

¿Se cumplió la Ley de Financiamiento Educativo?

Pablo Bezem | Florencia Mezzadra | Axel Rivas

Entre 2007 y 2012, el Programa de Educación de CIPPEC monitoreó el cumplimiento de la Ley de Financiamiento Educativo. Aunque la normativa es compleja y tiene diversos capítulos que merecen atención, su meta más conocida era destinar en 2010 el 6% del Producto Bruto Interno (PBI) a la educación, ciencia y tecnología.

El último informe de monitoreo presenta una mirada global con respecto a esta meta y destaca su concreción en 2010. Sin embargo, un cambio reciente en la base del PBI calculado por el gobierno nacional indica que, en realidad, no se llegó al 6% de inversión educativa en relación con el producto.

A pesar de esto, es incorrecto afirmar que la ley no se cumplió sobre la base de una serie de PBI que no existía al momento de su implementación: cuando se sancionó la ley con la vieja serie del producto, la inversión en educación, ciencia y tecnología equivalía al 4,6% del PBI de 2005 y se aspiraba a alcanzar el 6% en 2010, lo que representa un aumento del 31%. En cambio, con la nueva serie de PBI se partió de un indicador del 3,8% que en 2010 ascendió al 5%, lo que también representa un aumento del 31%. Esta evolución, junto con la de otros indicadores de inversión complementarios, manifiesta un crecimiento del financiamiento educativo muy destacado que concluyó con el mayor nivel de inversión por alumno en términos reales del que

se tenga registro histórico.

La comparación internacional en términos de inversión educativa conlleva los mayores cuestionamientos sobre el cumplimiento de la meta de inversión. Al respecto, el indicador calculado con la vieja serie del PBI no es válido para la comparación. Si bien el nuevo cálculo hace descender al país en el ranking internacional de inversión educativa como porcentaje del PBI, la inversión frente al PBI que tuvo lugar en este periodo ubica a la Argentina como el séptimo país que más avanzó entre 108 países relevados por la UNESCO.

Los cambios en las estadísticas reflejan el profundo deterioro institucional del INDEC, organismo a cargo de la medición del PBI. A su vez, las manipulaciones de los distintos índices que produce el organismo obturan la posibilidad de planeamiento estatal y monitoreo ciudadano, tal como se observa en este documento.

La Ley de Financiamiento Educativo y la Ley de Educación Nacional, que establece que hay que destinar el 6% solo a educación, siguen vigentes y deben ser cumplidas. Esto representa una gran oportunidad para avanzar en políticas que se consensuaron como prioritarias y demandarán un aumento de recursos. Avanzar en este sentido implicará también nuevas definiciones de política y la apertura de marcos legales más sólidos, que aprendan de los logros, falencias, cumplimientos e incumplimientos de la ley.

RESUMEN EJECUTIVO

serie actualizó su base y reconoció una mayor inflación en los últimos años, muchos analistas la cuestionan y argumentan que tiene inconsistencias técnicas (Cohan y Levy Yetati, 2014).

Entre 2007 y 2012, el Programa de Educación de CIPPEC monitoreó el cumplimiento de la Ley de Financiamiento Educativo (Ley 26.075, sancionada en 2005)¹. Si bien la ley es compleja y tiene diversos capítulos que merecen atención, su meta más conocida es destinar en 2010 el 6% del Producto Bruto Interno (PBI) a la educación, ciencia y tecnología.

El último informe de monitoreo (Bezem, Mezzadra y Rivas, 2012) presenta una mirada global con respecto a esta meta y destaca su concreción en 2010. Sin embargo, un cambio reciente en la base del PBI calculado por el Estado nacional indica que, en realidad, no se alcanzó el 6%. Este documento aclara los cambios y analiza su impacto en materia de financiamiento educativo.

Efectos del cambio sobre el cumplimiento de la Ley de Financiamiento Educativo

La Ley de Financiamiento Educativo (LFE) estableció que para 2010 se debía alcanzar una inversión consolidada en **educación, ciencia y tecnología equivalente al 6% del PBI**. Esta ley fue sancionada a fines de 2005 y fijó ese año como referencia para calcular la pauta de aumento de la inversión. Así, se partía de una inversión en educación, ciencia y tecnología con relación al PBI (desde ahora **INDICADOR LFE**) de 4,1% en 2005 y se buscaba llegar al 6% en 2010.

Tanto el punto de partida como la meta global del INDICADOR LFE se fijaron con el PBI base de 1993. Esto determinó la pauta anual de crecimiento de la inversión y una planificación educativa acorde. Con este marco de referencia, cada año se alcanzó a cumplir la meta que fijó la LFE. Sin embargo, con la nueva serie de PBI con base de 2004 cambian los parámetros para calcular los indicadores del financiamiento educativo: el crecimiento real de la economía es menor y el incremento del PBI nominal, mayor. Este último se usa como referencia para calcular la meta de la LFE, que como resulta más baja no alcanza a cumplir la meta de inversión educativa. Esto puede verse en el **gráfico 1**, donde la línea azul muestra la evolución del indicador con la vieja serie del PBI y la línea roja muestra la evolución del indicador con la nueva serie.

Cuando se evalúa el cumplimiento de la meta de la LFE, resulta crucial considerar el punto de partida. Con la serie del PBI base de 1993, se partía de un INDICADOR LFE de 4,6%

Medición PBI

Cambio en la medición del PBI

Meta LFE

El gobierno nacional recalculó la base del PBI y lanzó una nueva serie para el período 2004-2013. Históricamente, la base del PBI se recalcula cada diez años, para reflejar los cambios en la estructura productiva de la economía (por ejemplo, se incorporan componentes de la economía informal o nuevos servicios en la economía) e incluir los cambios metodológicos vigentes a nivel internacional.

En el caso de la Argentina, hasta mayo de 2014 se utilizó la base de 1993. La nueva serie, con base en 2004, muestra que el crecimiento real de la economía fue menor y que el PBI nominal fue mayor (**cuadro 1**)². Aunque la nueva

Cuadro 1. Producto Bruto Interno sobre las bases de 1993 y 2004 (en millones de pesos corrientes. Años 2005 a 2012)

	Año							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Serie de PBI base 1993 (millones de pesos corrientes)	531.939	654.439	812.456	1.032.758	1.145.458	1.442.655	1.842.022	2.164.246
Serie de PBI base 2004 (millones de pesos corrientes)	647.257	808.593	1.027.339	1.283.906	1.411.526	1.810.282	2.303.246	2.744.829
Diferencia PBI base 1993 y base 2004	22%	24%	26%	24%	23%	25%	25%	27%

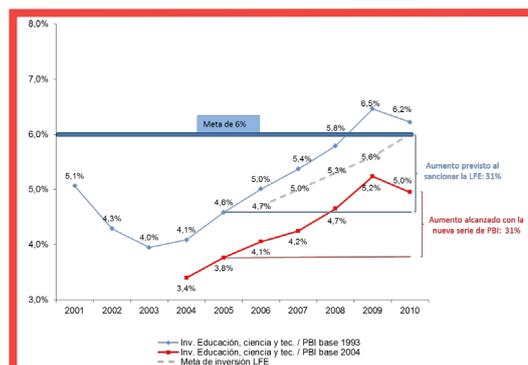
Fuente: CIPPEC, sobre la base de Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

¹ Los informes están disponibles en el sitio del proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo de CIPPEC: <http://www.cippec.org/mlfe/>. En una primera etapa, fue apoyado por la Embajada Británica (2007-2009) y luego, el informe de 2010 fue realizado gracias al apoyo de la Fundación Lúminis.

² Entre 2004 y 2012, el crecimiento real de la economía mantuvo un promedio anual de 6,4%, sobre la base de la serie de 1993 y de 5,5%, sobre la serie de 2004.

y la meta del 6% implicaba un aumento de 31%. Con la serie del PBI base de 2004, el punto de partida también es más bajo, con un INDICADOR LFE de 3,8%. Por lo tanto, con esta serie se alcanzó un INDICADOR LFE de 5%, pero que implica un crecimiento de 31%, exactamente igual al previsto cuando se sancionó la ley.

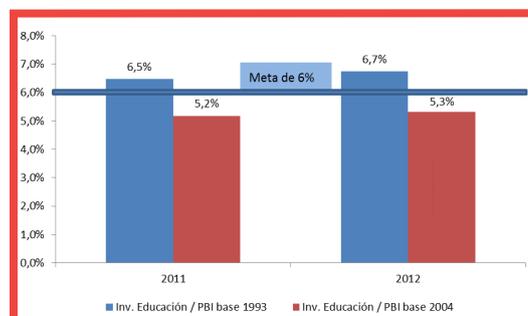
Gráfico 1.
Cumplimiento de la Ley de Financiamiento Educativo: inversión en educación, ciencia y tecnología como porcentaje del PBI (comparación PBI con base 1993 y 2004)



Fuente: CIPPEC, sobre la base de la CGECSE, Ministerio de Educación y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

En 2011 entró en vigencia la Ley de Educación Nacional (26.206) que establece que la inversión consolidada en educación solamente (excluyendo ciencia y tecnología) debe ser equivalente a 6% del PBI. Con esta referencia y si se utiliza la serie de PBI base 1993, también en 2011 y 2012 (último año disponible) se superó la meta. Sin embargo, si se toma la nueva serie de PBI, no se alcanza el objetivo (gráfico 2).

Gráfico 2.
Cumplimiento Ley de Educación Nacional: inversión en educación (solamente) como porcentaje del PBI (comparación PBI con base 1993 y 2004)



Fuente: CIPPEC, sobre la base de la CGECSE, Ministerio de Educación y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Preguntas claves en relación con el financiamiento educativo en la Argentina

El cambio en la serie del PBI abre, al menos, tres interrogantes relativos al financiamiento educativo:

1. ¿Se cumplieron la meta global de la Ley de Financiamiento Educativo y la Ley de Educación Nacional?

Las metas de la LFE se fijaron sobre la base de la vieja serie del PBI, con un INDICADOR LFE de 4,6% como punto de partida y una planificación de la inversión y de las políticas educativas plasmadas en los acuerdos bilaterales entre la Nación y las provincias, según la pauta de inversión que estipuló la ley. Por lo tanto, es incorrecto afirmar que no se cumplió la ley sobre la base de una serie de PBI que no existía al momento de su implementación.

2. ¿Hubo avances significativos en términos de la inversión educativa desde que se sancionó la Ley de Financiamiento Educativo?

El análisis del nivel de inversión educativa en relación con el PBI es uno de los principales indicadores utilizados para responder esta pregunta y evaluar el financiamiento sectorial. Sin embargo, este indicador muestra solo algunos aspectos del financiamiento, pero deja de lado otros de gran relevancia. Para captar las complejidades de la inversión educativa, es preciso incorporar al análisis otros indicadores complementarios, como el gasto educativo en relación con el gasto total o la inversión por alumno en términos absolutos y en relación con el producto por habitante.

En los últimos diez años, el gran crecimiento económico (aun si se considera la serie del PBI base de 2004) y de la presión impositiva posibilitó un incremento sustancial del gasto público, incluida la inversión educativa³.

Durante el período de implementación de la LFE, los principales indicadores de inversión muestran una evolución positiva. En primer lugar, **la inversión en educación, ciencia y tecnología en relación con el producto aumentó fuertemente**: pasó de 3,8% a 5%, lo que equivale a un crecimiento del 31%.

En segundo lugar, el esfuerzo financiero por la educación (**inversión educativa sobre gasto total**), que indica la prioridad que el Estado le da a la inversión educativa, aumentó de modo considerable por parte de las provincias: pasó del 29,3% al 33,5%, pero se mantuvo relativamente

3 Entre 2004 y 2012, el crecimiento promedio de la economía fue del 6% y la presión impositiva aumentó del 22% al 29% (Fuente: INDEC y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, sobre la base de la nueva serie de PBI).

Cumplimiento

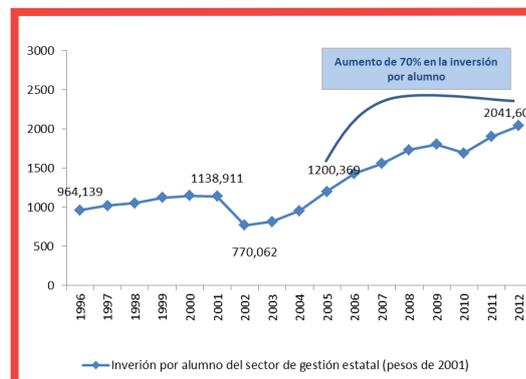
Inversión educativa

estable por parte de la Nación.

En tercer lugar, la inversión por alumno, un indicador vital para establecer los fondos que teóricamente le llegan a cada alumno, mantuvo un aumento notable. Entre 2005 y 2012, la **inversión por alumno** del sector estatal aumentó un 70% en términos reales y duplicó la que se mantenía a mediados de los noventa (**gráfico 3**). Esto representa el mayor aumento del que se tiene registro.

Por último, comprobamos que hubo un fuerte aumento en la **inversión por alumno en relación con el PBI por habitante**: se pasó del 12% en 2005 al 18% en 2012.

Gráfico 3. Evolución de la inversión educativa por alumno del sector estatal (1996-2012)



Fuente: CIPPEC, sobre la base de la CGECSE, Ministerio de Educación y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, INDEC, CENDA y Dirección Provincial de Estadísticas de la provincia de Santa Fe. Nota: Datos de la inflación de 1996 a 2006 del INDEC, de 2006 a 2010 del CENDA y de 2011 a 2012 de la Dirección de Estadísticas de la Provincia de Santa Fe.

3. ¿Cómo se ubica la Argentina en relación con el resto del mundo?

La comparación internacional en términos de inversión educativa conlleva los mayores cuestionamientos sobre el cumplimiento de la meta del INDICADOR LFE. Al respecto, el indicador calculado con la serie del PBI con base de 1993 no resulta válido para la comparación.

El umbral del 6% del PBI destinado a la inversión educativa es un número recurrente en la literatura educativa, que fue calculado por la UNESCO como la inversión media necesaria para alcanzar los objetivos de Educación Para Todos en 2015. Resulta claro que cada país deberá definir su propio umbral según su punto de partida, las características de su sistema educativo y los objetivos de política educativo que se proponga.

En 2011, se mantenía una inversión promedio de casi 5% y una cuarta parte de los países relevados habían superado el umbral del 6%. En este período, la Argentina aumentó sustancialmente su inversión educativa, dado que partió

de un nivel bajo para llevar a un valor ligeramente superior al promedio mundial (UNESCO, 2014). En 2004, invertía en educación el equivalente al 3,2% de su PBI, lo que la ubicaba en el ranking 95 en el mundo (entre 126 países relevados). (**Cuadro 2**). En 2011, se alcanzó el 5,2% y el país mejoró su posición al ubicarse en el puesto 48 (pero si se toma como referencia el indicador que utiliza el PBI base de 1993, el país pasó del puesto 81 al 20). **Es decir que, en el período 2004-2011, la Argentina aumentó un 64% su inversión en educación en relación con el PBI, lo cual indica un enorme avance que posiciona al país como el séptimo que más aumentó la inversión educativa en el período (cuadro 2).**

Cuadro 2. Aumento porcentual de la inversión en educación como porcentaje del PBI. Selección de los 40 países con mayor aumento (2004-2011)⁴

	País	Inversión en educación/PBI		
		2004	2011	Crecimiento porcentual 2004-2011
1	Gambia	1,0	3,9	279%
2	Santo Tomé***	3,5	9,5	173%
3	Congo***	2,3	6,2	172%
4	Uruguay	2,5	4,5	80%
5	Nigeria*	2,4	4,2	75%
6	Bulgaria***	2,4	4,1	71%
7	Argentina ¹	3,2	5,2	64%
8	Burundi	3,7	6,0	60%
9	Jamaica	3,9	6,3	60%
10	Cambodia***	1,7	2,6	51%
11	Bermuda***	1,8	2,6	49%
12	Nepal***	3,2	4,7	49%
13	Kyrgyzstan	4,6	6,8	47%
14	Mauritania	2,5	3,7	47%
15	Senegal***	3,9	5,6	45%
16	Brasil***	4,0	5,8	45%
17	Malta***	4,8	6,9	44%
18	Tayikistán	2,8	3,9	42%
19	Chad	1,6	2,3	42%
20	Paraguay	3,4	4,8	40%
21	Guinea	2,2	3,1	39%
22	Aruba	4,4	6,0	37%
23	Benín***	3,9	5,3	37%

⁴ En base a 108 países para los cuales hay estadísticas disponibles en los años de referencia publicadas por el Instituto de Estadística de la UNESCO al momento de la escritura de este documento.

Inversión por alumno

Comparación internacional

24	Tailandia	4,2	5,8	36%
25	Tanzania***	4,7	6,2	33%
26	Irlanda	4,7	6,2	32%
27	Swazilandia	6,4	8,3	29%
28	Maldivas	5,3	6,8	28%
29	Mónaco	1,2	1,6	28%
30	Malawi*	4,2	5,4	27%
31	Mongolia	4,3	5,5	27%
32	Armenia	2,5	3,1	26%
33	Moldavia	6,8	8,6	26%
34	Cuba***	10,3	12,8	25%
35	Togo	3,6	4,5	25%
36	Belice***	5,3	6,6	25%
37	El Salvador*	2,8	3,4	24%
38	Corea	4,4	5,2	20%
39	Reino Unido***	5,2	6,2	20%
40	España***	4,2	5,0	17%

CIPPEC, sobre un total de 108 países medidos por la UNESCO.

1: CIPPEC, a partir de la serie de PBI base 2004.

*Años 2003, ** Año 2005, ***Año 2010.

Conclusiones

El cambio en la medición de la base del PBI llega con una gran demora, dado que los datos corresponden a 2004. Además, especialistas en la temática dudan de la consistencia de esta nueva medición (Cohan y Levy Yetati, 2014). No está claro si ese parámetro es realmente el PBI o si una nueva estimación alteraría nuevamente los cálculos sobre el cumplimiento de la Ley de Financiamiento Educativo.

La necesidad de contar con estadísticas confiables es un aspecto central de un Estado

democrático, que debe rendir cuentas y planificar en consecuencia. Por eso, **los cambios en las estadísticas reflejan el profundo deterioro institucional del INDEC**, organismo a cargo de la medición del PBI. A su vez, las manipulaciones de los distintos índices que produce el organismo obturan la posibilidad de planeamiento estatal y monitoreo ciudadano, tal como se observa en este documento.

A pesar de todo, **la Ley de Financiamiento Educativo marcó un hito no solo por el gran aumento de la inversión educativa sino también por los avances en términos de planeamiento**. Surgió como fruto de un amplio consenso político, marcó un horizonte en la política educativa porque fijó conjuntamente metas financieras y educativas (aunque muchas efectivamente no se hayan cumplido), y propició la creación de valiosas instituciones como la Subsecretaría de Planeamiento Educativo y los convenios bilaterales.

En el futuro, la Ley de Financiamiento Educativo y la Ley de Educación Nacional, que establece que hay que destinar el 6% solo a educación (sin ciencia y tecnología), siguen vigentes y deben ser cumplidas. Esto representa una gran oportunidad para avanzar en políticas que se consensuaron como prioritarias y demandarán un aumento de recursos, como la extensión de la jornada escolar, el aumento de la cobertura en nivel inicial y una mejora de salarios para hacer más atractiva la profesión docente. Avanzar en este sentido implicará nuevas definiciones de política y la apertura de marcos legales más sólidos, que aprendan de los logros, falencias, cumplimientos e incumplimientos de la ley⁵.

En este escenario, será vital renovar el marco legal y político del financiamiento educativo. Una planificación a largo plazo del uso estratégico de los recursos debería sumarse a una renovada agenda de política educativa, con el horizonte del recambio de gobierno en diciembre de 2015. Para ello, será necesario contar con estudios rigurosos de opciones y costos de política, y con un debate amplio con nuevos consensos para avanzar en la justicia educativa.

Estadísticas
confiables

Inversión
futura

5 Para profundizar el análisis, consulte el Informe Final de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo de CIPPEC: <http://www.cippec.org/documents/10179/52927/Bezem,%20Mezzadra+y+Rivas+-+Informe+Final+Monitoreo.pdf/fb546915-04d2-4853-b61d-02fd0772af96>

Bezem, P., Mezzadra, F. y Rivas, A. (2012). Informe final de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo. *Informe de Monitoreo y Evaluación*. Buenos Aires: CIPPEC.

Cohan, L. y Levy Yeyati, L. (21 de mayo de 2014). *Revisionismo: los nuevos números oficiales de la Argentina*. Disponible en: <http://focoeconomico.org/2014/05/21/revisionismo-economico-y-arqueologia-estadistica-los-nuevos-numeros-oficiales-de-la-argentina>.

UNESCO. (2014). *Education For All - Global Monitoring Report Teaching and Learning: Achieving Quality For All*. Paris: UNESCO.

Pablo Bezem: coordinador de proyectos del Programa de Educación de CIPPEC. Licenciado en Economía (Universidad de Buenos Aires). Candidato a magíster en Relaciones Económicas Internacionales (Universidad de Buenos Aires). Estudios de posgrado en Planificación y Formulación de Políticas Educativas (IIPE-UNESCO).

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

Florencia Mezzadra: directora del Programa de Educación de CIPPEC. Licenciada en Relaciones Internacionales (Universidad Torcuato Di Tella). Magíster en Política Educativa (Universidad de Harvard).

Axel Rivas: investigador principal del Programa de Educación de CIPPEC. Licenciado en Ciencias de la Comunicación (Universidad de Buenos Aires). Magíster en Ciencias Sociales y Educación (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales). Doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires).

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

Alentamos que uses y compartas nuestras producciones sin fines comerciales.

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

Para uso online agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de CIPPEC

Con los **Documentos de Análisis de Políticas Públicas**, CIPPEC acerca a funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición pública sobre un problema o una situación que afecta al país, y presenta recomendaciones propias.

Estos documentos buscan mejorar el proceso de toma de decisiones en aquellos temas que ya forman parte de la agenda pública o bien lograr que problemas hasta el momento dejados de lado sean visibilizados y considerados por los tomadores de decisiones.

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 y Estado y Gobierno** a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Gestión Pública, Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Desarrollo Local.