

CIPPEC



políticas públicas
public policies

Programa de Educación
Área de Desarrollo Social

DOCUMENTO DE TRABAJO N°133

AGOSTO DE 2015

¿Cuánto cuestan las políticas educativas prioritarias? Período 2016-2019

MALENA ACUÑA

Bajo la coordinación de Axel Rivas, Cecilia Veleda y
Florencia Mezzadra.

Índice

Resumen ejecutivo	5
Introducción	7
1. Cada política y su costo nominal	9
A) Primera infancia	9
B) Primaria.....	13
C) Secundaria.....	16
D) Docentes	17
Síntesis de las metas.....	23
2. Costos nominales de los tres conjuntos de metas	26
3. Costos de los tres conjuntos de metas en relación a otras variables macro	32
4. Síntesis de resultados	37
Conclusiones	39
Bibliografía	41
Anexo I. Síntesis de resultados utilizando PBI con año base 2004	43
Anexo II. Anexo metodológico	46
Acerca de la autora	54

Índice de cuadros y gráficos

Cuadro 1. Costos asociados con la meta máxima de jardín maternal. En pesos de diciembre 2014. 2016-2020	10
Cuadro 2. Costos asociados con la meta media de jardín maternal. En pesos de diciembre 2014. 2016-2020	10
Cuadro 3. Costos asociados con la meta máxima de sala de 3. En pesos de diciembre 2014. 2016-2020	11
Cuadro 4. Costos asociados con la meta media de sala de 3. En pesos de diciembre 2014. 2016-2020	12
Cuadro 5. Costos asociados con la meta mínima de sala de 3. En pesos de diciembre 2014. 2016-2020	12
Cuadro 6. Costos asociados con la meta de sala de 4. En pesos de diciembre 2014. 2016-2020.....	13
Cuadro 7. Costos asociados con la meta máxima de extensión de la jornada en primaria. En pesos de diciembre 2014. 2016-2020	14
Cuadro 8. Costos asociados con la meta media de extensión de la jornada en primaria. En pesos de diciembre 2014. 2016-2020.....	15

Cuadro 9. Costos asociados con la meta mínima de extensión de la jornada en primaria. En pesos de diciembre 2014. 2016-2020	15
Cuadro 10. Costos asociados con la meta de universalización de la secundaria. En pesos de diciembre 2014. 2016-2020.....	16
Cuadro 11. Costos asociados con la meta de planes de mejora en la secundaria. En pesos de diciembre 2014. 2016-2020.....	17
Cuadro 12. Costos asociados con la meta máxima de formación docente inicial. En pesos de diciembre 2014. 2016-2020.....	18
Cuadro 13. Costos asociados con la meta media de formación docente inicial. En pesos de diciembre 2014. 2016-2020.....	19
Cuadro 14. Costos asociados con la meta mínima de formación docente inicial. En pesos de diciembre 2014. 2016-2020.....	20
Cuadro 15. Costos asociados con la meta de apoyo pedagógico. En pesos de diciembre 2014. 2016-2020	21
Cuadro 16. Costos asociados con la meta máxima de aumento salarial. En pesos de diciembre 2014. 2016-2020	22
Cuadro 17. Costos asociados con la meta media de aumento salarial. En pesos de diciembre 2014. Período 2016-2020	22
Cuadro 18. Costos asociados con la meta mínima de aumento salarial. En pesos de diciembre 2014. 2016-2020	23
Cuadro 19. Síntesis de metas: conjuntos de máxima, media y mínima	23
Gráfico 1. Costo incremental estimado para el conjunto de metas de máxima, media y mínima. En millones de pesos de diciembre 2014. 2016-2020.....	26
Cuadro 20. Costo incremental estimado para el conjunto de metas de máxima, media y mínima, según tipo de costo. En millones de pesos de diciembre 2014 y en porcentaje. 2016-2020	27
Gráfico 2. Participación de cada meta en el costo incremental estimado para el conjunto de metas de máxima. En porcentaje. 2016-2019.....	28
Gráfico 3. Participación de cada meta en el costo incremental estimado para el conjunto de metas de media. En porcentaje. 2016-2019.....	29
Gráfico 4. Participación de cada meta en el costo incremental estimado para el conjunto de metas de mínima. En porcentaje. 2016-2019	29
Gráfico 5. Participación de cada meta en el costo incremental estimado para el conjunto de metas de máxima. En porcentaje. 2020 en adelante.....	30
Gráfico 6. Participación de cada meta en el costo incremental estimado para el conjunto de metas de media. En porcentaje. 2020 en adelante.....	31
Gráfico 7. Participación de cada meta en el costo incremental estimado para el conjunto de metas de mínima. En porcentaje. 2020 en adelante	31
Gráfico 8. Costo incremental estimado para el conjunto de metas de máxima, media y mínima como proporción del gasto educativo consolidado estimado. En porcentaje. 2016-2020.....	33

Gráfico 9. Costo incremental estimado para el conjunto de metas de máxima, media y mínima como proporción del gasto público consolidado estimado. En porcentaje. 2016-2020.....	33
Gráfico 10. Costo incremental estimado para el conjunto de metas de máxima, media y mínima como proporción del PBI estimado. En porcentaje. 2016-2020.....	34
Gráfico 11. Gasto educativo consolidado como porcentaje del PBI estimado. 2005-2019.....	35
Cuadro 26. Costo incremental de los conjuntos de metas como porcentaje del PBI estimado, según escenario macroeconómico. Promedio 2016-2019	37
Cuadro 27. Estimación del gasto educativo consolidado como porcentaje del PBI estimado, según ambición del conjunto de metas y escenario macroeconómico. Promedio 2016-2019	37
Gráfico A1. Gasto educativo consolidado como porcentaje del PBI estimado en el escenario macroeconómico moderado. 2005-2019	43
Cuadro A1. Costo incremental de los conjuntos de metas como porcentaje del PBI estimado, según escenario macroeconómico. Promedio 2016-2019	44
Cuadro A2. Estimación del gasto educativo consolidado como porcentaje del PBI estimado, según ambición del conjunto de metas y escenario macroeconómico. Promedio 2016-2019	44

Resumen ejecutivo

Este documento se propone apoyar el planeamiento de la próxima gestión nacional a través de la estimación de la inversión necesaria para implementar ciertas políticas prioritarias, orientadas a enfrentar desafíos pendientes de la educación en la Argentina. Para ello, se analizaron los costos de implementar progresivamente (entre 2016 y 2019) 9 políticas con mayor peso presupuestario entre 10 políticas sugeridas en un documento complementario (Mezzadra, Veleda y Rivas, 2015), y según 3 alternativas (de máxima, media y mínima) que suponen distintos grados de ambición en la implementación.

En la primera sección se presenta cada una de las políticas según población objetivo y opciones de implementación (máxima, media o mínima), explicitando la cantidad de alumnos, secciones, unidades educativas o docentes involucrados y sus costos nominales estimados. En la segunda sección se exhiben los costos nominales totales de los conjuntos de metas de máxima, media y mínima, con la participación de cada meta en el valor del conjunto. En la tercera sección se determina el costo de cada conjunto de metas como proporción de las estimaciones del PBI con año base 1993, del gasto público consolidado y del gasto educativo consolidado. Además, se estima el gasto educativo consolidado en relación con el PBI estimado. En la cuarta sección se sintetizan resultados globales para los tres conjuntos de metas bajo distintos escenarios macroeconómicos (optimista, base o pesimista). Además, en el primer anexo se presenta una síntesis de resultados globales pero en función del PBI con año base 2004 y en el segundo se exponen los principales supuestos, decisiones metodológicas y fuentes de información.

En promedio para 2016-2019, se estima que bajo un escenario macroeconómico moderado (crecimiento medio anual del PBI de 2,5%), las políticas educativas prioritarias más onerosas pueden demandar aproximadamente entre 0,92 y 1,76 puntos suplementarios del PBI con año base 1993, según el grado de ambición en la implementación. Esto implica, en promedio para el cuatrienio considerado, una inversión consolidada de un 7,73% a un 8,57% del PBI con año base 1993 (en 2013 se invertía un 7,29%). Estos últimos porcentajes son menores si se utiliza el PBI con año base 2004: 6,0%, 6,32% y 6,65%, respectivamente (a partir de un gasto de 5,66% en 2013).

El aumento de la inversión educativa consolidada como porcentaje del PBI requerido en el período analizado (20,9% en el conjunto de máxima) pareciera razonable al considerar que es similar al que se ha realizado en el período reciente (entre 2010 y 2013, el aumento fue del 24,1% con PBI año base 1993 y del 20,8% con año base 2004). Sin embargo, un mismo aumento porcentual puede ser más difícil de alcanzar cuando el punto de partida es más alto y más aún si el crecimiento de la economía es más moderado. Las políticas que exigirán mayor inversión continuarán siendo las que están ligadas al incremento del salario docente y expansión del sistema. Es esperable que la agenda del próximo período de gobierno comprenda tanto estas acciones "incrementales" indispensables, como otras políticas menos costosas pero igualmente necesarias para la mejora de la calidad educativa.

Las estimaciones de este documento son solo un ejercicio que permite dimensionar el peso relativo de ciertas políticas relevantes. La paleta de políticas seleccionadas puede ampliarse, reducirse, combinarse o implementarse en horizontes temporales más prolongados. Si bien la proyección de la inversión requerida es ineludible para considerar la viabilidad fiscal de las políticas, también es fundamental analizar la viabilidad política y técnica. Para fortalecer la viabilidad de la agenda propuesta y propiciar una mayor justicia distributiva entre las provincias, será clave que una mayor proporción de la inversión sea afrontada por el gobierno nacional.

Agradecimientos

La autora agradece muy especialmente al Grupo Compromiso con el Financiamiento Educativo por su acompañamiento a lo largo de la elaboración del documento y su esfuerzo por visibilizar la cuestión en la agenda pública.

El uso de un lenguaje que no discrimine por género es una de las preocupaciones de la autora. Sin embargo, dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar el femenino y masculino en simultáneo para visibilizar la existencia de ambos géneros, se optó por emplear el genérico tradicional masculino. La autora entiende que todas las menciones en genérico representan siempre a varones y mujeres, salvo cuando se especifique lo contrario.

Introducción

Este documento se propone apoyar el planeamiento de la próxima gestión nacional a través de la estimación de la inversión necesaria para implementar ciertas políticas prioritarias para enfrentar desafíos pendientes de la educación en la Argentina. Con este objetivo, se analizaron los costos de implementar progresivamente (de 2016 a 2019) 9 políticas con mayor peso presupuestario entre 10 políticas planteadas en un documento complementario (Mezzadra, Veleda y Rivas, 2015). Este ejercicio se enmarca en las metas oficialmente establecidas a nivel regional y nacional, como las Metas 2021 de la OEI, la Ley de Educación Nacional o el Plan Nacional de Educación Obligatoria.

A partir de esta selección, se costearon las políticas según 3 alternativas (de máxima, media y mínima), que suponen distintos grados de ambición en la implementación. Este abanico de opciones favorece la discusión democrática del futuro de la educación, sin preestablecer un marco único. Además de los costos absolutos, se estimaron los costos como porcentaje del PBI, del gasto público total y del gasto en educación estimados. Los costos presentados corresponden a los recursos incrementales requeridos para alcanzar las metas, por sobre la inversión actual.

Evaluar la inversión requerida para la implementación de las políticas nodales y más onerosas constituye una condición fundamental para un planeamiento responsable, racional y basado en evidencia. Se trata de una herramienta indispensable al momento de priorizar, decidir ritmos de implementación o, incluso, desestimar ciertas políticas. Un ejercicio similar fue realizado por el Programa de Educación de CIPPEC, gracias al apoyo del Grupo Compromiso con el Financiamiento Educativo (GCFE) (Bezem, Vera y Fernández Rost, 2011).

El trabajo parte de algunos supuestos generales. En primer lugar, se estimó el costo de cada política por separado manteniendo el resto constante, es decir, sin considerar la implementación del resto de las propuestas (al presentar el costo de conjuntos de metas, no se consideraron los costos agregados que supondría la implementación conjunta de las políticas). En segundo lugar, en la mayoría de los casos (excepto para la implementación de la jornada escolar extendida y el fortalecimiento de la formación inicial) se mantuvo la organización vigente de la oferta educativa (alumnos por establecimiento, alumnos por sección, docentes por alumno y directivos por alumno, entre otros)¹. En tercer lugar, se proyectó una implementación gradual y lineal de las metas educativas (con la excepción del aumento salarial)².

En cuarto lugar, aunque la evolución de los precios de la economía afecta los valores nominales de los costos educativos, se decidió hacer abstracción de la inflación para no agregar distorsión a los costos presentados a partir estimaciones de inflación futura. Así, los cálculos se basan en los últimos costos disponibles de los principales insumos y los valores en este documento se presentan en pesos de diciembre 2014. Por lo tanto, el crecimiento del presupuesto educativo solo expresa la implementación de nuevos programas educativos, el crecimiento del sistema o la revaloración de alguno de los rubros. En este ejercicio, el crecimiento de la inversión durante el período 2016 a 2019 dependerá de las metas propuestas. En quinto lugar, fue necesario proyectar el

¹ En las metas que involucran la expansión de la cobertura, se utiliza la “unidad educativa tipo” como unidad de medida para calcular el costo promedio de incorporar la cantidad de alumnos propuesta. La “unidad educativa tipo” alude a una escuela con una organización promedio de la oferta educativa para el nivel correspondiente.

² Este es un supuesto simplificador, ya que los esquemas de implementación no suelen ser perfectamente lineales. Por ejemplo, podrían estar más concentrados al final del período de gobierno debido a restricciones fiscales proyectadas para los primeros años. Se propuso el esquema lineal porque es el más simple de expresar y el más factible en términos de capacidades estatales.

crecimiento real del PBI durante el período de análisis y realizar supuestos para estimar el gasto público consolidado y el gasto educativo consolidado³.

Este documento consta de cuatro secciones principales. En la **primera**, se presenta cada una de las políticas según la población objetivo y opciones de implementación (máxima, media o mínima), explicitando la cantidad de alumnos, secciones, unidades educativas o docentes involucrados y sus costos nominales estimados, divididos en recurrentes y no recurrentes. En la **segunda**, se presentan los costos nominales totales de los conjuntos de metas de máxima, media y mínima, distinguiendo los costos recurrentes de los no recurrentes y mostrando la participación de cada meta en el valor del conjunto propuesto. En la **tercera**, se determina el costo de cada conjunto de metas como proporción del PBI, del gasto público consolidado y del gasto educativo consolidado estimados. Además, se estima el gasto educativo consolidado alcanzado en relación con el PBI estimado. En la **cuarta**, se exhibe una síntesis de los resultados globales bajo distintos escenarios macroeconómicos.

Por otro lado, en el **primer anexo** se presenta una síntesis de resultados globales, pero en función del PBI con año base 2004; en el **segundo anexo**, o anexo metodológico, se exponen los principales supuestos, decisiones metodológicas de mayor relevancia y fuentes de información.

³ Un mayor detalle sobre los supuestos realizados en las proyecciones del PBI, del gasto público consolidado y del gasto educativo consolidado está disponible al comienzo de la tercera sección de este documento.

1. Cada política y su costo nominal

Esta sección presenta cada una de las políticas propuestas y sus costos estimados, ordenadas según población objetivo o nivel educativo (primera infancia, nivel primario, nivel secundario y docentes), y según los grados de ambición en su implementación (máxima, de media y de mínima)⁴. Como cierre de este apartado, se presenta un cuadro que sintetiza la descripción de las políticas y su clasificación.

En las metas destinadas a expandir la cobertura, la población objetivo fue calculada sobre la base de la matrícula actual y las proyecciones de población. En general, los insumos principales comprenden la infraestructura (edificios o aulas), el equipamiento (mobiliario por aula, biblioteca, sala de computación, etc.), los salarios (de directivos, docentes y personal auxiliar y de apoyo) y los servicios alimentarios (desayuno o almuerzo).

A) Primera infancia

1) Jardín maternal: expansión de la cobertura, privilegiando a los sectores más vulnerados, hasta llegar al:

i. Máxima: 15% de los niños entre 45 días y 2 años de edad

Según los últimos datos disponibles, en 2013 la tasa de escolarización para los niños entre 45 días y 2 años era de, aproximadamente, un 5,3%⁵ (contempla solo la asistencia a educación formal, no incluye centros informales de educación o cuidado⁶). Para ampliar la cobertura al 15%, en 2019 sería necesario escolarizar a 206.500 niños, para lo cual se requeriría construir 11.474 nuevas salas, y contratar a 31.088 docentes y a 3.272 directivos. Alcanzar esta meta entre 2016 y 2019 implicaría una inversión de \$20.862 millones de pesos de diciembre 2014.

⁴ Salvo para las políticas de sala de 4, nivel secundario y apoyo pedagógico integral para los docentes, donde se plantea solo una alternativa para los tres grados de ambición o en la meta de jardín maternal donde se desestima la alternativa de mínima.

⁵ Las tasas de escolarización presentadas en este documento son brutas (porcentaje de población escolarizada en el respectivo grado o nivel, independientemente de su edad, respecto del total de la población en edad de asistir a ese grado o nivel) de elaboración propia, calculadas sobre la base de: datos poblacionales del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 y proyecciones poblacionales del INDEC y datos de matrícula de los Relevamientos Anuales realizados por la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE), dependiente del Ministerio de Educación de la Nación.

⁶ Aunque este documento se remite a analizar sólo la extensión del sistema formal, una política integral de educación y cuidado de la primera infancia debería contemplar también a los centros no formales de educación y cuidado. Para un tratamiento en detalle de esta cuestión, ver Acuña (2015).

Cuadro 1. Costos asociados con la meta máxima de jardín maternal. En pesos de diciembre 2014. 2016-2020

Año	Alumnos a incorporar	Secciones a incorporar	Unidades Educativas a incorporar	Costos no recurrentes		Costos recurrentes		Costo Total
				Infraestructura	Equipamiento	Salarios	Comedores	
2016	51.633	2.868	409	\$ 1.740.595.188	\$ 112.043.306	\$ 1.253.010.016	\$ 92.124.478	\$ 3.197.772.989
2017	51.633	2.868	409	\$ 1.740.595.188	\$ 112.043.306	\$ 2.506.020.033	\$ 184.248.957	\$ 4.542.907.484
2018	51.633	2.868	409	\$ 1.740.595.188	\$ 112.043.306	\$ 3.759.030.049	\$ 276.373.435	\$ 5.888.041.979
2019	51.633	2.868	409	\$ 1.740.595.188	\$ 112.043.306	\$ 5.012.040.065	\$ 368.497.914	\$ 7.233.176.473
Total 2016-2019	206.530	11.474	1.636	\$ 6.962.380.753	\$ 448.173.224	\$ 12.530.100.163	\$ 921.244.785	\$ 20.861.898.925
2020 en adelante						\$ 5.012.040.065	\$ 368.497.914	\$ 5.380.537.979

Fuente: CIPPEC.

ii. Media: 10% de los niños entre 45 días y 2 años de edad⁷

Ampliar la cobertura del jardín maternal al 10% en 2019 implicaría casi duplicar la asistencia a educación formal de este grupo etario. Para alcanzar la meta, se debería incorporar a 100.651 niños, construir 5.592 nuevas salas para albergarlos, y contratar a 15.151 docentes y a 1.595 directivos. Alcanzar esta meta entre 2016 a 2019 implicaría una inversión de \$10.835 millones de pesos de diciembre 2014.

Cuadro 2. Costos asociados con la meta media de jardín maternal. En pesos de diciembre 2014. 2016-2020

Año	Alumnos a incorporar	Secciones a incorporar	Unidades Educativas a incorporar	Costos no recurrentes		Costos recurrentes		Costo Total
				Infraestructura	Equipamiento	Salarios	Comedores	
2016	25.163	1.398	199	\$ 807.931.814	\$ 54.603.510	\$ 693.599.022	\$ 44.896.211	\$ 1.601.030.558
2017	25.163	1.398	199	\$ 807.931.814	\$ 54.603.510	\$ 1.387.198.044	\$ 89.792.422	\$ 2.339.525.791
2018	25.163	1.398	199	\$ 807.931.814	\$ 54.603.510	\$ 2.080.797.066	\$ 134.688.633	\$ 3.078.021.023
2019	25.163	1.398	199	\$ 807.931.814	\$ 54.603.510	\$ 2.774.396.087	\$ 179.584.844	\$ 3.816.516.256
Total 2016-2019	100.651	5.592	797	\$ 3.231.727.257	\$ 218.414.042	\$ 6.935.990.218	\$ 448.962.111	\$ 10.835.093.628
2020 en adelante						\$ 2.774.396.087	\$ 179.584.844	\$ 2.953.980.932

Fuente: CIPPEC.

⁷ En esta política se optó por no incluir una meta de mínima (lo cual quiere decir que la oferta se mantiene igual). Aunque es prioritario que los niños de 45 días a 2 años cuenten con los servicios de cuidado y educación que necesiten, tres razones hacen que, en un escenario de mínima, pueda optarse por no priorizar la expansión del jardín maternal en el corto plazo: i) el debate acerca de la conveniencia de la escolarización temprana, ii) la posibilidad de que las necesidades de esta franja etaria también puedan cubrirse con centros de cuidado (no dependientes del sistema de educación formal), y iii) la existencia todavía de importantes desafíos de expansión en el jardín de infantes.

2) Sala de 3: expansión de la cobertura, comenzando por los sectores de menor nivel socioeconómico, hasta llegar a:

i. **Máxima: la universalización**

La tasa de escolarización de los niños de 3 años era en 2013 del 41,6%. Tal como fue dispuesto en 2014, el Estado tiene la responsabilidad de universalizar la oferta de sala de 3, sin embargo, alcanzar esta meta para 2019 es difícil, ya que supondría un crecimiento promedio de la tasa de escolarización de 14,6 puntos porcentuales por año, mientras que la sala de 4 años (la sala con la expansión más veloz en la última década) se expandió a un ritmo promedio de 2,9 puntos porcentuales por año entre 2003 y 2013. Para alcanzar esta meta habría que incorporar a 396.447 niños, construir 3.141 unidades educativas promedio y designar a 28.267 docentes y a 6.282 directivos. Entre 2016 y 2019 implicaría una inversión de \$30.569 millones de pesos de diciembre 2014.

Cuadro 3. Costos asociados con la meta máxima de sala de 3. En pesos de diciembre 2014. 2016-2020

Año	Alumnos a incorporar	Secciones a incorporar	Unidades Educativas a incorporar	Costos no recurrentes		Costos recurrentes		Costo Total
				Infraestructura	Equipamiento	Salarios	Comedores	
2016	99.112	3.946	785	\$ 3.413.528.018	\$ 159.870.510	\$ 1.450.670.150	\$ 176.838.558	\$ 5.200.907.235
2017	99.112	3.946	785	\$ 3.413.528.018	\$ 159.870.510	\$ 2.901.340.301	\$ 353.677.115	\$ 6.828.415.943
2018	99.112	3.946	785	\$ 3.413.528.018	\$ 159.870.510	\$ 4.352.010.451	\$ 530.515.673	\$ 8.455.924.651
2019	99.112	3.946	785	\$ 3.413.528.018	\$ 159.870.510	\$ 5.802.680.601	\$ 707.354.231	\$ 10.083.433.359
Total 2016-2019	396.447	15.784	3.141	\$ 13.654.112.071	\$ 639.482.039	\$ 14.506.701.503	\$ 1.768.385.577	\$ 30.568.681.190
2020 en adelante						\$ 5.802.680.601	\$ 707.354.231	\$ 6.510.034.832

Fuente: CIPPEC.

ii. **Media: el 80% de los niños de 3 años**

Alcanzar en 2019 un 80% de cobertura en la sala de 3 implicaría casi duplicar la cobertura de 2013, lo que exigiría incorporar a 261.106 niños, construir 10.395 salas y cubrir 18.617 puestos docentes y 4.137 puestos directivos. Alcanzar esta meta de 2016 a 2019 implicaría así una inversión de \$20.302 millones de pesos de diciembre 2014.

Cuadro 4. Costos asociados con la meta media de sala de 3. En pesos de diciembre 2014. 2016-2020

Año	Alumnos a incorporar	Secciones a incorporar	Unidades Educativas a incorporar	Costos no recurrentes		Costos recurrentes		Costo Total
				Infraestructura	Equipamiento	Salarios	Comedores	
2016	65.276	2.599	517	\$ 2.221.337.709	\$ 105.292.955	\$ 983.065.862	\$ 116.468.349	\$ 3.426.164.875
2017	65.276	2.599	517	\$ 2.221.337.709	\$ 105.292.955	\$ 1.966.131.725	\$ 232.936.698	\$ 4.525.699.086
2018	65.276	2.599	517	\$ 2.221.337.709	\$ 105.292.955	\$ 2.949.197.587	\$ 349.405.047	\$ 5.625.233.298
2019	65.276	2.599	517	\$ 2.221.337.709	\$ 105.292.955	\$ 3.932.263.450	\$ 465.873.395	\$ 6.724.767.509
Total 2016-2019	261.106	10.395	2.069	\$ 8.885.350.835	\$ 421.171.820	\$ 9.830.658.625	\$ 1.164.683.489	\$ 20.301.864.768
2020 en adelante						\$ 3.932.263.450	\$ 465.873.395	\$ 4.398.136.845

Fuente: CIPPEC.

iii. Mínima: el 60% de los niños de 3 años

Esta meta supone aumentar, para 2019, 18 puntos porcentuales la tasa de escolarización de los niños de 3 años. Para cumplir este objetivo sería necesario incorporar 125.764 niños, construir 996 nuevas unidades educativas promedio y designar 8.967 docentes y 1.993 directivos. Alcanzar esta meta entre 2016 y 2019 implicaría una inversión de \$10.788 millones de pesos de diciembre 2014.

Cuadro 5. Costos asociados con la meta mínima de sala de 3. En pesos de diciembre 2014. 2016-2020

Año	Alumnos a incorporar	Secciones a incorporar	Unidades Educativas a incorporar	Costos no recurrentes		Costos recurrentes		Costo Total
				Infraestructura	Equipamiento	Salarios	Comedores	
2016	31.441	1.252	249	\$ 1.029.147.400	\$ 50.715.400	\$ 590.760.793	\$ 56.098.140	\$ 1.726.721.733
2017	31.441	1.252	249	\$ 1.029.147.400	\$ 50.715.400	\$ 1.181.521.586	\$ 112.196.280	\$ 2.373.580.666
2018	31.441	1.252	249	\$ 1.029.147.400	\$ 50.715.400	\$ 1.772.282.379	\$ 168.294.420	\$ 3.020.439.600
2019	31.441	1.252	249	\$ 1.029.147.400	\$ 50.715.400	\$ 2.363.043.173	\$ 224.392.560	\$ 3.667.298.533
Total 2016-2019	125.764	5.007	996	\$ 4.116.589.599	\$ 202.861.601	\$ 5.907.607.932	\$ 560.981.400	\$ 10.788.040.532
2020 en adelante						\$ 2.363.043.173	\$ 224.392.560	\$ 2.587.435.733

Fuente: CIPPEC.

3) Universalización de la sala de 4 años

En consonancia con lo que estipula la Ley 27.045 de 2014 que declara obligatoria la educación inicial para niños de 4 años, se propone universalizar la oferta de servicios educativos para los niños de 4 años entre 2016 y 2019. En 2013, la tasa de escolarización de los niños de 4 años era de, aproximadamente, 85,3%. Garantizar la universalización de la sala de 4 implicaría incorporar a 104.000 niños para el año 2019. Para albergarlos, deberían construirse 824 unidades educativas

promedio y designarse a 7.415 docentes y 1.648 cargos directivos. Alcanzar esta meta en el cuatrienio estudiado implicaría una inversión de \$7.730 millones de pesos de diciembre 2014.

Cuadro 6. Costos asociados con la meta de sala de 4. En pesos de diciembre 2014. 2016-2020

Año	Alumnos a incorporar	Secciones a incorporar	Unidades Educativas a incorporar	Costos no recurrentes		Costos recurrentes		Costo Total
				Infraestructura	Equipamiento	Salarios	Comedores	
2016	25.998	1.135	206	\$ 837.364.836	\$ 45.473.019	\$ 373.526.419	\$ 46.386.642	\$ 1.302.750.917
2017	25.998	1.135	206	\$ 837.364.836	\$ 45.473.019	\$ 747.052.839	\$ 92.773.285	\$ 1.722.663.979
2018	25.998	1.135	206	\$ 837.364.836	\$ 45.473.019	\$ 1.120.579.258	\$ 139.159.927	\$ 2.142.577.041
2019	25.998	1.135	206	\$ 837.364.836	\$ 45.473.019	\$ 1.494.105.678	\$ 185.546.569	\$ 2.562.490.103
Total 2016-2019	103.992	4.540	824	\$ 3.349.459.345	\$ 181.892.076	\$ 3.735.264.195	\$ 463.866.424	\$ 7.730.482.040
2020 en adelante						\$ 1.494.105.678	\$ 185.546.569	\$ 1.679.652.247

Fuente: CIPPEC.

B) Primaria

4) Extensión de la jornada para el 30% de los alumnos del nivel primario en escuelas de gestión estatal, privilegiando los sectores más vulnerados

Luego de que el objetivo de ampliar el tiempo escolar en el nivel primario fuera establecido por primera vez por la Ley de Financiamiento Educativo de 2005, que fijó la meta de alcanzar con esta oferta, como mínimo, al 30% de los alumnos de educación básica (artículo 2), la Ley de Educación Nacional de 2006 determinó que “las escuelas primarias serán de jornada extendida o completa con la finalidad de asegurar el logro de los objetivos fijados para este nivel por la presente ley” (artículo 28). En este contexto, desde 2011 el Ministerio de Educación de la Nación inició una Política Nacional para la Ampliación de la Jornada Escolar en el Nivel Primario; y luego el Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016 estipuló el objetivo de duplicar para 2016 la cantidad de escuelas de nivel primario con ampliación de la jornada existentes en 2011 (2.548 escuelas de gestión estatal)⁸.

Según el último dato disponible de 2013, un 9,7% de los estudiantes primarios de escuelas estatales se encontraba bajo una modalidad de jornada completa o extendida, con grandes variaciones por provincia (54,8% en Tierra del Fuego contra 1,7% en Corrientes). Alcanzar al 30% de los alumnos en 2019, como lo planteaba originalmente la Ley de Financiamiento Educativo (2005), supondría incluir a 749.400 alumnos nuevos a un ritmo de crecimiento del porcentaje de alumnos cubiertos de 5,1 puntos porcentuales anuales. Como lo revela la experiencia de jurisdicciones que contaban con experiencias propias previas a la política nacional, esta es una meta ambiciosa en términos financieros, de capacidad estatal y de decisión política (Veleda, 2013). Así, por ejemplo, entre 2010 y 2013 el porcentaje de alumnos estatales con jornada extendida o

⁸ Cabe aclarar que la Política Nacional para la Ampliación de la Jornada Escolar priorizó hasta 2015 al segundo ciclo, mientras que en el primer ciclo la extensión se planteó con un horizonte de largo plazo (2021).

completa solo aumentó 2,5 puntos a nivel nacional⁹, lo cual implicó la incorporación de casi 96.000 niños¹⁰. Aquí se sugieren tres alternativas de implementación para avanzar en esta línea¹¹:

i. Máxima: jornada completa e infraestructura de máxima

Esta opción supone extender 4 horas el tiempo de enseñanza para el 30% de los alumnos de nivel primario en escuelas de gestión estatal, además del horario destinado al comedor escolar. Se costó la construcción y el equipamiento de edificios escolares nuevos con la misma organización educativa promedio que las escuelas existentes (“escuelas espejo”) para el 50% de la matrícula involucrada, debido a que la otra mitad utilizaría los edificios actuales en un solo turno extendido. Por otro lado, se consideraron los costos salariales de: los docentes por las horas de clase añadidas, los cargos directivos y no docentes designados en las nuevas unidades educativas, un coordinador de jornada completa y horas institucionales en las escuelas involucradas (2 horas a la semana para cada docente que cumpla una jornada simple y media o su equivalente).

Alcanzar esta meta entre 2016 y 2019 implicaría una inversión de \$62.477 millones de pesos de diciembre 2014.

Cuadro 7. Costos asociados con la meta máxima de extensión de la jornada en primaria. En pesos de diciembre 2014. 2016-2020

Año	Alumnos a incorporar	Secciones a incorporar	Unidades Educativas nuevas a crear	Costos no recurrentes		Costos recurrentes		Costo Total
				Infraestructura	Equipamiento	Salarios	Comedores	
2016	187.350	8.290	1.026	\$ 8.193.985.355	\$ 190.236.323	\$ 2.464.265.267	\$ 429.782.903	\$ 11.278.269.848
2017	187.350	8.290	1.026	\$ 8.193.985.355	\$ 190.236.323	\$ 4.928.530.533	\$ 859.565.806	\$ 14.172.318.017
2018	187.350	8.290	1.026	\$ 8.193.985.355	\$ 190.236.323	\$ 7.392.795.800	\$ 1.289.348.709	\$ 17.066.366.187
2019	187.350	8.290	1.026	\$ 8.193.985.355	\$ 190.236.323	\$ 9.857.061.067	\$ 1.719.131.612	\$ 19.960.414.357
Total 2016-2019	749.399	33.160	4.104	\$ 32.775.941.419	\$ 760.945.294	\$ 24.642.652.667	\$ 4.297.829.030	\$ 62.477.368.409
2020 en adelante						\$ 9.857.061.067	\$ 1.719.131.612	\$ 11.576.192.679

Fuente: CIPPEC.

ii. Media: promedio entre la jornada completa e infraestructura de máxima y jornada extendida e infraestructura de mínima para la otra mitad

Se planteó que, en promedio, la mitad de las escuelas involucradas en la extensión de la jornada seguiría lo planteado en el escenario de máxima y la otra mitad seguiría lo planteado en el escenario de mínima (explicado en el próximo punto).

⁹ Cabe destacar que hubo provincias con progresos más amplios, entre las cuales se destaca Córdoba, que entre 2010 y 2013 aumentó la matrícula en jornada extendida o completa en 19,3 puntos porcentuales (9,2% a 28,5%), un aumento porcentual similar al que se aspira a nivel nacional en un período de igual duración al que plantea esta meta.

¹⁰ La matrícula estatal con jornada extendida o completa pasó de 252.453 a 348.388 entre 2010 y 2013.

¹¹ La gran mayoría de las escuelas, especialmente las de los sectores más vulnerados, ocupa sus instalaciones en el turno mañana y turno tarde (sea con clases u otras actividades). Es por ello que las estimaciones presentadas se basaron en el supuesto de que las escuelas cuentan con dos turnos donde se utilizan los mismos espacios y, por ende, al extender la jornada hace falta invertir en nueva infraestructura y equipamiento porque el espacio resulta insuficiente.

Alcanzar esta meta entre 2016 y 2019 implicaría una inversión de \$47.231 millones de pesos de diciembre 2014.

Cuadro 8. Costos asociados con la meta media de extensión de la jornada en primaria. En pesos de diciembre 2014. 2016-2020

Año	Alumnos a incorporar	Secciones a incorporar	Unidades Educativas nuevas a crear	Aulas nuevas a crear	Costos no recurrentes		Costos recurrentes		Costo Total
					Infraestructura	Equipamiento	Salarios	Comedores	
2016	187.350	8.290	513	1.036	\$ 4.375.483.806	\$ 131.781.056	\$ 1.490.366.387	\$ 429.782.903	\$ 6.427.414.152
2017	187.350	8.290	513	1.036	\$ 4.375.483.806	\$ 131.781.056	\$ 2.980.732.774	\$ 859.565.806	\$ 8.347.563.442
2018	187.350	8.290	513	1.036	\$ 4.375.483.806	\$ 131.781.056	\$ 4.471.099.162	\$ 1.289.348.709	\$ 10.267.712.732
2019	187.350	8.290	513	1.036	\$ 4.375.483.806	\$ 131.781.056	\$ 5.961.465.549	\$ 1.719.131.612	\$ 12.187.862.022
Total 2016-2019	749.399	33.160	2.052	4.145	\$ 17.501.935.223	\$ 527.124.224	\$ 14.903.663.872	\$ 4.297.829.030	\$ 37.230.552.348
2020 en adelante							\$ 5.961.465.549	\$ 1.719.131.612	\$ 7.680.597.161

Fuente: CIPPEC.

iii. Mínima: jornada extendida e infraestructura de mínima

Esta opción supone añadir 1 hora más de clase para el primer ciclo y 2 horas para el segundo ciclo, además de la hora destinada al almuerzo. En este caso, no se costearon “escuelas espejo”, sino la construcción y el equipamiento de aulas nuevas en unidades educativas ya existentes para el 50% de la matrícula involucrada, debido a que la otra mitad utilizaría las aulas actuales. Por otro lado, solo se consideraron los costos salariales de: los docentes que dictan las horas de clase añadidas, un coordinador de jornada extendida por unidad educativa y horas institucionales en las escuelas involucradas (a cada docente que cumpla una jornada simple y media o su equivalente se le otorgan 1 hora en el primer ciclo y 2 en el segundo). A diferencia del modelo anterior, se supuso que no se contratarían más directores y no docentes.

Alcanzar esta meta entre 2016 y 2019 implicaría una inversión de \$11.984 millones de pesos de diciembre 2014.

Cuadro 9. Costos asociados con la meta mínima de extensión de la jornada en primaria. En pesos de diciembre 2014. 2016-2020

Año	Alumnos a incorporar	Secciones a incorporar	Aulas nuevas a crear	Costos no recurrentes		Costos recurrentes		Costo Total
				Infraestructura	Equipamiento	Salarios	Comedores	
2016	187.350	8.290	2.073	\$ 556.982.257	\$ 73.325.788	\$ 516.467.508	\$ 429.782.903	\$ 1.576.558.456
2017	187.350	8.290	2.073	\$ 556.982.257	\$ 73.325.788	\$ 1.032.935.015	\$ 859.565.806	\$ 2.522.808.867
2018	187.350	8.290	2.073	\$ 556.982.257	\$ 73.325.788	\$ 1.549.402.523	\$ 1.289.348.709	\$ 3.469.059.277
2019	187.350	8.290	2.073	\$ 556.982.257	\$ 73.325.788	\$ 2.065.870.031	\$ 1.719.131.612	\$ 4.415.309.688
Total 2016-2019	749.399	33.160	8.290	\$ 2.227.929.027	\$ 293.303.154	\$ 5.164.675.077	\$ 4.297.829.030	\$ 11.983.736.287
2020 en adelante						\$ 2.065.870.031	\$ 1.719.131.612	\$ 3.785.001.643

Fuente: CIPPEC.

C) Secundaria

5) Universalización del acceso a la secundaria

La Ley de Educación Nacional establece la obligatoriedad del nivel secundario. Para universalizar el nivel es necesario incluir a todos los jóvenes de entre 12 y 17 años, lo cual implicaría incorporar casi a 299.000 jóvenes, construir 847 nuevas unidades educativas promedio, y designar 29.347 cargos docentes (o su equivalente en horas cátedra: 586.940) y 1.694 cargos directivos.

Alcanzar esta meta entre 2016 y 2019 implicaría una inversión de \$21.347 millones de pesos de diciembre 2014.

Cuadro 10. Costos asociados con la meta de universalización de la secundaria. En pesos de diciembre 2014. 2016-2020

Año	Alumnos a incorporar	Secciones a incorporar	Unidades Educativas a incorporar	Costos no recurrentes		Costos recurrentes	Costo Total
				Infraestructura	Equipamiento	Salarios	
2016	74.735	3.042	212	\$ 3.115.974.338	\$ 120.369.277	\$ 840.191.066	\$ 4.076.534.681
2017	74.735	3.042	212	\$ 3.115.974.338	\$ 120.369.277	\$ 1.680.382.132	\$ 4.916.725.747
2018	74.735	3.042	212	\$ 3.115.974.338	\$ 120.369.277	\$ 2.520.573.198	\$ 5.756.916.813
2019	74.735	3.042	212	\$ 3.115.974.338	\$ 120.369.277	\$ 3.360.764.264	\$ 6.597.107.879
Total 2016-2019	298.939	12.169	847	\$ 12.463.897.352	\$ 481.477.108	\$ 8.401.910.660	\$ 21.347.285.120
2020 en adelante						\$ 3.360.764.264	\$ 3.360.764.264

Fuente: CIPPEC.

6) Planes de mejora en la educación secundaria de gestión estatal, comenzando por las escuelas de menor nivel socioeconómico

A partir de 2009, el Ministerio de Educación de la Nación inició una política centrada en la elaboración de Planes de Mejora Institucional, a través de la cual se asignaron recursos a todas las escuelas secundarias del país con un triple objetivo: generar proyectos innovadores que se conecten con la cultura de los jóvenes y den renovado sentido a la escuela secundaria; pagar más a los docentes que concentran horas en la misma escuela para romper con la fragmentación del trabajo; y promover la concepción de un ciclo de mejora con autoevaluación y responsabilidad institucional (UNICEF, 2012).

Con la intención de profundizar esta política, esta meta incluye los siguientes tres componentes para todas las escuelas secundarias de gestión estatal:

- Horas institucionales: brindar a los docentes 2 horas institucionales semanales pagas por cada cargo de jornada simple o su equivalente (20 horas cátedra) frente a alumnos.
- Tutores: uno cada 30 alumnos, con 4 horas cátedra semanales de dedicación y remuneración correspondiente.
- Financiamiento para proyectos institucionales: \$38.786 anuales a libre disponibilidad para cada unidad educativa.

Alcanzar esta meta entre 2016 y 2019 implicaría una inversión de \$13.827 millones de pesos de diciembre 2014.

Cuadro 11. Costos asociados con la meta de planes de mejora en la secundaria. En pesos de diciembre 2014. 2016-2020

Año	Horas Institucionales a otorgar	Cargos de tutor a designar	Secundarias a otorgarles financiamiento	Costos recurrentes			Costo Total
				Salarios horas institucionales	Salarios cargo de tutor	Financiamiento para proyectos institucionales	
2016	116.236	23.054	2.025	\$ 728.225.410	\$ 575.850.242	\$ 78.551.338	\$ 1.382.626.990
2017	232.471	23.054	2.025	\$ 1.456.450.819	\$ 1.151.700.485	\$ 157.102.676	\$ 2.765.253.981
2018	348.707	23.054	2.025	\$ 2.184.676.229	\$ 1.727.550.727	\$ 235.654.014	\$ 4.147.880.971
2019	464.942	23.054	2.025	\$ 2.912.901.639	\$ 2.303.400.970	\$ 314.205.353	\$ 5.530.507.961
Total 2016-2019	1.162.356	92.215	8.101	\$ 7.282.254.097	\$ 5.758.502.424	\$ 785.513.382	\$ 13.826.269.903
2020 en adelante	464.942			\$ 2.912.901.639	\$ 2.303.400.970	\$ 314.205.353	\$ 5.530.507.961

Fuente: CIPPEC.

D) Docentes

7) Fortalecimiento de la formación docente inicial pública

Un desafío complejo pero central de la política educativa de los próximos años será la concepción de un plan de apoyo y reorganización del sistema de formación docente, que está conformado por 1.260 Institutos Superiores de Formación Docente (ISFD) públicos y privados según datos de 2013 y unas 61 universidades nacionales.

Sería deseable tender hacia una progresiva concentración de la oferta de formación inicial en una menor cantidad de instituciones con edificio propio, equipamiento tecnológico de punta, oferta en varios turnos (no solo a la noche) y una masa crítica de estudiantes y profesores que enriquezcan el proceso de formación¹². Esta política debería ser acompañada con acciones de fortalecimiento de los formadores y becas estudiantiles para estudiantes destacados, de bajos recursos económicos y alejados de las instituciones de formación, según esquemas más o menos ambiciosos.

Desde ya, los componentes del costeo de esta política podrían variar sustantivamente. Se trata solo de un ejercicio para señalar que toda política de transformación de la formación docente deberá contar con recursos significativos para empujar cambios sumamente difíciles tanto en el plano político, como social y técnico (Mezzadra y Veleda, 2014). En definitiva, la relevancia de esta política debería traducirse en la relevancia presupuestaria:

i. Máxima:

¹² Partiendo de diagnósticos precisos sobre la calidad de la formación que ofrecen y las necesidades de los contextos, los ISFD existentes podrían continuar formando futuros docentes, o ser progresivamente reorientados hacia diversas funciones, garantizando siempre la estabilidad laboral de los formadores. Así, por ejemplo, podrían pasar a ser instituciones de investigación, apoyo a las escuelas o formación continua de docentes, institutos terciarios de formación técnica o escuelas de nivel secundario, u otras modalidades necesarias.

Se estimó el costo de:

- Construir y equipar 90 unidades educativas de uso exclusivo para los Institutos de Formación Docente de gestión pública capaces de albergar al 75% de la matrícula pública actual.
- Nombrar 2 cargos de coordinadores de investigación por cada nueva unidad educativa y una proporción equiparable de docentes por coordinador para las unidades educativas viejas (que albergan al restante 25% de la matrícula).
- Otorgar 6 horas institucionales semanales pagas a todos los formadores en institutos de gestión pública para tareas de formación, reuniones con colegas y atención a alumnos.
- Brindar becas equivalentes al 60% del piso salarial docente acordado en las paritarias¹³ para:
 - el 50% de los estudiantes de los Institutos de Formación Docente de gestión pública (169.315), por un período de 4 años para la concreción de sus carreras de profesorado.
 - el 75% de los docentes de Institutos de Formación Docente de gestión pública menores de 45 años sin posgrado o doctorado (6.616) por un período de 2 años para la concreción de estudios de posgrado o doctorado.

Luego de 2019, se financia la misma cantidad de becas de grado, pero solo se proveen becas para posgrado o doctorado para el 5% del grupo de docentes en Institutos de Formación Docente elegibles. Los criterios para el otorgamiento de las becas deben contemplar tanto los antecedentes académicos de los postulantes como las necesidades de los sistemas educativos provinciales.

Alcanzar esta meta entre 2016 y 2019 implica una inversión de \$33.929 millones de pesos de diciembre 2014.

Cuadro 12. Costos asociados con la meta máxima de formación docente inicial. En pesos de diciembre 2014. 2016-2020

Año	Unidades Educativas a crear	Horas institucionales a otorgar	Coordinadores de investigación a designar	Costos no recurrentes		Costos recurrentes		Costo Total
				Infraestructura	Equipamiento	Salarios	Becas	
2016	23	229.297	60	\$ 2.893.535.492	\$ 82.548.873	\$ 154.008.535	\$ 5.121.324.617	\$ 8.251.417.516
2017	23	458.595	60	\$ 2.893.535.492	\$ 82.548.873	\$ 308.017.070	\$ 5.121.324.617	\$ 8.405.426.051
2018	23	687.892	60	\$ 2.893.535.492	\$ 82.548.873	\$ 462.025.606	\$ 5.121.324.617	\$ 8.559.434.587
2019	23	917.189	60	\$ 2.893.535.492	\$ 82.548.873	\$ 616.034.141	\$ 5.121.324.617	\$ 8.713.443.122
Total 2016-2019	90	2.292.973	240	\$ 11.574.141.966	\$ 330.195.490	\$ 1.540.085.352	\$ 20.485.298.467	\$ 33.929.721.276
2020 en adelante		917.189				\$ 616.034.141	\$ 5.030.704.951	\$ 5.646.739.092

Fuente: CIPPEC.

ii. Media:

Se estimó el costo de:

¹³ Este estímulo económico es ampliamente mayor que el entregado por el Instituto Nacional de Formación Docente (INFD) en la actualidad.

- Construir y equipar 75 unidades educativas de uso exclusivo para los institutos de formación docente de gestión pública capaces de albergar al 62,5% de la matrícula pública actual.
- Nombrar la misma cantidad de coordinadores de investigación y otorgar la misma cantidad de horas institucionales que en la meta de máxima.
- Brindar becas para la concreción de estudios de igual valor y duración que las del “escenario de máxima”, pero para:
 - el 40% de los estudiantes en Institutos de Formación Docente de gestión pública (135.452).
 - el 60% de los docentes en Institutos de Formación Docente de gestión pública menores de 45 años sin posgrado o doctorado (5.293).

La dinámica luego de 2019 y el criterio de otorgamiento de becas sería similar al “escenario de máxima”.

Alcanzar esta meta entre 2016 y 2019 implica una inversión de \$27.729 millones de pesos de diciembre 2014.

Cuadro 13. Costos asociados con la meta media de formación docente inicial. En pesos de diciembre 2014. 2016-2020

Año	Unidades Educativas a incorporar	Horas institucionales a otorgar	Coordinadores de investigación a designar	Costos no recurrentes		Costos recurrentes		Costo Total
				Infraestructura	Equipamiento	Salarios	Becas	
2016	19	229.297	60	\$ 2.408.001.321	\$ 68.790.727	\$ 154.008.535	\$ 4.070.516.726	\$ 6.701.317.309
2017	19	458.595	60	\$ 2.408.001.321	\$ 68.790.727	\$ 308.017.070	\$ 4.070.516.726	\$ 6.855.325.844
2018	19	687.892	60	\$ 2.408.001.321	\$ 68.790.727	\$ 462.025.606	\$ 4.070.516.726	\$ 7.009.334.379
2019	19	917.189	60	\$ 2.408.001.321	\$ 68.790.727	\$ 616.034.141	\$ 4.070.516.726	\$ 7.163.342.914
Total 2016-2019	75	2.292.973	240	\$ 9.632.005.283	\$ 275.162.909	\$ 1.540.085.352	\$ 16.282.066.903	\$ 27.729.320.446
2020 en adelante		917.189				\$ 616.034.141	\$ 3.998.020.993	\$ 4.614.055.134

Fuente: CIPPEC.

iii. Mínima:

Se estimó el costo de:

- Construir y equipar 60 unidades educativas de uso exclusivo para los Institutos de Formación Docente de gestión pública que alberguen a la mitad de la matrícula pública actual.
- Nombrar la misma cantidad de coordinadores de investigación que en la meta de máxima y media.
- Otorgar 5 horas institucionales semanales pagas a todos los formadores de institutos de gestión pública para tareas de investigación, reuniones con colegas y atención a alumnos.
- Brindar becas para la concreción de estudios de igual valor y duración que las del “escenario de máxima”, pero para:
 - el 30% de los estudiantes en Institutos de Formación Docente de gestión pública (101.589).

- el 50% de los docentes en Institutos de Formación Docente de gestión pública menores de 45 años sin posgrado o doctorado (4.411).

La dinámica luego de 2019 y el criterio de otorgamiento de becas también sería similar al “escenario de máxima”.

Alcanzar esta meta entre 2016 y 2019 implica una inversión de \$21.309 millones de pesos de diciembre 2014.

Cuadro 14. Costos asociados con la meta mínima de formación docente inicial. En pesos de diciembre 2014. 2016-2020

Año	Unidades Educativas a crear	Horas institucionales a otorgar	Coordinadores de investigación a designar	Costos no recurrentes		Costos recurrentes		Costo Total
				Infraestructura	Equipamiento	Salarios	Becas	
2016	15	191.081	60	\$ 1.922.467.150	\$ 55.032.582	\$ 129.347.134	\$ 3.026.421.402	\$ 5.133.268.268
2017	15	382.162	60	\$ 1.922.467.150	\$ 55.032.582	\$ 258.694.267	\$ 3.026.421.402	\$ 5.262.615.401
2018	15	573.243	60	\$ 1.922.467.150	\$ 55.032.582	\$ 388.041.401	\$ 3.026.421.402	\$ 5.391.962.535
2019	15	764.324	60	\$ 1.922.467.150	\$ 55.032.582	\$ 517.388.535	\$ 3.026.421.402	\$ 5.521.309.669
Total 2016-2019	60	1.910.810	240	\$ 7.689.868.599	\$ 220.130.327	\$ 1.293.471.337	\$ 12.105.685.609	\$ 21.309.155.872
2020 en adelante		764.324				\$ 517.388.535	\$ 2.966.008.292	\$ 3.483.396.826

Fuente: CIPPEC.

8) Apoyo pedagógico integral a las escuelas más débiles¹⁴

Se propone ofrecer capacitación en servicio y paga para los docentes de las escuelas estatales (de nivel inicial, primario y secundario), concentrando la atención en quienes atienden al 25% de los alumnos que asisten a las escuelas con peores trayectorias escolares y calidad educativa.

Se costeó el siguiente modelo de implementación: los docentes del 25% del alumnado que asiste a las escuelas de gestión estatal con peores indicadores en ambas dimensiones recibirán dos años de capacitación. El resto de los docentes de escuelas públicas recibirá poco más de dos trimestres de capacitación. A través de la conformación de grupos de 30 docentes coordinados por un capacitador, los docentes recibirán 8 horas cátedra de capacitación mensuales (en promedio, 2 por semana) y los capacitadores dedicarán 4 horas cátedra semanales al dictado de cursos (2 como horas de clase y 2 para trabajo institucional, consultas, preparación de clases, etc.).

Se propone que los docentes que trabajan en contextos más críticos reciban sus dos años de capacitación entre 2016 y 2017, y que el resto se capacite entre 2018 y 2019. Desde 2020, se propone reducir las capacitaciones a la mitad del tiempo, ya que las políticas de fortalecimiento de la formación docente inicial deberían disminuir la necesidad de estas capacitaciones masivas.

Alcanzar esta meta entre 2016 y 2019 implica una inversión de \$6.168 millones de pesos de diciembre 2014.

¹⁴ El presente documento fue elaborado en simultáneo con el inicio en 2014 del Plan Nacional de Formación Permanente (PNFP), una capacitación en servicio de tres años para los docentes de todas las escuelas del país, motivo por el cual la inversión ya en curso no pudo ser contemplada en el costeo de esta política.

Cuadro 15. Costos asociados con la meta de apoyo pedagógico. En pesos de diciembre 2014. 2016-2020

Año	Docentes a capacitar			Costos recurrentes		Costo Total
	Nivel Inicial	Nivel Primario	Nivel Secundario	Salarios Docentes	Salarios Capacitadores	
2016	27.153	64.190	76.537	\$ 1.411.343.668	\$ 130.699.152	\$ 1.542.042.819
2017	27.153	64.190	76.537	\$ 1.411.343.668	\$ 130.699.152	\$ 1.542.042.819
2018	27.153	64.190	76.537	\$ 1.411.343.668	\$ 130.699.152	\$ 1.542.042.819
2019	27.153	64.190	76.537	\$ 1.411.343.668	\$ 130.699.152	\$ 1.542.042.819
Total 2016-2019	108.612	256.760	306.146	\$ 5.645.374.671	\$ 522.796.607	\$ 6.168.171.277
2020 en adelante	13.576	32.095	38.268	\$ 705.671.834	\$ 65.349.576	\$ 771.021.410

Fuente: CIPPEC.

9) Aumento Salarial

Esta meta busca mejorar el salario real de los docentes estatales y de escuelas privadas subvencionadas, tomando en cuenta la preocupación de alcanzar una mayor justicia distributiva y sin modificar el Fondo de Incentivo Docente o FONID (provee un plus salarial equivalente para todos los docentes en todas las provincias). Aunque podrían plantearse diversas formas de distribuir los recursos destinados a la mejora salarial, esta propuesta no se pronuncia al respecto, ya que el principal objetivo es estimar el costo del aumento, más que discutir los criterios de su distribución¹⁵. También en este caso, se proponen tres alternativas para concretar el objetivo de esta política:

i. Máxima:

Se propone lograr para el personal educativo en la gestión estatal y docentes de escuelas privadas subvencionadas, en promedio, un aumento salarial real de entre el 20% y el 10% para 2019. El mayor aumento corresponde a quienes por igual tarea y nivel de capacitación reciben menor remuneración en relación con los salarios de sus pares del resto del país.

Para estimar el costo de esta propuesta, se calculó un aumento de la inversión salarial total del 20% para la mitad y del 10% para la otra mitad. Luego, se planteó una implementación gradual porcentual (no lineal, como en todas las otras metas planteadas en este trabajo) entre 2016 y 2019. Alcanzar esta meta en 2019 implicaría una inversión de \$69.663 millones de pesos de diciembre 2014.

¹⁵ Existen distintos criterios de distribución tendientes a una mayor justicia distributiva. En un documento complementario que sugiere 10 políticas prioritarias para el período 2016-2019, se sugieren nuevos criterios de distribución, que prioricen a las provincias que aun con un alto porcentaje de su gasto destinado a la educación (gran esfuerzo fiscal en pos de la educación), pagan bajos salarios porque tienen escasos recursos fiscales por habitante; y a los docentes que, por haberse especializado, pueden desarrollar nuevos roles en el sistema educativo (Mezzadra, Veeda y Rivas, 2015).

Cuadro 16. Costos asociados con la meta máxima de aumento salarial. En pesos de diciembre 2014. 2016-2020

Año	Costos recurrentes	Costo Total
	Salarios	
2016	\$ 6.699.755.413	\$ 6.699.755.413
2017	\$ 13.660.526.845	\$ 13.660.526.845
2018	\$ 20.893.246.695	\$ 20.893.246.695
2019	\$ 28.409.327.294	\$ 28.409.327.294
Total 2016-2019	\$ 69.662.856.246	\$ 69.662.856.246
2020 en adelante	\$ 28.409.327.294	\$ 28.409.327.294

Fuente: CIPPEC.

ii. Media:

En este caso, la propuesta es aumentar el salario real entre un 15% y un 10% (en promedio, un 15% para la mitad peor paga y un 10% para el resto). Para ello, se replicó la metodología del escenario de máxima, con la diferencia de que cambia el aumento porcentual del gasto en salarios. Alcanzar esta meta entre 2016 y 2019 implicaría una inversión de \$58.284 millones de pesos de diciembre 2014.

Cuadro 17. Costos asociados con la meta media de aumento salarial. En pesos de diciembre 2014. 2016-2020

Año	Costos recurrentes	Costo Total
	Salarios	
2016	\$ 5.650.782.381	\$ 5.650.782.381
2017	\$ 11.476.362.314	\$ 11.476.362.314
2018	\$ 17.482.325.091	\$ 17.482.325.091
2019	\$ 23.674.439.411	\$ 23.674.439.411
Total 2016-2019	\$ 58.283.909.196	\$ 58.283.909.196
2020 en adelante	\$ 23.674.439.411	\$ 23.674.439.411

Fuente: CIPPEC.

iii. Mínima:

Este escenario propone alcanzar un aumento salarial real del 10% para todo el personal educativo en la gestión estatal y docentes de escuelas privadas subvencionadas. Para el costeo, se replicó la metodología del escenario de máxima y media, con la diferencia de que el gasto aumenta un 10% en total. Alcanzar esta meta entre 2016 y 2019 implicaría una inversión de \$46.784 millones de pesos de diciembre 2014.

Cuadro 18. Costos asociados con la meta mínima de aumento salarial. En pesos de diciembre 2014. 2016-2020

Año	Costos recurrentes	Costo Total
	Salarios	
2016	\$ 4.567.024.570	\$ 4.567.024.570
2017	\$ 9.244.176.950	\$ 9.244.176.950
2018	\$ 14.034.112.728	\$ 14.034.112.728
2019	\$ 18.939.551.529	\$ 18.939.551.529
Total 2016-2019	\$ 46.784.865.777	\$ 46.784.865.777
2020 en adelante	\$ 18.939.551.529	\$ 18.939.551.529

Fuente: CIPPEC.

Síntesis de las metas

El **cuadro 19** presenta un resumen de las metas seleccionadas para la estimación de costos, según el grado de ambición en la implementación de la política y a qué grupo está dirigida la misma.

Cuadro 19. Síntesis de metas: conjuntos de máxima, media y mínima

	<i>Primera infancia</i>			<i>Primaria</i>	<i>Secundaria</i>		<i>Docentes</i>		
	Jardín Maternal*: expansión de la cobertura	Sala de 3*: expansión de la cobertura	Sala de 4	Extensión de la Jornada*: para el 30% de los alumnos estatales	Acceso	Planes de mejora*	Fortalecimiento de la formación docente (FD) inicial	Apoyo pedagógico integral*	Aumento Salarial: para el personal educativo en la gestión estatal
Máxima	Alcanzar al 15% de los niños entre 45 días y 2 años	Alcanzar la universalización	Universalización	Jornada completa e infraestructura de máxima ("escuelas espejo")	Universalización	Incorporación de horas institucionales, creación del cargo de tutor y financiamiento para proyectos institucionales en todas las secundarias de gestión estatal.	a) 90 edificios de FD b) Coordinadores de investigación c) 6 hrs. institucionales semanales para formadores d) Becas para el 50% de los alumnos y 75% de los formadores	Dos años de capacitación paga para los docentes del 25% del alumnado que asiste a las escuelas de gestión estatal con peores indicadores en trayectorias escolares y en calidad educativa. Dos trimestres de capacitación para el resto de los docentes de escuelas públicas	En promedio, 20% real para la mitad con salarios más bajos y 10% real para la otra mitad
Media	Alcanzar al 10% de los niños entre 45 días y 2 años	Alcanzar al 80% de los niños de 3 años		Un promedio entre el escenario de máxima y el de mínima			a) 75 edificios de FD b) Coordinadores de investigación c) 6 hrs. institucionales semanales para formadores d) Becas para el 40% de los alumnos y 60% de los formadores		En promedio, 15% real para la mitad con salarios más bajos y 10% real para la otra mitad
Mínima	-	Alcanzar al 60% de los niños de 3 años		Jornada extendida e infraestructura de mínima (aulas anexas)			a) 60 edificios de FD b) Coordinadores de investigación c) 5 hrs. institucionales semanales para formadores d) Becas para el 30% de los alumnos y 50% de los formadores		10% real para todos

* privilegian o comienzan por las escuelas de menor nivel socioeconómico.

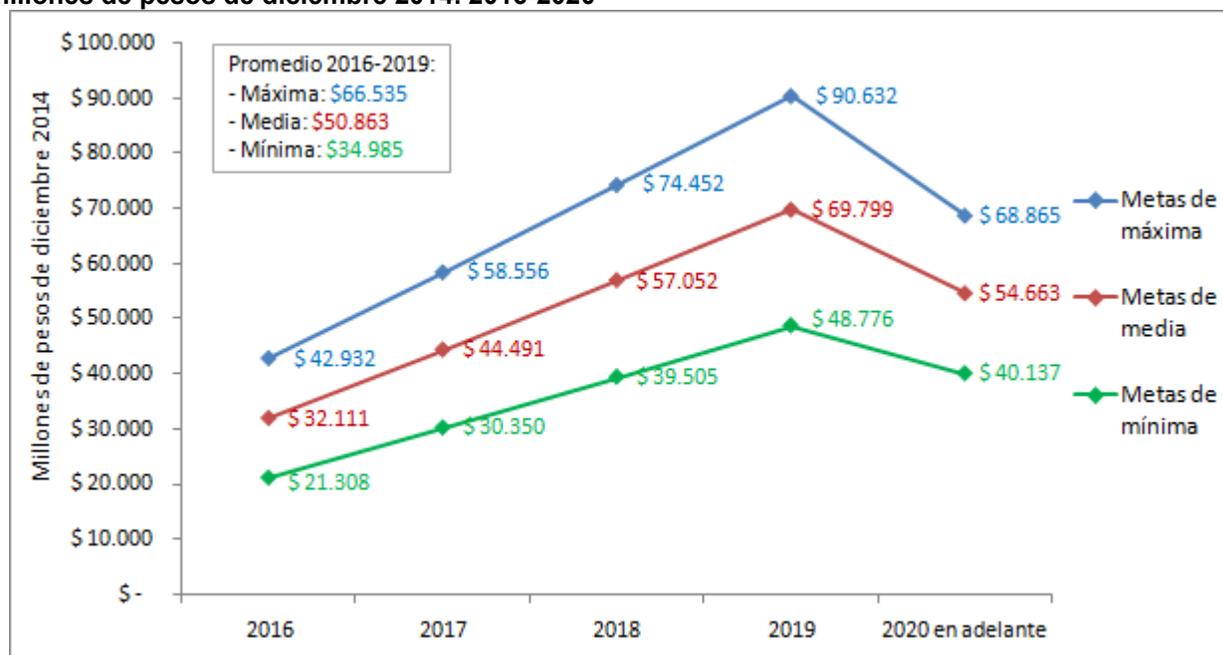
Fuente: CIPPEC.

2. Costos nominales de los tres conjuntos de metas

Este apartado examina los costos nominales de los conjuntos de metas de máxima, media y mínima: se presentan los costos totales de implementación, se distinguen los costos recurrentes de los no recurrentes y se muestra la participación de cada meta en el valor del conjunto propuesto en el período que va de 2016 a 2019, y de 2020 en adelante.

El **gráfico 1** presenta la evolución de los costos incrementales totales asociados con los tres conjuntos de metas propuestos. Se estima que la implementación de las metas durante el período 2016-2019 implicaría una inversión promedio de \$66.535 millones de pesos de diciembre 2014 anuales en el caso del conjunto de metas de máxima, \$50.863 millones en el de media y \$34.985 millones en el de mínima.

Gráfico 1. Costo incremental estimado para el conjunto de metas de máxima, media y mínima. En millones de pesos de diciembre 2014. 2016-2020



Fuente: CIPPEC.

Los recursos necesarios para implementar los conjuntos de metas se incrementarían entre 2016 y 2019 por el aumento de los costos recurrentes¹⁶, pero una vez finalizados los 4 años previstos para la implementación, la estructura de costos resultante sería menor, ya que a partir de 2020 no se contemplan más los costos no recurrentes.

El **cuadro 20** expone la división entre estos dos tipos de costos para los tres conjuntos de metas, en valores absolutos y como porcentaje del costo total del conjunto. Si se realizaran todas

¹⁶ Este ejercicio distingue entre los costos recurrentes y los que se realizan una sola vez. Los primeros se relacionan con el funcionamiento cotidiano del sistema educativo. El principal rubro es el salarial, pero también incluye el financiamiento de los programas alimentarios, los recursos destinados a proyectos institucionales con periodicidad anual o la reposición anual de equipamiento, entre otros. En cambio, los costos que tienen lugar por única vez son la construcción de edificios escolares, algunos rubros de equipamiento y también actividades de duración acotada.

las inversiones no recurrentes necesarias antes de 2020, de ahí en adelante los únicos costos contemplados serían los recurrentes, muy similares a los recursos recurrentes requeridos en 2019.

Cuadro 20. Costo incremental estimado para el conjunto de metas de máxima, media y mínima, según tipo de costo. En millones de pesos de diciembre 2014 y en porcentaje. 2016-2020

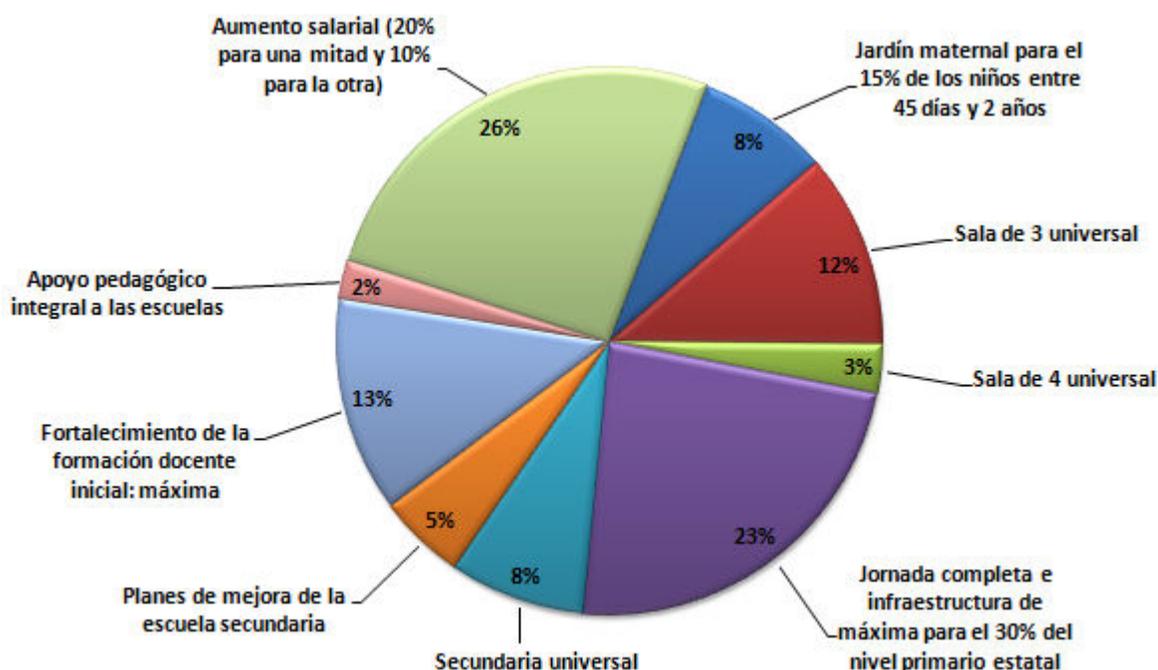
Año	Costos conjunto de máxima				Costos conjunto de media				Costos conjunto de mínima			
	No recurrentes		Recurrentes		No recurrentes		Recurrentes		No recurrentes		Recurrentes	
	\$ (mill. de dic. 2014)	% del costo total	\$ (mill. de dic. 2014)	% del costo total	\$ (mill. de dic. 2014)	% del costo total	\$ (mill. de dic. 2014)	% del costo total	\$ (mill. de dic. 2014)	% del costo total	\$ (mill. de dic. 2014)	% del costo total
2016	\$ 20.906	49%	\$ 22.027	51%	\$ 14.292	45%	\$ 17.818	55%	\$ 7.807	37%	\$ 13.501	63%
2017	\$ 20.906	36%	\$ 37.651	64%	\$ 14.292	32%	\$ 30.199	68%	\$ 7.807	26%	\$ 22.543	74%
2018	\$ 20.906	28%	\$ 53.547	72%	\$ 14.292	25%	\$ 42.760	75%	\$ 7.807	20%	\$ 31.698	80%
2019	\$ 20.906	23%	\$ 69.726	77%	\$ 14.292	20%	\$ 55.507	80%	\$ 7.807	16%	\$ 40.969	84%
2020	\$ -	0%	\$ 68.865	100%	\$ -	0%	\$ 54.663	100%	\$ -	0%	\$ 40.137	100%

Fuente: CIPPEC.

El cuadro revela que mientras los costos no recurrentes anuales se mantendrían estables a lo largo del período, los costos recurrentes crecerían, lo cual responde a la decisión de implementar las metas de manera gradual y lineal. En el primer año, los costos no recurrentes, asociados fuertemente con la infraestructura y equipamiento, tendrían una participación elevada en los costos incrementales totales: de 49% a 37%, según el conjunto de metas. Sin embargo, con la extensión de la cobertura del sistema educativo y de algunos de los programas propuestos, los costos recurrentes comenzarían a ganar en importancia hasta ubicarse entre el 77% y el 84% de los recursos en 2019, según el grado de ambición de las metas.

El análisis realizado hasta aquí tomó a cada conjunto de metas como una unidad, pero también es importante analizar la participación de cada una de las metas en el total de recursos estimados para el conjunto. Los próximos tres gráficos presentan esta información para el período de 2016 a 2019.

Gráfico 2. Participación de cada meta en el costo incremental estimado para el conjunto de metas de máxima. En porcentaje. 2016-2019



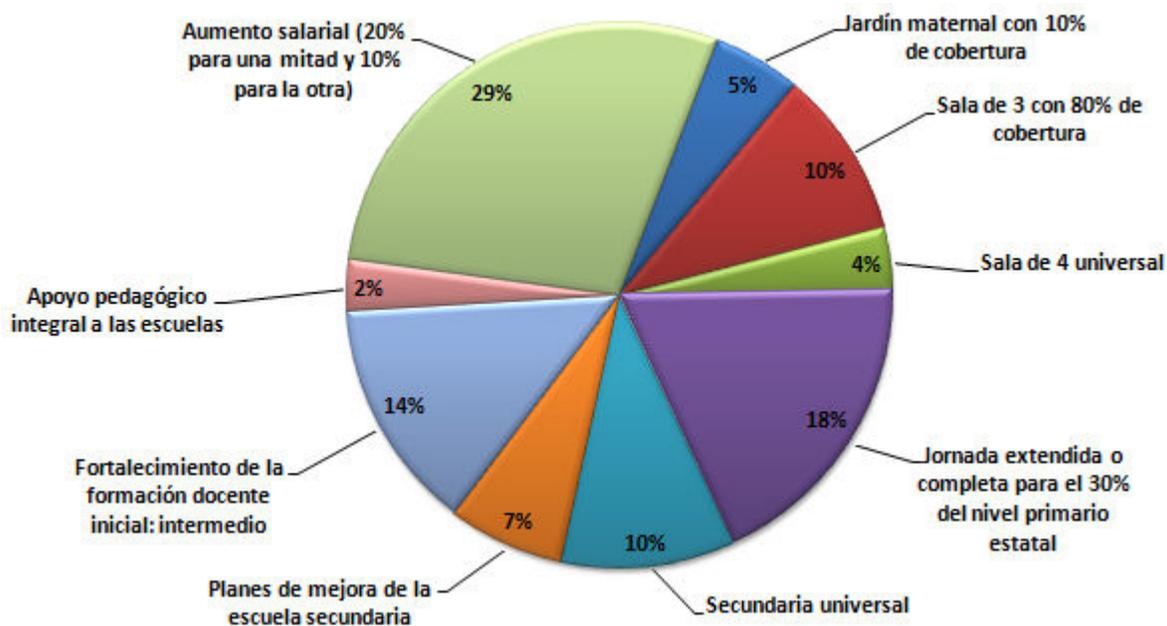
Fuente: CIPPEC.

El costo incremental total del conjunto de propuestas de máxima durante el período 2016 a 2019 es de \$266.573 millones de pesos de diciembre 2014. Las metas relacionadas con la primera infancia (extensión de la cobertura en el jardín maternal y universalización en las salas de 3 y 4) suman el 22,2% de este total y tienen un costo de \$59.161 millones de pesos de diciembre 2014. Por otro lado, lograr que el 30% de los alumnos de nivel primario que asisten a escuelas de gestión estatal tengan jornada completa en escuelas con la misma organización promedio que las actuales tiene un gran peso presupuestario, representa el 23,4% del costo del conjunto de máxima y la convierte en la segunda política más costosa de las 9 planteadas.

Implementar las dos metas destinadas al nivel secundario (su universalización y los planes de mejora) durante el período 2016- 2019 cuesta \$35.174 millones de pesos de diciembre 2014, lo cual equivale al 13,2% del costo incremental total. Por último, las tres metas que buscan mejorar la formación, el apoyo pedagógico y el salario de los docentes representan el 41,2% de la erogación necesaria para implementar todas las propuestas de máxima. La meta con mayor peso es el aumento del salario real docente, que implica un gasto de \$69.663 millones de pesos de diciembre 2014.

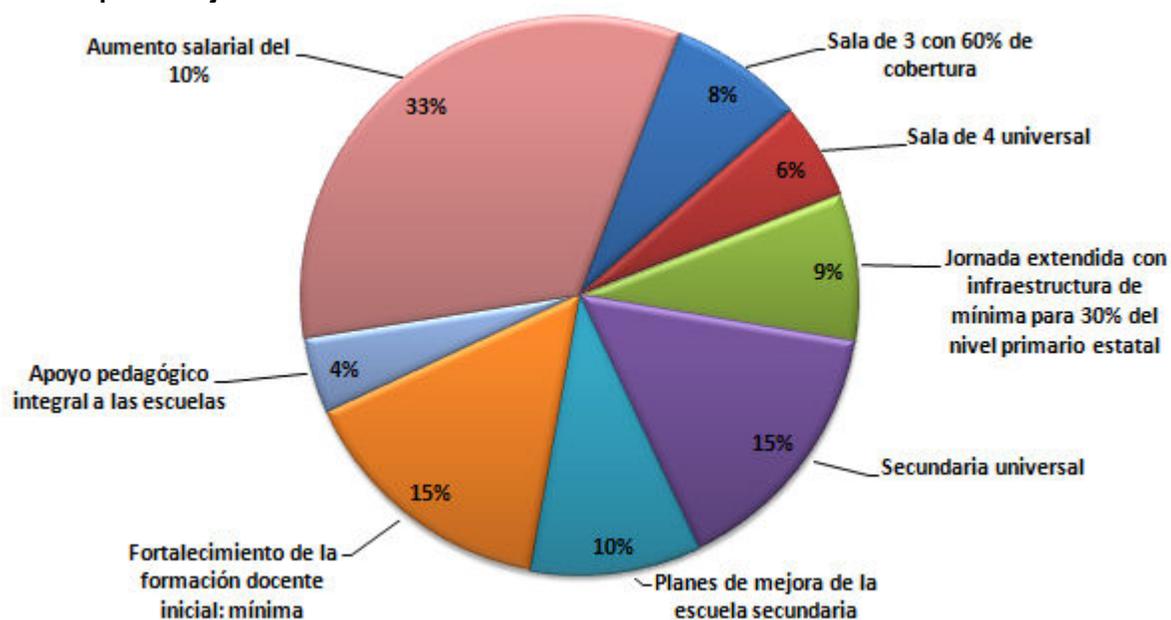
Los **gráficos 3 y 4** muestran la participación de cada una de las metas en la inversión total necesaria para implementar el conjunto de metas de media y de mínima, respectivamente, durante el periodo 2016-2019.

Gráfico 3. Participación de cada meta en el costo incremental estimado para el conjunto de metas de media. En porcentaje. 2016-2019



Fuente: CIPPEC.

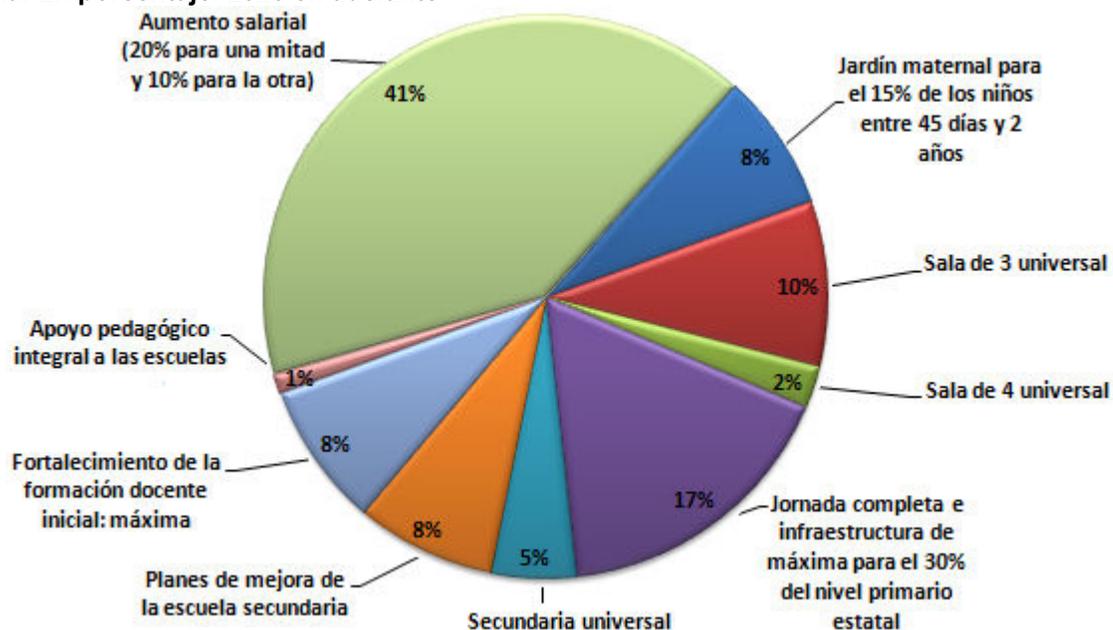
Gráfico 4. Participación de cada meta en el costo incremental estimado para el conjunto de metas de mínima. En porcentaje. 2016-2019



Fuente: CIPPEC.

Por último, para conocer la estructura de costos necesaria para mantener la implementación de estas metas a futuro, los **gráficos 5, 6 y 7** analizan el peso de cada política en el total de costos estimados luego de 2019, cuando solo se invierta en los costos recurrentes.

Gráfico 5. Participación de cada meta en el costo incremental estimado para el conjunto de metas de máxima. En porcentaje. 2020 en adelante

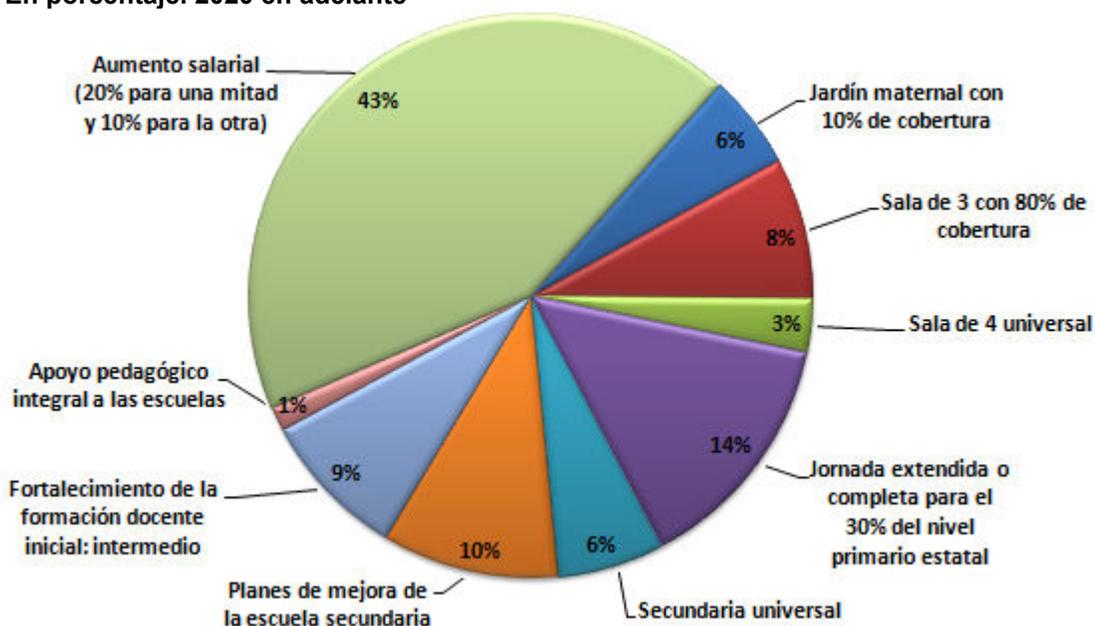


Fuente: CIPPEC.

El costo incremental total anual del conjunto de metas de máxima de 2020 en adelante se costó en \$68.865 millones de pesos de diciembre 2014, de los cuales \$28.409 millones (el 41,3%) serían destinados al aumento salarial docente que perdura como la meta de mayor peso presupuestario. Nuevamente, en segundo lugar se encuentra la meta de jornada completa con infraestructura de máxima para el 30% de la matrícula primaria estatal, que representa el 16,8% de los costos luego de 2019. Las metas de jardín maternal, sala de 3 y sala de 4 suman \$13.570 millones de pesos de diciembre 2014 (19,7% del total), siendo universalizar la sala de 3 la más onerosa de ellas.

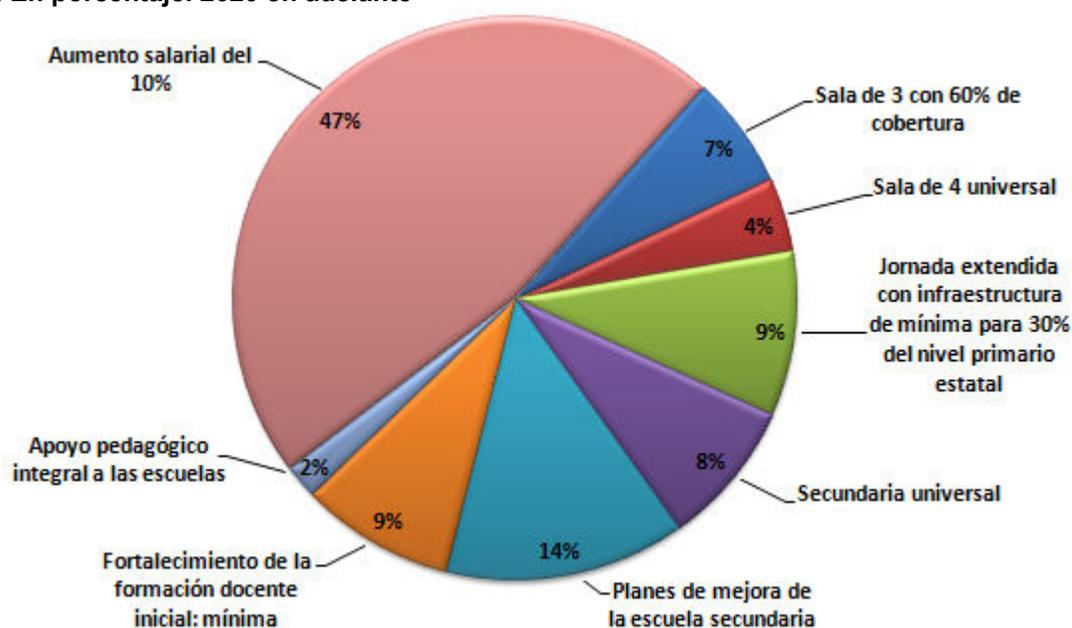
Los **gráficos 6 y 7** muestran la participación de cada meta en la estructura de costos de 2020 en adelante en el conjunto de metas de media y de mínima, respectivamente.

Gráfico 6. Participación de cada meta en el costo incremental estimado para el conjunto de metas de media. En porcentaje. 2020 en adelante



Fuente: CIPPEC.

Gráfico 7. Participación de cada meta en el costo incremental estimado para el conjunto de metas de mínima. En porcentaje. 2020 en adelante



Fuente: CIPPEC.

3. Costos de los tres conjuntos de metas en relación a otras variables macro

Los resultados presentados hasta el momento fueron expresados en valores absolutos y, si bien ello permite analizar las necesidades de recursos, otra manera de dimensionarlas es hacerlo en términos relativos, es decir, comparando estos valores con otras variables macro de referencia. En esta sección se analiza el costo del conjunto de metas de máxima, media y mínima como proporción del gasto educativo consolidado, el gasto público consolidado y el PBI estimados. Además, se busca estimar el gasto educativo consolidado alcanzado en relación con el PBI estimado.

Para estos cálculos, se consideró el PBI con año base 1993¹⁷ (en el **Anexo I** se pueden encontrar algunos resultados globales en función del PBI con año base 2004). Fue necesario hacer tres supuestos para realizar este apartado. En primer lugar, un supuesto de crecimiento real del PBI durante el período de análisis, para el cual se utilizaron estimaciones del Programa de Desarrollo Económico de CIPPEC: crecimiento promedio del -1% en 2014, 1% en 2015, 2,5% en 2016 y 3% en 2017, 2018 y 2019¹⁸. En segundo lugar, para estimar el gasto público consolidado se supuso que este mantendrá estable su relación con el PBI del período 2010-2013 (42,74%¹⁹). Por último, se asumió que el gasto educativo consolidado mantiene su relación actual con el PBI (7,29%²⁰ en 2013 es el último dato disponible) hasta 2015 y que luego, solo aumenta según el costo del conjunto de metas.

Los **gráficos 8 y 9** presentan el costo del conjunto de las metas educativas de máxima, media y mínima en relación con el gasto educativo consolidado y el gasto público consolidado estimado en forma anual desde 2016 en adelante (en los tres gráficos que siguen, los resultados presentados de “2020 en adelante” son en relación con los indicadores estimados para 2020).

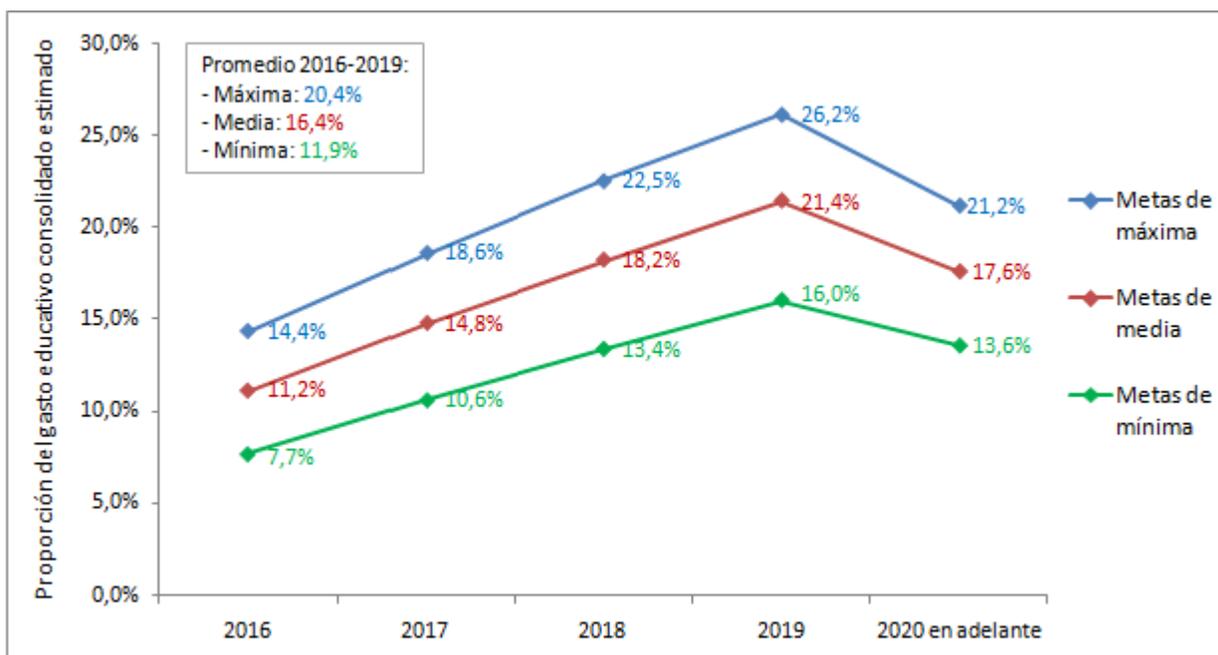
¹⁷ El INDEC, organismo a cargo de la medición del PBI, recalculó la base del PBI y en mayo 2014 lanzó una nueva serie con año base 2004. Sin embargo, entre los expertos no existe consenso de que esta nueva medición sea mejor o más confiable que la anterior, con año base 1993. Aunque idealmente es recomendable cambiar el año base de medición del PBI, con el correr de los años para dar cuenta de cambios en la economía (en su estructura sectorial, precios relativos o participación de la economía informal), el problema en este caso es que la metodología y fuentes de información no son de público conocimiento. Al carecer de respuestas técnicas, a la fecha la mayoría de los economistas optaron por seguir utilizando el PBI con año base 1993. Usar uno u otro PBI no resulta una decisión menor ya que, por ejemplo, el de año base 1993 estima un PBI nominal menor: sostiene que en 2013 fue de \$2.597,1 mil millones de pesos, mientras que el PBI base 2004 estima \$3.349,8 mil millones. Estas divergencias afectan los resultados presentados en relación con el PBI y, en este documento, también aquellos en relación con el gasto público consolidado y el gasto educativo consolidado estimados a futuro, ya que los supuestos utilizados para proyectar estas dos cifras dependen de su participación en el PBI.

¹⁸ Estas estimaciones buscan presentar un escenario base, donde el crecimiento de la economía es moderado. Solo al final de esta sección, en la síntesis de resultados, se presentan algunos resultados (estimaciones del costo incremental del conjunto de metas y del gasto educativo consolidado alcanzado como porcentaje del PBI, promedio entre 2016 y 2019) bajo proyecciones macroeconómicas más pesimistas y optimistas, además del escenario base.

¹⁹ Si se utilizase el PBI con año base 2004, el valor de este porcentaje desciende al 33,74%.

²⁰ Si se utilizase el PBI con año base 2004, el gasto educativo consolidado como porcentaje del PBI sería del 4,95% en 2010, el 5,17% en 2011, el 5,32% en 2012 y el 5,66% en 2013. En cambio, con el PBI base 1993, estos porcentajes ascienden al 6,22% en 2010, el 6,47% en 2011, el 6,75% en 2012 y el 7,29% en 2013. La fuente de estos datos es CIPPEC, sobre la base de CGCSE (2015a) e INDEC.

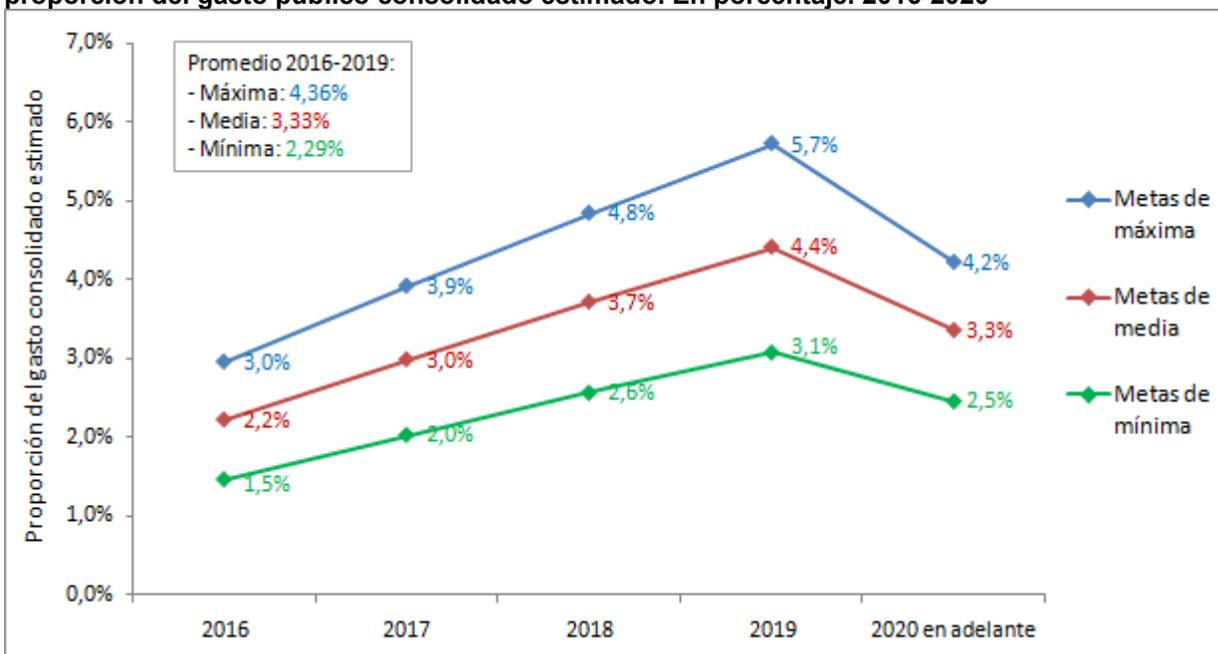
Gráfico 8. Costo incremental estimado para el conjunto de metas de máxima, media y mínima como proporción del gasto educativo consolidado estimado. En porcentaje. 2016-2020



Nota: las estimaciones se realizaron a partir del PBI con base 1993.

Fuente: CIPPEC.

Gráfico 9. Costo incremental estimado para el conjunto de metas de máxima, media y mínima como proporción del gasto público consolidado estimado. En porcentaje. 2016-2020



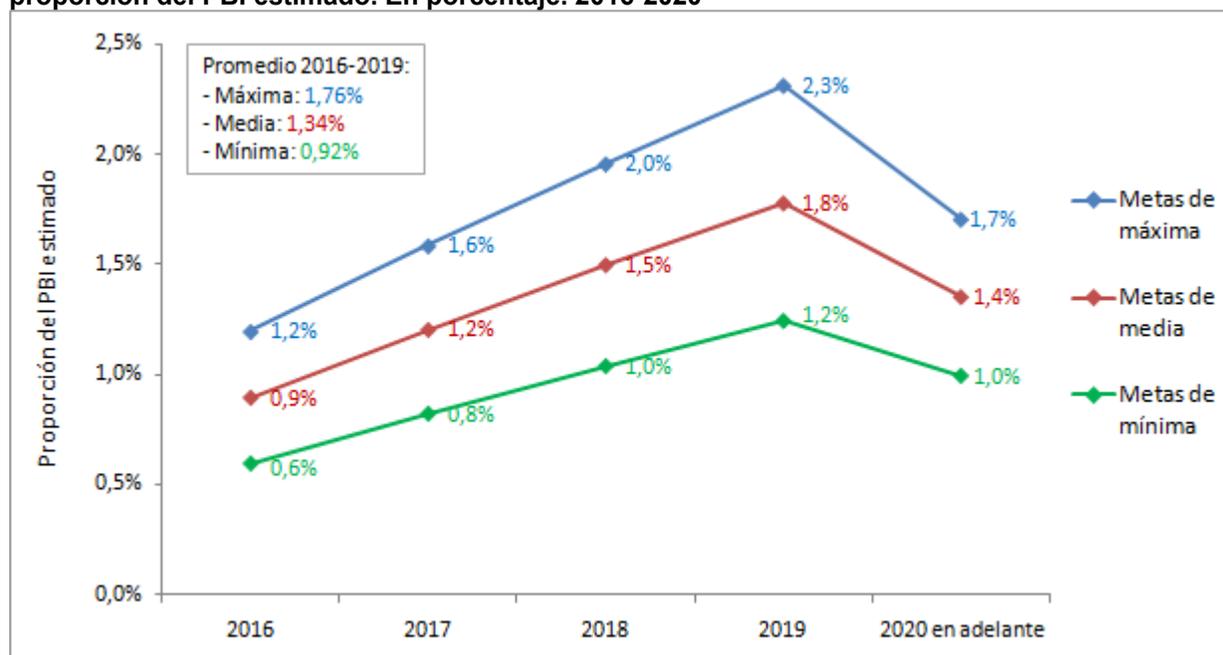
Nota: las estimaciones se realizaron a partir del PBI con base 1993.

Fuente: CIPPEC.

En promedio, de 2016 a 2019 la implementación de las metas de máxima propuestas demandaría un 4,36% del gasto total del sector público, mientras que en el caso de las media sería un 3,33% y en las de mínima, un 2,29%. Si lo medimos en términos de la inversión educativa, los requerimientos del conjunto más ambicioso alcanzan un promedio de 20,4% durante el período 2016 a 2019, cifra que se reduce al 16,4% en el conjunto intermedio y al 11,9% en el menos ambicioso.

El **gráfico 10** muestra el costo incremental que debería destinarse a implementar cada uno de los tres conjuntos de metas propuestos en relación al PBI estimado, entre 2016 y 2020.

Gráfico 10. Costo incremental estimado para el conjunto de metas de máxima, media y mínima como proporción del PBI estimado. En porcentaje. 2016-2020



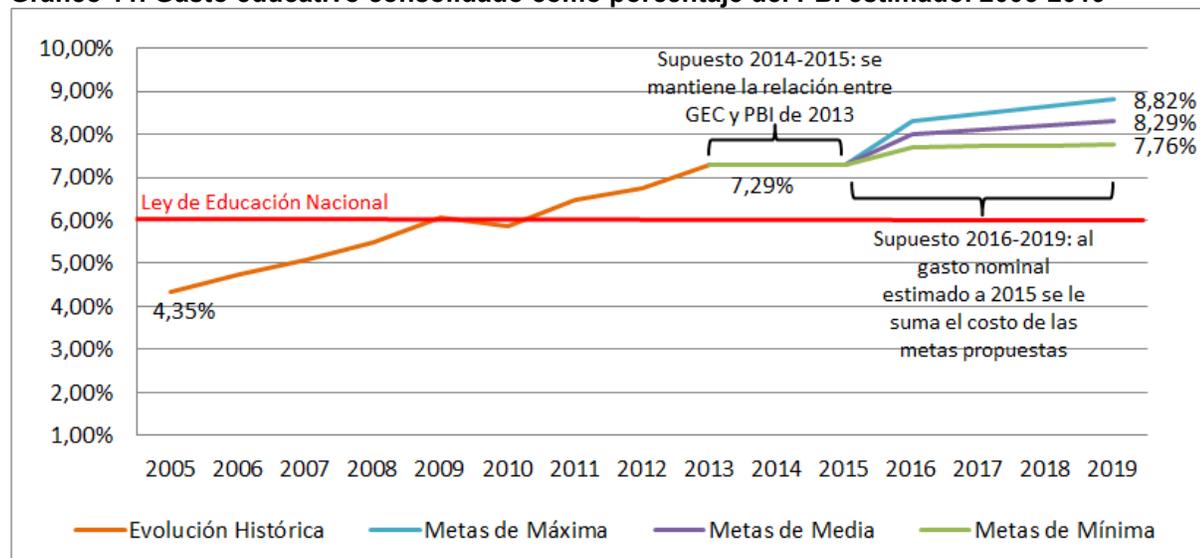
Nota: las estimaciones se realizaron a partir del PBI con base 1993.

Fuente: CIPPEC.

Según los grados de ambición en la implementación, las políticas de mayor peso presupuestario exigirían un incremento estimado del 0,6% al 1,2% del PBI en 2016 y del 1,2% al 2,3% del PBI en 2019. A partir de 2020, la finalización de las inversiones no recurrentes explica que los recursos necesarios para mantener estas políticas en el tiempo deberían situarse entre 1% y 1,7% del PBI.

Por último y con el propósito de ver los resultados presentados en perspectiva histórica y cuál es su punto de partida, el **gráfico 11** presenta la evolución reciente del gasto educativo consolidado frente al PBI hasta 2013 (último dato disponible) y su estimación desde 2014 hasta 2019, considerando la inversión necesaria para implementar los conjuntos de máxima, media y mínima²¹.

²¹ Como ya se mencionó, para la proyección del gasto educativo consolidado como porcentaje del PBI se supuso que este mantiene su relación actual con el PBI (7,29% según datos de 2013) hasta 2015; luego, esa cantidad absoluta de gasto educativo se mantiene fija y solo se le agrega lo necesario para cubrir el costo del conjunto de metas propuesto.

Gráfico 11. Gasto educativo consolidado como porcentaje del PBI estimado. 2005-2019

Notas: las estimaciones se realizaron a partir del PBI con base 1993. Un cuadro análogo realizado a partir del PBI con base 2004 puede encontrarse en el **Anexo I**.

Fuente: CIPPEC.

El **gráfico 11** muestra, desde 2005 hasta 2013, el destacado crecimiento del financiamiento educativo que concluyó con el mayor porcentaje de gasto educativo como porcentaje del PBI del que se tenga registro histórico. En 2011 entró en vigencia la Ley de Educación Nacional (Ley 26.206), que establece que la inversión consolidada dedicada exclusivamente a educación (excluyendo ciencia y tecnología²²) no debe ser inferior al 6% del PBI. Según los datos disponibles, si se utiliza el PBI con año base 1993, este objetivo se cumple desde 2011 (pero si se utiliza el PBI 2004, la meta no fue alcanzada - para más información, ver el **Anexo I**).

Luego, las proyecciones revelan que implementar el conjunto de metas de máxima implicará alcanzar un gasto educativo consolidado del 8,57% del PBI como promedio en el próximo período de gobierno (2016 a 2019), mientras que implementar el conjunto de media exigirá un 8,15% y el de mínima, un 7,73%. Este gasto es creciente en el tiempo gracias al supuesto de implementación gradual de las metas, y se reduciría en 2020 al 8,03%, 7,67% y 7,32% del PBI respectivamente, lo que implica una disminución de la cantidad de recursos adicionales requeridos y la posibilidad de plantear nuevas metas educativas.

Es importante recordar que si el gasto educativo consolidado mantiene su relación porcentual con el PBI, esto no quiere decir que su valor absoluto se mantiene fijo sino que cada año crece la inversión educativa absoluta a la par del PBI. Esto sería un aumento de la inversión educativa, no debido a un aumento de la proporción de recursos destinados a educación en

²² Entre 2007 y 2012, el Programa de Educación de CIPPEC monitoreó el cumplimiento de la Ley de Financiamiento Educativo (LFE), cuya meta más conocida era llegar a destinar en 2010 el 6% del PBI a la educación, ciencia y tecnología. Utilizando el PBI con base 1993 se puede afirmar que esta meta se concretó en 2009, pero utilizando la nueva serie del PBI con base 2004 esto recién se alcanzó en 2013, violando el objetivo temporal de la ley. Sin embargo, en ambos casos se evidenció un gran aumento (36,5% y 32,3%, respectivamente) en el financiamiento como porcentaje del PBI desde 2005 a 2010, lo cual superó el aumento porcentual previsto en las metas de inversión al sancionar la LFE (31%) para el mismo período. Lo que hizo que en un caso se cumpla a tiempo y en el otro no es que al utilizar el PBI con base 2004 (que estaba disponible al momento de la sanción de la ley), el punto de partida en 2005 era menor (3,8%) que al utilizar el PBI con año base 1993 (4,6%).

relación con el PBI, sino gracias al aumento del PBI. En este caso, si la proporción se mantiene constante (7,29% según datos de 2013), entre los años 2016 y 2019 la inversión educativa aumentaría \$30.700 millones con respecto a 2015 solo gracias al aumento del PBI. Estos recursos adicionales pueden destinarse a diferentes objetivos, entre ellos, a avanzar con las metas propuestas.

4. Síntesis de resultados

Mientras que la sección anterior solo presentó resultados bajo el escenario macroeconómico base que supone un crecimiento moderado de la economía, esta sección presenta una síntesis de los resultados globales del estudio según los escenarios macroeconómicos pesimista, base y optimista. Según las estimaciones del Programa de Desarrollo Económico de CIPPEC, el escenario pesimista supone un crecimiento del PBI de -2% en 2014, -1% en 2015 y 1% entre 2016 y 2019; el escenario base supone un crecimiento de -1% en 2014, 1% en 2015, 2,5% en 2016 y 3% en 2017, 2018 y 2019; y el escenario optimista supone un crecimiento de 0% en 2014, 1,5% en 2015, 3,5% 2016 y 4% de 2017 a 2019.

El **cuadro 26** presenta el promedio de 2016 a 2019 del costo incremental de cada conjunto de metas como porcentaje del PBI estimado, para los tres escenarios macroeconómicos. El **cuadro 27** contiene el promedio correspondiente al periodo 2016-2019 de la estimación del gasto educativo consolidado resultante como porcentaje del PBI, para los tres escenarios macroeconómicos.

Cuadro 26. Costo incremental de los conjuntos de metas como porcentaje del PBI estimado, según escenario macroeconómico. Promedio 2016-2019

		Escenario macroeconómico		
		Pesimista	Moderado	Optimista
Conjunto de metas	Mínima	1,27%	0,92%	0,73%
	Media	1,44%	1,34%	1,29%
	Máxima	1,88%	1,76%	1,68%

Nota: las estimaciones se realizaron a partir del PBI con base 1993. Un cuadro análogo realizado a partir del PBI con base 2004 puede encontrarse en el **Anexo I**.

Fuente: CIPPEC.

Cuadro 27. Estimación del gasto educativo consolidado como porcentaje del PBI estimado, según ambición del conjunto de metas y escenario macroeconómico. Promedio 2016-2019

		Escenario macroeconómico		
		Pesimista	Moderado	Optimista
Conjunto de metas	Mínima	8,10%	7,73%	7,56%
	Media	8,54%	8,15%	7,97%
	Máxima	8,98%	8,57%	8,38%

Nota: las estimaciones se realizaron a partir del PBI con base 1993. Un cuadro análogo realizado a partir del PBI con base 2004 puede encontrarse en el **Anexo I**.

Fuente: CIPPEC.

Como se puede observar, los resultados como porcentaje del PBI aumentan cuanto más ambicioso es el conjunto de metas propuesto y cuanto más pesimista es el escenario macroeconómico planteado. Así, los extremos pueden diferenciarse en más de un punto como porcentaje del PBI. Con estos resultados a mano, no caben dudas de que hace falta una firme decisión política para realizar el esfuerzo necesario en materia de financiamiento educativo.

Conclusiones

En este documento se calculan los costos de implementar, durante el período 2016-2019, 9 políticas de gran peso presupuestario orientadas a enfrentar desafíos pendientes de la educación en la Argentina. Se costearon 3 alternativas (de máxima, media y mínima) que suponen distintos grados de ambición en la implementación. Además de los costos absolutos de cada política y de los conjuntos (cabe aclarar que éstos últimos suman el costo estimado de cada meta por separado, sin considerar los costos agregados que supondría su implementación conjunta), se estimó la inversión incremental requerida (por sobre la inversión actual) como porcentaje del PBI, del gasto público total y del gasto en educación estimados.

Tomando los promedios para el período 2016-2019, bajo un escenario macroeconómico moderado (un 2,5% de crecimiento medio anual del PBI), las políticas planteadas pueden demandar entre 0,92 y 1,76 puntos del PBI (con año base 1993) si se suman todas aquellas caracterizadas como de mínima y máxima, respectivamente. Esto implica una inversión educativa consolidada de entre 7,73 y 8,57% del PBI con año base 1993 en promedio para el cuatrienio analizado (en 2013 se invertía 7,29% del PBI)²³.

El aumento de la inversión educativa consolidada como porcentaje del PBI para el período analizado sería entonces de un 20,9% en la versión más ambiciosa (conjunto de máxima) con el escenario macroeconómico base (con el PBI con año base 1993 y también 2004)²⁴. Este aumento pareciera razonable si se considera el ritmo de incremento sostenido durante el período reciente: entre 2010 y 2013, este aumento fue del 24,1% (con PBI año base 1993; y del 20,8% con año base 2004)²⁵. Sin embargo, un mismo aumento porcentual puede ser más difícil de alcanzar cuando el punto de partida es más alto y más aún si el crecimiento de la economía es más moderado.

Otra cuestión importante de señalar es que las políticas que exigirán mayor inversión continuarán siendo, como durante los últimos diez años, las que están ligadas al incremento del salario docente y expansión del sistema (de los niveles inicial y secundario y la ampliación de la jornada escolar en el nivel primario). Estas metas representan entre un 56,3% y un 61,9% del total de los recursos adicionales necesarios en el conjunto de metas de máxima y mínima, respectivamente. Mientras que los costos de infraestructura son constantes en el período estudiado y bajarán una vez que se complete la cobertura, la inversión en salarios es creciente y no disminuirá luego de 2019, lo cual puede atentar contra la disponibilidad de recursos para otras políticas.

Dicho esto, es esperable que la agenda del próximo período de gobierno comprenda tanto estas acciones “incrementales” indispensables, como otras políticas menos costosas pero igualmente necesarias para la mejora de la calidad educativa. En este grupo cabe mencionar, por ejemplo, la revisión del sistema de información y evaluación educativa, la reestructuración del sistema de formación inicial de los docentes, la reforma de la carrera docente o una ambiciosa

²³ Los porcentajes son menores en caso de utilizarse el PBI con año base 2004: 6,0 y 6,65%, respectivamente (a partir de un gasto de 5,66% en 2013, ver **Anexo I**).

²⁴ Esto es así para el análisis utilizando el PBI con año base 1993 y 2004, suponiendo que en 2015 la relación con el PBI se mantiene idéntica al último dato disponible (7,29% y 5,66% en 2013, respectivamente) y luego solo aumenta con el valor de los conjuntos de metas.

²⁵ Más aun, en el período más extenso de 2005 a 2013, la inversión educativa consolidada como proporción del PBI creció 67,7% (con PBI con año base 1993; 58,2% con año base 2004) y esto lo hizo en un momento de crecimiento excepcional del PBI (su crecimiento real fue de 43,8% con PBI con año base 1993 y 50,2% con año base 2004).

política comunicacional que construya una visión inspiradora para los actores del sistema educativo y enaltezca la figura del docente (Mezzadra, Veleda y Rivas, 2015).

En este sentido, es importante destacar que las estimaciones del presente documento son solo un ejercicio que permite dimensionar el peso relativo de ciertas políticas relevantes. La paleta de políticas seleccionadas puede ampliarse, reducirse o combinarse según modelos y plazos sumamente variables, que dependerán de la voluntad, el contexto y las prioridades de las próximas gestiones, en la Nación y las provincias. De hecho, aunque en este documento se plantea el horizonte temporal de 4 años, bien podría pensarse para algunas de las acciones en un lapso más prolongado, como de 8 años.

Por último, cabe recordar que si bien la proyección de la inversión requerida es ineludible como primer paso para considerar la viabilidad fiscal de las políticas, en un sector tan complejo como el educativo también es fundamental analizar la viabilidad política y técnica. Creemos que para fortalecer la viabilidad de la agenda propuesta en los tres planos -fiscal, político y técnico-, será clave que una mayor proporción de los costos sean afrontados por el gobierno nacional. Esta es la única manera, también, de generar una mayor justicia distributiva que tienda a reducir las enormes brechas de todo tipo que distancian hoy a las provincias.

Bibliografía

Acuña, M. (2015). El costo de las políticas prioritarias destinadas a primera infancia. Período 2016-2019. *Documento de políticas públicas*. Mimeo. Buenos Aires: CIPPEC.

Bezem, P., Vera, A. y Fernández Rost, S. (2011). *Propuesta de Costeo de Metas Educativas en ¿Cuál es el costo de una educación de calidad en Argentina?* Buenos Aires. Disponible en www.cippec.org/documents/10179/52927/Informe+Educacion+Cual+es+el+costo+de+una+educacion+de+calidad+en+Argentina+Bezem+Vera+y+Fern%C3%A1ndez+Rost+2011.pdf/776ba42e-7276-4dae-9e59-a34b68e7fd9a

Censo Nacional de Docentes 2004. Ministerio de Educación de la Nación. Disponible en http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/109768/CENSO_RESULTADOS%20DEFINITIVOS.pdf

Censo Nacional de Infraestructura escolar 1998. DiNIECE y Red Federal de Información Educativa.

Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. INDEC, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. Disponible en www.censo2010.indec.gov.ar

CGECSE (2015a). *Gasto Consolidado en Educación, Ciencia y Tecnología*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación. Disponible en <http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/bitstream/handle/123456789/66207/Gasto%20Consolidado%20en%20Educaci%C3%B3n%20Ciencia%20y%20Tecnolog%C3%ADa%20%282005-2013%29.pdf?sequence=13>

CGECSE (2015b). *Gasto en Educación a Cargo de las Jurisdicciones Provinciales, Total País*. Disponible en <http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/bitstream/handle/123456789/110085/Total%20Pa%C3%ADs%202013.pdf?sequence=1>

Contaduría General de la Nación (2014). *Cuenta de Inversión 2013*. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. Disponible en www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2013/tomoi/02intro.htm

DiNIECE (2014). *Relevamiento anual 2013*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación. Disponible en <http://portales.educacion.gov.ar/diniece/2014/05/24/anuarios-estadisticos>

Mezzadra, F., Rivas, A., Veleda, C. (2015). 10 propuestas para mejorar la educación en la Argentina.

Mezzadra, F. y Veleda, C. (2014). *Apostar a la docencia. Desafíos y posibilidades para la política educativa argentina*. Buenos Aires: CIPPEC, Embajada de Finlandia, Unicef. Disponible en <http://www.cippec.org/documents/10179/58583/L+Educacion+Apostar+a+la+docencia+2014.pdf/2c599abb-9087-4953-a080-65fb73bc8376>

Oficina Nacional de Presupuesto (2014). *Ejecución físico financiera. Presupuesto de la Administración Nacional Acumulado al Cuarto Trimestre de 2013*. Disponible en www.mecon.gov.ar/onp/html/fisica_presupuesto/2013/4totrim13.pdf

UNICEF (2012). *Acerca de la obligatoriedad en la escuela secundaria argentina. Análisis de la política nacional*. Disponible en www.unicef.org/argentina/spanish/doc_final_30_08.pdf

Veleda, C. (2013). *Nuevos tiempos para la educación primaria. Lecciones sobre la extensión de la jornada escolar*. CIPPEC: Buenos Aires. Disponible en www.cippec.org/documents/10179/58583/L+Educacion,%20Nuevos+tiempos+para+la+educacion+primaria.pdf/b6e86ff7-1f1f-4cca-a8b7-8ce0989fcd5d

World Economic Outlook Database: *April 2014 edition*. Disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/01/weodata/index.aspx>

Anexo I. Síntesis de resultados utilizando PBI con año base 2004

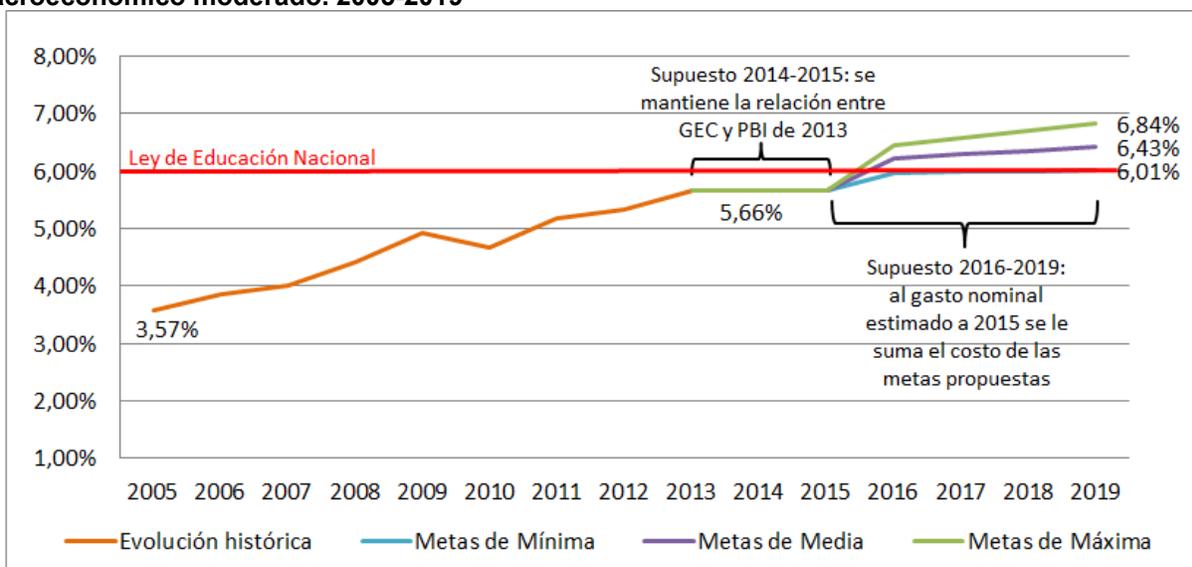
Esta sección presenta una síntesis de los resultados globales del estudio bajo los escenarios macroeconómicos pesimista, moderado y optimista. La diferencia con los resultados presentados en el resto del documento es que aquí se utiliza el PBI con año base 2004.

El **gráfico A1** muestra la evolución hasta 2013 (último dato disponible) del gasto educativo consolidado frente al PBI y la estimación del mismo en el escenario macroeconómico base desde 2014 hasta 2019, considerando la inversión necesaria para implementar los conjuntos de máxima, media y mínima.

En relación con la evolución reciente, al igual que en el **gráfico 11** (que presenta estos mismos resultados agregados pero utiliza el PBI con año base 1993) se ve el destacado crecimiento del financiamiento educativo, pero este gráfico pone en evidencia que, por lo menos hasta 2013, no se había cumplido el objetivo planteado por la Ley de Educación Nacional de dedicar no menos del 6% del PBI a educación.

Con respecto a las proyecciones en el escenario macroeconómico base, estas revelan que el gasto como porcentaje del PBI es creciente en el tiempo. Implementar el conjunto de metas de máxima implicaría un gasto educativo consolidado como porcentaje del PBI de 6,44% en 2016, aumentando al 6,84% en 2019; implementar el conjunto intermedio requeriría un 6,21% en 2016 y un 6,43% en 2019; y en el conjunto de mínima, el porcentaje necesario sería de 5,98% en 2016 y ascendería al 6,01% en 2019. Así, en todos estos casos, bajo un crecimiento moderado de la economía en 2019 se alcanzaría el objetivo de la Ley de Nacional de Educación de destinar el 6% del PBI al gasto consolidado a educación. Los porcentajes estimados descenderían en 2020 (6,22%, 5,95% y 5,67%, respectivamente), momento en el cual podrían plantearse nuevas metas educativas.

Gráfico A1. Gasto educativo consolidado como porcentaje del PBI estimado en el escenario macroeconómico moderado. 2005-2019



Nota: las estimaciones se realizaron a partir del PBI con base 2004.

Fuente: CIPPEC.

El **cuadro A1** presenta el promedio entre 2016 y 2019 del costo incremental de cada conjunto de metas como porcentaje del PBI estimado, para los tres escenarios macroeconómicos. El **cuadro A2** contiene el promedio 2016-2019 de la estimación del gasto educativo consolidado como porcentaje del PBI, para los tres escenarios macroeconómicos.

Cuadro A1. Costo incremental de los conjuntos de metas como porcentaje del PBI estimado, según escenario macroeconómico. Promedio 2016-2019

		Escenario macroeconómico		
		Pesimista	Moderado	Optimista
Conjunto de metas	Mínima	0,78%	0,72%	0,56%
	Media	1,11%	1,04%	1,00%
	Máxima	1,46%	1,36%	1,31%

Nota: las estimaciones se realizaron a partir del PBI con base 2004.

Fuente: CIPPEC.

Cuadro A2. Estimación del gasto educativo consolidado como porcentaje del PBI estimado, según ambición del conjunto de metas y escenario macroeconómico. Promedio 2016-2019

		Escenario macroeconómico		
		Pesimista	Moderado	Optimista
Conjunto de metas	Mínima	6,14%	6,00%	5,86%
	Media	6,52%	6,32%	6,18%
	Máxima	6,97%	6,65%	6,50%

Nota: las estimaciones se realizaron a partir del PBI con base 2004.

Fuente: CIPPEC.

Al igual que en los **cuadros 26 y 27** (que presentan estos mismos resultados agregados pero utilizando el PBI con año base 1993), estos resultados como porcentaje del PBI aumentan cuanto más ambicioso es el conjunto de metas propuesto y cuanto más pesimista es el escenario macroeconómico planteado.

Sin embargo, a diferencia de los **cuadros 26 y 27**, los porcentajes en relación con el PBI aquí presentados son notablemente menores. Esto se debe a que el PBI con año base 1993 estima un PBI nominal menor que el PBI con año base 2004: mientras que el gasto consolidado en educación 2013 como porcentaje del PBI es del 7,29%, según el PBI base 1993, este se reduce al 5,66% si se utiliza el PBI con base 2004. Así, en promedio para 2016-2019, mientras que el gasto consolidado en

educación como porcentaje del PBI con año base 1993 estimado va de 7,56% a 8,98% dependiendo del conjunto de metas y el escenario macroeconómico (**cuadro 27**), cuando se utiliza el PBI base 2004 (**cuadro A2**) los extremos son 5,86% y 6,97%.

Anexo II. Anexo metodológico

El ejercicio de costeo presentado en este documento implicó realizar una simulación de la implementación de cada meta en el período 2016-2019, lo que conlleva un conjunto de decisiones operativas y metodológicas en el tratamiento de la información. Este anexo no pretende realizar una descripción detallada del cálculo de los costos sino exponer los principales supuestos, las decisiones metodológicas de mayor relevancia y citar las fuentes de la información utilizada.

Principales fuentes de información

- **Relevamientos Anuales de Estadísticas Educativas**, coordinados por la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) del Ministerio de Educación de la Nación: datos sobre matrícula (como alumnos por provincia y nivel o cuántos asisten a jornada extendida o completa), unidades educativas, secciones, cargos docentes, horas cátedra y cargos directivos. Los últimos datos disponibles a la fecha son de 2013.
- **Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo (CGECSE)**, del Ministerio de Educación de la Nación: costos salariales, gasto educativo provincial y consolidado.
- **Dirección de Evaluación Presupuestaria**, ONP, Subsecretaría de Presupuesto: gasto en FONID.
- **Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)** dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación: datos de población (utilizando el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 y proyecciones) y Producto Bruto Interno (PBI con año base 1993 y 2004) hasta 2013.
- **Base de datos World Economic Outlook (WEO)** del Fondo Monetario Internacional (FMI): gasto público consolidado hasta 2013.
- **Cuentas de Inversión**, realizada por la Contaduría General de la Nación del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación: gasto por programa educativo. Los últimos datos disponibles a la fecha son de 2013.
- **Censo Nacional de Infraestructura Escolar (1998)**, coordinado por la DiNIECE y la Red Federal de Información Educativa: m² por alumno en la construcción de unidades educativas.
- **Código de Edificación de la ciudad de Buenos Aires y modificatorias** (marco para las acciones del Áreas de Infraestructura del Ministerio de Educación de dicha ciudad): m² por alumno en la construcción de aulas.

Supuestos generales del costeo

En este costeo se proyectó una implementación de las metas educativas gradual y lineal (con excepción de la meta del aumento salarial, donde el aumento fue porcentual). Se estimó el costo de cada política por separado y *ceteris paribus* (“permaneciendo el resto constante”), es decir, sin considerar que se realizarán el resto de las propuestas (al presentar el costo de conjuntos de metas, no se consideran los costos agregados que supondría la implementación conjunta de las políticas).

Además, debieron utilizarse **proyecciones del:**

- **PBI:** según estimaciones del Programa de Desarrollo Económico del Centro de Implementación de Políticas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), se supuso un crecimiento real moderado del PBI de -1% en 2014, 1% en 2015, 2,5% en 2016 y 3% en 2017, 2018 y 2019 en promedio. Para los escenarios pesimista y optimista (usados en la sección “Síntesis de resultados”), en el primero se supuso un crecimiento real promedio de -2% en 2014, -1% en 2015 y 1% entre 2016 y 2019 y en el segundo de 0% en 2014, 1,5% en 2015, 3,5% 2016 y 4% de 2017 a 2019, en promedio.

- **Gasto público consolidado:** se supuso que luego de 2013 éste mantendrá constante su relación promedio con el PBI de 2010 a 2013 (son los últimos datos disponibles: 42,74%)²⁶.

- **Gasto educativo consolidado:** se supuso que luego de 2013 éste mantendrá constante su relación con el PBI de 2013 (es el último dato disponible: 7,29%) hasta 2015 y luego solo aumenta según el costo del conjunto de metas.

Como fue mencionado con anterioridad, todas las **cifras monetarias** del cuerpo de este documento están expresadas en pesos de diciembre 2014. Para ello, en los casos donde los costos estaban expresados en cifras de otro momento del tiempo, fue necesario actualizar o ajustar los valores por **inflación**. Hay un amplio consenso entre analistas económicos sobre la subestimación de la tasa de inflación argentina en las cifras oficiales desde la intervención del INDEC en 2007. A falta de un índice oficial veraz y tomando en cuenta la discusión acerca de cuál es el índice de inflación más certero, se ha optado por utilizar las siguientes mediciones alternativas: el índice calculado por el Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA) hasta 2013 y, en adelante, la inflación estimada por el Programa de Desarrollo Económico de CIPPEC.

Aspectos metodológicos y supuestos realizados sobre los principales insumos del costeo:

- **Infraestructura:** para estimar este costo incremental (recursos adicionales que deben dedicarse al sistema educativo, por sobre la inversión actual, para construir la infraestructura necesaria) además de contar con la cantidad de alumnos para los cuales se necesita nueva infraestructura, se deben tomar en cuenta principalmente 3 cuestiones:

- **Cantidad de metros cuadrados por alumno:** para la construcción de establecimientos educativos se tomó la relación del Censo Nacional de Infraestructura Escolar (1998), que es 4 m² por alumno en el caso de la educación inicial y de 5 m² por alumno en el resto de los niveles. Para la construcción de aulas nuevas (dato utilizado solo para costear la meta de jornada extendida de mínima en el nivel primario) se tomó una relación de 1,35 m² por alumno, siguiendo el Código de Edificación de la Ciudad de Buenos Aires y modificatorias.
- **Costo promedio de construcción por metro cuadrado:** se utilizaron datos de la última Cuenta de Inversión (2013) referidos al Programa Nacional “Más Escuelas, Mejor Educación” (segunda etapa del Programa Nacional “700 escuelas”): \$6.525 era el gasto promedio para construir un metro cuadrado de superficie en 2013.
- **Gasto actual en infraestructura:** es necesario para calcular el costo incremental del gasto en infraestructura. Para ello, se ha utilizado el gasto del Programa Nacional “Más Escuelas, Mejor Educación” dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, el mayor programa referido a la construcción

²⁶ Si se utilizase el PBI con año base 2004, el valor de este porcentaje desciende a 33,74%.

de infraestructura escolar en la actualidad. Según la Cuenta de Inversión 2013, su gasto devengado fue \$418.367.862. Luego, para estimar cómo se dividen los gastos de este programa en cada nivel educativo, se utilizó la proporción de licitaciones realizadas en 2013 para cada nivel educativo, con respecto a todas las licitaciones llevadas a cabo ese mismo año (aproximadamente 55,7% han sido destinadas a educación inicial²⁷, 31,1% al nivel secundario, 10,2% al nivel primario y 3,5% a institutos de formación docente inicial).

- **Equipamiento:** este trabajo ha contemplado el costo promedio del mobiliario de aula común, sala de informática y biblioteca. A falta de una sistematización rigurosa de este tipo de datos, para dar cuenta de estos costos en los distintos niveles educativos, lo que se hizo fue actualizar por inflación una estimación de costos unitarios utilizados en un ejercicio de costeo anterior realizado por el Programa de Educación de CIPPEC en 2011 (Bezem, Vera y Fernandez Rost, 2011). En su momento, estos costos fueron obtenidos a partir de entrevistas.

- **Salarios:**

- **Personal docente:** se utilizó el costo laboral (salario bruto más los aportes personales a la seguridad social obligatorios por ley) promedio según nivel educativo, tipo de contratación (cargos, horas cátedra) y tipo de docente (directivos, maestros, etc.), relevados por la CGECSE²⁸ correspondientes a diciembre de 2013²⁹. Para los casos en los cuales fue necesario el dato del costo de la hora cátedra por nivel (por ejemplo, para otorgar horas institucionales o capacitaciones pagas), se calculó proporcional a las horas dedicadas por cargo.
- **Personal no docente:** ante la falta de datos sistematizados sobre la cantidad de no docentes o su salario³⁰, se ha hecho un supuesto conservador de 3 no docentes por unidad educativa inicial y 4 en primarias o secundarias (esto incluye, por ejemplo, preceptores, celadores o personal de maestranza). Además, se supuso que el costo laboral de ellos es el mismo que el de los docentes del respectivo nivel.

- **Comedores:** se tomaron datos provistos por el Lic. en nutrición y profesor Sergio Britos, quien se especializa en temas de Política Alimentaria y Economía de la Alimentación y es director del Centro de Estudios sobre Políticas y Economía de la Alimentación (CEPEA). En el marco de su cátedra Economía General y Familiar (Escuela de Nutrición, Facultad de Medicina, UBA) se ha realizado un informe sobre el costo desayuno y almuerzo escolar saludable (a través de un relevamiento de precios en CABA y Gran Buenos Aires). A mayo de 2014, los datos revelan que el costo del primero es \$7 y del segundo \$9.

Por otro lado, también se agregó se agregó un 3% del costo total de las raciones alimentarias como estimación del costo agregado por gastos administrativos y demás, ya que entrevistas realizadas a autoridades de la Provincia de Buenos Aires por el Programa de Educación de

²⁷ Para los cálculos se decidió distribuir por igual esta proporción entre el jardín maternal, la sala de 3 y 4.

²⁸ La CGECSE contempla seis cargos testigo: Maestro de jardín, Maestro de grado, Director primaria primera categoría, Profesor de educación secundaria (15 horas cátedra), Director secundaria primera categoría y Profesor de educación superior (12 horas cátedra).

²⁹ Desde principios de 2012 que el Informe Indicativo de los Salarios Docentes de la CGECSE no incluye el Costo Salarial promedio por cargo testigo. Esta información fue provista por la coordinadora de CGECSE a partir de un pedido especial.

³⁰ A la fecha todavía no están disponibles los datos del Censo Nacional del Personal de Establecimientos Educativos (CENPE) 2014, un censo nacional del personal docente y no docente de todos los niveles y modalidades, excepto las universidades.

CIPPEC para la realización de la “Propuesta de costeo de metas educativas” realizado en 2011 (Bezem, Vera y Fernandez Rost, 2011), relevaron que esta podría ser una forma válida de estimarlo correctamente.

Aspectos metodológicos y supuestos realizados en las metas ligadas a la cobertura en nivel inicial y secundario³¹:

- **Alumnos a incorporar:** esta cantidad fue calculada a partir de multiplicar el porcentaje de cobertura que se busca alcanzar en el nivel o grado por la cantidad proyectada a 2019 de niños o jóvenes en edad teórica para el mismo. Luego, a ese resultado se le restó la matrícula para ese nivel o grado para obtener la cantidad de alumnos a incorporar. Para el primer paso, fue necesario contar con proyecciones poblacionales a 2019 por edad, para lo cual se utilizaron datos del INDEC por grupo etario³². Para el segundo paso fue necesario contar con información sobre matrícula escolar actual por grado y se recurrió al último Relevamiento Anual (2013)³³.

- **Organización de la oferta institucional:** se mantuvieron constantes la cantidad promedio de alumnos por establecimiento, alumnos por sección y alumnos por docente en las zonas urbanas³⁴. No se tomó en cuenta a las zonas rurales para obtener los promedios ya que en estas áreas suelen ser menores, no porque no sea posible o recomendable tener más niños en un mismo establecimiento o bajo la tutela del mismo docente, sino debido a la menor densidad poblacional.

Con respecto a este punto, podría plantearse que replicar la organización actual de la oferta educativa no es correcto en términos de eficiencia (por más que se hayan utilizado los datos de zonas urbanas que suponen un mejor aprovechamiento de la infraestructura y personal docente en relación a la cantidad de alumnos). Al observar los promedios, éstos parecen razonables al pensar en la dinámica de trabajo de una escuela. Tal vez se podría discutir la debilidad del supuesto planteado en el uso eficiente de los recursos humanos docentes o de la infraestructura educativa ya existente. Es posible que no estén siendo bien aprovechados, pero dado que los últimos resultados del Censo Docente son de 2004 (los resultados del CEMPE 2014 todavía no fueron publicados) y del Censo Nacional de Infraestructura Escolar son de 1998 (los resultados del Censo 2009 nunca fueron publicados), no es posible saber si esta conjetura es correcta o en qué medida podrían ser utilizados más eficientemente los recursos. En última instancia, posibles ajustes en términos de eficiencia implicarían reducciones en los costos presentados.

³¹ Ampliación de la oferta de jardín maternal y sala de 3, universalización de la sala de 4 y del nivel secundario.

³² A los datos poblacionales del Censo Nacional de Hogares, Población y Viviendas 2010 por edad y provincia, se les aplicó la variación poblacional de la proyección hecha para el período 2010-2040 por grupo etario. Se optó por hacer esto ya que el dato poblacional correspondiente a 2010 en la proyección no coincidía con población relevada en el censo.

³³ Se sumó, por provincia, la cantidad de alumnos en el nivel o grado correspondiente considerando la educación común, la educación especial y una estimación de la cantidad de alumnos que asisten a los establecimientos de educación común y especial no relevados. Se incluyó la información para la educación de gestión pública y privada.

³⁴ Para todos los niveles se tomó en cuenta la existencia de 2 cargos directivos por unidad educativa. Para el nivel inicial, se tomó un promedio de 126 alumnos por unidad educativa: en el caso del jardín maternal se utilizó un promedio de 18 alumnos por sección y 7 alumnos por docente y en el caso de las salas de 3 y 4 se consideró 25 y 23 alumnos por sección respectivamente y 14 alumnos por docente. A nivel secundario, el promedio de alumnos por unidad educativa se tomó en 353, con 25 alumnos por sección y con 10 alumnos por docente (tomando en cuenta que, en esta instancia, la mayor variedad de materias dictadas y su especificidad lleva a que aumente la cantidad de docentes por alumno).

Aspectos metodológicos y supuestos realizados en las metas ligadas a extender la jornada en el nivel primario estatal:

Una descripción de lo que plantean las metas de “Jornada completa e infraestructura de máxima” y de “Jornada extendida e infraestructura de mínima” ya se da en el cuerpo principal de este documento, pero no se han aclarado algunas cuestiones que debieron tomarse en cuenta para la estimación de su costo.

- **Metas de máxima y de mínima:**

Para calcular la cantidad de **alumnos a incorporar**, se multiplicó 30% (la cobertura que se busca alcanzar) por la cantidad proyectada a 2019 de niños en primarias públicas. Luego, a ese resultado se le restó la matrícula primaria pública que ya estaría en jornada extendida o completa proyectada a 2019 para obtener la cantidad de alumnos a incorporar. Para realizar estos dos pasos se supuso que el porcentaje de niños que asiste a primarias públicas (respecto de la cantidad total de niños en edad teórica para el nivel) y que el porcentaje de alumnos en primarias públicas que asiste a jornada extendida o completa (respecto de la matrícula primaria pública total) se mantiene constante, desde los últimos datos del Relevamiento Anual 2013 hasta 2019. Así, en ambos casos la matrícula crece en la misma proporción que la proyección poblacional del INDEC para la edad teórica del nivel.

Con respecto al costo de generar una posición de **coordinador de jornada extendida o completa**, se supuso que el costo laboral del mismo es 10% mayor que para el caso de un docente de nivel primario según los datos de la CGECSE. En relación a los **comedores**, se calculó el costo de proveer almuerzo a todos los alumnos a quienes se les extiende el horario escolar siguiendo los costos provistos por Sergio Britos.

- **Meta de máxima:**

En la meta de **jornada completa e infraestructura de máxima**, principalmente se costeo la extensión de 4 horas del tiempo de enseñanza por sobre la jornada simple (además del tiempo destinado al comedor escolar), a través de la creación de nuevas unidades educativas con la misma cantidad actual de alumnos por sección y alumnos por docente para el 50% de la matrícula involucrada. Así, la mitad de los cursos seguiría en las unidades educativas anteriores y la otra mitad sería trasladada a los nuevos establecimientos. Un supuesto que se tomó para realizar este planteo es que las unidades educativas ya incluyen clases para turno mañana y turno tarde para cursos distintos y en promedio igual de numerosos. Esto lleva a concluir que al aplicar la jornada completa: la infraestructura actual sólo alcanza para la mitad (porque cada clase pasaría a ser ocupada por el mismo grupo de alumnos en un solo turno extendido) y la cantidad de cargos docentes actuales por escuela promedio son suficientes si la escuela tipo atiende a la mitad de los niños³⁵. Además, se supuso que el pago de los docentes por jornada completa es equivalente al de dos jornadas simples.

- **Meta de mínima:**

En relación a la meta de **jornada extendida e infraestructura de mínima**, principalmente se costeo la extensión en dos horas del tiempo de enseñanza para el segundo ciclo y en una hora para el primer ciclo. Se supuso que la mitad de los docentes de una unidad educativa promedio son de

³⁵ En el nivel primario, el promedio de alumnos por unidad educativa es 365, 23 alumnos por sección y 13 alumnos por docente. En estas nuevas escuelas con jornada completa se estima la mitad de alumnos por unidad educativa, pero la misma cantidad de alumnos por turno, por sección y por docente con jornada simple.

primer ciclo y la otra mitad de segundo ciclo, por lo cual se costó un aumento salarial de una hora por día para la mitad de los docentes involucrados y de dos horas por día para la otra mitad. De la misma manera, se supuso que, de la cantidad total de niños a incorporar, la mitad correspondía al primer ciclo y la otra mitad al segundo. Para estimar el costo de la infraestructura a construir, se calculó el costo de construir aulas nuevas para la mitad de los estudiantes a incorporar de uno de los dos ciclos. Aunque a primera vista puede parecer insuficiente la infraestructura, puede darse una distribución del espacio que permite la extensión de la jornada pretendida. Por ejemplo, los niños del primer ciclo podrían quedarse en la escuela dos horas y media más dos días a la semana (equivale a una hora por día), mientras los niños del segundo ciclo podrían quedarse en la escuela tres horas y veinte más tres días a la semana (equivale a dos horas por día). Esta organización es posible si los días de extensión de la jornada del primer ciclo y el segundo no coinciden y si los cursos del turno mañana y el turno tarde se dividen para ocupar su aula vieja y nueva.

Dado que la meta de jornada extendida con infraestructura de mínima no plantea la construcción de nuevas escuelas sino sólo aulas (disminuyéndose el metro cuadrado por alumno) y que no planteó la contratación de, por ejemplo, más directores o no docentes a pesar de haber aumentado la capacidad de la escuela, no se mantuvo la organización de la oferta institucional como en las metas pasadas.

Aspectos metodológicos y supuestos realizados en la meta ligada a los planes de mejora en secundarias estatales:

En la meta que plantea los **planes de mejora de la educación secundaria** había tres componentes: horas institucionales, cargo de tutor y fondos para proyectos de mejora institucional. Para calcular la cantidad de horas institucionales a otorgar se estimó la cantidad de cargos frente a alumnos de jornada simple o su equivalente (20 horas de dictado de clase) en el nivel secundario. Para calcular la cantidad de cargos de tutor a nombrar, se dividió por 30 la cantidad de alumnos en secundarias de gestión pública según el Relevamiento Anual 2013. En ambos casos, luego se multiplicó el total de horas de dedicación por el costo laboral de una hora cátedra de un docente secundario relevados por la CGECSE.

El financiamiento para proyectos institucionales por escuela fue estimado en \$38.786 anuales en pesos de diciembre 2014. A falta de cifras actualizadas del dinero que se otorga con este fin en el marco de los Planes de Mejora Institucional (PMI), lo que se hizo para llegar a esta cantidad fue actualizar por inflación el valor de esta ayuda financiera en 2010 (\$15.000, según la "Propuesta de costeo de metas educativas" realizado en 2011 por el Programa de Educación de CIPPEC) (Bezem, Vera y Fernandez Rost, 2011)³⁶.

Aspectos metodológicos y supuestos realizados en las metas ligadas a los docentes:

- **Fortalecimiento de la formación docente inicial:**

Esta meta toma en cuenta varios puntos. En primer lugar, está la **construcción de edificios** propios para los IFD para albergar a cierto porcentaje (que aumenta según el grado de ambición de la política) de la matrícula estatal actual, siguiendo los datos de matrícula del Relevamiento Anual

³⁶ Algo que no pudo realizarse por falta de datos fue restar al costo final los fondos que ya se otorgan a las escuelas estatales para financiar proyectos institucionales en el marco de los Planes de Mejora Institucional.

2013. Como resultado obtenemos grandes institutos con capacidad de albergar 2.940 alumnos (mientras que, en 2013, el promedio nacional es de 492 alumnos por establecimiento). Sobre los supuestos que se han tomado para el cálculo de los costos de esta meta, se asume que las secciones tienen 30 alumnos y hay un docente por sección en promedio (es un número ideal, no surge a partir de la oferta actual). No se han agregado los costos salariales de contratar más docentes y directores al costo incremental total de la política porque, al suponer que los cargos actuales se redistribuirán en los nuevos institutos, este es un costo ya contemplado actualmente.

En segundo lugar, para calcular el costo de nombrar dos **coordinadores de investigación** en cada nuevo instituto de formación docente, se ha supuesto que éstos ganan lo mismo que un profesor de educación superior según los datos de la CGECSE. En tercer lugar, para el cálculo del costo de las **horas institucionales** pagas también se utilizó el costo salarial de una hora cátedra de un profesor de educación superior.

Por último se encuentra el objetivo de **otorgar becas**. El monto propuesto para las becas de formación docente de grado y posgrado fue de \$2.767 en pesos de diciembre 2014 por mes, lo cual equivale al 60% del piso salarial docente acordado en las paritarias para diciembre 2013 actualizado por inflación y es ampliamente mayor que el estímulo económico de \$7.200 anuales que el Instituto Nacional de Formación Docente (INFD) entregaba en 2014 a los becarios. Para obtener la cantidad de alumnos de formación docente a capacitar, se tomó en cuenta la cantidad de alumnos del sector de gestión estatal en carreras de grado en el nivel superior no universitario de formación exclusivamente docente o docente y técnico-profesional según el Relevamiento Anual 2013. En el caso de las becas de posgrado, para conocer la cantidad de docentes en actividad en institutos de formación docente de gestión estatal menores de 45 años sin posgrado o doctorado, se utilizaron los datos del Censo Docente de 2004 (el último disponible). Por otro lado, para obtener el costo incremental destinado a las becas de formación docente, debieron descontarse los gastos ya realizados con este fin. Según información obtenida del portal del Ministerio de Educación Nacional³⁷, el monto anual de las becas otorgadas por el INFD en 2013 era de aproximadamente \$3.220 anuales por alumno, y según la Cuenta de Inversión 2013 la cantidad de becarios eran 30.527³⁸. Utilizando esta información se logró restar del costo total de la propuesta el gasto ya realizado anualmente, el cual fue estimado en \$98.307.288 a precios de 2013 (y luego actualizado por inflación).

- **Apoyo pedagógico integral a las escuelas más débiles:**

Esta meta busca otorgar **capacitación en servicio paga** para los docentes de las escuelas públicas (de nivel inicial, primario y secundario), concentrando en los docentes del 25% del alumnado que asiste a las escuelas de gestión estatal con peores indicadores en trayectorias escolares y en calidad educativa. Para ello, se debió considerar el costo salarial de los docentes a capacitar y de los capacitadores. La cantidad de docentes fue obtenida a partir del Relevamiento Anual 2013 y las horas de capacitación fueron valuadas en función del costo salarial de la hora cátedra del nivel correspondiente según los datos de la CGECSE. Para saber la cantidad de capacitadores a contratar se planteó que haya uno por grupo de 30 docentes, con una dedicación de 4 horas semanales y sus honorarios fueron asimilados al valor de la hora cátedra en el nivel

³⁷ <http://portales.educacion.gov.ar/infd/becas-y-concursos> (última consulta en 2014).

³⁸ Según la Cuenta de Inversión 2013, 22.778 de ellos fueron becados en el marco de las “Becas para Estudiantes de Institutos de Formación Docente”, 7.549 estudiantes recibieron “Becas de Formación Docente para Estudiantes Indígenas” y a 200 alumnos se les otorgó “Becas para Postgrado y Especialización”.

superior siguiendo a la CGECSE. Por último, se supuso que las capacitaciones se llevan a cabo en 10 meses al año³⁹.

- **Aumento salarial:**

Para estimar cuál sería el costo de aumentar el gasto total en salarios docentes se calculó el costo incremental de aumentar el gasto provincial en personal, las transferencias a la educación privada - en 2013 era de \$117.422,5 millones y \$18.041,6 millones, respectivamente (CGESCE, 2015b) - y el gasto nacional en FONID excluyendo las universidades - ese mismo año era de 4.828,9 millones (ONP, 2014) -. Se calcularon aumentos porcentuales distintos según el grado de ambición de la política.

³⁹ Con respecto a lo que ya se gasta en materia de capacitación en servicio, cabe recalcar que este documento fue elaborado en forma simultánea al inicio (en 2014) del Plan Nacional de Formación Permanente (PNFP), una capacitación en servicio de tres años para los docentes de todas las escuelas del país, motivo por el cual la inversión ya en curso no pudo ser contemplada en el costeo de esta política.

Acerca de la autora

Malena Acuña. Consultora del Programa de Protección Social y del Programa de Educación de CIPPEC. Licenciada en Economía (Universidad de San Andrés). Se desempeña como ayudante en una investigación sobre empleo público en Argentina (UMET). Trabajó como asistente de docencia en cursos relacionados con la gestión en el sector público, el enfoque económico de las políticas sociales y la gestión presupuestaria (UdeSA, UCES y UTDT).

Este documento se realizó en el marco del proyecto “Educación en Campaña”, dirigido por Cecilia Veleda, investigadora principal del Programa de Educación de CIPPEC.

El **Programa de Educación** trabaja para fortalecer al Estado en el diseño y la implementación de políticas que contribuyan a avanzar hacia una mayor justicia educativa en la Argentina.

Para citar este documento: Acuña, M. (julio de 2015). ¿Cuánto cuestan las políticas educativas prioritarias? Período 2016-2019. *Documento de Trabajo N°133*. Buenos Aires: CIPPEC.

Las publicaciones de **CIPPEC** son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Con los **Documentos de Trabajo**, CIPPEC acerca a expertos, funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general investigaciones propias sobre una o varias temáticas específicas de política pública.

Estas piezas de investigación aplicada buscan convertirse en una herramienta capaz de acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública, así como en fuente de consulta de investigadores y especialistas.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, e Instituciones y Gestión Pública** a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.