto es sin lugar a dudas debiera ser el objetivo último de investigaciones y trabajos que involucren la problemática sobre el financiamiento educativo desde conceptos como el de la igualdad y equidad educativa.

### **¿Pero cómo podemos cambiar? Si estamos en el medio de Medidas Neoliberales en Educación**

Con la globalización neoliberal, a la **educación** ya no se le concibe como **un derecho social**, hoy es una inversión que debe ser rentable y debe adaptarse a las demandas del mercado "se considera a la educación como una empresa que necesariamente debe demostrar su eficiencia, eficacia, rentabilidad y calidad".

"La educación es el área con más gasto gubernamental y es un blanco potencial para la privatización. Es importante para el proyecto neoliberal porque representa un mercado grande, es de importancia central en la economía, y por el posible riesgo para las

corporaciones globalizadoras si la educación tuviera éxito en generar ciudadanos críticos hacia una sociedad democrática".

El modelo educativo que imponen los organismos internacionales en América Latina toda, implica:

1. La privatización de la educación pública.
2. La necesidad de mejorar la eficiencia, la calidad, la eficacia y la productividad de los sistemas educativos.
3. Flexibilizar la oferta educativa, cambiar el sistema de gestión de la educación y el perfil profesional del profesorado, reformando el currículo al eliminar aspectos humanistas por los puramente técnicos.
4. Introducir la competencia interna y desarrollar un sistema que tenga como base el esfuerzo individual como mecanismos que garanticen los servicios que se ofrecen.
5. Establecer mecanismos de control y de evaluación de la calidad de los servicios educativos.
6. Articular y subordinar las promociones educativas a las necesidades impuestas por el mercado laboral nacional e internacional.
7. Promover las contribuciones privadas a los costos educativos.
8. Flexibilizar las formas de contratación y las retribuciones salariales de los docentes, pero a la vez desarrollar sistemas sociales de evaluación.
9. Disminuir los gastos educativos estableciendo medidas de optimización de la gestión de los recursos para aumentar la eficiencia del sistema educativo.
10. Aumentar el número de alumnos por aula con tal de incrementar la productividad del profesorado y bajar costos en pago a nuevos maestros.
11. Contratación de personal no profesional para el desempeño de una labor que antes solo debía ser realizada por personal docente calificado.
12. Orientación de modelos educativos dirigidos al consumo de tecnología importada.

La Coalición Trinacional en Defensa de la Educación Pública, formada por representantes sindicales de los sectores educativos de México, Canadá y Estados Unidos, en su 5ª Conferencia Trinacional realizada en la Cd. de Zacatecas en noviembre del 2000 identificó como tendencias neoliberales que afectan a la educación pública en los tres países (podemos decir que también las identificamos en Argentina):

- a) El aumento de cuotas que excluye de la educación a muchos jóvenes de pocos

recursos económicos.

- b) El uso de la educación a distancia como sustituto de una educación directa al alcance de todos.
- c) Las becas crédito a los estudiantes que tienden a dejarlos endeudados cuando terminan la Universidad.
- d) El reemplazo del financiamiento público a la educación con fondos privados y corporativos.
- e) La promoción de vouchers para subsidiar la educación privada, mientras el subsidio a las universidades públicas se condiciona a requisitos de desempeño.
- f) La disminución de los fondos para la educación.
- g) Los exámenes estandarizados.
- h) La violación permanente a los derechos laborales y sindicales de los trabajadores de la educación.

En cuanto a la Política educativa a partir de los años '80 en Argentina (dan) Continuidad del proyecto educativo neoliberal.

La política educativa del actual gobierno nacional no solo representa la continuidad de las estrategias instrumentadas por los anteriores gobiernos militares y democráticos, sino que pretende extremar la aplicación de las medidas y recomendaciones de los organismos financieros internacionales.

En los '80 durante la presidencia de Menem se profundizaron las políticas neoliberales llevando hasta sus últimas consecuencias la privatización en todas las ramas de la economía, de los servicios y los recursos naturales, así como neutralizar a los sindicatos y organizaciones sociales presentándolos como instancias obsoletas. Para el gobierno nacional –cuyo gabinete estaba conformado por empresarios, gremialistas, radicales, peronistas, etc, el país no era más que una empresa, a la que se debía administrar de manera eficiente sin importar que para lograrlo se pisoteen los derechos más elementales.

### **Alternativas para la construcción colectiva**

El impacto de la globalización neoliberal en la educación es avasallante, pero no inamovible. Es necesario dar respuestas y alternativas desde la perspectiva de los trabajadores y de la sociedad.

En este marco se inscriben los esfuerzos que las organizaciones sindicales integrantes de la Coalición Nacional (gremios provinciales, nacionales, privados, universitarios) en Defensa de la Educación Pública emprendido desde 1990 y en cuyos principios se reivindica a la educación como un derecho social, que es vital para mantener la herencia cultural, social y política de nuestros pueblos. De igual forma aspiramos a un sistema social distinto al que hoy prevalece, al servicio del desarrollo social y democrático de nuestros países.

En la Conferencia Hemisférica IDEA, realizada en Quito, Ecuador, en 1999 se presentaron las siguientes estrategias para defender la educación pública en las Américas, que compartimos plenamente:

- 1) Defender la educación pública en el ámbito local y nacional con una conciencia estratégica del contexto global. Informar y movilizar a los trabajadores de la educación y a la población en general
- 2) Construir una ideología contra neoliberal con un programa alternativo para la educación pública nacional e internacional.
- 3) Realizar investigaciones y análisis para compartirlos con otras organizaciones en todas las Américas.
- 4) Crear puentes de comunicación entre organizaciones con Conferencias, y crear una red de comunicación usando la Internet.
- 5) Trabajar con organizaciones laborales y de maestros en el ámbito internacional y regional para desarrollar un entendimiento común y estrategias.
- 6) Participar en la construcción de una sociedad civil global que trabaje para crear un ambiente saludable justicia social, incluyendo a la educación pública.
- 7) Tomar parte activa en campañas internacionales orientadas a conseguir derechos sociales, incluyendo el derecho a la educación y el derecho de los trabajadores de formar organizaciones que les provean de protección.
- 8) Retar constantemente "el culto de lo inevitable" es decir la queja de que no hay alternativa ante las políticas neoliberales.

La globalización del capital y de las comunicaciones ha posibilitado también la globalización de la lucha. La suspensión de la reunión de la OMC, en Seattle por la protesta de miles en las calles, así como las posteriores protestas en Davos, Cancun, Génova y Quebec, G8,etc. demostraron que los que se oponen a los efectos de la globalización no son grupos aislados, sino parte de un movimiento global.

En el Foro Social Mundial en Porto Alegre, Brasil, se desarrolló un debate intenso en la búsqueda de un mundo donde se globalice la esperanza y el desarrollo pleno de los pueblos.

Noam Chomsky, en su participación en este Foro ha señalado que el verdadero foro contra la mundialización se realizó en otro lugar, - refiriéndose al Foro Económico Mundial que al mismo tiempo se realizó en Nueva York- quienes están procurando "impulsar una forma de globalización que va contra los intereses de la población. Ellos quieren que por globalización se entienda un tipo específico de globalización: la orientada por los intereses de las grandes corporaciones"

## BIBLIOGRAFIA

- ALBA, Alicia de(1994).: "Construcción del curriculum y Estado evaluador." En Pensamiento universitario No2 Bs. As.
- AMIEVA, SONIA. (2005) Trabajo preliminar de tesis doctoral. Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional de San Luis.
- BRIÍGIDO, A:M: (2000), Bs As. año2000
- Bravslasky, Cecilia.( 1994:29) La discriminación educativa en Argentina. Ed. Miño y Dávila. Argentina.
- BRAVO, Héctor F.: " Los Recursos Financieros de la Educación" 1975.
- ESCONDRILLAS, Fernando: " Esquema para el análisis financiero del Sistema Educativo"..
- LAFONT BATISTA,Ester : " La institución escolar. Convivencia y disciplina."Tesis Edit.Norma educativa. 1994.
- MENY, Yves ,THOENING J ean Claude. "Las Políticas Públicas". Edit. Ariel. Barcelona 1992.
- MIRANDA Roberto A.: "La descentralización del Sistema escolar argentino." 1981. Bs.As.
- MONTENEGRO A., ZANOTTI L.SALONIA A. AGULLA J.C. "Educación y Trabajo" . De "Ideas y Propuestas para la Educación Argentina. Bs.As. (Morduchowicz, Alejandro
- NARADOWSKI, Patricio: "La producción de Educación en la Argentina de los '90". Nazareno. Héctor W.
- PAIVA, V: "Educación, Bienestar Social y trabajo. 1992. Edic. Libros de Quirquincho.
- PAVIGLIANITTI, Norma: "Diagnóstico de la Administración Central de la Educación." Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. 1988
- POGGI,M; FRIGERIO,G Y TIRAMONTI,G : " Cara y ceca".Editorial Troquel.Flacso.1993.
- POPKEWITZ, T.S.: "Sociología Política de las Reformas educativas". Morata. Madrid 1994.
- Radusky, D.: Ritual y realidad de la conducción educativa. Ed. Magisterio. Bs. As. 1996
- RAMA German: " Heterogeneidad técnica, diferenciales de salarios y educación. CEPAL. UNESCO. PNUD.

REIMERS, Fernando : " Deuda Externa y Financiamiento de la Educación" . Su impacto en Latinoamérica. Harvard Institute for international. Rev. Iberoamericana de Educación. No2, Mayo-agosto 1992.

Revista IICE, Año N° 8; 1996

Revista Interamericana de desarrollo educativo "La Educación" Año XXXIX N° 121. II, 1995).

Revista Interamericana de Desarrollo Educativo N° 120 .1995.

Revista Interamericana de Desarrollo educativo, II, 1995.

RIGUELME G y OTROS: " La comprensión del mundo del trabajo".

SANDER, Benno : " Administración de la Educación en América Latina .El concepto de relevancia cultural".Mimeo.1985.

SAVIANI Y OTROS: "Respuesta a la crisis educativa". Edit. Cántaro. FLACSO. CLACSO. 1989. Bs. As.

SIRVENT, María Teresa : " Democracia y educación, una perspectiva cultural sobre el caso argentino".Mimeo.1986.,

TEDESCO Y OTROS: "El Proyecto educativo autoritario. " Arg. 1976-1982.Grupo Edit. Latinoamericano. FLACSO 1983. Bs. As)

Tedesco. Capacitación de educadores para áreas marginales

Tenti Fanfani, La Escuela Vacía: Deberes del Estado y Responsabilidades de la Sociedad. Buenos Aires. Argentina 1994.

Tiramonti, Guillermina; Los condicionantes de la realidad educativa.Comp. Filmus, D. Ed. Novedades Educativas. Bs. As. 1995).

TRILLAS, Jaume: "Ensayos sobre la Escuela. El espacio social y material en la escuela". Edit. Leartes. BsAs. 1985.

VAIZEY, J: "Educación y Economía". Edit. Rialp. Madrid

VUSKOVIC: " América Latina la crisis de desigualdad" Cuaderno No 20 Abril. 1990. Serie Economía

WEBER, Max. : "Educación y Sociedad. Tipos de Dominación". Fondo de Cultura Económica

Zanglá de Rovignale, A.; Pentimalli de Vieytes, M. ; "Ley Federal de Educación. Acuerdos Sobre su Implementación". Editorial C y C. 1995. Bs. As.